

KAS

13. Jahrgang

2026

African Law Study Library Librairie Africaine d'Etudes Juridiques

Herausgegeben von

Konrad-Adenauer-
Stiftung e.V.

Aus dem Inhalt:

Mit Beiträgen von/Avec la participation de/With contributions by

Michel Muntasomo Kaling

Deogracias Bilo

Fabien Mayani

Joël Kasanga Langwana

Hervé Ngulu Boka & Nonce Dede Kendy

*Jean-Michel Kumbu ki Ngimbi & Espoir Lelo
Ntumba*

Billy Muzambakani Kisula

Cadet Gayo Bulambo

2 2026

13. Jahrgang

Seite 101 – 263

ISSN 2363-6262



Nomos



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

African Law Study Library – Librairie Africaine d'Etudes Juridiques

Herausgegeben von

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Schriftleitung: RA Prof. Dr. Hartmut Hamann, hamann@hamann-legal.de

Inhalt

Avant-Propos	103
Foreword	105
<i>Michel Muntasomo Kaling</i>	
Le droit de l'urbanisme en République démocratique du Congo à l'aune du changement climatique : le cas de la ville de Lubumbashi	107
<i>Deogracias Bilo</i>	
Responsabilité délictuelle et atteinte à la qualité de l'air : fondements juridiques et enjeux en droit congolais	122
<i>Fabien Mayani</i>	
Délais d'exécution des obligations liées à la responsabilité sociétale des entreprises minières en République Démocratique du Congo : Analyse critique du cadre juridique et des pratiques	137
<i>Joël Kasanga Langwana</i>	
Le contrat de transport fluvial par pirogue en bois en République Démocratique du Congo : étude de cas sur la rivière Kwilu à Kikwit.	160
<i>Hervé Ngulu Boka & Nonce Dede Kendy</i>	
Regard critique sur l'obligation de paiement de la prime d'assurances et le défaut de son exécution dans la configuration de l'assurance automobile en droit congolais.	184
<i>Jean-Michel Kumbu ki Ngimbi & Espoir Lelo Ntumba</i>	
Le droit de la propriété intellectuelle et la protection de la voix dans les secteurs professionnels sonores	211
<i>Billy Muzambakani Kisula</i>	
La répression de la propagation de fausses informations sur Internet en République Démocratique du Congo	231

Cadet Gayo Bulambo

Observatoire de surveillance de la corruption et de l'éthique professionnelle en
RDC : bras séculier de l'État de droit 243

Avant-Propos

Confrontés de plus en plus aux contraintes environnementales qui dégradent la qualité de la vie, les Etats se mobilisent pour prendre des mesures destinées à garantir à leurs citoyens un minimum de conditions de vie. Parmi les facteurs qui concourent à la dégradation de la qualité de la vie figure la pollution de l'air. Celle-ci constitue un sérieux problème de santé publique, principalement dans les zones urbaines, surtout dans des pays qui connaissent une urbanisation galopante.

Aussi, *Michel Muntasomo Kaling* se penche-t-il sur la réglementation congolaise en matière d'urbanisme à l'aune du changement climatique et focalise son étude sur le cas de la ville de Lubumbashi qu'il considère comme un bel exemple d'une agglomération dont la qualité de l'air est très affectée tant par l'urbanisation que par l'industrie extractive. L'Etat est ainsi appelé à assurer un contrôle efficace de l'application des règles qu'il édicte en la matière.

Il s'avère cependant qu'en matière de prévention de pollution de l'air, la République Démocratique du Congo (RDC) reste à la traine. En effet, aucun texte législatif spécifique ne traite de manière claire et détaillée de la qualité de l'air ou des atteintes qui peuvent lui être portées. D'où l'intérêt de l'analyse de *Deogracias Bilo* sur « la responsabilité délictuelle et atteinte à la qualité de l'air : fondements juridiques et enjeux en droit congolais ». Car, il ressort de l'article de *Fabien Mayani*, qui se penche sur la problématique du respect des délais d'exécution des obligations relatives à la responsabilité sociétale des entreprises dans l'industrie minière de la République Démocratique du Congo, que même l'innovation apportée par le code minier tel que révisé en 2018 en matière d'engagements des opérateurs économiques exerçant dans le secteur minier nécessite d'autres mesures d'accompagnement pour atteindre les objectifs escomptés.

Les obligations imposées ici aux entreprises visent notamment à faire bénéficier aux communautés locales les revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles et à booster le développement local. Ce dernier passe entre autres par le développement des infrastructures essentielles dont l'état des lieux en RDC est très alarmant. C'est ainsi par exemple que dans certains coins du pays les populations recourent aux moyens rudimentaires pour se déplacer d'un point à un autre, surtout pour la traversée des cours d'eau sur lesquels aucun pont n'est jeté. Dans ces conditions, la pirogue en bois s'impose comme une solution vitale, même si l'activité de transport dont elle sert de support s'avère juridiquement marginalisée, étant donné que le Code congolais de navigation intérieure ne s'applique qu'aux embarcations industrielles ou motorisées, excluant expressément celles à usage personnel de son champ d'application. Face à cette lacune, *Joel Kasanga Langwana* plaide pour un encadrement juridique du contrat de transport fluvial par pirogue en bois en République Démocratique du Congo, fondé soit sur une lecture évolutive des textes existants, soit sur l'élaboration d'un cadre normatif souple, tenant compte des réalités locales.

En effet, l'absence d'une réglementation claire des activités de transport par pirogue en bois et le déficit de contrôle seraient à la base de nombreux cas de naufrages d'embarcations. Compte tenu de risques auxquels les usagers de ces embarcations sont exposés, les propriétaires des pirogues en bois devraient être assujettis à l'assurance responsabilité civile dès lors que leurs pirogues sont utilisées pour un usage commercial. Ils seraient ainsi assimilés mutatis mutandis aux transporteurs maritimes, fluviaux et lacustres. L'étendue de la garantie serait également similaire à celle portant sur l'utilisation des véhicules terrestres à moteur que *Hervé Ngulu Boka et Nonce Dede Kendy* ont mise en exergue pour étudier les conséquences du défaut de paiement de la prime d'assurance.

Dans un autre registre, *Jean-Michel Kumbi ki Ngimbi et Espoir Lelo Ntumba* analysent la place de la voix dans les secteurs professionnels sonores et, partant du constat de nombreuses atteintes aux droits de certains créateurs des voix, démontrent la nécessité d'une protection spéciale de la voix professionnelle en tant que droit de propriété intellectuelle. De son côté, *Billy Muzambakani Kisula* considère la répression de la propagation de fausses informations sur Internet comme un défi majeur pour la République Démocratique du Congo, car ce phénomène fragilise la confiance des citoyens envers les institutions, alimente les tensions communautaires et menace la stabilité nationale. Au moyen d'une analyse comparative de principaux textes légaux et réglementaires applicables en matière pénale, notamment le Code pénal et le Code du numérique, l'auteur a cherché à comprendre comment le droit congolais est passé d'une absence d'incrimination spécifique à une répression légale et organisée de la propagation de fausses informations sur Internet.

Enfin, toutes les idées développées ci-dessus ne peuvent réellement servir la société que si les différents acteurs se soumettent à l'autorité de la loi et s'engagent non seulement à lutter contre les anti-valeurs, dont la corruption, mais aussi à assumer chacun sa responsabilité citoyenne. L'Etat aura beau créer des structures, leur efficacité opérationnelle sera butée aux pesanteurs sociales. Le cas de l'Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Éthique Professionnelle (OSCEP) qu'analyse *Cadet Gayo Bulambo* est un exemple clair.

Aussi, faut-il rappeler ici que les analyses et avis divers contenus dans ce volume n'engagent que la responsabilité personnelle de leurs auteurs et donc nullement et d'aucune manière les responsables du programme, moins encore la Fondation Konrad Adenauer.

Jean-Michel Kumbi ki Ngimbi

Yves-Junior Manzanza Lumingu

Hartmut Hamann

Foreword

Faced with increasing environmental pressures that are degrading the quality of life, governments are taking action to ensure that their citizens enjoy a minimum standard of living. Among the factors contributing to the decline in quality of life is air pollution. This poses a serious public health problem, primarily in urban areas, especially in countries experiencing rapid urbanization.

Michel Muntasomo Kaling therefore takes a closer look at Congolese urban planning regulations against the backdrop of climate change and focuses his study on the city of Lubumbashi, which he considers a prime example of an urban area where air quality is severely affected by both urbanization and the extractive industry. The government is therefore called upon to ensure effective oversight with regard to enforcement of the enacted regulations in this area.

Nevertheless, it appears that when it comes to air pollution prevention, the Democratic Republic of the Congo (DRC) continues to lag behind. Indeed, there is no specific legislation that clearly and comprehensively addresses air quality or the harm that may be caused to it. This is why *Deogracias Bilo's* analysis on “Tort Liability and Air Quality Damage: Legal Foundations and Challenges in Congolese Law” is so relevant. As *Fabien Mayani's* article—which examines the issue of compliance with deadlines for fulfilling corporate social responsibility obligations in the mining industry of the Democratic Republic of the Congo—points out, that even the innovations introduced by the Mining Law as revised in 2018 regarding the commitments of economic operators in the mining sector require additional measures to achieve the intended objectives.

The duties imposed on companies here are intended, in particular, to ensure that local communities benefit from the revenues generated by the exploitation of natural resources and to boost local development. This involves, among other things, the development of essential infrastructure, current state of which in the DRC is extremely alarming. For example, in certain parts of the country, people rely on rudimentary means of transportation to get from one place to another, especially when crossing rivers that lack bridges. Under these conditions, the wooden pirogue emerges as a vital solution, even though the transportation activity it supports is legally marginalized, given that the Congolese Domestic Navigation Law applies only to industrial or motorized vessels, expressly excluding those for personal use from its scope. In light of this gap, *Joel Kasanga Langwana* advocates for a legal framework governing river transport contracts using wooden canoes in the Democratic Republic of the Congo, based either on a progressive interpretation of existing laws or on the development of a flexible regulatory framework that takes local realities into account.

Indeed, the lack of clear regulations governing wooden canoe transportation activities and the lack of oversight are believed to be the root causes of many boat sinking incidents. Given the risks to which users of these vessels are exposed, owners of wooden canoes

should be required to carry liability insurance whenever their canoes are used for commercial purposes. They would thus be treated, *mutatis mutandis*, as maritime, river, and lake carriers. The scope of coverage would also be similar to that applicable to the use of motorized land vehicles, as highlighted by *Hervé Ngulu Boka* and *Nonce Dede Kendy* in their study examining the impact of failure to pay insurance premiums.

On a different note, *Jean-Michel Kumbi ki Ngimbi* and *Espoir Lelo Ntumba* analyze the position of the sound industry and, based on the observation that the rights of certain voice creators are frequently violated, demonstrate the need for special protection of the professional sound industry as an intellectual property right. For his part, *Billy Muzambakani Kisula* views the crackdown on the spread of misinformation on the Internet as a major challenge for the Democratic Republic of the Congo, as this phenomenon erodes citizens' trust in institutions, fuels communal tensions, and threatens national stability. Through a comparative analysis of the main legal and regulatory texts applicable in criminal matters—notably the Penal Code and the Digital Code—the author sought to understand how Congolese law has evolved from a lack of specific criminalization to a legal and organized crackdown on the spread of false information on the Internet.

Finally, all the ideas outlined above can truly benefit the society only if the various stakeholders abide by the law and commit not only to combating negative values—including corruption—but also to each fulfilling their civic mandates. No matter how many structures the government creates, their operational effectiveness will be hampered by social inertia. The case of the Observatory for the Monitoring of Corruption and Professional Ethics (OSCEP), analysed by *Cadet Gayo Bulambo*, is a clear example.

It should also be noted here that the various analyses and opinions contained in this volume reflect solely the personal views of their authors and therefore in no way reflect the views of the program's organizers, nor those of the Konrad Adenauer Foundation.

Jean-Michel Kumbi ki Ngimbi

Yves-Junior Manzanza Lumingu

Hartmut Hamann

Le droit de l'urbanisme en République démocratique du Congo à l'aune du changement climatique : le cas de la ville de Lubumbashi

Par Michel Muntasomo Kaling*

Résumé

L'urbanisation constitue l'un des principaux défis environnementaux du XXI^{ème} siècle. Selon les estimations des Nations Unies, plus de la moitié de la population mondiale vit aujourd'hui en milieu urbain, où les activités humaines contribuent de manière significative aux émissions de gaz à effet de serre et à l'aggravation du changement climatique. Si les villes sont des moteurs de développement économique et social, elles sont également des espaces où les pressions exercées sur l'environnement sont particulièrement importantes.

Face à cette réalité, le droit de l'urbanisme apparaît comme un instrument juridique essentiel de planification et de gestion durable de l'espace urbain. En encadrant les modes d'occupation et d'utilisation des sols, il est susceptible de contribuer à la prévention et à l'atténuation des effets du changement climatique, tout en favorisant l'adaptation des villes aux nouveaux défis environnementaux.

La présente réflexion analyse, dans cette perspective, la contribution du droit de l'urbanisme à la lutte contre le changement climatique dans la ville de Lubumbashi. Après avoir mis en évidence les insuffisances de l'occupation actuelle du sol et les limites du cadre foncier et urbanistique, elle propose des pistes de réforme destinées à promouvoir un aménagement urbain plus durable, conciliant les exigences du développement urbain, de la protection de l'environnement et de la résilience climatique.

Abstract

Urbanization is one of the major environmental challenges of the 21st century. According to United Nations estimates, more than half of the world's population now lives in urban areas, where human activities contribute significantly to greenhouse gas emissions and the worsening of climate change. While cities are drivers of economic and social development, they are also areas where pressure on the environment is particularly high.

Given this reality, urban planning law emerges as an essential legal tool for the sustainable planning and management of urban space. By regulating land use and land

* Assistant à l'Université Nouveaux Horizons (Lubumbashi/RDC) ; Avocat au barreau du Haut-Katanga (RDC) ; Doctorant en droit à l'Université de Gießen (Allemagne) ; E-mail : muntasomomichel@yahoo.fr.

occupation patterns, it can help prevent and mitigate the effects of climate change, while promoting cities' adaptation to new environmental challenges.

From this perspective, this paper analyzes the contribution of urban planning law to the fight against climate change in the city of Lubumbashi. After highlighting the shortcomings of current land use and the limitations of the land and urban planning framework, it proposes avenues for reform aimed at promoting more sustainable urban development that reconciles the demands of urban growth, environmental protection, and climate resilience.

A. Introduction

Le XX^{ème} siècle a été marqué par une véritable explosion urbaine, de masse et celui où plus de la moitié de l'humanité vit en zone urbaine¹ du fait des conditions de vie précaire en milieu rural, spécialement en Afrique. Selon les estimations des Nations unies, plus de la moitié de la population mondiale vit dans des villes.² En revanche, le XXI^{ème} siècle est celui où l'humanité est placée devant l'obligation de concilier occupation du sol et de l'espace avec les enjeux sociaux et environnementaux.³ C'est-à-dire, à l'heure où l'humanité est menacée par le changement climatique, il importe que l'occupation du sol et de l'espace ne perde pas de vue la nécessité de la préservation de la nature. Ne pas protéger la nature, c'est, à n'en point douter, travailler à l'extermination de la race humaine sur terre. En effet, la personne humaine n'a comme seul support de vie que la terre. Son existence est depuis la nuit des temps tributaire de la terre et des merveilles dont celle-ci regorge en termes de ressources. La terre est donc le pouvoir dans la mesure où elle tient l'agriculture, l'élevage, l'habitation, les ressources du sous-sol et elle configure par ailleurs, en tant que territoire, l'étendue du pouvoir d'un Etat (territoire).⁴ La terre est partagée entre les Etats qui y exercent une souveraineté et des compétences plénières et exclusives.

L'importance de la terre et de sa bonne gestion sont inscrites dans la Constitution de la République démocratique du Congo. Pour celle-ci, « l'Etat exerce une souveraineté permanente notamment sur le sol, le sous-sol, (...). Les modalités de gestion et de concession du domaine de l'Etat visé à l'alinéa précédent sont déterminées par la loi ».⁵ La loi à laquelle fait allusion la Constitution de la République démocratique du Congo est celle n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés telle que modifiée et complétée par les textes subséquents, notamment par loi n° 25/062 du 30 décembre 2025. Cette dernière organise la gestion et l'occupation

1 Bernard Drobenko, Droit de l'urbanisme, 17^{ème} éd, Paris 2022, p. 29.

2 United Nations, World Urbanization Prospects 2025, UN DESA/POP/2025/TR/N° 12, New York, 2025, p. IX.

3 Drobenko, note 1, p. 29.

4 Vincent Kangulumba Mbambi, Précis de Droit civil des biens. Théorie générale des biens et théorie spéciale des droits réels fonciers et immobiliers congolais, Louvain-la-Neuve 2007, p. 298.

5 Article 9 de la Constitution de la République Démocratique du Congo, JORDC, 47^{ème} année, Numéro spécial du 18 février 2006.

du sol. Elle attribue toutes les terres à l'Etat congolais. En effet, aux termes de ladite loi, « le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat ».⁶ En vertu de cette disposition, toute personne qui veut posséder un fond pour le besoin d'habitation ou d'exploitation est prié d'en obtenir le droit de jouissance à l'Etat congolais qui en détient le monopole conformément aux règles que la loi pré rappelée détermine. Ces règles concernent l'occupation du sol. L'occupation du sol pour des raisons d'habitation aboutit à la création de milieu de vie appelé ville. Les règles juridiques applicables à la ville constituent le droit de l'urbanisme.

En effet, du mot latin « *urbs* » désignant la ville, le terme urbanisme est évoqué en références aux mesures tendant à l'organisation de la ville. C'est en ce sens que l'a utilisé *Ildelfonso Cerda* (1816-1876) pour l'organisation des villes en proposant une théorie générale de l'urbanisation.⁷ Le concept urbanisme est aussi employé par *Paul Clerget* en 1910, qui le définit comme « l'étude systématique des méthodes permettant d'adapter l'habitat, et plus particulièrement l'habitat urbain, aux besoins des hommes ».⁸

Au fil du temps, l'urbanisme a évolué pour devenir le droit commun de l'aménagement de l'espace, créant ainsi le droit de l'urbanisme. Ce dernier a pour objectif l'adaptation de l'habitat urbain aux besoins de la personne humaine. Le droit de l'urbanisme ainsi appréhendé peut-il contribuer à la lutte contre le changement climatique?

C'est autour de cette problématique qu'entend s'articuler la présente réflexion, essentiellement théorique, dans le but de contribuer à l'atténuation des effets du changement climatique en milieu urbain.

A cet effet, la préoccupation majeure de la présente réflexion consiste à savoir comment le droit de l'urbanisme peut-il contribuer, tout en organisant l'occupation du sol pour les besoins humains, sinon à la lutte, du moins à l'atténuation des effets du changement climatique pour assurer la pérennité de la vie humaine non seulement pour les générations présentes, mais aussi et surtout pour celles futures. En d'autres termes, cette réflexion se propose d'évaluer si le droit de l'urbanisme en République démocratique du Congo tient toujours au double objectif de la nécessité de l'occupation du sol pour les besoins humains et de l'urgence climatique ou de la préservation de l'environnement urbain pour continuer à assurer une vie saine pour les générations présentes et futures.

Pour mener à bien cette réflexion, elle sera articulée autour de deux points. Après avoir élucidé les notions de droit de l'urbanisme, son importance dans la lutte contre le changement climatique et ses modes d'intervention, elle montrera comment le droit de l'urbanisme peut contribuer à l'atténuation des effets du changement climatique.

6 Article 53 de la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime de sûretés telle que modifiée et complétée par la loi n°80-008 du 18 juillet 1980, *JORDC*, Numéro spécial, 1^{er} décembre 2004.

7 *Philippe Guillot et Henri-Michel Darnanville*, *Droit de l'urbanisme*, 3^e éd, Paris 2012, p. 7.

8 *Guillot et Darnanville*, note 6, p. 7.

B. Du droit de l'urbanisme

I. Notion

Le droit de l'urbanisme compte parmi les branches du droit public. Il est étroitement lié au droit administratif, « en ce qu'il prescrit des contraintes d'intérêt général qui, pour un certain nombre d'entre elles, s'apparentent à des mesures de police administrative ».⁹ Le droit de l'urbanisme procède de l'idée selon laquelle le libre jeu des initiatives immobilières privées peut être une source d'incohérences, de gaspillages et de désordres dans l'utilisation des sols urbains.¹⁰ C'est ainsi qu'il établit des règles de droit pour régir tous les modes d'utilisation ou d'occupation des sols, c'est-à-dire des règles établies pour aménager l'occupation de l'espace dans la ville conformément aux objectifs de l'administration publique.¹¹

Dans une approche pluridisciplinaire, le droit de l'urbanisme détermine les règles d'occupation du sol et de l'espace tout en visant l'équilibre entre d'une part les exigences relatives à la vie des humains sur un territoire donné, d'autre part l'implantation de leurs activités, parfois concurrentes, et, enfin, la lutte contre le dérèglement climatique et la préservation de l'environnement dans la diversité de ses expressions (biodiversité, ressources, paysage, patrimoine, culture, énergies, lutte contre les risques, etc.).¹² En cela, il recourt à plusieurs autres branches du droit : le droit fiscal, le droit de l'environnement, le droit du domaine public, le droit de l'expropriation, le droit rural, le droit de la construction, le droit pénal,¹³ le droit foncier, le droit administratif des biens, etc.

Aujourd'hui, le droit de l'urbanisme régit tous les modes d'utilisation ou d'occupation des sols autres que ceux liés à la production agricole ou régis par le code minier.¹⁴

Il en découle que le droit de l'urbanisme s'appréhende comme l'expression d'une politique publique visant à identifier des institutions et à établir des règles, des procédures et techniques qui contribuent à la réglementation, l'aménagement et au contrôle de l'utilisation du sol et de l'espace, conformément aux exigences de l'intérêt général.¹⁵

Tout compte fait, le droit de l'urbanisme vise l'occupation du sol, sa préservation et sa protection en y assurant une pérennité de la vie au profit des générations présentes et futures. De cette manière, il peut contribuer à l'atténuation et à l'adaptation des effets du changement climatique dans le contexte de la ville de Lubumbashi. Son objet, son but et ses techniques permettent de l'entrevoir.

⁹ Guillot et Darnanville, note 6, p. 8.

¹⁰ Jean-Bernard Auby, Hugues Périnet-Marquet et Rozen Noguellou, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 12^{ème} éd, Paris 2022, p. 57.

¹¹ Auby, Périnet-Marquet et Noguellou, note 10, p. 57.

¹² Drobenko, note 1, p. 30.

¹³ Guillot et Darnanville, note 6, p. 8.

¹⁴ Guillot et Darnanville, note 6, p. 8.

¹⁵ Drobenko, note 1, p. 29.

Partant de son objet, le droit de l'urbanisme vise une approche spatialisée des occupations humaines du sol et de l'espace conduisant à l'organisation des implantations tant en zone urbaine que rurale.¹⁶ Par son but, il vise à harmoniser les conditions d'utilisation du sol et de l'espace. Il conduit à instituer pour ce faire des règles, procédures et techniques, et il permet d'identifier des acteurs et des instruments d'intervention (planifications, décisions préalables dont parfois le contrat ou le partenariat).¹⁷ Enfin, par ses techniques, le droit de l'urbanisme relève pour l'essentiel du droit administratif. Les principes, les règles et les techniques s'appliquent avec un ensemble d'aménagements. Toutefois, en raison de son objet et de son but, le droit de l'urbanisme relève aussi pour partie d'autres domaines du droit (civil, commercial, social, pénal, fiscal, etc.).¹⁸

Au regard de ce qui précède, il apparaît que le droit de l'urbanisme constitue un instrument essentiel de lutte contre le changement climatique dans le contexte spécifique de la ville de Lubumbashi.

II. De l'importance du droit de l'urbanisme dans la lutte contre le changement climatique

Quelle est l'importance du droit de l'urbanisme dans la réflexion sur le changement climatique?

L'importance du droit de l'urbanisme en République démocratique du Congo est désormais consacrée par la loi n°25/045 du 1^{er} juillet 2025 relative à l'aménagement du territoire. En modernisant le cadre juridique de la planification spatiale et en remplaçant le Décret du 20 juin 1957, devenu inadapté aux évolutions institutionnelles, territoriales et environnementales du pays, cette réforme témoigne de la volonté du législateur de faire de l'aménagement du territoire un instrument de développement durable et d'adaptation aux défis contemporains,¹⁹ notamment ceux liés au changement climatique.

La loi intègre également les exigences relatives à la protection de l'environnement en rendant obligatoires les mécanismes d'évaluation environnementale dans les processus de planification territoriale. Elle prévoit en outre que l'aménagement du territoire doit garantir la prise en compte des droits économiques, sociaux et environnementaux des populations.²⁰ Dans cette perspective, le droit de l'urbanisme apparaît comme un instrument essentiel de gouvernance territoriale, en ce qu'il contribue à une gestion durable, cohérente et équitable de l'espace.

L'importance du droit de l'urbanisme dans la lutte contre le changement climatique est également affirmée par le code de l'urbanisme français. Son article L. 110 dispose que

16 *Drobenko*, note 1, p. 30.

17 *Drobenko*, note 1, p. 30.

18 *Drobenko*, note 1, p. 31.

19 Exposé des motifs de la loi n°25/045 du 1^{er} juillet 2025 relative à l'aménagement du territoire, *JORDC*, Numéro spécial, 11 juillet 2025.

20 Article 12 de la loi relative à l'aménagement du territoire.

l'aménagement et l'utilisation de l'espace doivent concilier les objectifs de développement territorial, de protection de l'environnement et de préservation des ressources naturelles. Il assigne aux collectivités publiques la responsabilité d'assurer une gestion économe du sol, de réduire les émissions de gaz à effet de serre et les consommations d'énergie, de préserver la biodiversité et de promouvoir un développement territorial équilibré. A ce titre, le code reconnaît expressément que l'action en matière d'urbanisme constitue un levier essentiel de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ses effets. (Art. L. 110 du code de l'urbanisme français).

L'importance du droit de l'urbanisme dans la lutte contre les effets du changement climatique se manifeste de manière particulièrement concrète au regard des objectifs qui lui sont assignés en matière d'occupation et d'organisation de l'espace. Parmi ces objectifs figurent notamment :

1. La conciliation entre l'esthétique urbaine et la protection de l'environnement

L'urbanisation non maîtrisée entraîne souvent diverses atteintes à l'environnement, telles que la pollution de l'air et de l'eau, la dégradation des écosystèmes ou encore la déforestation. Afin de prévenir ces effets, le droit de l'urbanisme doit promouvoir un développement urbain conciliant les exigences esthétiques de la ville avec les impératifs de protection de l'environnement.²¹ Les règles d'urbanisme doivent ainsi favoriser un aménagement harmonieux de l'espace tout en préservant les ressources naturelles et la qualité du cadre de vie.

2. La cohérence entre les équipements publics et l'habitat

Les équipements publics ou collectifs regroupent l'ensemble des infrastructures, réseaux et bâtiments destinées à répondre aux besoins essentiels de la population. Une planification urbaine cohérente doit assurer une répartition équilibrée entre les zones d'habitat et ces équipements afin de limiter les déplacements, de réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'améliorer la résilience des villes face aux effets du changement climatique.²² Cette cohérence contribue également à une meilleure qualité de vie des habitants.

3. La rationalisation de l'utilisation des sols

Le droit de l'urbanisme a également pour objectif de lutter contre l'étalement urbain, de prévenir la consommation excessive des espaces naturels et agricoles et de maintenir un équilibre entre les espaces urbains et ruraux.²³ A cette fin, il détermine les limites de l'urbanisation et favorise la préservation de ceintures vertes, d'espaces naturels et de zones

²¹ *Drobenko*, note 1, p. 50.

²² *Drobenko*, note 1, p. 50.

²³ *Drobenko*, note 1, p. 50.

non bâties autour des villes. Ces espaces jouent un rôle essentiel dans l'atténuation des effets du changement climatique en favorisant la biodiversité, la régulation thermique, l'absorption du dioxyde de carbone ainsi que la gestion des eaux pluviales.

III. Des modes d'intervention du droit d'urbanisme dans la lutte contre le changement climatique

Le droit de l'urbanisme intervient, par l'intermédiaire de l'Etat, dans la lutte ou l'atténuation des effets du changement climatique de deux manières. La première, en tant qu'urbanisme normatif. Par ce mécanisme, l'Etat se doit d'intervenir par l'intermédiaire de services techniques pour gérer l'espace, mais aussi pour définir des normes qui s'appliqueront à tous les niveaux.²⁴ La seconde, en tant qu'urbanisme opérationnel. Celui-ci est défini comme « un ensemble d'actions, conduites ou contrôlées par les pouvoirs publics, qui peuvent avoir pour objet la fourniture de terrains équipés (aménagement), la construction de bâtiments ou le traitement des bâtiments existants (rénovation, restauration, réhabilitation). Les types d'actions sont variés.²⁵

Les deux mécanismes ci-dessus du droit de l'urbanisme s'appliquent à travers certains moyens tels que :

1. La réglementation de la vie en ville

Le droit de l'urbanisme est un droit décentralisé. Il régit et réglemente la vie des personnes humaines dans une ville donnée. Ainsi, l'essentiel des règles applicables en matière d'urbanisme est défini au niveau local. Néanmoins, les documents de l'urbanisme doivent respecter les dispositions nationales en la matière. C'est ainsi que les règles de l'urbanisme prises dans la ville de Lubumbashi peuvent ne pas être les mêmes que celles des autres villes.

2. Les autorisations de l'administration urbaine

En ville, toute occupation ou aménagement de l'espace doit faire objet d'une autorisation. En général, une autorisation de l'administration urbaine est nécessaire pour effectuer des constructions ou des aménagements. Il existe plusieurs types d'autorisations, dont les plus usuelles sont :

- Le permis de construire;
- Le permis d'aménager;
- Le permis de démolir, etc.

²⁴ Guillot et Darnanville, note 6, p. 45.

²⁵ Guillot et Darnanville, note 6, p. 75.

3. L'action foncière

Le droit de l'urbanisme confère les prérogatives de puissance publique aux autorités administratives afin qu'elles accomplissent des missions d'intérêt général. Ces prérogatives sont :

- *L'expropriation pour cause d'utilité publique* : elle permet à l'administration d'obliger le propriétaire d'un bien immobilier à le lui céder pour un intérêt général, notamment dans la création d'espace vert.²⁶
- *Le droit de préemption* : il s'agit d'un droit de priorité dont bénéficie une collectivité et qui lui permet d'évincer l'acquéreur d'un bien mis en vente.²⁷

En définitive, ainsi qu'il ressort des développements qui précèdent, le droit de l'urbanisme constitue un instrument juridique essentiel pour organiser l'occupation des sols et encadrer le développement urbain. Par les mécanismes de planification qu'il met en œuvre, il favorise une utilisation durable de l'espace et contribue, aux côtés d'autres politiques publiques, à la prévention et à l'atténuation des effets du changement climatique.

Dès lors, la question se pose de savoir dans quelle mesure le droit de l'urbanisme peut constituer un instrument efficace d'atténuation des effets du changement climatique dans ville de Lubumbashi.

C. Le droit de l'urbanisme : quelle réponse au changement climatique dans la ville de Lubumbashi?

Après avoir mis en évidence la finalité des règles du droit de l'urbanisme au regard des causes et des conséquences du changement climatique, il convient à présent d'examiner les actions, c'est-à-dire les mesures susceptibles d'être mises en œuvre pour lutter contre ce phénomène dans le contexte de la ville de Lubumbashi. Au préalable, il importe toutefois de préciser ce qu'il convient d'entendre par « changement climatique », afin de délimiter le cadre conceptuel de cette étude.

I. Le changement climatique : *Quid?*

Le changement climatique est sans doute aujourd'hui reconnu comme l'un des principaux défis environnementaux mondiaux et fait l'objet d'une attention médiatique croissante.²⁸ Selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le changement climatique correspond à une modification durable de l'état du climat, caractérisée par des changements de la moyenne et/ou de la variabilité de ses propriétés sur plusieurs décennies ou davantage. Ces changements peuvent résulter de processus naturels,

26 Auby, *Périnet-Marquet et Noguellou*, note 10, p. 357.

27 Auby, *Périnet-Marquet et Noguellou*, note 10, p. 358.

28 *Johann Dupuis*, *S'adapter au changement climatique*, Ed. Alphil-Presses universitaires suisses, 2015, p. 10.

mais les modifications persistantes de la composition de l'atmosphère et de l'utilisation des terres liées aux activités humaines constituent désormais le principal facteur explicatif.²⁹

Les observations climatiques les plus récentes confirment sans équivoque que les activités humaines, principalement par les émissions de gaz à effet de serre, sont responsables du réchauffement de la planète. La température moyenne de la surface du globe a augmenté d'environ 1,1°C sur la période 2011-2020 par rapport à la période préindustrielle 1850-1900, tandis que des changements généralisés sont observés dans l'atmosphère, les océans, la biosphère, etc. L'élévation du niveau moyen des mers, le recul des glaciers, la diminution de la couverture neigeuse et l'intensification de nombreux événements climatiques extrêmes constituent des preuves convergentes de cette évolution (GIEC, 2023).

Les projections climatiques montrent que l'ampleur du réchauffement futur dépendra directement des trajectoires d'émissions de gaz à effet de serre. Les fortes émissions conduiraient à des perturbations climatiques beaucoup plus importantes, accompagnées d'une augmentation significative des risques pour les écosystèmes, les ressources naturelles et les sociétés humaines (GIEC, 2023). Le GIEC (2023) souligne que des réductions rapides, profondes et durables des émissions de gaz à effet de serre sont indispensables pour limiter l'ampleur du changement climatique et réduire les risques associés.

Il sied de noter que trois termes sont souvent utilisés pour désigner la même réalité, à savoir : dérèglement, changement ou réchauffement climatique. Nous utiliserons indistinctement les trois termes pour exprimer la même chose.

Face aux conséquences néfastes du changement climatique, des mesures urgentes, appropriées et durables s'imposent, en particulier dans le contexte de ville de Lubumbashi, une ville minière émettrice de gaz à effet de serre. Dès lors, quelles mesures peuvent être mises en œuvre pour lutter contre le changement climatique dans cette ville? Plus précisément, dans quelle mesure le droit de l'urbanisme est-il susceptible de contribuer à la prévention et à l'atténuation de ses effets?

Pour répondre à ces interrogations, il convient d'analyser les différents modes d'occupation du sol dans la ville de Lubumbashi, étant entendu que la présente étude n'aborde cette problématique que sous l'angle de l'occupation et de l'aménagement de l'espace.

II. De modes d'attribution du sol dans la ville de Lubumbashi

L'occupation du sol dans la ville de Lubumbashi obéit aux règles édictées par la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime de sûretés telle que modifiée et complétée par les textes subséquents.

Pour organiser la gestion des terres de la République Démocratique du Congo, le législateur subdivise les terres en circonscriptions foncières³⁰ comme entité administrative

29 GIEC. (2023), Changements climatiques 2023 : Rapport de synthèse, in <https://doi.org/10.59327/I PCC/AR6-9789291691647>

30 C'est ce qui ressort du prescrit des articles 222 et 223 de la loi foncière. L'article 222 dispose : « Pour l'application du régime foncier, le territoire national est divisé en circonscriptions foncières

des terres, lesquelles sont administrées par un Conservateur des titres immobiliers. Les terres subdivisées en circonscriptions foncières comprennent, à leur tour, deux domaines, à savoir, le domaine public et le domaine privé selon leur mode de gestion. Les terres du domaine public de l'Etat sont inconcessibles aux particuliers, c'est-à-dire sont hors commerce; alors que celles du domaine privé sont concessibles aux particuliers. Etant concessibles, les terres du domaine privé de l'Etat sont classifiées en terres urbaines, en terres rurales et en terres des communautés locales.³¹ Il convient de préciser que la présente réflexion porte exclusivement sur les terres urbaines, et plus particulièrement sur celles de la ville de Lubumbashi.

Dès lors, avant d'analyser comment la concession des terres urbaines peut contribuer à la réduction des effets du changement climatique, il convient d'aborder le mode d'acquisition desdites terres.

1. Procédure légale d'acquisition d'une concession sur une terre urbaine en droit congolais³²

En République démocratique du Congo, le sol appartient exclusivement à l'Etat. Les particuliers ne peuvent acquérir qu'un droit de jouissance sur une concession foncière dans les conditions fixées par la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, telle que modifiée notamment par les lois n° 80-008 du 18 juillet 1980 et n° 25/062 du 30 décembre 2025.

L'octroi d'une concession sur une terre urbaine est soumis à une procédure administrative destinée à garantir la régularité de l'attribution, la sécurité juridique des droits du concessionnaire ainsi que le respect des règles d'urbanisme. Cette procédure se présente brièvement comme suit :

1^{ère} étape : l'introduction de la demande

Toute personne physique ou morale souhaitant obtenir une concession introduit une demande auprès de l'autorité foncière compétente, qui en vérifie la recevabilité au regard de la législation foncière, de l'aménagement du territoire et des règles d'urbanisme.

dont le président de la république détermine le nombre et les limites ». Et l'article 223, alinéa 1 ajoute : « Chaque circonscription est administrée par un fonctionnaire appelé conservateur des titres immobiliers (...) ».

31 Article 2 de l'ordonnance n° 74-148 du 2 juillet 1974 portant mesures d'exécution de la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés.

32 Nous analysons cette procédure en détail dans une autre étude : De la résiliation d'office du contrat de location en Droit congolais, in <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/2363-6262-2022-4/kas-african-law-study-library-jahrgang-9-2022-heft-4>.

2^{ème} étape : la vérification de la disponibilité de la parcelle

L'administration s'assure que le terrain relève du domaine susceptible d'être concédé, qu'il n'est grevé d'aucun droit antérieur et qu'il est compatible avec les documents de planification urbaine et les opérations de lotissement approuvées.³³

3^{ème} étape : le mesurage et le bornage

Le service du Cadastre procède au mesurage, au bornage et à la délimitation de la parcelle.³⁴ La réforme de 2025 renforce cette phase par la modernisation du cadastre, la numérisation des données foncières et la création d'un registre national des titres fonciers et immobiliers, afin d'améliorer la traçabilité des parcelles et la sécurité des transactions.

4^{ème} étape : l'instruction du dossier

Les services compétents vérifient que les conditions légales d'octroi sont réunies.³⁵ Alors que la pratique issue de la loi de 1973 faisait souvent intervenir un contrat de location préalable, le réforme de 2025 privilégie désormais la transparence de la procédure, la régularité de l'instruction administrative et le contrôle de la mise en valeur effective de la concession.

5^{ème} étape : le contrôle de la mise en valeur

Lorsque la loi l'exige, les services techniques constatent la mise en valeur effective de la concession afin de prévenir la rétention spéculative des terres et d'assurer leur affectation conforme à leur destination économique et sociale.³⁶ La réforme de 2025 renforce également ces mécanismes de contrôle.

6^{ème} étape : la conclusion du contrat et l'établissement du certificat d'enregistrement

Une fois les conditions légales remplies, l'autorité compétente conclut le contrat de concession et le Conservateur des titres immobiliers établit le certificat d'enregistrement, seul titre authentique constatant et rendant opposable le droit de jouissance immobilière.³⁷ La réforme de 2025 consolide la sécurité juridique de ce titre grâce à la numérisation des registres, à la création d'un registre national des titres fonciers et immobiliers, au renforcement de la traçabilité et à l'introduction de sanctions contre les fraudes foncières et les doubles attributions.

Ainsi, la sécurité du droit de jouissance repose désormais non seulement sur le certificat d'enregistrement, mais également sur l'ensemble des mécanismes de publicité foncière, de contrôle et de gouvernance instaurés par la réforme de 2025.

33 Article 63 de la loi foncière et les articles 3 à 5 de l'ordonnance n°74-148 portant mesures d'exécution de ladite loi.

34 Article 68 de la loi foncière et article 1^{er} du Décret du 20 juin 1960 sur le mesurage et bornage des terres.

35 Articles 58, 144 et 154 de la loi foncière.

36 Articles 58, 157, 162 de la loi foncière et article 8 de l'ordonnance portant mesures d'exécution de ladite loi.

37 *Lukombe Nghenda*, Droit civil. Les biens, Kinshasa 2003, pp. 973 et ss.

2. Des limites de la procédure légale d'acquisition de terre

En dépit de son encadrement légal, la procédure d'acquisition des terres en République démocratique du Congo demeure largement inefficace. Cette situation résulte principalement de la coexistence de deux régimes d'attribution foncière institués par le législateur. D'une part, les terres urbaines relèvent du régime légal et sont soumises à une procédure administrative d'attribution. D'autre part, les autorités coutumières continuent de gérer les terres conformément aux usages et coutumes locales. En pratique, cette dualité permet l'attribution coutumière de terrains situés dans des zones urbaines pourtant soumises au régime légal, créant ainsi une insécurité juridique préjudiciable à l'aménagement du territoire.³⁸

Comme l'observe la doctrine, une véritable rupture s'est instaurée entre le droit positif et la réalité foncière. Alors que la loi affirme la domanialité des terres et la compétence de l'Etat en matière de gestion foncière, les communautés locales continuent d'exercer des prérogatives coutumières sur ces mêmes terres. Cette contradiction est aggravée par l'absence de l'ordonnance présidentielle prévue pour déterminer les modalités d'exercice des droits de jouissance des communautés locales. Ce vide juridique entretient une ambiguïté persistante quant au régime applicable aux terres concernées.³⁹

Cette superposition des régimes légal et coutumier constitue l'un des principaux obstacles à une gestion rationnelle du foncier dans la ville de Lubumbashi. En reconnaissant simultanément les prérogatives de l'administration foncière et celles des autorités traditionnelles, sans organiser leur articulation, le législateur a favorisé l'émergence de deux ordres juridiques concurrents régissant les mêmes terres du domaine privé de l'Etat. Cette situation engendre de nombreux conflits fonciers, compromet l'effectivité des documents d'urbanisme et favorise une urbanisation anarchique, aux conséquences particulièrement néfastes pour l'environnement.

A cette difficulté s'ajoute l'absence de règles précises encadrant le passage des terres rurales au domaine urbain. Sous l'effet de l'expansion de la ville de Lubumbashi, des terres initialement concédées selon les règles coutumières sont progressivement intégrées au tissu urbain sans planification préalable ni respect des normes urbanistiques et environnementales. Les lotissements réalisés sur ces terrains échappent souvent à tout contrôle administratif, ce qui favorise l'étalement urbain, la disparition des espaces verts et la dégradation du cadre de vie.

Les insuffisances du système sont également illustrées par les nombreuses irrégularités observées dans la pratique. Les autorités coutumières peuvent concéder plusieurs fois une même parcelle sans qu'aucun mécanisme de publicité foncière ne permette de prévenir ces situations. Lorsque l'un des acquéreurs obtient ultérieurement un titre foncier régulier, il bénéficie de la protection de la législation, au détriment des premiers acquéreurs dépourvus

38 *Mafikiri Tshongo*, La problématique foncière au KIVU montagneux, Cahiers du Cidep 21 (1994), pp. 20-21, cité par Kifwabala Tekilazaya, Droit civil : Les biens. Les droits réels fonciers, Tome 1, 2^{ème} éd., Lubumbashi 2015, pp.18-19.

39 *Kifwabala Tekilazaya*, note 30, p.17.

de titre. Cette alimente un contentieux foncier particulièrement abondant et fragilise la sécurité juridique des transactions immobilières.

Les enquêtes menées auprès des circonscriptions foncières de Lubumbashi/Ouest et Lubumbashi/Plateau confirment ces constats. Elles révèlent que les conflits les plus fréquents concernent les doubles attributions, les occupations illégales, les troubles de jouissance et les empiètements. Ces litiges trouvent notamment leur origine dans les ambiguïtés de la législation, l'insuffisance des moyens de l'administration foncière, la faiblesse de la rémunération des agents publics, le manque de formation des autorités coutumières ainsi que les ingérences de certaines autorités administratives dans la gestion foncière.

En définitive, les insuffisances de la législation foncière congolaise compromettent l'effectivité du droit de l'urbanisme. En favorisant une occupation désordonnée des sols, elles contribuent à une urbanisation non maîtrisée, incompatible avec les exigences d'un aménagement durable du territoire et, par conséquent, avec les objectifs de prévention et d'atténuation des effets du changement climatique.

III. L'occupation du sol dans la ville de Lubumbashi à l'heure du changement climatique

En dépit de l'existence d'une procédure légale d'acquisition des terres urbaines, dont l'application demeure largement défaillante, l'occupation du sol dans la ville de Lubumbashi reste problématique et ne favorise nullement l'atténuation des effets du changement climatique.

En effet, la ville ne semble pas disposer d'une politique foncière et urbanistique efficace. Les terres libres, qu'elles relèvent du domaine privé ou du domaine public de l'Etat, sont progressivement cédées ou concédées à des particuliers qui les bâtissent sans considération suffisante pour les exigences d'un aménagement durable. Cette situation se traduit notamment par la disparition progressive des espaces verts, comme en témoignent les constructions réalisées devant l'hôtel Pullman Grand Karavia, à l'hôpital Sendwe, au parc des étudiants jouxtant le Centre de Recherche Agro-alimentaire de Lubumbashi (CRAA) ou encore dans l'enceinte du bâtiment du 30 Juin.

Le même constat s'impose en matière d'habitat. Les constructions sont fréquemment réalisées sans respect des règles d'urbanisme, souvent sans permis de construire, et privilégient la rentabilité économique au détriment de la qualité du cadre de vie. Les parcelles sont entièrement bâties, laissant peu, voire aucun espace destiné à la ventilation, aux plantations ou aux espaces verts. L'horticulture à vocation ornementale demeure marginale, en raison d'une culture urbaine peu favorable à la préservation de la végétation.

Ainsi, l'occupation actuelle du sol à Lubumbashi révèle les limites de la gouvernance urbaine et compromet les objectifs de protection de l'environnement ainsi que de lutte contre le changement climatique. Face à ce constat, il apparaît indispensable de repenser le droit de l'urbanisme afin qu'il constitue un véritable instrument de planification territoriale et de résilience climatique. Les développements qui suivent proposent, à cet égard,

quelques pistes de réflexion susceptibles de contribuer à une gestion plus durable de l'espace urbain.

IV. Le droit de l'urbanisme face au changement climatique dans la ville de Lubumbashi : pistes pour une ville durable et écologique

A l'instar des autres grandes agglomérations, la ville de Lubumbashi est confrontée aux effets du changement climatique. Toutefois, elle ne doit pas être considérée uniquement comme une victime de ce phénomène. Grâce à une politique foncière et urbanistique adaptée, elle peut également devenir un acteur majeur de la prévention et de l'atténuation de ses effets. Il apparaît dès lors indispensable d'adopter un cadre normatif intégrant les exigences de protection de l'environnement dans les politiques d'occupation du sol.

A cette fin, les mesures suivantes pourraient être envisagées :

- *Préserver et développer les espaces verts*, notamment par leur classement, leur protection juridique et, si nécessaire, par le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique en vue de créer de nouveaux espaces verts.
- *Imposer, lors de toute opération de lotissement*, la réservation d'espaces verts d'intérêt collectif, assortie de sanctions dissuasives en cas de spoliation, particulièrement lorsque celle-ci est imputable à des agents publics.
- *Rendre obligatoire, pour toute construction*, le maintien d'une superficie minimale non bâtie destinée à la plantation d'arbres, aux espaces verts et à la ventilation naturelle des parcelles.
- *Renforcer le contrôle des constructions* en sanctionnant les édifications réalisées sans permis de construire ou en violation des règles d'urbanisme.
- *Mettre fin aux morcellements abusifs* des parcelles destinées à maximiser la rentabilité foncière au détriment de la qualité du cadre de vie et de l'équilibre urbanistique.
- *Développer un vaste programme de reboisement urbain*, notamment par la plantation systématique d'arbres le long des avenues, des boulevards et de principaux espaces publics, compte tenu de leur rôle reconnu dans la régulation thermique, la séquestration du carbone et l'amélioration de la qualité de l'air.
- *Incriminer la destruction ou la cession irrégulière des espaces verts* et prévoir des sanctions pénales et administratives proportionnées afin d'assurer leur protection effective.
- *Délimiter clairement le périmètre urbain* afin de maîtriser l'expansion de la ville, de préserver les terres rurales et d'assurer une planification cohérente de l'urbanisation.

Ces propositions illustrent le rôle déterminant que le droit de l'urbanisme peut jouer dans la transition écologique de la ville de Lubumbashi. Leur mise en œuvre permettrait de promouvoir un développement urbain plus durable, conciliant les exigences de protection de l'environnement, de qualité du cadre de vie et de lutte contre les effets du changement climatique.

D. Conclusion

L'évolution des sociétés impose une adaptation constante des modes d'occupation et d'aménagement de l'espace. A cet égard, la ville de Lubumbashi, fortement marquée par son développement industriel et minier, est aujourd'hui confrontée aux défis posés par le changement climatique. Pourtant, l'analyse de son organisation urbaine révèle les limites des politiques foncières et urbanistiques actuelles, caractérisées notamment par une urbanisation peu maîtrisée, la régression des espaces verts et une faible prise en compte des impératifs environnementaux.

Dans ce contexte, le droit de l'urbanisme apparaît comme un instrument privilégié pour promouvoir un développement urbain durable. En encadrant l'occupation des sols, en protégeant les espaces verts et en intégrant les exigences environnementales dans les politiques d'aménagement, il est susceptible de contribuer de manière significative à la prévention et à l'atténuation des effets du changement climatique.

La présente réflexion avait précisément pour objectif de mettre en évidence cette contribution. Après avoir analysé les fondements et les finalités du droit de l'urbanisme, elle a examiné les causes et les conséquences du changement climatique avant d'identifier les insuffisances de l'occupation du sol dans la ville de Lubumbashi et de proposer quelques pistes de réforme susceptibles de favoriser une gouvernance urbaine plus respectueuse de l'environnement. Ces propositions visent à alimenter la réflexion sur l'adaptation du droit de l'urbanisme aux nouveaux défis climatiques et à promouvoir un cadre de vie plus sain et plus durable pour les générations présentes et futures.

Responsabilité délictuelle et atteinte à la qualité de l'air : fondements juridiques et enjeux en droit congolais

Par Deogracias Bilo*

Résumé

La qualité de l'air constitue un enjeu environnemental et sanitaire majeur, particulièrement en République Démocratique du Congo où aucun texte spécifique ne protège juridiquement l'air. Ce vide législatif soulève la question de l'efficacité des mécanismes juridiques existants, notamment en droit privé, pour pallier cette lacune. L'étude explore la responsabilité délictuelle comme outil alternatif de protection de l'air, en analysant la reconnaissance progressive de l'air comme intérêt juridiquement protégé et en examinant les conditions, limites et perspectives de la responsabilité civile dans ce contexte. Malgré les difficultés probatoires et les limites procédurales, la responsabilité délictuelle peut jouer un rôle transitoire pour réparer les préjudices liés à la pollution atmosphérique. En outre, une réforme législative s'avère indispensable pour garantir une protection effective et spécialisée. Cet article invite ainsi à repenser la place du droit privé dans la lutte contre la dégradation de l'air en RDC.

Abstract

Air quality is a major environmental and public health issue, particularly in the Democratic Republic of the Congo, where no specific legislation provides legal protection for air. This legislative gap raises the question of the effectiveness of existing legal mechanisms—particularly under private law—in addressing this shortfall. This study explores tort liability as an alternative tool for protecting air quality by analyzing the gradual recognition of air as a legally protected interest and by examining the conditions, limitations, and prospects for civil liability in this context. Despite evidentiary challenges and procedural limitations, tort liability can play a transitional role in providing redress for damages related to air pollution. Furthermore, legislative reform is essential to ensure effective and specialized protection. This article thus calls for a reevaluation of the role of private law in combating air pollution in the DRC.

* Assistant à la Faculté de droit de l'Université de Kikwit (RD Congo) ; E-Mail : deobilobrando@gmail.com.

Introduction

L'air en tant que ressource vitale et bien commun par excellence joue un rôle fondamental dans le maintien de la vie humaine, animale et végétale. La qualité de l'air constitue un problème sanitaire majeur dans les zones urbaines ces dernières années. Les activités humaines rejettent un grand nombre de substances polluantes dans l'atmosphère qui ont un impact direct sur le changement climatique et la santé humaine. Ces activités entraînent une dégradation des écosystèmes.¹ Les activités anthropiques telles que le trafic automobile, les activités industrielles, et l'urbanisation massive sont considérées comme les principales sources d'émissions de polluants gazeux et particulaires dans l'air.

Pourtant, en République Démocratique du Congo (RDC), sa protection juridique demeure largement marginalisée. A ce jour, aucun texte législatif spécifique ne traite de manière claire et détaillée de la qualité de l'air ou des atteintes qui peuvent lui être portées. Cette carence normative survient dans un contexte marqué par l'urbanisation galopante, l'essor des activités industrielles et la multiplication des sources de pollution atmosphérique, notamment dans les grandes agglomérations comme Kinshasa, Lubumbashi ou ailleurs.

Face à cette absence de réglementation sectorielle, une question fondamentale se pose : le droit privé, notamment par le biais de la responsabilité délictuelle, peut-il constituer un instrument alternatif et efficace de protection de l'air ? Cette interrogation s'inscrit dans une approche juridique pragmatique, visant à explorer les mécanismes existants pour pallier le vide législatif en matière d'environnement, et en particulier concernant l'air.

En droit civil, entendu comme l'ensemble des règles juridiques actuellement en vigueur et régissant les rapports privés des individus, tout fait de l'homme qui cause dommage à autrui et dont résultent des préjudices, engendre au bénéfice de la victime le droit d'obtenir réparation intégrale à charge du responsable de la faute.²

La responsabilité délictuelle, consacrée par l'article 258 du décret du 30 juillet 1888 portant des contrats ou des obligations conventionnelles, autrement appelé code civil congolais livre III, impose à toute personne qui cause un dommage à autrui l'obligation de le réparer. Ce mécanisme, historiquement conçu pour protéger les droits individuels, peut-il aujourd'hui s'adapter à la protection des biens environnementaux, immatériels et diffus comme l'air ? Quels sont ses fondements, ses limites, et ses perspectives d'évolution dans un Etat de droit en construction environnementale comme la République Démocratique du Congo ?

- 1 Julien Eymard Bahino Dagaud, Analyse de la qualité de l'air dans les zones urbaines en Afrique : caractérisation de la pollution gazeuse des espèces chimiques NO₂, SO₂, HNO₃ et O₃ à Abidjan et Cotonou, thèse de doctorat, université Félix Houphouët-Boigny, 2018, p. 1.
- 2 Gédéon-Paul Kalonji Mukendi, Le droit Congolais de la responsabilité civile délictuelle et la réparation du préjudice corporel : nécessité de réforme de l'article 258 du décret du 30 juillet 1888 portant des contrats ou des obligations conventionnelles, in Cahiers Africains des droits de l'homme et de la Démocratie ainsi que du Développement durable, 26^{ème} année, numéro 76, volume 2, juillet-septembre 2022, p. 2.

Pour répondre à ces interrogations, le présent article s'articule autour de deux grands axes principaux : d'une part, la reconnaissance progressive de l'air comme intérêt juridiquement protégé (A), et d'autre part, l'analyse du rôle de la responsabilité délictuelle comme mécanisme subsidiaire de protection de l'air (B).

A. La reconnaissance progressive de l'air comme intérêt juridiquement protégé

En République Démocratique du Congo, l'absence d'un cadre normatif spécifique consacré à la protection de l'air met en évidence un vide juridique préoccupant, malgré l'importance croissante des enjeux environnementaux. Face à cette carence législative, le droit privé, et plus particulièrement le régime de la responsabilité civile tel que consacré par l'article 258 du code civil livre III, offre une voie de recours permettant d'esquisser une reconnaissance indirecte mais effective de l'air comme intérêt juridiquement protégé. Ce point s'attache à analyser cette dynamique émergente et les perspectives qu'elle ouvre en matière de protection de l'air par le biais du droit commun.

1. Le vide juridique spécifique relatif à la protection de l'air en RDC.

1. L'absence spécifique d'une législation sectorielle

a) L'absence d'un texte législatif dédié à la qualité de l'air en droit positif Congolais

Au même titre que l'eau, l'air est un élément vital. Chaque homme respire chaque jour plus de 15.000 litres d'air. La pollution est d'autant plus préoccupante qu'à l'inverse de l'eau et du sol, il n'existe guère de moyens pour dépolluer et retraiter l'air. La dégradation de la qualité de l'air ne cesse de s'aggraver pour devenir un problème de santé publique.³

En République Démocratique du Congo, l'air n'est pas, en tant que tel, l'objet d'un encadrement normatif précis. Contrairement à d'autres composantes de l'environnement telles que l'eau, la faune ou la flore, qui bénéficient d'une protection explicite dans certains textes réglementaires, l'air ne fait l'objet d'aucune loi spécifique. Cette absence législative contraste avec les recommandations internationales, notamment celles de l'organisation mondiale de la santé (OMS), qui encourage les Etats à adopter des normes de qualité de l'air en raison de ses effets directs sur la santé publique.

La loi N°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement aborde d'une manière globale les atteintes à l'environnement sans pour autant consacrer un régime juridique autonome à la protection de l'air. En outre, elle ne fixe ni le seuil d'émission, ni standards de qualité atmosphérique, rendant ainsi difficile toute action de prévention ou de sanction en matière de pollution de l'air.

3 Gaston Kalambay Lumpungu et Paulin Munene Yamba-Yamba, Droit congolais de l'environnement, Paris 2020, p. 309.

b) Les tentatives non abouties d'encadrement normatif environnemental

Des initiatives politiques et administratives ont été amorcées, notamment à travers les stratégies nationales de développement durable et les engagements internationaux souscrits par la RDC, tels que l'accord de Paris sur le climat. Toutefois, ces engagements restent souvent d'ordre pragmatique et peu contraignants sur le plan juridique interne. L'absence de transcription, mieux transposition effective de ces engagements en normes contraignantes contribue au vide législatif et empêche une réponse juridique appropriée aux atteintes à l'atmosphère.

2. Des normes générales aux contours flous

a) La constitution et la protection de l'environnement : une base insuffisante

La constitution de la RDC, en son article 53, reconnaît à toute personne le droit de vivre dans un environnement sain et impose à l'Etat l'obligation de protéger l'environnement. Si cette disposition constitutionnelle constitue un fondement important pour une action en faveur de l'environnement, elle reste d'une portée générale.

Elle n'identifie pas explicitement l'air comme un élément spécifique à protéger, ni ne prescrit de mécanismes juridiques concrets pour garantir ce droit. Il en est de même de l'article 47 de la loi cadre n° 11/009 du 09 juillet 2011 précitée qui dispose que Toute personne a le droit de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé. Son dernier alinéa dispose qu'un décret délibéré en Conseil des ministres fixe les normes d'émission dans l'air. Malheureusement, ce dernier alinéa qui prévoyait la possibilité de fixation des normes d'émission des polluants dans l'air a été supprimé par l'ordonnance-loi N° 23/007 du 03 Mars 2023 modifiant et complétant la loi n° 11/009 du 9 Juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.

En l'absence d'une loi spécifique sur la qualité de l'air, la constitution fournit donc un socle symbolique et normatif, mais difficilement mobilisable dans le cadre d'un contentieux environnemental précis. En effet, sans législation d'application, les droits constitutionnels à l'environnement sain restent souvent théoriques et peu justiciables.

b) Le droit civil et le droit de l'environnement comme cadres supplétifs de protection de l'air

Le praticien du droit peut face à ce vide, être tenté de recourir à d'autres branches du droit pour envisager une protection indirecte de l'air. Le droit de l'environnement, tel qu'organisé par la loi n°11/009 précitée, bien qu'insuffisamment opérationnalisé, fournit certains principes généraux, comme le principe de précaution ou celui du pollueur-payeur, susceptibles d'être invoqués pour soutenir une action en justice. Le droit de l'environnement comprend donc toutes les règles découlant des traités et coutumes internationaux et des constitutions et autres actes législatifs ou réglementaires nationaux concourant à

protéger l'environnement contre toute dégradation insupportable. Ainsi, les sources de ce droit sont variées. Elles sont d'origine internationale (*accords internationaux, coutume internationale*) ou interne (*constitutions, diverses lois, parfois transversales ou sectorielles, et textes réglementaires*).⁴

Au niveau du droit interne, justement, plusieurs constitutions en Afrique contiennent des dispositions sur la protection de l'environnement et les ressources naturelles ou sur le droit à un environnement sain. Ces dispositions contribuent ainsi à renforcer l'ancrage constitutionnel du droit de l'environnement.

Le chapitre 8 du programme Action 21 de l'ONU, qui porte sur l'intégration du processus de prise de décisions sur l'environnement et le développement, préconise la mise en place d'un cadre juridique au niveau de chaque État, tout en admettant que des lois et réglementations adaptées à la situation particulière de chaque pays figurent parmi les instruments les plus importants pour assurer l'application des politiques de l'environnement et du développement, non seulement en raison de leur caractère obligatoire mais aussi de par leur effet normatif sur la planification économique et les instruments du marché « Action 21, § 8.13 ».

C'est d'ailleurs dans ce sens que le droit est indissociable de la protection de l'environnement parce qu'il est étroitement lié à toute forme de protection.⁵

Par ailleurs, le droit civil, en particulier la responsabilité délictuelle, offre un cadre plus pragmatique pour agir contre les atteintes causant un dommage identifiable à une personne ou à un groupe déterminé. Dans ce contexte, l'air, bien qu'immatériel et collectif, peut être considéré comme un intérêt juridiquement protégé dès lors que sa dégradation entraîne un préjudice réparable.

C'est dans ce même ordre d'idée que Mathilde soutient que La responsabilité civile environnementale devrait s'entendre de l'obligation pour toute personne privée de réparer le préjudice causé à autrui qui résulte d'une atteinte à l'environnement.⁶

II. L'émergence de l'air comme bien juridique protégé en droit privé

1. La notion de bien commun et son évolution doctrinale

a) L'air comme res communis dans la tradition juridique

Dans la tradition juridique romano-civiliste, l'air est parmi les res communes, c'est-à-dire les choses qui, par nature, n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous (*comme l'eau, la mer ou la lumière du soleil*). Cette classification a pour conséquence que

4 Emmanuel D. Kam Yogo, Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique, Québec 2018, p. 2.

5 Maurice Kamto, Droit de l'environnement en Afrique, Paris 1996, p. 17.

6 Mathilde Hautereau-Boutonnet, « la responsabilité civile et pénale en matière environnementale : état des lieux et perspectives d'évolution », in : Sylvain Boucherand et Kathia Martin-Chenut (ed), Le rôle du droit dans la protection de l'environnement, Paris 2018, p. 27.

l'air n'est, en principe, ni appropriable, ni directement protégé par les règles classiques du droit des biens. Toutefois, cette neutralité juridique originelle est aujourd'hui remise en question à la multiplication des atteintes à la qualité de l'air.

La pollution atmosphérique par sa nature diffuse, invisible et souvent transfrontalière, met en lumière les limites de cette conception traditionnelle. Elle montre que l'air, bien qu'en principe non susceptible d'appropriation, peut faire l'objet de détériorations concrètes ayant des conséquences juridiques, économiques et sanitaires mesurables. Cela conduit la doctrine contemporaine à reconsidérer le statut juridique de l'air comme un bien nécessitant une protection spécifique, y compris à travers le droit privé.

b) Vers une subjectivisation du préjudice écologique

Le droit privé, et particulièrement la responsabilité civile, a longtemps été perçu comme centré sur la réparation des atteintes aux droits subjectifs (*vie, santé, propriété*). Cependant, les évolutions récentes du droit de l'environnement, en droit comparé notamment tendent à reconnaître un préjudice écologique pur, c'est-à-dire une atteinte à l'environnement indépendamment d'un intérêt humain immédiat.

Cette approche permet de considérer l'air non plus seulement comme un support d'intérêts privés, mais comme un objet digne de protection en lui-même. En droit congolais, bien que cette reconnaissance ne soit pas encore explicite, rien n'empêche, sur le plan théorique, d'ouvrir la voie à une subjectivisation du dommage environnemental, dès lors qu'il est possible de démontrer un préjudice concret causé par la dégradation de l'air.

2. L'intérêt à agir des victimes d'atteintes à la qualité de l'air

a) La reconnaissance des préjudices individuels liés à la pollution de l'air

En l'absence d'une législation spécifique sur la protection de l'air en RDC, les victimes de la pollution de l'air ne peuvent faire valoir leurs droits qu'en se fondant sur des mécanismes généraux de responsabilité civile. L'un des éléments centraux de cette action repose sur la reconnaissance d'un préjudice personnel, direct et certain.

Or, les atteintes à la qualité de l'air bien qu'impalpables, peuvent causer des dommages individualisés : maladies respiratoires ; troubles cardiovasculaires ; dégradations matérielles ; perte de jouissance d'un bien immobilier, etc. ces dommages, s'ils sont prouvés, peuvent ouvrir droit à la réparation sur base de l'article 258 du code civil congolais en combinaison avec l'article 68 de la loi cadre de 2011 sus évoquée.

Il appartient alors à la victime d'établir la réalité du préjudice, la faute de l'auteur (*par négligence, imprudence ou comportement anormal*) et le lien de causalité.

Malgré les difficultés probatoires, cette approche permet de rendre la pollution de l'air juridiquement visible, en transformant un dommage collectif et abstrait en atteintes individuelles concrètes et indemnissables.

b) La question du préjudice collectif et de l'action en représentation

Le caractère diffus et collectif de la pollution de l'air soulève la question de la représentation des intérêts collectifs devant les juridictions civiles. En l'état actuel du droit congolais, les actions collectives (*ou class actions*) ne sont pas expressément consacrées. Toutefois, certaines associations ou structures de la société civile, œuvrant pour la protection de l'environnement, pourraient se prévaloir d'un intérêt collectif suffisant pour agir en justice au nom des populations affectées. Ainsi, l'article 134 de la loi portant code forestier prévoit que les associations qui représentent des communautés locales ainsi que les organisations non gouvernementales nationales agréées qui contribuent à la réalisation de la politique gouvernementale en matière de l'environnement sont admis à exercer les droits reconnus à la partie civile concernant les faits constitutifs d'une infraction aux dispositions du code forestier et de ses mesures d'exécution, ou une atteinte aux accords et conventions internationaux ratifiés par la République Démocratique du Congo et qui cause préjudice directement ou indirectement aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre.

La loi relative à l'eau prévoit également une disposition similaire en disposant que toute personne physique ou morale, toute association représentative des communautés locales, ou toute organisation non gouvernementale nationale agréée œuvrant dans les domaines de la protection de l'environnement, de la gestion des ressources en eau ou du service public de l'eau, peut ester en justice contre toute violation des dispositions légales relatives à l'eau ou toute atteinte aux dispositions ratifiées par la République Démocratique du Congo, causant préjudice directement ou indirectement aux intérêts collectifs qu'elles défendent.⁷ Cet interventionnisme de la société civile sur la scène judiciaire à travers l'action en justice est perçu par Raphael Romi comme étant un contrôle que cette dernière exerce sur le respect des textes protecteurs de l'environnement. Pour que celle-ci (action) soit efficace poursuit-il, il faut d'abord que les citoyens soient informés correctement. C'est l'information et surtout l'information en temps utile qui permet un contrôle et un suivi par la société civile, qui passera souvent par l'accès au juge.⁸

L'intérêt à agir, dans ce cas, ne repose pas sur un préjudice personnel subi, mais sur la défense d'un bien commun, à savoir la qualité de l'air. Cette reconnaissance implicite d'un préjudice écologique d'intérêt général mériterait d'être formalisée dans la législation future en termes de réformes, afin de permettre une action plus efficace contre les pollueurs, et d'assurer une véritable protection de l'environnement atmosphérique dans une perspective collective.

7 Cf. article 108 de la loi n°15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau.

8 *Raphael Romi*, « Les mécanismes de contrôle et de suivi des mesures environnementales en droit comparé », in *Michel Prieur* et al (ed.), *Vers un nouveau droit de l'environnement ?*, Limoges 2003, p. 217.

B. La responsabilité délictuelle comme mécanisme subsidiaire de protection de l'air

Du point de vue traditionnel, la responsabilité civile (délictuelle) repose par la réunion de l'établissement triangulaire du dommage, du fait générateur ainsi que du lien de cause à effet entre ledit dommage et la faute.

I. Les conditions de mise en œuvre de la responsabilité délictuelle en cas d'atteinte à l'air

La responsabilité civile environnementale, qui se présente comme une obligation de répondre devant une juridiction d'un dommage environnemental et de le réparer, est avant tout une question d'ordre de procédure civile car une action en responsabilité civile peut échouer avant tout examen au fond. Le droit processuel de la responsabilité civile oblige que soient abordées les conditions relatives à l'action en justice en matière d'environnement (capacité, qualité et intérêt). Tout en ayant à l'esprit les contours et finalités de la responsabilité civile dans sa dimension classique, la notion de la responsabilité environnementale doit être bien cernée dans son contenu. Car, elle se présente comme un cadre juridique de renforcement de la responsabilité civile et, elle est, d'une grande nécessité à l'application du principe pollueur-payeur.⁹

1. La caractérisation de la faute dans le contexte environnemental

Il sied de noter avant toute chose que la responsabilité civile prévue par l'article 68 de la loi cadre de 2011 précitée est basée sur l'idée de la faute. En effet, la personne responsable n'engage sa responsabilité que lorsque ses activités causent dommages à l'environnement et à la santé en violation de la loi.

a) La faute par négligence ou imprudence dans les activités polluantes

En droit positif congolais, l'article 258 du code civil livre III impose à toute personne de réparer le dommage qu'elle cause par sa faute. Appliquée à la pollution de l'air, cette règle implique d'identifier une faute, même en, l'absence de texte spécifique. Il peut s'agir, par exemple, du manque de précaution dans l'émission de gaz toxiques, de la mauvaise gestion des déchets industriel, ou de la non-conformité aux normes techniques, même non contraignantes.

Dans ce contexte, la faute n'est pas nécessairement volontaire : elle peut résulter d'une négligence ou d'une imprudence dans le comportement de l'auteur. Et ici dans ce contexte, c'est le recours aux prescrits de l'article 259 du même code civil qui sera d'application. L'exploitant industriel qui ne prend pas les mesures nécessaires pour limiter ses émissions polluantes pourrait ainsi être tenu responsable sur le fondement de la responsabilité délict-

9 Kennedy Kihangi Bindu, *Traité du droit de l'environnement. Perspectives congolaises*, Genève 2022, p. 426.

tuelle classique. Cette responsabilité peut également résulter de l'inobservance dû à l'obligation préalable de soumission à une étude d'impact environnemental et social, assortie de son plan de gestion à tout projet de développement, d'infrastructures ou d'exploitation de toute activité industrielle, commerciale, agricole, forestière, minière, d'hydrocarbures, de cimenterie, de télécommunication ou autre susceptible d'avoir un impact sur l'environnement.¹⁰

b) La faute par violation d'une norme environnementale implicite ou explicite

Il sied de relever à ce stade que même si la RDC ne dispose pas de normes détaillées sur la qualité de l'air, il existe par ailleurs des principes environnementaux généraux, notamment ceux contenus dans la loi n°11/009 du 09 juillet 2011 qui peuvent être mobilisés pour établir une faute. La violation de ces principes (*par exemple, celui de précaution ou de prévention*) peut constituer une faute environnementale. Référentiels communs sur le plan international, ces principes sont très souvent repris dans les droits nationaux, que ce soit dans des règles législatives ou même constitutionnelles.

En effet, les principes de protection de l'environnement ont joué un rôle majeur dans le développement de la matière. Indépendamment de la reconnaissance de leur caractère obligatoire, laquelle fait souvent débat, ils ont grandement influencé la pratique des États, la négociation de règles conventionnelles, voire, plus ou moins implicitement, les décisions de justice internationale.¹¹ Par ces phénomènes de mimétisme, ces principes participent largement à la mondialisation du droit de l'environnement, et même dans une certaine mesure à une forme d'acculturation des droits de l'environnement nationaux.

Le phénomène témoigne de la force des normes internationales comme nouveau droit commun.¹² Ces principes de protection de l'environnement se situent d'amont en aval de la protection de l'environnement.¹³

En outre, certaines normes internationales ou standards techniques applicables (*par exemple ceux de l'OMS ou du programme des Nations Unies pour le développement*) peuvent servir de références auxiliaires pour caractériser un comportement fautif. Leur invocation devant les juridictions congolaises suppose cependant un effort d'interprétation et une ouverture du juge à des sources de droit non formellement intégrées dans le système national.

Toutefois, il est judicieux de relever que le droit international de l'environnement quant à lui se distingue par son caractère trop peu effectif. Pour le dire autrement, il paraît le

10 Cf. article 18 du Décret n° 14/019 du 02 août 2014 fixant les règles de fonctionnement des mécanismes procéduraux de la protection de l'environnement.

11 Kam Yogo, note 4, p. 7.

12 Jean-Louis Halperin, *Profils des mondialisations du droit*, Paris 2009, p. 233.

13 Jean-Marc Lavieille, *Les principes généraux du droit international de l'environnement et un exemple : le principe de précaution*, cours de master en droit international et comparé de l'environnement, Université de Limoges, 2016, p. 4.

plus souvent incapable de produire les effets qui lui ont été assignés ou les comportements qu'il souhaiterait inciter.¹⁴ De fait, il souffre de l'insuffisance des moyens de contrôle de son application et de la faiblesse des sanctions en cas de non-respect de ses normes.¹⁵

A l'origine, les sanctions infligées dans l'ordre international relèvent de la justice privée entre États. Encore aujourd'hui, en témoignent par exemple les rapports actuels entre la Russie et l'Union européenne : régis par une forme de loi du talion, ils entraînent les parties dans une spirale infinie de mesures et de contre-mesures (*mesures diplomatiques, mesures économiques, mesures restrictives, etc.*).¹⁶

Certes, de nouveaux mécanismes de contrôle se sont développés, afin d'éviter les risques de conflits, notamment armés. Toutefois, même dans ce cadre, le droit international public préfère une approche coopérative à une approche punitive. Le droit international de l'environnement ne déroge pas à ce constat : rares sont les conventions internationales environnementales qui prévoient de véritables mécanismes de sanctions.

Et à en croire S. Henry, en matière environnementale, les États se montrent plus réticents qu'ailleurs à reconnaître la compétence de mécanismes tiers pour connaître de leurs litiges.¹⁷

2. La démonstration du dommage et du lien de causalité

La responsabilité environnementale, à l'instar de la responsabilité en droit civil, suppose la réunion de trois éléments : le fait générateur de réparation ou la faute, le dommage ou préjudice et le lien de causalité ou l'exigence de la cause à effet. Tout en considérant la nécessité du préjudice pour qu'il y ait responsabilité civile, la faute apparaît ici comme un élément constitutif de la responsabilité à établir.¹⁸

a) Les difficultés techniques liées à la preuve du dommage environnementale

Le dommage à l'environnement appelé également préjudice écologique, est celui causé aux éléments de l'environnement. Il s'agit notamment des dommages qui touchent la qualité de l'air, des sols, des eaux, de l'état de conservation des espèces, de leurs habitats, de leurs sites de reproduction et de repos mais aussi qui affectent les services écologiques,

14 Sandrine Maljean-Dubois, La mise en œuvre du droit international de l'environnement, IDDRI, n°03/2003, 2003, p. 23.

15 *Rapport du club des juristes*, Renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement : devoirs des États, droit des individus, Paris, 2015, p. 29.

16 *Rapport du club des juristes*, Note 15, p. 29.

17 Solveig Henry, L'efficacité des mécanismes de règlement des différends en droit international de l'environnement, Thèse de doctorat, Université de Nantes, 2011, p. 23, cité dans le rapport du club des juristes, note 15, p. 30.

18 Kihangi Bindu, note 9, p. 427.

c'est-à-dire les fonctions assurées par ces composantes de l'environnement.¹⁹ Le préjudice écologique pur a été reconnu, pour la première fois nettement, par la Cour de Cassation française dans l'affaire de l'Erika, en condamnant tous les acteurs impliqués dans le naufrage de ce pétrolier, ayant entraîné la pollution des eaux, à réparer le préjudice non négligeable causé à l'environnement naturel.²⁰

En effet, en justice, les parties formulent des prétentions, qui sont les demandes qu'elles font au juge : elles demandent ainsi l'application d'une règle de droit à leur profit. Les prétentions reposent elles-mêmes sur des allégations. Ces dernières sont les faits ou actes juridiques qui conditionnent le déclenchement de la règle de droit. Les allégations sont donc les présupposés de la règle de droit dont les parties demandent l'application.²¹

Ce sont ces allégations qui sont l'objet de la preuve. Autrement dit, les parties doivent prouver les éléments qui viennent justifier leurs prétentions.²² Ainsi par exemple, en matière de responsabilité civile, les allégations sont les faits sur lesquels la victime s'appuie pour invoquer un dommage qu'elle subit, en lien avec un fait générateur imputable à un tiers auteur d'un comportement fautif. Tandis que la prétention consiste en la demande en dommages-intérêts destinée à réparer ce dommage.

Le demandeur (*ici la victime de la pollution de l'air*) doit suivant le principe probatoire exprimé par l'adage latin « *Actori incumbit probatio* » démontrer l'existence de l'acte ou de fait juridique sur lequel il fonde sa prétention et ce, en vertu de l'article 197 du Code civil livre III qui dispose que : « celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver ».²³ L'obligation à exécuter ici est l'établissement de la responsabilité délictuelle du pollueur vis-à-vis de la victime de ladite pollution ayant pour conséquence l'applicabilité de l'article 258 du même code civil livre III.

Cependant, l'une des principales limites de l'action en responsabilité délictuelle pour pollution de l'air tient à la preuve du dommage. Contrairement aux atteintes classiques, les dommages environnementaux, et plus particulièrement ceux liés à la qualité de l'air, sont diffus, invisibles, souvent progressifs et parfois irréversibles. Ils peuvent affecter l'organisme humain ou l'environnement naturel sans qu'il soit possible d'en détecter immédiatement les effets.

Dans ce contexte, la victime doit souvent recourir à des preuves scientifiques complexes : rapports médicaux ; expertises environnementales ; mesures de pollution ; etc. or, en RDC, l'accès à de telles point de vue de coûts que de la disponibilité des structures techniques indépendantes.

19 Pascal Martin Bidou, *Droit de l'environnement*, Bréal 2019, p. 232.

20 Marta Torre-Schaub, *L'essentiel des grands arrêts du droit de l'environnement*, Paris, 2017-2018, p. 99.

21 Adolphe Kumba Shindano, *Abrégé de la preuve en droit privé congolais. Régime Général et Régimes spéciaux avec illustration jurisprudentielle*, Enghien 2025, p. 19.

22 Clémence François et Garance Cattalano, *Cours de droit des obligations*, 3^{ème} éd., Paris 2021, p. 643, cité par Kumba Shindano, note 21, p. 20.

23 Kumba Shindano, note 21, p. 24.

De plus, dans le cas de pollutions de l'air, les préjudices peuvent être collectifs ou différés dans le temps, ce qui rend encore plus difficile leur qualification juridique en tant que dommages certains et personnels, tel qu'exigé par le droit civil classique.

b) L'incertitude scientifique et juridique dans l'établissement du lien de causalité.

La deuxième condition essentielle à l'engagement de la responsabilité est la démonstration d'un lien de causalité entre la faute du pollueur et le dommage subi. Dans les affaires de pollution de l'air, ce lien est souvent difficile à établir : plusieurs sources polluantes peuvent être impliquées, et les effets sur la santé ou l'environnement peuvent découler d'un cumul de facteurs (*tabagisme, habitat insalubre, conditions climatiques, etc.*).

La jurisprudence environnementale dans d'autres pays a parfois accepté d'alléger la charge de la preuve (*exemple : théorie de la causalité probable ou présomption de responsabilité*), mais ces assouplissements ne sont pas encore clairement admis dans le système congolais. Il en résulte une insécurité juridique pour les victimes, et une faible mobilisation de la responsabilité délictuelle comme instrument de protection de l'air. Lorsque le préjudice consiste en une altération de la santé, la victime pourra aussi fonder son action sur les articles 258 et 259 du code civil congolais livre III. Ce fondement a l'avantage de démontrer la faute de négligence, d'inattention et autres, sans que le comportement de l'auteur des faits soit nécessairement contraire à la loi sur l'environnement.²⁴

Par ailleurs, l'exigence du lien de causalité comme l'une des conditions majeures dans la responsabilité civile peut à notre entendement dans le cas sous examen, être interprétée plus ou moins restrictivement et sa démonstration et, peut donc être considérablement facilitée. La facilité due à cette exigence de démonstration du lien de causalité peut en d'autres termes passer par l'établissement d'un comportement fautif qui est le manquement à une obligation de diligence. Cette démarche suppose de démontrer que le défendeur avait une obligation de prudence. Il existe à notre humble avis, un lien entre l'appréciation de la portée de l'obligation de prudence et la dangerosité de l'activité, en général, ou des produits utilisés, plus spécifiquement. Toutefois, il appartiendra au seul juge saisi de l'action d'examiner souverainement.²⁵

24 Kalambay Lumpungu et al, note 3, p. 368.

25 Deogracias Bilo, « Contentieux civil environnemental en droit positif congolais : contribution procédurale pour la protection des victimes », Les Cahiers du CRIDE, Numéro 1d, Volume 20, Juin 2024, p. 10.

II. Les limites et les perspectives du recours à la responsabilité délictuelle

1. Les limites procédurales et matérielles

a) L'accès limité des victimes à la justice environnementale en RDC

L'une des principales faiblesses du recours à la responsabilité délictuelle dans le domaine de protection de l'air réside dans les obstacles pratiques à l'accès à la justice. En RDC, la justice demeure difficilement accessible pour une grande partie de la population, en raison des coûts, de la lenteur des procédures, et du manque de sensibilisation du public aux droits environnementaux.

De plus, les juridictions ordinaires sont insuffisamment spécialisées dans les questions environnementales. Les magistrats ne disposent pas toujours des outils techniques ou des compétences scientifiques nécessaires pour statuer efficacement sur des affaires complexes de pollution de l'air. Il en résulte une sous-utilisation du droit civil comme levier de régulation environnementale et cela devient facteur de l'ineffectivité du recours, mieux de l'application du droit dans ce domaine.

En effet, Pour qu'un droit soit effectif, on peut considérer qu'il doit se traduire dans les faits, donc dans la réalité. Autrement dit, l'effectivité du droit serait sa concrétisation dans les faits. Toutefois il ne s'agit pas de la primauté du fait sur le droit, mais de la traduction du droit en fait. C'est le droit faisable.²⁶ En termes plus juridiques, on dira que c'est le droit appliqué, mis en œuvre et qui produit des effets. À côté du droit sur le papier, le droit formel, on s'intéresse au droit qui s'applique, le droit réel. L'effectivité pourrait être considérée, dans son acception juridique, comme la rencontre du droit et du fait, qui conduit idéalement à leur unité. Un droit vivant est un droit qui s'applique, contrairement à la désuétude qui caractérise un droit devenu mort. Le droit vivant est celui qui est non seulement toujours en vigueur, mais aussi doté des moyens juridiques permettant son application, son contrôle et son éventuelle sanction. Aussi, l'effectivité du droit nécessite une chaîne de composantes permettant d'aller du droit (*le texte*) au fait (*son application*).

L'effectivité du droit est finalement une exigence évidente et banale : le droit est fait pour être appliqué. Mais l'effectivité du droit implique d'abord que la règle existe, qu'elle est juridiquement applicable, qu'elle est respectée, appliquée et contrôlée, et qu'elle est éventuellement sanctionnée par l'administration et par le juge.²⁷

b) L'absence de réparation intégrale et de mesures de prévention

La réparation du préjudice environnemental devra obéir aux mêmes principes que ceux qui guident le droit commun en la matière. En effet, la réparation doit être intégrale, c'est-

26 Michel Prieur et Christoph Bastin, *Mesurer l'effectivité du droit de l'environnement, des indicateurs juridiques au service du développement durable*, Bruxelles 2021, p. 35.

27 Michel Prieur, *Les indicateurs juridiques, outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, Québec 2018, p. 7.

à-dire, elle doit rétablir aussi exactement que possible l'équilibre détruit par le dommage et de replacer la victime, aux dépens du responsable, dans la situation où elle se serait trouvée si l'acte dommageable ne s'était point produit.²⁸ Par ailleurs, même une action en responsabilité délictuelle aboutit, les mesures de réparation ordonnées sont généralement limitées à l'indemnisation monétaire. Or, la pollution de l'air implique souvent des atteintes collectives, durables et irréversibles qui ne peuvent être compensées par une simple somme d'argent.

De surcroît, pas de fonds d'indemnisation pour les victimes de la pollution environnementale, ce qui prive les actions judiciaires de leur finalité sociale et dissuasive.

2. Les perspectives d'amélioration du cadre juridique

a) Vers une spécialisation du droit civil en matière environnementale

Face à ces limites, une évolution du droit privé s'impose. Il est nécessaire d'envisager une spécialisation de la responsabilité civile en matière environnementale, à travers la reconnaissance d'un régime autonome ou au moins adapté aux spécificités de la pollution de l'air. Cela suppose l'introduction de concepts de preuve, ou encore l'inversion du fardeau de la preuve dans certaines situations.

De telles évolutions sont observables dans d'autres systèmes juridiques, notamment en France avec la loi biodiversité de 2016, et peuvent inspirer le législateur congolais.

b) L'opportunité d'intégrer la responsabilité environnementale dans une future législation sur l'air.

Enfin, la responsabilité civile pourrait trouver un cadre plus clair et plus efficace dans une loi spécifique sur la qualité de l'air. Une telle législation pourrait fixer des normes d'émission, instaurer des mécanismes de contrôle, et surtout prévoir des régimes de responsabilité adaptés à la nature collective des dommages environnementaux.

Cette réforme offrirait l'avantage de clarifier le droit applicable, de faciliter les actions en justice, et de renforcer le rôle du droit privé comme outil de protection environnementale. A moyen terme, une telle initiative législative contribuerait à combler le vide juridique actuel et à garantir un droit effectif à un air sain pour la population congolaise.

Conclusion

La protection juridique de l'air en République Démocratique du Congo demeure embryonnaire, malgré les enjeux sanitaires, environnementaux et sociaux majeurs que représente la pollution de l'air. L'absence d'un cadre législatif spécifique et d'instruments normatifs clairs rend difficile toute régulation effective des atteintes à la qualité de l'air. Dans ce

²⁸ *Marjorie Brusorio-Aillaud*, *Droit des obligations*, Bruxelles 2013, p. 121.

contexte, le recours au droit privé, et plus précisément au mécanisme de la responsabilité civile, apparaît comme un mécanisme subsidiaire, certes limité, mais du moins juridiquement mobilisable.

La présente étude venait de démontrer que malgré l'absence de normes techniques spécifiques, il est tout à fait possible de considérer l'air comme étant un intérêt juridiquement protégé dès lors que sa dégradation cause un préjudice identifiable à une personne ou à une collectivité. La responsabilité civile, fondée sur base de l'article 258 du code civil congolais, permet d'engager la réparation du dommage, à condition que la réunion de la faute, du dommage ainsi que du lien de causalité soit observée.

Toutefois, ces conditions demeurent difficiles à prouver dans le contexte particulier des pollutions de l'air où les dommages sont parfois collectifs, diffus et scientifiquement complexe à établir. Que face à ces limites, il apparaît urgent d'envisager des réformes juridiques d'envergure pour pallier cette situation décriée.

Il s'agirait ainsi donc d'une part, de spécialiser la responsabilité civile en matière environnementale pour l'adapter aux règles écologiques contemporaines, et d'adopter une loi spécifique sur l'air dotée de mécanismes de prévention, de sanction et de réparation adaptés d'autre part. Une telle législation permettrait de consolider la protection de l'environnement atmosphérique tout en renforçant l'effectivité des droits fondamentaux à un environnement sain.

En attendant, le droit privé, à travers la responsabilité délictuelle peut jouer un rôle transitoire et palliatif, à condition que les juges congolais fassent preuve d'audace interprétative, et que les acteurs de la société civile s'en saisissent pleinement.

Délais d'exécution des obligations liées à la responsabilité sociétale des entreprises minières en République Démocratique du Congo : Analyse critique du cadre juridique et des pratiques

Par Fabien Mayani*

Résumé

L'instauration du régime obligatoire de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) dans le secteur minier en République Démocratique du Congo (RDC) est l'une des innovations majeures du Code Minier révisé de mars 2018. Ce régime vise à garantir la contribution de l'industrie minière au bien-être et à la prospérité des communautés locales. Structuré autour des trois obligations complémentaires, comprenant la signature et l'exécution du cahier des charges, la constitution de la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires et le paiement direct d'une quotité de la redevance minière à l'entité territoriale décentralisée (ETD), ce régime est assorti de sanctions, incluant le retrait du droit minier d'exploitation. Le présent article examine la cohérence et la clarté de l'articulation des délais d'exécution de ces obligations ainsi que l'état de leur observance par les opérateurs miniers et d'autres acteurs impliqués dans les processus d'approbation et de contrôle de la conformité. Il explore également les améliorations légales et opérationnelles à apporter sur la temporalité et la formulation de ces délais.

Mots clés : Délais-Obligations-Responsabilité sociétale-Industrie minière-RDC

Abstract

The establishment of a mandatory Corporate Social Responsibility (CSR) regime in the DRC mining sector is one of the innovative provisions of the 2018 revised Mining Code. This regime aims to ensure the mining industry's contribution to local communities' well-being and prosperity. Subject to sanctions that include, the forfeiture of the mining right, this regime comprises three complementary obligations, notably signing and execution of the cahier des charges, establishing the endowment of minimum 0.3% of turnover and direct payment of a portion of mining royalty to local administration. This article examines the consistency of these deadlines as well as mining companies' compliance and other actors involved in the approval and oversight processes of these obligations. It also explores

* Fabien Mayani est Avocat, Analyste Senior en Gouvernance des Ressources Naturelles en Afrique et Chargé de cours à l'Université Nouveaux Horizons de Lubumbashi (RDC) ; fabienmayani@gmail.com.

legal and operational improvements to be made to the timeliness and the phrasing of these deadlines.

Keywords: *Deadlines-Obligation-Corporate Social Responsibility-Mining Industry-DRC*

Introduction

La révision du Code minier de 2002, engagée par le Gouvernement congolais en janvier 2012, visait à corriger de nombreux déséquilibres observés dans la gouvernance du secteur minier, notamment en matière de partage de la rente minière et de redistribution des richesses générées par l'exploitation minière. Parmi les préoccupations majeures soulevées au cours de ce processus figurait la faible contribution de l'industrie minière au bien-être des communautés vivant dans les zones minières. Le contraste entre l'expansion de l'activité minière et la persistance de la pauvreté des communautés locales a alimenté un débat très aminé sur la responsabilité sociétale des entreprises minières et sur la nécessité de renforcer les mécanismes juridiques de partage des richesses avec les populations affectées.

Le Code minier révisé de mars 2018, fruit de ce processus, a introduit un changement majeur de sur la nature de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) dans le secteur minier congolais. Rompant avec le modèle essentiellement volontaire qui prévalait jusque-là, le législateur a instauré un ensemble d'obligations juridiques contraignantes destinées à garantir la contribution effective des entreprises minières au développement communautaire. Ces obligations comprennent le cahier des charges de RSE, la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires destinée aux projets de développement communautaire ainsi que le paiement direct d'une quotité de la redevance minière aux entités territoriales décentralisées (ETD). La réforme de 2018 a également fixé la temporalité et les délais pour l'exécution de chacune de ces obligations. Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de cette réforme, les résultats des études empiriques de la société civile¹ et des rapports des institutions de transparence² et de contrôle³ révèlent des déficiences récurrentes dans la mise en œuvre de ces obligations.

- 1 *Centre Carter*, Livre Blanc sur les cahiers des charges des entreprises minières en RDC. Comment renforcer le Pouvoir de Négociation des Communautés et Améliorer l'Exécution des Projets Sociaux?, Lubumbashi, 20224, <https://congominespdfstorage.blob.core.windows.net/congominespdfstorage/Centre%20Carter%20Livre%20Blanc> (consulté le 22 janvier 2026).
- 2 *Comité Exécutif de l'ITIE-RDC*, Rapport thématique relatif à l'état des lieux de la répartition et de l'affectation de la redevance minière ainsi que de la rétrocession de 10% des recettes pétrolières de catégorie B aux provinces productrices pour les exercices 2018–2019 et 1er semestre 2020, Kinshasa, 2021, <https://congominespdfstorage.blob.core.windows.net/congominespdfstorage/Rapport> (consulté le 22 janvier 2026).
- 3 *Cour des Comptes*, Rapport d'audit de la gestion de la dotation de 0,3% minimum du chiffre d'affaires pour contribution aux projets de développement communautaire dans le secteur minier. Exercices 2018 à 2023, Kinshasa, juin 2025, <https://licoco.org/rapport-daudit-de-la-gestion-de-la-dotation-de-03-minimum-du-chiffre-daffaires-pour-contribution-aux-projets-de-developpement-communautaire-dans-le-secteur-minier-exercices-2018-a/> (consulté le 25 janvier 2026).

Devant cette situation, la question centrale de cette étude se pose comme suit : *Dans quelle mesure l'architecture temporelle du cadre juridique de la responsabilité sociétale influence-t-elle les performances sociétales des entreprises minières en RDC?* Plus concrètement, l'étude questionne la cohérence et la clarté des textes légaux et réglementaires organisant les délais d'exécution des obligations RSE face à une application jugée défaillante par bien des observateurs indépendants et des institutions étatiques. En guise de réponses préliminaires à cette question centrale, la recherche repose sur l'hypothèse selon laquelle la cohérence de l'architecture temporelle du cadre juridique de la RSE et le degré de sa clarté peuvent influencer de manière significative les performances sociétales des entreprises minières en RDC et, éventuellement, dans d'autres pays. Cette hypothèse postule que la cohérence temporelle et l'articulation précise des délais d'exécution peuvent conditionner non seulement l'effectivité des obligations de RSE, mais également la durabilité des impacts sociaux et la capacité réelle des entreprises minières à contribuer au développement des communautés locales. En revanche, une architecture juridique temporelle mal conçue ou mal articulée est susceptible de limiter les performances sociétales des entreprises minières et leur contribution effective au développement local, indépendamment du volume des ressources financières mobilisées ou prévues par le cadre normatif. Par ailleurs, l'étude reconnaît que l'effectivité des engagements sociétaux des entreprises minières ne saurait dépendre uniquement de la qualité normative de leurs délais d'exécution. A cet égard, les facteurs contextuels de gouvernance peuvent renforcer ou affaiblir l'effectivité de ce type d'engagements et obligations.

Sur le plan méthodologique, l'article s'appuie sur l'analyse des travaux préparatoires d'élaboration de la législation minière révisée de 2018, l'approche exégétique dans l'analyse et l'interprétation des dispositions légales et réglementaires organisant les délais d'exécution des obligations découlant de la responsabilité sociétale, la revue documentaire ainsi que les interviews. Pour assurer sa cohérence, l'analyse est structurée en trois (3) points clés, comprenant l'analyse des délais liés à l'obligation du cahier des charges de responsabilité sociétale, à la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires pour contribution aux projets de développement communautaire ainsi que ceux de paiement direct de la quotité de 14% de la redevance minière due à l'ETD. Ces 3 points sont précédés d'un rappel de la notion de responsabilité sociétale.

A. Responsabilité sociétale des entreprises en bref

La responsabilité sociétale des entreprises (RSE), dérivée de l'Anglais *Corporate Social Responsibility (CSR)*, est l'une des questions ayant déjà fait l'objet d'abondante littérature et de débats très animés en raison des attentes qu'elle génère et des controverses qu'elle suscite. Cette section fournit une vue d'ensemble sur cette notion de RSE en s'efforçant de la définir, de retracer son historique et de conceptualiser l'évolution de sa nature juridique, ses notions connexes, ses domaines d'intervention ainsi que son acception dans le secteur minier de la RDC.

I. Notion de responsabilité sociétale

1. Définition

La responsabilité sociétale des entreprises (RSE) ou encore responsabilité sociétale des organisations (RSO) est généralement comprise comme l'ensemble des devoirs et comportements responsables attendus des entreprises ou des organisations sur les questions sociales, environnementales et éthiques dans leurs activités. L'Union Européenne définit la RSE comme un processus d'intégration volontaire par les entreprises des préoccupations sociales et environnementales dans leurs activités et leurs interactions avec les parties prenantes pour contribuer au développement durable et avoir un impact positif sur la société⁴.

La RSE recouvre deux grands aspects : la prise en compte des demandes de ce qu'il est convenu d'appeler les « parties prenantes » comme formalisation de la réponse à une demande sociale venant alors confondre responsabilité sociétale et réceptivité et l'intégration des pratiques liées à cette notion aux logiques de gestion⁵. La RSE va ainsi au-delà du simple respect formaliste des obligations légales et implique un investissement dans le capital humain, l'environnement et les relations avec les parties prenantes. Les entreprises qui adoptent la démarche RSE cherchent à avoir un impact positif sur la société tout en maintenant leur viabilité économique.

2. Origines et historique

La RSE est un concept d'origine américaine (Corporate Social Responsibility) qui a connu une diffusion large et un succès mondial. Les racines lointaines de la RSE remontent au 18^{ème} siècle en tant que concept de remise en cause du capitalisme dans les pratiques des entreprises américaines. On rapporte qu'Henry Ford serait le premier entrepreneur ayant véhiculé la notion de RSE et toutes ses valeurs à travers l'introduction des concepts de *paternalisme* et de *philanthropie* dans le monde des affaires, la prise en compte des conditions de travail et du bien-être des salariés et la redistribution des bénéfices à la communauté⁶. Bien que les préoccupations morales et éthiques des affaires soient consubstantielles au capitalisme, c'est au cours des années 1950 que la notion de RSE a émergé, tout d'abord au sein des sciences de gestion, puis dans le monde de l'entreprise. C'est vraisemblablement la publication de l'ouvrage de Howard Bowen « *The social responsibility of the business-*

4 Commission européenne, Communication au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions sur responsabilité sociale des entreprises : une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014, Bruxelles 2011, p. 22, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:fr:PDF> (consulté le 22 janvier 2026).

5 Yvon Pesqueux, « Genèse de la responsabilité sociale de l'entreprise », in Hall Open Science, 2010, p. 22, <https://hal.science/hal-00509691/document> (consulté le 25 janvier 2026).

6 Frédéric Teulon, Une histoire de la RSE et de ses enjeux, in Hall Open Science, 2024, p. 1, <https://hal.science/hal-04797629v1/file/Histoire%20de%20la%20RSE%20et%20de%20ses%20enjeux.pdf> (consulté le 26 janvier 2026).

man » en 1953 qui est l'élément déclencheur de la reconnaissance et l'émergence de la RSE⁷. Bowen est ainsi considéré comme le père fondateur de la RSE en tant que concept académique.

3. Nature juridique : Débats doctrinaux entre une RSE volontaire et une RSE obligatoire

La nature de la RSE est au cœur de débats contemporains en théories du Droit et en sciences économiques et de gestion. Au fil du temps, la doctrine s'est structurée autour des 2 principaux courants classiquement présentés comme opposés : d'une part, les tenants d'une *conception volontaire* de la RSE, relevant principalement du *Soft Law* et des mécanismes d'autorégulation des entreprises et des organisations. Ce courant est notamment mis en avant dans les travaux de Michel Capron et Françoise Quairel-Lanoizelée⁸ et de Pesqueux⁹. Cette tendance est encore très présente dans bon nombre de pays du Sud, en dépit de la tendance de la judiciarisation de la RSE constatée depuis quelques années. D'autre part, une *conception obligatoire*, fondée sur l'intégration progressive de la RSE dans le champ du *Hard Law* défendue par une doctrine attentive aux limites structurelles de la normativité volontaire et aux exigences d'effectivité des obligations économiques mondialisées¹⁰. Le régime contraignant de RSE instauré par le Code minier révisé de mars 2018 en RDC est un cas particulièrement éclairant sur ce courant. A côté de ces deux courants, une tendance médiane émerge depuis quelques années. Elle est notamment défendue par Marie-Anne Frison-Roche¹¹ et soutient que la RSE devrait être un instrument hybride, combinant la régulation étatique, la gouvernance multipartite dans une logique de conformité, particulièrement dans les secteurs à forts risques sociaux et environnementaux, tels que le secteur minier. Cette tendance reconnaît que la RSE ne peut plus être exclusivement volontaire, sans pour autant se réduire à un carcan juridique complexe. Pour cette tendance, la RSE devrait s'inscrire dans une logique d'auto-régulation juridiquement encadrée et adaptée aux enjeux de l'économie mondialisée. L'Union européenne offre à cet égard des exemples intéressants de cette tendance médiane de la RSE. En effet, depuis les années 2010, l'Union européenne est engagée dans un processus de juridicisation progressive et équilibrée de la RSE, traduisant le passage d'un modèle totalement volontaire vers un modèle de conformité régulée. Cette évolution, analysée notamment par Frison-Roche¹², consacre l'émergence d'une RSE européenne conçue comme un instrument de conformité

7 Teulon, note 6, p. 1.

8 Michel Capron & Françoise Quairel-Lanoizelée, « La responsabilité sociale d'entreprise », Paris, 2016, pp. 26-34.

9 Pesqueux, note 5, p. 28.

10 Alain Supiot, « Gouvernance par les membres », Paris 2014, pp. 45-48.

11 Marie-Anne Frison-Roche, « La juridictionnalisation de la compliance. Collection Régulation et Compliance », Paris, 2023, pp.56-65.

12 M.A. Frison-Roche, « Compliance et extraterritorialité : un couple naturel et efficace pour l'avenir de l'Europe », Paris 2020, pp. 68-76.

encadrée, dépassant le seul registre de la gouvernance volontaire. Les manifestations de cette évolution comportent notamment les obligations de reporting extra-financier des entreprises européennes, le devoir de diligence ou de vigilance sur les chaînes de valeur ainsi que l'internalisation des risques sociaux, environnementaux et de droits humains¹³. La RSE européenne est ainsi devenue un instrument de Droit de compliance (conformité) régulée structuré, qui vise des objectifs substantiels comme le développement durable, les droits humains, le climat, etc. Selon cette évolution, la RSE est perçue comme un cadre de régulation souple dans lequel les entreprises sont par exemple juridiquement tenues de prévenir les atteintes aux droits humains et de réparer les dommages causés, tout en conservant une marge d'autonomie dans les modalités de mise en œuvre¹⁴.

II. Dimensions et portée de la RSE dans le secteur minier de la RDC

La Norme ISO 26000 est le standard international de référence qui définit les lignes directrices claires et les domaines d'intervention de la RSE¹⁵. Elle guide tous types d'entreprises ou d'organisations sur la manière pratique de structurer leurs démarches RSE autour de 7 domaines clés ci-après : gouvernance et organisation, droits humains, relations et conditions de travail, environnement, loyauté des pratiques, questions relatives aux consommateurs et communautés et développement local.

L'analyse du cadre légal et des pratiques du secteur minier de la RDC révèle toutefois des divergences de vue entre l'Etat congolais et les entreprises minières concernant les domaines d'intervention et la nature de la RSE.

1. Divergences de vue entre l'Etat congolais et les entreprises minières sur les dimensions de la RSE

L'Etat congolais et l'industrie minière semblent avoir une perception différenciée des dimensions de la RSE. Alors que les entreprises minières, particulièrement celles de la région du Katanga, considèrent tous les sept (7) domaines d'intervention de la RSE tels que définis

13 *Official Journal of the European Union*, DIRECTIVE 2014/95/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 22 October 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32014L0095> (consulté et la Directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) no 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32022L2464> (consulté le 30 mars 2026).

14 *John Ruggie*, *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*. In W.W. Norton & Company, 2013, <https://www.cambridge.org/core/journals/ethics-and-international-affairs/article/abs/just-business-multinational-corporations-and-human-rights-john-gerard-ruggie-new-york-w-w-norton-company-2013-225-pp-2495> (consulté le 4 avril 2026).

15 *ISO*, Norme ISO 26000 : Guidance on Social Responsibility, 2025, <https://www.iso.org/standard/42546.html> (consulté le 30 mars 2026).

par Norme ISO 26000, l'Etat congolais a limité le champ d'action de la responsabilité sociétale des entreprises du secteur minier à la seule dimension de développement communautaire. En effet, les entreprises minières de la région du Katanga ont, avec le soutien de la Coopération allemande (GIZ) et d'autres partenaires au développement, adopté en 2015 leur Guide RSE. Ce Guide est articulé autour des sept domaines d'intervention définis par la Norme ISO 26000 et fournit les orientations pratiques aux entreprises minières sur la manière de mettre en œuvre et de prendre en compte chacun de ces sept domaines¹⁶. De son côté, l'Etat congolais, à travers sa législation minière, évoque la notion de responsabilité sociétale concernant uniquement la contribution de l'industrie minière au développement communautaire. A cet égard, l'article 69 *littera g* du Code minier de 2002 disposait que le requérant du droit minier d'exploitation devait joindre à sa demande le plan pour la contribution du projet au développement des communautés environnantes. Cette disposition était complétée par l'article 127 de l'annexe IX du Règlement minier de 2003 qui demandait à tous les requérants des droits miniers d'exploitation d'annexer à l'étude d'impact environnemental et social le plan développement durable visant à contribuer au développement communautaire dans la zone d'intervention du projet minier.

Dans le même sens, le chapitre 4 du Titre XI du Code minier révisé de 2018 consacré à la responsabilité sociétale des entreprises minières ne prévoit que les obligations liées au financement des projets de développement communautaire via les trois (3) leviers mentionnés précédemment¹⁷.

2. Divergences de vue entre l'Etat congolais et les entreprises minières sur la nature de la RSE

La perception de la nature de la RSE est totalement différente entre l'Etat congolais et les entreprises minières depuis plus d'une décennie. Lors de la libéralisation du secteur minier congolais au début des années 2000, les deux parties avaient la même conception d'une RSE volontariste. Cependant, au cours de la décennie 2010-2020, marquée par le processus de révision du Code Minier 2002, l'Etat congolais a clairement affiché sa volonté de formaliser la RSE en rendant obligatoires les prestations y relatives tel que précisé dans l'introduction. L'Etat congolais a motivé ce changement de perception par le faible niveau de contribution de l'industrie minière au développement des communautés¹⁸. De leur côté, les entreprises minières ont continué de privilégier l'approche volontariste. Ces divergences de vue ont été mises au grand jour lors du processus de révision du Code Minier de 2002. En effet, au cours des travaux préparatoires d'élaboration des propositions d'amendement

16 *FEC-Chambre des Mines*, Guide RSE des entreprises minières du Katanga, IDAK-Katanga, Lubumbashi, 2015, <https://www.ohada.com/uploads/actualite/6251/Guide-CSR-secteur-minier-au-Katanga.pdf> (consulté le 22 avril 2026).

17 Lire notamment les articles 285 *sexies* et suivants du Code minier révisé.

18 Lire l'exposé de motifs de la Loi n°18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier.

au Code Minier de 2002 et à son Règlement Minier de 2003 tenus entre 2012 et 2018. Lors de ce processus les entreprises minières ont exprimé leur opposition à l'instauration d'un régime obligatoire de la RSE dans le secteur minier¹⁹. En dépit de cette opposition, l'Etat congolais, bénéficiant du soutien des organisations de la société civile et des autorités coutumières, a finalement instauré un régime obligatoire de la RSE dans le secteur minier. Ce régime est articulé autour des trois principales obligations dont les délais d'exécution et l'état de mise en œuvre sont au cœur de la présente réflexion.

B. Analyse critique des délais liés à l'obligation du cahier des charges

Le cahier des charges de responsabilité sociétale (ci-après : cahier des charges) est l'une des principales obligations de responsabilité sociétale des entreprises minières. Il résulte du Code Minier révisé de mars 2018 et est censé incarner la licence sociale d'opérer que les communautés locales et les parties prenantes devraient accorder aux opérateurs miniers²⁰. Avant d'aborder la temporalité et les délais liés à l'obligation du cahier des charges, il importe de faire le point sur les notions fondamentales de ce mécanisme.

I. Notions de cahier des charges de responsabilité sociétale

Aux termes de l'article 285 septies du Code Minier révisé, le cahier des charges constitue le cadre de définition de la responsabilité sociétale des titulaires de droits miniers d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanente vis-à-vis des communautés locales affectées par les activités minières. Il a pour objet d'orienter et d'organiser la mise en œuvre des engagements des titulaires de droits miniers d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrière permanente relatifs à la réalisation des infrastructures socioéconomiques et services sociaux au profit des communautés locales impactées par leurs activités minières. L'article 2 du Règlement Minier précise que le cahier des charges est l'ensemble d'engagements périodiques négociés et pris entre le titulaire de droit minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrière permanente et les communautés locales affectées par le projet minier, pour la réalisation des projets de développement communautaire durable. Le cahier des charges est donc un accord écrit qui décrit les projets et infrastructures de développement que l'opérateur minier doit réaliser afin de contribuer au bien-être économique, social et culturel des populations locales.²¹ Les projets convenus dans le cahier des charges doivent être financés par le *budget social* de l'opérateur minier concerné²². La temporalité, les délais et phases du processus de négociation, d'élaboration,

19 *Ministère des Mines*, Rapport de la Sous-Commission RSE de la Commission d'élaboration des propositions d'amendements au Règlement minier de 2003, 2018, inédit.

20 *Centre Carter*, note 1, p. 4.

21 *Centre Carter*, note 1, p. 6.

22 Article 7 de l'Annexe XVII du Règlement Minier relative à la Directive portant modèle-type du cahier des charges.

de signature, d'approbation et d'exécution du cahier des sont fixés par le Code Minier et le Règlement Minier révisés.

II. Temporalité et délais du processus du cahier des charges

La temporalité de l'obligation du cahier des charges correspond à la durée de validité des droits miniers d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanente suivant les dispositions de l'article 285 septies du Code Minier révisé. Toutefois, pour des raisons d'efficacité, le cahier des charges est signé et exécuté pour une période de cinq ans, renouvelable pendant toute la durée de validité du droit minier d'exploitation ou d'autorisation d'exploitation de carrières permanente. Les délais à observer pendant les différentes phases et étapes du processus de cahier des charges sont déterminés par le Code Minier révisé et ses mesures d'application. Ils concernent la négociation, l'élaboration et la signature du cahier des charges (i), le dépôt et l'instruction dudit cahier des charges (ii), son approbation par l'autorité compétente (iii), le processus de réalisation des projets et infrastructures de développement socio-économique et culturel convenus entre l'opérateur minier et les communautés concernées (iv) ainsi que le contrôle de l'état d'exécution des projets et infrastructures de développement socio-économique (v). Les paragraphes qui suivent présentent ces délais ainsi qu'une analyse critique de leur articulation.

1. Lacunes de l'articulation du délai de négociation, d'élaboration et de signature du cahier des charges

a) Formulation du délai de négociation, d'élaboration et de signature du cahier des charges

Le processus de négociation et d'élaboration du cahier de charges est conduit sous la supervision du Ministre provincial ayant les mines dans ses attributions²³ et comprend les principales étapes ci-après²⁴ :

- La détermination de l'espace géographique des communautés impactées par les activités du projet minier suivant les conclusions de l'étude d'impact environnemental et social (EIES);
- L'identification des besoins prioritaires;
- L'approbation communautaire besoins prioritaires identifiés;
- La transmission des besoins prioritaires approuvés au titulaire de droits minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanente;
- Les réunions de négociation entre le titulaire de droits minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanente et les représentants des communautés locales;

23 Article 414 bis du Règlement Minier.

24 Articles 11 et 12 de l'Annexe XVII du Règlement Minier relative à la Directive portant modèle-type du cahier des charges.

Ces étapes sont sanctionnées par la cérémonie officielle de signature du cahier des charges organisée sous l'égide du Chef de Secteur/Chefferie ou du Bourgmestre selon le cas, une fois que les deux parties ont trouvé un compromis sur les projets à financer et leurs budgets respectifs.

S'agissant des délais impartis pour le processus de négociation et d'élaboration dudit cahier des charges, l'article 285 septies du Code Minier révisé dispose que le titulaire de droits minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanente est tenu, *à partir de la délivrance de son titre minier et/ou de carrières et au plus tard dans les six mois avant le début de l'exploitation, d'élaborer....et de déposer le cahier des charges définissant la responsabilité sociale vis-à-vis des communautés locales affectées par les activités minières.....* L'article 403 bis du Règlement Minier précise et complète cette disposition légale en énonçant qu'à dater de la délivrance du titre minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation des carrières permanente et au plus tard dans les six mois avant le début de l'exploitation, un cahier des charges est élaboré conformément aux prescriptions contenues dans l'annexe relative au Modèle-type de Cahier des charges de responsabilité sociétale du présent Décret.

- b) Insuffisances et ambiguïtés contenues dans la formulation du délai de négociation, d'élaboration et de signature du cahier des charges

La formulation du délai de négociation, d'élaboration et de signature du cahier des charges suivant les termes des dispositions légales et réglementaires évoquées ci-dessus soulève des questions de clarté. Elle suggère que le législateur n'a pas précisé la durée exacte ou même approximative endéans laquelle le processus de négociation et d'élaboration du cahier des charges doit se réaliser. En effet, l'articulation des articles 285 septies du Code Minier révisé et 403 bis du Règlement Minier a tacitement accordé aux opérateurs miniers assujettis au cahier des charges un délai très long et extensible, contredisant ainsi le consensus trouvé entre les parties prenantes lors des travaux préparatoires d'élaboration des propositions d'amendements au Code Minier de 2002. Ces parties prenantes avaient pourtant convenu d'un délai précis et raisonnable.

En effet, les parties prenantes aux travaux tripartites tenus entre 2012 et 2015 ayant préparé les propositions d'amendement au Code Minier de 2002 ont convenu de manière consensuelle que la négociation, l'élaboration et la signature du cahier devaient se réaliser dans un délai maximal de douze (12) mois à dater de l'obtention du droit minier d'exploitation et de trois (3) ans pour les titulaires des autorisations d'exploitation des carrières permanentes. Ce consensus a été coulé dans le projet de loi portant révision du code minier de 2002 présenté et défendu par le Ministre des Mines devant l'Assemblée nationale en mai 2017²⁵. Mais, l'articulation des articles 285 septies du Code Minier révisé et 403 bis

25 Ministère des Mines, Projet de Code Minier révisé (texte à deux colonnes), présenté et défendu par le Ministre des Mines devant l'Assemblée nationale, Kinshasa 2017, inédit.

du Règlement minier, telle que rappelée ci-haut, rend ce délai imprécis et très extensible et peut favoriser le gel des titres miniers de l'autorisation d'exploitation des carrières permanentes. Cette affirmation est d'autant plus vraie que la phase d'aménagement et de construction d'une mine, précédant celle de l'exploitation minière (production), peut aller jusqu'à 10 ans²⁶. Il découle de ce qui précède que l'esprit du consensus trouvé entre les parties prenantes lors de l'élaboration des propositions d'amendement au Code Minier de 2002 a été écarté par le législateur du 09 mars 2018 sans motivation objective. Ce consensus a toutefois été reflété dans l'Annexe XVII du Règlement Minier relative à la Directive sur le modèle-type du cahier des charges. L'article 19 de cette Annexe XVII énonce que le titulaire d'un droit minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanentes doit, dans le délai de six mois qui suivent la délivrance de son titre, organiser les consultations avec les communautés pour négocier et élaborer le cahier des charges...Dépassé le délai de six mois, le Ministre des Mines adresse une mise en demeure au titulaire du droit minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation de carrières permanentes. Si, dans les six mois qui suivent la mise en demeure, le titulaire ne se conforme pas, son droit minier sera déchu par l'autorité compétente conformément à l'article 289 du Code Minier. Cependant, cette disposition réglementaire ne peut aucunement l'emporter sur l'article 285 septies du Code Minier révisé en vertu de la règle de la hiérarchie des normes juridiques, communément appelée la « pyramide de Kelsen » en référence au Professeur Hans Kelsen, principal architecte de la hiérarchie des normes juridiques²⁷.

Dans la pratique, l'ambiguïté et l'extensibilité de la formulation du délai de négociation, d'élaboration et de signature du cahier des charges seraient l'une des principales causes du faible nombre de cahiers des charges signés depuis l'entrée en vigueur du Code minier révisé. Selon les statistiques fournies par une étude du Centre Carter, seuls 71 cahiers des charges ont été signés entre juin 2018 et juin 2024 sur un total de plus de 402 attendus, soit près de 17% seulement des cahiers des charges signés pendant cette période²⁸. Ces 71 cahiers des charges ont été essentiellement signés par les opérateurs miniers en phase d'exploitation minière (production). Les données récentes des Division provinciales des mines du Haut-Katanga du Lualaba, deux principales provinces minières du pays qui concentrent l'essentiel des cahiers des charges signés, vont dans le même sens que les statistiques de l'étude du Centre Carter. En effet, les statistiques de la Division provinciale des mines du Haut-Katanga renseignent que 42 cahiers des charges ont été signés le 27

26 *Kourouma Ibrahima & Morlaye Mamet*, Cours d'Exploitation (Minière) à Ciel Ouvert, p.3, Institut Supérieur des Mines et Géologie de Boké (Guinée) Edition 2021-2022, https://ismgb.net/coursUniv/v/coursUniv_14641_pdf.pdf (consulté le 12 avril 2026).

27 *Raphaël Briguet-Lamarre* « Pyramide de Kelsen et hiérarchie des normes » in *Aideauxtd.com*, 2016, pp. 1-2, <https://aideauxtd.com/pyramide-de-kelsen/> (consulté le 30 avril 2026).

28 *Carter Center*, note 1, p. 8.

février 2026 sur 104 attendus dans la province.²⁹ La province du Lualaba compte 33 cahiers des charges qui ont été signés jusqu'au 27 février 2026 sur 99 attendus³⁰.

Pour corriger ces lacunes et permettre au cahier des charges de jouer pleinement le triple rôle de licence sociale, de levier de partage des richesses minières et de levier de lutte contre les titres miniers dormants (gel des titres miniers d'exploitation ou d'autorisation d'exploitation des carrières permanente), il est essentiel pour le législateur congolais de réviser l'article 285 septies en remplaçant son contenu par l'article 19 de l'Annexe XVII du Règlement Minier relative à la Directive sur le modèle-type du cahier des charges rappelé ci-dessus.

2. Insuffisances relatives à la formulation du délai d'instruction du cahier des charges

a) Enoncé du délai d'instruction du cahier des charges

Le cahier des charges négocié et signé par les représentants des communautés et l'opérateur minier doit être déposé par ce dernier à la Commission permanente d'instruction des cahiers des charges dans *les trente jours* suivant la cérémonie de signature dudit cahier des charges³¹. La Commission permanente d'instruction³² a pour mission d'examiner la conformité de la forme et du fond du cahier des charges au modèle-type contenu dans l'annexe XVII portant Directive relative au cahier des charges³³. Elle dispose d'un délai de *quarante-cinq (45) jours* à compter de la date du dépôt par l'opérateur minier pour instruire le cahier des charges³⁴, c'est-à-dire examiner la conformité de la conformité de celui-ci ainsi que la pertinence et la durabilité des projets de développement convenus. Lorsque la Commission constate que la forme et/ou le fond du cahier des charges déposé ne sont pas conformes au modèle-type, elle formule et notifie les observations motivées à l'opérateur minier. Celui-ci et les représentants des communautés disposent d'un *délai de trente jours* pour apporter des corrections nécessaires avant de déposer la version corrigée du cahier des charges à la Commission permanente d'instruction³⁵.

29 *Division provinciale des mines du Haut-Katanga*, Statistiques des cahiers des charges signés jusqu'en février 2026, 2026, inédit.

30 *Division provinciale des mines du Lualaba*, Statistiques des cahiers des charges signés jusqu'en février 2026, 2026, inédit.

31 Lire l'article 414 ter du Règlement Minier révisé.

32 La Commission permanente d'instruction est composée de treize (13) membres issus de onze (11) services techniques provinciaux tous nommés par le Ministre provincial des mines conformément à l'article 414 quater du Règlement Minier.

33 Lire l'article 414 quater du Règlement Minier révisé.

34 Lire l'article 414 quater du Règlement Minier révisé.

35 Lire l'article 414 quater du Règlement Minier révisé.

- b) Absence de conséquences juridiques pour le non-respect des délais d'instruction du cahier des charges d'examen des mesures correctives apportées par l'opérateur et les représentants des communautés locales

Si les délais de dépôt du cahier des charges et de son instruction sont clairement organisés tels que décrits ci-dessus, la législation minière n'a toutefois pas déterminé les conséquences juridiques qui découleraient du non-respect par la Commission d'instruction des délais d'instruction dudit cahier des charges. De plus, ni le Code Minier révisé ni le Règlement Minier n'ont fixé le délai d'examen des mesures correctives apportées par l'opérateur minier et les représentants des communautés locales consécutivement aux observations formulées par la Commission d'instruction. Enfin, la législation minière n'a pas organisé les voies de recours en faveur de l'opérateur minier et des communautés contre les décisions de la Commission permanente d'instruction.

Ces vides juridiques, auxquels se sont ajoutés des retards de mise en place des Commissions d'instruction des cahiers des charges dans bon nombre de provinces minières et les défis logistiques, ont occasionné des délais parfois très longs d'instruction de certains cahiers des charges et de correction des observations formulées par la Commission permanente d'instruction.

Par exemple, la durée d'instruction de certains cahiers des charges dans les provinces du Haut-Katanga et du Lualaba a atteint huit mois, dépassant largement le délai réglementaire de 45 jours pour l'instruction et de 30 jours pour la formulation des mesures correctives³⁶. Ces délais longs sont en grande partie causés par les retards de correction des erreurs et de formulation des améliorations par les opérateurs miniers et les représentants communautés³⁷.

Pour remédier à ces lacunes, nous pensons que le gouvernement congolais devrait améliorer le Règlement Minier en y insérant les dispositions pouvant permettre aux opérateurs miniers et aux représentants des communautés d'exercer des recours administratifs contre les décisions de la Commission permanente d'instruction, particulièrement celles relatives aux avis défavorables et aux mesures correctives. A ce sujet, nous pensons que le Ministre provincial des Mines, en sa qualité de superviseur du processus de négociation et d'élaboration du cahier des charges, est l'autorité administrative la mieux indiquée pour examiner et donner suite aux recours formulés contre les décisions de la Commission permanente d'instruction dans un délai de 30 jours ouvrables. De plus, le Règlement Minier devrait être révisé pour y inclure les dispositions consacrant l'émission tacite de l'avis favorable par la Commission permanente d'instruction en cas de silence de celle-ci quarante-cinq jours après le dépôt du cahier des charges signé.

36 Interviews tenues avec les membres des commissions permanentes d'instruction des cahiers des charges et des experts en suivi des processus des cahiers des charges en décembre 2025.

37 Interviews tenues avec les membres des commissions permanentes d'instruction des cahiers des charges et des experts en suivi des processus des cahiers des charges en décembre 2025.

3. Délais d'approbation du cahier des charges et nature juridique du pouvoir du Gouverneur de province

a) Enoncé du délai d'approbation et de notification de la décision à l'opérateur minier

Lorsque l'instruction du cahier des charges est concluante, la Commission permanente d'instruction émet un avis (favorable) qu'elle transmet au Gouverneur de province pour l'approbation du cahier des charges. Le Gouverneur de province dispose d'un *délai de trente jours ouvrables* à dater de la réception de l'avis et du dossier³⁸ pour approuver le cahier des charges et transmettre la décision d'approbation au Cadastre Minier³⁹. Dans les *cinq jours ouvrables qui suivent*, le Cadastre Minier notifie au titulaire de droit minier d'exploitation ou de l'autorisation des carrières permanentes la décision d'approbation du Gouverneur de province et transmet le dossier à l'Agence Congolaise de l'Environnement et à la Direction de Protection de l'Environnement Minier pour information. Le Cadastre Minier établit également et transmet au titulaire droit minier d'exploitation ou de l'autorisation des carrières permanentes une attestation d'approbation du chronogramme repris dans le cahier des charges. Cette attestation est inscrite dans le registre de commencement des travaux⁴⁰. Si, dans ce délai de trente jours à dater de la réception de l'avis favorable de la Commission permanente d'instruction, le Gouverneur de province n'a pas signé la décision d'approbation, le cahier des charges est réputé avoir été approuvé de plein droit, selon les dispositions de l'article 403 ter du Règlement Minier. Le silence du Gouverneur de province sera ainsi considéré comme une décision d'approbation tacite du cahier des charges.

b) Problématique de la nature juridique du pouvoir du Gouverneur de province d'approuver les cahiers des charges de la notification des décisions d'approbation

La formulation du pouvoir d'approbation du cahier des charges conféré au Gouverneur de province et du délai y afférent soulèvent deux principales questions de droit qui méritent d'être examinées et clarifiées. La première question consiste à savoir si le pouvoir d'approbation du Gouverneur de province est une compétence liée ou si ce dernier dispose d'un pouvoir discrétionnaire et d'appréciation pouvant lui permettre d'examiner le cahier des charges et éventuellement de le renvoyer à la Commission permanente d'instruction pour d'éventuelles mesures correctives.

La lecture combinée des articles 403 ter et 414 quinquies du Règlement Minier suggère que le Gouverneur de province a été investi d'une compétence liée d'approuver les cahiers des charges. Cette assertion découle de l'absence de pouvoir pour le Gouverneur de pro-

38 Article 403 ter du Règlement Minier.

39 La décision d'approbation est accompagnée du chronogramme des engagements vis-à-vis des obligations sociétales repris dans le cahier des charges.

40 Article 403 quater du Règlement Minier.

vince de renvoyer à la Commission permanente d'instruction les cahiers des charges pour d'éventuelles mesures correctives.

En effet, contrairement à l'article 414 quater du Règlement Minier, qui donne à la Commission d'instruction le pouvoir de renvoyer le cahier des charges à l'opérateur minier et aux représentants des communautés pour y apporter des corrections, les deux dispositions réglementaires rappelées ci-dessus (403 ter et 414 quinquies) se limitent à indiquer que le Gouverneur de province doit prendre sa décision d'approbation et la transmettre au Cadastre minier dans les trente jours qui suivent la réception de l'avis forable de la Commission d'instruction. Et qu'à défaut pour le Gouverneur de province de prendre la décision d'approbation dans ce délai, le cahier des charges est réputé approuvé de plein droit tel que rappelé ci-dessus.

Deuxièmement, les dispositions des articles 403 ter et 414 quinquies du Règlement Minier n'ont pas précisé l'acte qui fera office de décision d'approbation du cahier des charges, lorsque le Gouverneur de province n'a pas signé sa décision dans le délai de trente jours après la réception de l'avis de la Commission permanente d'instruction. Toutes ces insuffisances ont occasionné des retards d'approbation et de notification des décisions y afférentes ainsi que des attestations d'approbation du chronogramme⁴¹. D'après les responsables de la Chambre des Mines de la RDC, bon nombre d'opérateurs miniers ayant signé leurs cahiers des charges ont reçu les décisions d'approbation et les attestations d'approbation des chronogrammes y afférents plusieurs mois après le dépôt desdits cahiers des charges. Et bien d'autres opérateurs miniers n'ont pas encore reçu les leurs jusqu'à ce jour. Ces retards sont en partie dus à l'inexistence de procédure de notification et d'acte faisant office de décisions d'approbation des cahiers des charges de plein droit, c'est-à-dire en cas de silence du Gouverneur de province. Selon l'étude du Centre Carter rappelée précédemment, sur les 71 cahiers des charges signés entre 2018 et 2024, seuls 30 d'entre eux ont été approuvés⁴².

Face à toutes ces problématiques, nous proposons d'une part que le Gouverneur soit investi d'un pouvoir discrétionnaire clair et explicite d'examiner les cahiers des charges reçus et éventuellement de les renvoyer à la Commission permanente d'instruction pour corriger les erreurs constatées. Un délai de trente jours devrait ainsi être accordé à la Commission pour apporter les mesures correctives demandées par le Gouverneur de province. D'autre part, l'accusé de réception émis par le Cabinet du Gouverneur de province lors de la réception de l'avis (favorable) de la Commission ou celui émis par le même Cabinet de province lors de la transmission du cahier des charges ayant reçu l'avis favorable de plein droit devrait être considéré comme décision d'approbation tacite dans l'hypothèse du silence du Gouverneur de province. La notification de cette décision d'approbation tacite devrait être l'œuvre du Cadastre Minier à la diligence de la Commission permanente d'instruction ou du titulaire de droit minier d'exploitation ou d'exploitation des carrières permanente. Le Règlement Minier devrait dès lors insérer des dispositions permettant au titulaire de

41 *Centre Carter*, note 1, pp. 9-13.

42 *Carter Center*, note 1, pp. 8-11.

droit minier d'exploitation ou d'exploitation des carrières permanente de figurer parmi les ampliateurs de l'avis (favorable) émis par la Commission permanente d'instruction.

4. Délais d'exécution des projets et infrastructures de développement durable

Une fois approuvé, le cahier des charges doit être exécuté, c'est-à-dire que le titulaire de droit minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation des carrières permanente concerné doit réaliser les projets convenus et approuvés selon la qualité, la description et les spécifications définies pour chaque projet. L'entreprise peut elle-même réaliser ces projets ou par le biais des sociétés sous-traitantes ou d'autres institutions spécialisées. Le chronogramme d'exécution de chaque projet ou infrastructure ne peut excéder la durée de cinq ans et doit être précisé dans le tableau synthétique des engagements devant être repris dans le cahier des charges.

Dans la pratique, de nombreux opérateurs miniers n'exécutent pas les projets de développement communautaire contenus dans leurs cahiers des charges selon les chronogrammes approuvés et dans les standards requis. En effet, une étude réalisée par deux organisations de la société civile, COSCET (Comité de Suivi pour la Contribution des Communautés et Églises à la Transformation Humaine) et ADDH (Action pour la Défense des Droits Humains), a révélé que 12 projets seulement sur 76 contenus dans un échantillon de 9 cahiers des charges dans les provinces du Haut-Katanga et du Lualaba ont été réalisés dans le respect des chronogrammes convenus et à la satisfaction des communautés, soit près de 16% des projets exécutés dans les délais légaux et réglementaires⁴³. Les études empiriques soulignent que l'absence de suivi et de contrôle des services étatiques ainsi que la non-activation des sanctions sont les principaux facteurs du non-respect des chronogrammes d'exécution et de la qualité des projet⁴⁴.

C. Délais de constitution de la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires pour contribution aux projets de développement communautaire

La dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires pour contribution aux projets de développement communautaire (ci-après : dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires) est l'un des trois leviers de responsabilité sociétale et de soutien au développement durable des communautés directement impactées par les opérations minières. Pour faciliter la compréhension et l'analyse des délais liés à cette dotation, nous présentons brièvement son contenu et les modalités de sa gestion.

43 *COSCET et ADDH, L'espoir Fait vivre : Etat des lieux de la contribution des revenus infranationaux du secteur minier au développement local dans les provinces du Haut-Katanga & du Lualaba, Lubumbashi-Kolwezi, Lubumbashi-Kolwezi, 2023, pp. 46-52.*

44 *Center Carter*, note 1, p. 16.

I. La dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires en bref

1. Définition de la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires

La dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires est un mécanisme de partage direct des revenus générés par le secteur minier entre l'Etat et l'opérateur minier d'une part et les communautés locales d'autre part en vue de contribuer au financement des projets d'intérêt communautaire dans les zones d'intervention du projet minier⁴⁵. Elle est un fonds constitué du prélèvement d'au moins 0,3% du chiffre d'affaires de l'entreprise minière, c'est-à-dire un minimum de 0,3% des revenus annuels bruts de l'entreprise minière. L'article 258 bis du Code Minier révisé précise que le titulaire de droit minier d'exploitation ou d'autorisation d'exploitation des carrières permanente est tenu de constituer, en franchise de l'impôt sur les bénéfices et profits, une dotation pour contribution aux projets de développement communautaire dont le montant minimal est égal à 0,3% du chiffre d'affaires de l'exercice au cours duquel elle est constituée. La dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires résulte donc de la volonté du gouvernement congolais exprimée à travers la réforme de la législation minière intervenue en 2018 en vue de capter la responsabilité sociétale des entreprises minières, dans le but d'atténuer le contraste observé entre d'une part, l'accroissement des exportations minières suite à l'augmentation des sociétés minières et l'embellie des cours des métaux sur le marché international et, d'autre part, la pauvreté caractérisée des communautés locales directement impactées par les projets miniers⁴⁶. Le processus ayant conduit à la mise en place de cette dotation s'est inspiré du Fonds Social pour le développement communautaire du projet minier Tenke Fungurume Mining (TFM) jadis régi sous le régime conventionnel⁴⁷. En effet, lors des travaux d'élaboration des propositions d'amendements au Code Minier de 2002, la société civile a proposé et obtenu des parties prenantes et du parlement congolais la duplication du modèle du Fonds Social TFM à l'ensemble des projets miniers opérant en RDC⁴⁸.

2. Modalités de gestion de la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires

Les modalités de gestion de la dotation minimale de 0,3% sont fixées par l'article 285 octies du Code Minier révisé dispose que cette dotation doit être gérée par une entité juridique locale composée des représentants de *l'opérateur minier et des communautés locales*. Cependant, l'article 414 sexies du Règlement minier a ajouté quatre autres composantes dont deux services étatiques pour participer à la gestion de cette dotation, en

45 Cordaid, p. 48.

46 *Cour des Comptes*, note 3, p.8.

47 Lire l'article 21 de l'ancienne convention minière amendée et reformulée en 2005 du Projet Tenke Fungurume Mining, disponible sur <https://resourcecontracts.org/contract/ocds-591adf-6051302867/download/pdf>.

48 Cordaid, p. 48.

contradiction avec les dispositions légales. Manifestement contraire au Code Minier révisé, cette disposition réglementaire a instauré des procédures complexes de gestion des fonds de cette dotation qui ont occasionné des retards dans la mise en œuvre de l'obligation liée à la constitution de la dotation minimale de 0,3%, comme analysé dans le paragraphe qui suit.

II. Problèmes liés aux délais d'exécution de l'obligation de constitution de la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires

La lecture combinée des articles 258 bis (alinéa 2) et 285 octies du Code Minier révisé montre que l'obligation du titulaire de droit minier d'exploitation ou d'autorisation d'exploitation des carrières permanente en matière de dotation minimale de 0,3% se décline en deux principales composantes. Celles-ci comprennent d'une part la constitution et le versement des fonds de ladite dotation à l'entité juridique chargée de gérer les fonds. D'autre part, le titulaire de droit minier d'exploitation ou d'autorisation d'exploitation est appelé à participer à la gestion desdits fonds. Par ailleurs, le Manuel des procédures de gestion de cette dotation impose aux opérateurs miniers assujettis l'obligation de se conformer aux dispositions dudit Manuel⁴⁹. Le même Manuel confie aux Ministres des Mines et des Affaires Sociales la charge d'installer l'organisme spécialisé chargé de la dotation et de contrôler la gestion de ladite dotation auprès de l'opérateur minier concerné. Les insuffisances de l'articulation des délais de versement des fonds de la dotation et d'installation des organismes de gestion sont examinées dans les paragraphes qui suivent.

1. Les délais de versement de la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires à l'entité gestionnaire devraient être raccourcis

Aux termes de l'article 258 bis alinéa 2, la dotation minimale de 0,3% doit être entièrement mise à disposition des communautés locales avant l'expiration de l'exercice (année) qui suit celui de sa constitution. Cette disposition légale signifie que le montant total de la dotation constituée doit être versé aux communautés, mieux à l'entité chargée de la gestion, au plus tard le 31 décembre de l'année qui suit sa constitution. De notre point de vue, ce délai a été allongé sans raison objective et donne la possibilité à l'opérateur minier assujetti de garder les fonds dédiés au financement des projets de développement communautaire pendant un temps relativement long au préjudice des communautés bénéficiaires. Nous pensons que le versement de la dotation à l'entité de gestion devrait s'effectuer au cours du premier trimestre de l'année qui suit sa constitution. A cet effet, nous proposons la révision de l'alinéa 2 de l'article 258 bis du Code Minier révisé afin de raccourcir le délai de versement de la dotation à un maximum des 3 mois correspondant au premier trimestre de l'année qui suit sa constitution.

49 Ce Manuel a été approuvé par l'arrêté interministériel n° 000820/CAB.MIN/MINES/01/et n°003/CAB.MINE/AFF.SOC.A.H.SN du 21 décembre 2021. Il est disponible sur <https://mines.gouv.cd/fr/wp-content/uploads/simple-file-list/manuel-de-procedure>.

2. Absence de délais d'installation de l'entité de gestion de la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires

Le Manuel des procédures de gestion de la dotation indique à son point II.1 que conformément aux dispositions des articles 285 octies du Code Minier révisé et 414 sexies et septies du Règlement Minier, il sera mis sur pied auprès de chaque opérateur minier détenteur d'un droit minier d'exploitation ou de l'autorisation d'exploitation des carrières permanente un organisme spécialisé doté de la personnalité juridique. Composé de 12 membres⁵⁰, cet organisme spécialisé est mis en place par arrêté interministériel des Ministres ayant les mines et les affaires sociales dans leurs attributions. Le même Manuel ajoute que l'organisme spécialisé doit mettre en place son unité de gestion des projets (UEP) financés par la dotation. Toutefois, ni le Règlement Minier ni le Manuel des procédures de gestion n'ont fourni d'indications sur le délai de mise en place de cet organisme spécialisé et de son UEP. Pourtant, le projet de Directive relative à la gestion des fonds de la dotation minimale de 0,3% du chiffre d'affaires élaboré par la Commission chargée de réviser le Règlement de 2003 avait proposé un délai clair de mise en place des organismes chargés de gérer cette dotation. Le délai proposé par la Commission de révision du Règlement minier était de 12 mois maximum à partir de 6 mois avant l'entrée en production commerciale de l'entreprise concernée⁵¹. Malheureusement, ce projet de Directive et le délai qu'elle prévoyait n'ont pas été retenus dans le Décret N 18/024 du 08 Juin 2018 ayant modifié et complété le Règlement minier de 2003. L'absence de délais de mise en place des organismes chargés de gérer cette dotation a ainsi occasionné des retards énormes dans l'opérationnalisation de cette dotation. Par exemple, seuls 46 organismes spécialisés ont été installés sur 109 opérateurs miniers en phase de production commerciale pendant la période 2018-2025, soit 42% des organismes spécialisés⁵². Ces 46 organismes spécialisés ont été installés au courant des années 2022 et 2023, soit plus de 4 ans après l'entrée en vigueur du Code Minier révisé. Ces retards résultent également des incohérences et des contradictions des dispositions du Règlement Minier sur les modalités pratiques de gestion de cette dotation. Les dispositions du Règlement Minier en matière de gestion de la dotation sont contraires à l'esprit et à la lettre du Code Minier révisé, concernant notamment les parties prenantes devant faire partie de l'organisme spécialisé de gestion⁵³.

50 Article 414 quater du Règlement Minier.

51 Ministère des Mines (2018), Rapport de la Sous-Commission RSE de la Commission d'élaboration des propositions d'amendements au Règlement minier de 2003, inédit.

52 *Cour des Comptes*, note 3, p. 15.

53 *Cordaid*, pp. 48-50.

D. Délais liés au paiement direct de la quotité de 14% de la redevance minière a l'entité territoriale décentralisée (ETD)

En dépit de la variation de sa structure et de son taux dans les pays producteurs de minerais, la redevance minière reste l'un des principaux instruments de la fiscalité minière⁵⁴. En RDC, la redevance minière a été introduite, dans son format actuel, par le Code Minier de 2002. Le Code Minier révisé en 2018 a apporté des changements substantiels en ce qui concerne notamment l'assiette, les taux et les mécanismes de perception de la redevance minière, y compris pour la quotité due aux entités territoriales décentralisées (ETD). Une brève présentation de cette redevance minière s'avère indispensable, avant d'aborder les délais liés au paiement direct de la quotité de 14% due à l'ETD.

I. Notions de la redevance minière

La redevance minière constitue un des principaux instruments de la fiscalité destiné à compenser l'épuisement des ressources minières tout en contribuant à la réparation des impacts sociaux et environnementaux liés à leur exploitation. En DRC, elle vise également à soutenir le financement des infrastructures publiques et à promouvoir le développement économique et social des populations des zones minières. Conformément à l'article 240 du Code minier révisé de 2018, l'assiette de la redevance minière est la valeur commerciale brute du produit minier marchand. Celle-ci est déterminée sur la base de la quantité produite, de sa teneur et du prix de référence sur le marché international. Le taux applicable varie selon la catégorie du minerai exploité, tandis que le paiement incombe aux opérateurs miniers assujettis sont les titulaires de droits miniers d'exploitation ou d'autorisation d'exploitation des carrières permanentes ainsi que les entités de traitement ou de transformation qui sont autorisées à acheter, traiter et vendre les minerais issus de l'exploitation artisanale⁵⁵. La clé de répartition de la redevance minière a connu plusieurs évolutions, depuis son instauration en 2002. Le Code minier de 2002 prévoyait une répartition de 60 % pour le Gouvernement central, 25 % pour la province et 15 % pour la ville ou le territoire concerné. Cependant, les difficultés de rétrocession des fonds aux entités locales ont limité l'impact attendu de ce mécanisme sur le développement des communautés minières⁵⁶. La réforme de 2018 a introduit deux innovations majeures. Le paiement direct des quotes-parts revenant aux provinces et aux entités territoriales décentralisées (ETD), ainsi que la création du Fonds Minier pour les Générations Futures (FOMIN), bénéficiaire de 10 % de la redevance. Enfin, une nouvelle clé de répartition controversée⁵⁷ est intervenue en 2022. Celle-ci a attribué 11 % de

54 *James Otto et al.*, Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society (Vol. 1 of 2), Ed. World Bank Group, Washington, DC, 2006, p.p.41-42.

55 Lire l'article 240 du Code minier révisé.

56 Article 242 du Code minier de 2002.

57 *Mayani*, « Une quotité de la redevance minière est allouée au FONAREV. Est-ce légal? Est-ce légitime? » in *la Revue des Sciences Juristes et de l'Interdisciplinarité*, Vol 8, Numéro 1, 2025,

cette redevance au FONAREV(Fonds National de Réparation des Victimes de violences sexuelles liées aux conflits et d'autres crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité), entraînant une nouvelle redistribution des parts entre les différents bénéficiaires. Selon cette nouvelle clé de répartition, l'ETD perçoit 14% de la redevance minière.

II. Temporalité et délais de paiement de la quotité de 14% de la redevance minière due aux entités territoriales décentralisées

1. Temporalité de l'obligation de payer la redevance minière

En vertu de l'article 240 alinéa 2 du Code Minier révisé, les opérateurs miniers assujettis sont redevables de la redevance minière sur tout produit marchand, à compter de la date de commencement de l'exploitation effective. Pour les entités de traitement ou de transformation, la temporalité de payer la redevance minière correspond à toute la durée de validité de l'agrément.

2. Délais de paiement de la quotité de 14% de la redevance minière due aux ETD

Les délais de paiement de la quotité de 14% de la redevance aux ETD sont les mêmes que pour les autres entités étatiques bénéficiaires des fonds de la redevance minière. Celle-ci est payée chaque fois l'opérateur minier assujetti vend ou se propose de vendre les produits miniers marchands. L'article 525 du Règlement Minier précise que la vente des produits marchands tant à l'étranger qu'à l'intérieur du pays intervient lors de la sortie desdits produits du site de l'extraction ou des installations de traitement pour expédition. Le paiement de la redevance minière intervient au plus tard *le cinquième jour* du mois qui suit celui de la réception de la note de perception ou du titre de paiement par l'opérateur minier concerné. De manière pratique, la Direction des Mines ou le Service des Mines du ressort (Division provinciale des mines notamment) procède au calcul du montant de la redevance minière en fonction de la valeur commerciale brute du produit minier marchand destiné à l'exportation ou à la vente locale et émet la note de débit. Cette note est transmise à chaque entité bénéficiaire des fonds de la redevance minière qui établit la note de perception ou le titre de paiement adressée à l'opérateur minier concerné. Celui-ci est tenu de payer la quotité revenant à chaque entité bénéficiaire au plus tard le cinquième jour du mois qui suit celui de la réception de la note de perception ou du titre de paiement (cf. article 526 du Règlement Minier).

pages 97-119, Faculté de Droit de l'Université de Likasi, 2025, <https://hal.science/hal-05328988v1/file/Article%20de%20Fabien%20Mayani.pdf>; Adalbert Kitopi, « Les malheurs de la redevance minière en République Démocratique du Congo. L'Etat de droit et l'esprit du législateur sur l'autel de l'esprit de cueillette » in Editions Hubert Kalukanda, Lubumbashi 2024, <https://ehk-editions.com/rja/2024/11/21/>

Lire les articles 12 et 198 du Code minier de 2002.

Dans la pratique, il s'observe toutefois des cas de paiement tardif et parfois de paiement partiel des fonds dus aux ETD. Certains opérateurs miniers privilégient le paiement de la totalité des fonds dus au gouvernement central dans les délais aux dépens de ceux des autres entités bénéficiaires plus particulièrement les ETD. Par exemple, le rapport thématique de l'ITIE-RDC relatif à l'état des lieux de la répartition et de l'affectation de la redevance minière ainsi que de la rétrocession de 10% des recettes pétrolières de catégorie B aux provinces productrices pour les exercices 2018 – 2019 et 1er semestre 2020 indique que sur le montant attendu (constaté et liquidé) de 240 316 430,24 USD pour les ETD, seuls 112 496 677,65 USD réellement collectés⁵⁸. Des témoignages recueillis auprès des autorités locales renseignent également que bon nombre d'opérateurs miniers paient la quotité de la redevance due aux ETD en retard et parfois de manière partielle⁵⁹.

D'après nos analyses, deux principaux facteurs sont à la base du non-respect des délais de paiement de la quotité de la redevance minière due aux ETD. Il s'agit d'une part de l'absence de sanctions pour non-paiement, ou pour paiement tardif ou encore pour paiement partiel des fonds de la redevance minière. D'autre part, l'absence de services bien outillés chargés de la collecte des recettes des ETD favorise également le non-respect des délais de paiement de la quotité de la redevance minière due aux ETD. Pour résoudre ces difficultés, nous proposons que les ETD créent leurs propres agences de recouvrement des recettes comme les y autorise la Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces⁶⁰.

Conclusion

L'analyse des délais d'exécution des obligations relatives à la responsabilité sociétale dans le secteur minier de la RDC met en lumière le rôle déterminant que jouent la cohérence normative, la clarté rédactionnelle et l'effectivité des mécanismes de contrôle pour la contribution de l'industrie minière au développement durable. En effet, l'existence de repères temporels précis et harmonisés constitue une condition essentielle pour assurer la prévisibilité des obligations imposées aux opérateurs miniers et favoriser leur mise en œuvre effective au bénéfice des communautés locales.

58 Comité Exécutif de l'ITIE-RDC (2021), Rapport thématique relatif à l'état des lieux de la répartition et de l'affectation de la redevance minière ainsi que de la rétrocession de 10% des recettes pétrolières de catégorie B aux provinces productrices pour les exercices 2018–2019 et 1er semestre 2020, Kinshasa, 2021, <https://congominespdfstorage.blob.core.windows.net/congominespdfstorage/Rapport> (consulté le 22 avril 2026).

59 Entretiens tenus en décembre 2025 avec les agents de quelques ETD du Haut-Katanga et du Lualaba chargés de la perception de la redevance minière.

60 Lire l'article 105 de la Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.

Les résultats de cette étude révèlent toutefois que le cadre juridique actuel présente plusieurs insuffisances susceptibles de compromettre l'efficacité de ces obligations. D'une part, certaines dispositions de la législation minière se caractérisent par des incohérences dans la formulation et la durée des délais prescrits. D'autre part, plusieurs formalités indispensables à la mise en œuvre des mécanismes de responsabilité sociétale ne sont assorties d'aucune échéance précise, créant ainsi des zones d'incertitude juridique propices aux retards et à l'inaction. Cette situation est aggravée par la faiblesse des dispositifs de suivi, de surveillance et de sanction, qui réduit considérablement la portée contraignante des obligations imposées aux entreprises minières.

Ainsi, le non-respect récurrent des délais observé dans la pratique ne résulte pas uniquement d'un déficit de conformité de la part des opérateurs miniers. Il trouve également son origine dans les lacunes du dispositif normatif et institutionnel chargé d'encadrer leur action. Ces défaillances contribuent à limiter l'impact attendu des mécanismes de responsabilité sociétale et expliquent, dans une large mesure, les performances encore modestes enregistrées en matière de développement communautaire dans les zones minières.

Face à ce constat, une réforme du cadre juridique apparaît nécessaire. Celle-ci devrait prioritairement viser la clarification et l'harmonisation des délais relatifs à la négociation, à l'élaboration et à l'approbation du cahier des charges, ainsi qu'au versement de la dotation minimale de 0,3 % du chiffre d'affaires et à la mise en place des structures chargées de sa gestion. Parallèlement, le renforcement des mécanismes de contrôle, de suivi et d'évaluation, assorti d'une application effective des sanctions prévues en cas de non-respect des échéances légales, constitue une exigence incontournable pour garantir l'effectivité des obligations sociétales.

Le contrat de transport fluvial par pirogue en bois en République Démocratique du Congo : étude de cas sur la rivière Kwilu à Kikwit.

Par Joël Kasanga Langwana*

Résumé

Dans un contexte d'insuffisance criante d'infrastructures de traversée des cours d'eau en République Démocratique du Congo, l'usage de la pirogue en bois s'est imposé localement comme une solution vitale. À Kikwit, sur un tronçon d'une dizaine de kilomètres de la rivière Kwilu, un seul pont assure la liaison entre les deux rives, en l'absence de tout bac ou autre dispositif mécanisé. Cette situation a conduit à une pratique quotidienne de traversée par pirogue, reliant la ville au territoire rural de Bulungu, selon des modalités devenues progressivement collectives et rémunérées. Bien que cette pratique s'apparente, dans les faits, à une activité de transport, elle reste juridiquement marginalisée. Le Code de navigation intérieure de 1966, toujours en vigueur, ne reconnaît que les embarcations industrielles ou motorisées, et exclut celles à usage personnel de son champ d'application. Il ne prévoit rien pour les usages commerciaux collectifs des pirogues en bois, désormais au cœur de la dynamique fluviale dans certaines régions. Cette lacune, héritée d'un autre contexte historique, soulève la question de la qualification juridique du lien entre les passagers et les exploitants de pirogue. En l'absence de législation spécifique, l'analyse fait appel au droit commun des obligations pour identifier un contrat de transport fluvial implicite. Toutefois, cette approche reste insuffisante pour encadrer les risques particuliers à la navigation sur les eaux profondes. Ni la doctrine congolaise, encore discrète sur le sujet, ni la jurisprudence locale, quasi inexistante, n'offrent aujourd'hui de réponse adaptée. L'article plaide ainsi pour un encadrement juridique renouvelé de ces pratiques, fondé soit sur une lecture évolutive des textes existants, soit sur l'élaboration d'un cadre normatif souple, tenant compte des réalités locales.

Abstract

Against the backdrop of a glaring shortage of river-crossing infrastructure in the Democratic Republic of the Congo, the use of wooden canoes has emerged locally as a vital solution. In Kikwit, along a stretch of about ten kilometers of the Kwilu River, a single

* Master 2 en sciences humaines et sociales/droit canonique, Université de Strasbourg; Licence (Bac+5) en droit économique et social, Université de Kikwit (RD Congo); Assistant d'enseignement et chargé de cours à la Faculté de droit de l'université de Kikwit; Collaborateur scientifique à Aequitas Legal Partners (AequiLex SCP); E-Mail : jkasangalangwana@gmail.com.

bridge connects the two banks, in the absence of any ferry or other mechanized crossing system. This situation has led to a daily practice of crossing by pirogue, linking the city to the rural area of Bulungu, under arrangements that have gradually become collective and for-profit. Although this practice effectively constitutes a transportation activity, it remains legally marginalized. The 1966 Inland Navigation Code, which is still in force, recognizes only industrial or motorized vessels and excludes those for personal use from its scope. It makes no provision for the collective commercial use of wooden pirogues, which are now central to river transportation in certain regions. This gap, inherited from a different historical context, raises the question of the legal characterization of the relationship between passengers and pirogue operators. In the absence of specific legislation, this analysis draws on the general law of obligations to identify an implied contract for river transportation. However, this approach remains insufficient to address the specific risks associated with navigation on deep waters.

Neither Congolese legal doctrine—which remains vague on the subject—nor local case law—which is virtually nonexistent—currently offers an appropriate solution. The article therefore advocates for a new legal framework governing these practices, based either on an evolving interpretation of existing laws or on the development of a flexible regulatory framework that takes local realities into account.

Introduction

La République Démocratique du Congo (RDC), l'un des plus vastes pays d'Afrique, possède un réseau hydrographique exceptionnel, dominé par le fleuve Congo et ses nombreux affluents, lacs et rivières¹. Ce système fluvial et lacustre constitue un pilier fondamental de la mobilité, de l'approvisionnement et des échanges économiques, en particulier dans les zones enclavées où les infrastructures routières font défaut². Pour une large partie de la population, les voies d'eau demeurent ainsi la seule alternative de transport réellement accessible, tant pour les personnes que pour les marchandises³.

Dans ce contexte, de nombreuses agglomérations congolaises sont traversées ou bordées par des cours d'eau qui servent souvent de frontières naturelles entre quartiers, territoires ou provinces. La ville de Kikwit, située dans la province du Kwilu (sud-ouest de la

1 *RDC-ANAPI-Ministère du plan*, « Ressources naturelles et profil géographique », disponible sur <https://www.investindrc.cd/fr/spip.php?article10>, consulté 7 mars 2025; *RDC-Ministère de l'Environnement et Développement Durable*, « Premier Rapport Biennal Actualisé de la République Démocratique du Congo à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques », Kinshasa, 2022, p. 22.

2 *BANQUE MONDIALE*, Etude sur l'amélioration des performances du transport fluvial et lacustre en RDC, Kinshasa 2014, p.36.

3 *Georges-Marius Bokelu Bwelumbe*, « le phénomène *ibora*, est-ce un problème ou un exutoire au transport fluvial en république démocratique du Congo? », *Mouvements et Enjeux Sociaux – Revue Internationale des Dynamiques Sociales*, n° 113, 2020, p. 62.

RDC), illustre parfaitement cette réalité. Longée sur près de dix kilomètres par la rivière Kwilu, Kikwit est séparée du territoire voisin de Bulungu par ce cours d'eau.

Au quotidien, cette réalité fluviale⁴ structure profondément la vie socio-économique. Chaque jour, de nombreux habitants de Bulungu traversent la rivière en pirogue pour rejoindre les marchés de Kikwit, transportant des denrées agricoles ou agro-pastorales (manioc, maïs, bananes, riz, etc.). Derrière cette activité apparemment banale se cache un rouage logistique essentiel à l'écoulement des produits vivriers vers les centres urbains de consommation⁵.

Pourtant, malgré son importance croissante, le transport par pirogue reste plongé dans un vide juridique préoccupant. Le Code de navigation fluviale et lacustre de 1966, toujours en vigueur, ne reconnaît pas la pirogue artisanale en bois lorsqu'elle est utilisée collectivement et à titre onéreux comme une embarcation relevant de son champ d'application.

Historiquement perçue comme un moyen de transport individuel ou familial, la pirogue n'a pas été pensée comme vecteur d'un transport commercial collectif. Cette lacune législative ne reflète plus les usages contemporains du transport fluvial et lacustre en RDC.

À cela s'ajoute une organisation informelle, marquée par une pluralité d'acteurs aux rôles ambigus. Le piroguier, souvent assimilé au transporteur, est en réalité un simple conducteur : il ne possède ni l'embarcation ni le point d'accostage, généralement détenus par un exploitant privé, une autorité coutumière ou un chef de quartier. Cette configuration complique l'identification du véritable cocontractant dans la relation de transport, et soulève des questions juridiques essentielles en matière de responsabilité et d'obligations.

De ce fait, plusieurs interrogations émergent : peut-on identifier un lien contractuel entre passager et piroguier ? Ce transport collectif fluvial par pirogue en bois peut-il être juridiquement qualifié de contrat de transport au sens du Code civil congolais ? Et si oui, quelles seraient les conséquences juridiques de cette qualification, notamment en termes de sécurité juridique et de protection des passagers ?

Comme l'observe à juste titre Lazare Dakahudyno Wakale Minada, « *le contrat de transport, même lorsqu'il n'est pas formalisé par écrit, repose toujours sur un échange de consentements portant sur un déplacement à effectuer moyennant rémunération* »⁶. En s'appuyant sur cette conception, l'hypothèse centrale de cette étude est la suivante : en

4 Sur le plan juridique, la navigation intérieure en RDC ne se limite pas aux seuls fleuves. L'ordonnance-loi n° 66-96 du 14 mars 1966, portant Code de la navigation fluviale et lacustre, régit l'ensemble des cours d'eau navigables, incluant fleuves, rivières et lacs, quelle que soit leur taille. Comme le rappelle Xavier Godin, « le domaine fluvial doit être entendu comme l'ensemble des cours d'eau navigables ou flottables, y compris ceux qui n'ont pas le statut de fleuve ». Ainsi, bien qu'elle ne soit pas juridiquement qualifiée de fleuve, la rivière Kwilu entre pleinement dans le champ d'application du droit de la navigation intérieure.

5 Donatien Kasongo Ilunga et al., « Voie d'eau navigables de desserte agricole en République Démocratique du Congo : Enjeux, Analyse et prises de solution », Revue Africaine d'Environnement et d'Agriculture n° 01, Kinshasa 2021, p. 46.

6 Lazare Dakahudyno Wakale Minada, *Eléments de droit de transports, l'économie des transports et son cadre juridique*, Kinshasa 2011, p. 72.

l'absence de législation spécifique, le transport collectif et rémunéré par pirogue peut être partiellement assimilé à un contrat de transport régi par les principes généraux du droit des obligations. Toutefois, cette assimilation demeure insuffisante pour appréhender pleinement les spécificités du transport fluvial par pirogue en bois, marqué par des réalités aquatiques⁷ que le droit civil des obligations, conçu avant tout pour des situations terrestres, ne parvient pas à encadrer de manière adéquate. À la différence des environnements routiers, où la matérialité des faits permet souvent d'identifier les victimes ou de retracer les responsabilités, le transport par pirogue expose les usagers à des risques singuliers tels que les naufrages, la disparition en eaux profondes. Or, ces traversées s'effectuent sans aucun registre des passagers, rendant l'identification des victimes particulièrement complexe, voire impossible en cas d'accident. Cette lacune rappelle, toutes proportions gardées, les aléas inhérents au « danger de mer » en droit maritime, que le droit civil congolais n'est pas outillé pour appréhender.

Dès lors, les mécanismes classiques de preuve, de responsabilité ou de réparation apparaissent inadaptés à ces formes de navigation artisanale, ce qui renforce la nécessité d'un encadrement juridique plus spécifique.

Ce constat conduit à formuler une deuxième hypothèse : une refondation partielle du cadre juridique est nécessaire, que ce soit par voie d'interprétation évolutive du droit existant ou par l'adoption d'un régime normatif adapté aux réalités du transport fluvial par pirogue en bois.

Partant de ces deux hypothèses, cette étude poursuit un double objectif. Il s'agit, d'une part, d'analyser la nature juridique du lien entre les passagers et les différents acteurs du transport par pirogue en bois sur la rivière Kwilu; d'autre part, d'interroger les limites des règles du droit commun face aux risques spécifiques de ce mode de transport, en vue de proposer des pistes d'évolution du droit positif congolais.

La méthodologie retenue repose sur une approche qualitative, articulée autour de trois volets :

- Une analyse juridique des textes applicables, notamment du Code civil congolais et du Code de la navigation fluviale et lacustre de 1966, enrichie par des éléments de droit comparé permettant de dégager des solutions transposables au contexte local;
- Une enquête de terrain conduite à Kikwit, fondée sur des entretiens semi-directifs, des observations directes et des témoignages recueillis auprès d'usagers, de piroguiers et d'autres acteurs locaux impliqués dans le transport fluvial artisanal;
- Une lecture critique du vide normatif et institutionnel entourant cette pratique, en vue de proposer des recommandations à la fois réalistes et juridiquement fondées.

7 Nathalie Herve-Fournereau, « La force normative de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne dans le domaine de la protection de l'eau et des milieux aquatiques », in : Anthony MERGEY et Frantz MYNARD (ed.), *La police de l'eau. Réglementer les usages des eaux : un défi permanent*, Paris 2017, p. 275.

Enfin, l'analyse s'articule autour de trois axes principaux : une mise en contexte géographique, humaine et socio-économique du transport par pirogue à Kikwit (A), un examen critique du vide juridique entourant l'usage collectif et rémunéré des pirogues en bois (B) et une étude de la qualification contractuelle du lien entre passagers et transporteurs à la lumière du droit des obligations, ainsi que des enjeux de sécurité, de responsabilité et de protection des usagers dans un environnement dépourvu de cadre normatif spécifique (C).

A. Le transport fluvial par pirogue en bois à Kikwit : contexte géographique, humain et socio-économique

L'étude du contrat de transport par pirogue en bois sur la rivière Kwilu impose, en amont, de poser les jalons contextuels nécessaires à sa compréhension. Il s'avère essentiel de tenir compte des données géographiques, humaines et économiques propres à la ville de Kikwit et ses environs afin de saisir les spécificités d'un système de traversée de la rivière à la fois ancien, fonctionnel, profondément enraciné dans les usages locaux, pourtant très peu institutionnalisé. Cette première partie présente successivement : le cadre géographique, les modalités actuelles de traversée de la rivière, l'organisation concrète du transport par pirogue et, enfin, son rôle économique ainsi que les limites juridiques qui en résultent.

I. Un cadre géographique structurant et contraignant

La rivière Kwilu, affluent majeur de la rivière Kasai, s'étend du sud-est vers le nord-ouest à travers la province du même nom, en République Démocratique du Congo. Elle traverse notamment la ville de Kikwit, l'un des principaux centres urbains de la région. Cette ville est principalement située sur la rive gauche de la rivière, à environ 525 kilomètres à l'est de Kinshasa, le long de la Route Nationale n°1⁸.

Le Kwilu ne constitue pas uniquement une entité naturelle; elle représente aussi une frontière géographique et administrative entre la ville de Kikwit et le territoire de Bulungu, sis sur la rive droite⁹. Cependant, la frontière naturelle ne coïncide pas toujours avec les limites administratives. Le quartier de Kikwit Sacré-Cœur, bien que situé sur la rive droite dans le territoire de Bulungu, relève administrativement de la mairie de Kikwit. À proximité, le quartier Kikoti, également sur la rive droite, appartient encore officiellement au territoire rural de Bulungu, bien que ses habitants revendiquent un rattachement à la ville de Kikwit en raison de sa proximité géographique et de ses liens socio-économiques avec celle-ci¹⁰. Ce chevauchement rend la traversée de la rivière indispensable pour une

8 Henri Nicolai, « Naissance d'une région en Afrique centrale : Le Kwilu », Les Cahiers d'Outre-Mer, n° 17, 1964, p. 292.

9 Remi De Beaucorps, Le Basongo de la luniungu et de la Gobari, Librairie Falk Fils, 1941, p. 30.

10 Cette revendication s'explique par l'éloignement du siège administratif du territoire de Bulungu, comparé à la proximité immédiate de l'hôtel de ville de Kikwit. Le quartier abrite par ailleurs plusieurs infrastructures religieuses et éducatives d'importance, telles que le monastère Notre-Dame

frange importante de la population, contrainte de franchir quotidiennement la rivière pour des raisons scolaires, économiques, agricoles ou sanitaires.

La rivière Kwilu longe la ville de Kikwit sur environ dix kilomètres, depuis son entrée dans la zone urbaine située au sud-est jusqu'au point où elle poursuit son cours en dehors du territoire urbain. Ce contexte géographique invite à analyser les moyens concrets de traversée utilisés par les populations locales.

II. Les modes actuels de franchissement de la rivière Kwilu à Kikwit

Deux principaux dispositifs permettent la traversée de la rivière : le pont routier, d'une part, et les pirogues en bois non motorisées (pirogues artisanales), d'autre part. Ces deux moyens répondent à des logiques distinctes, selon les besoins, les contraintes spatiales et les capacités économiques des usagers.

1. Le pont routier : une infrastructure stratégique mais partiellement accessible

Situé sur l'axe stratégique de la Route Nationale n°1, le pont sur le Kwilu constitue un maillon essentiel du réseau routier reliant Kinshasa aux provinces du Grand Kasaï. Il permet la circulation de véhicules transportant passagers, marchandises et produits agricoles¹¹. Il facilite ainsi l'accès à certains quartiers comme Sacré-Cœur et Kikoti. Toutefois, pour une large partie de la population urbaine, notamment les habitants des quartiers Kikwit 3, Kikwit 4, Kikwit 5 ou encore la Ville Basse, l'accès au pont demeure difficile, voire impraticable, en raison de l'éloignement.

À côté de cette infrastructure formelle, la pirogue s'impose comme le principal moyen pour traverser la rivière Kwilu.

2. La pirogue en bois : un mode de transport populaire et vital

Fabriquée artisanalement à la machette ou à la hache¹², la pirogue est une embarcation légère, étroite et allongée, souvent creusée dans un seul tronc d'arbre ou assemblée de planches, propulsée à la pagaie, à l'aviron ou parfois à voile, utilisée principalement pour la navigation en eaux intérieures ou côtières¹³. Cette embarcation traditionnelle est le fruit

de Mvanda, l'hôpital des Sœurs des Pauvres, les couvents des Sœurs Annonciades, de la Charité de Namur, de la Providence des Champions, des Pauvres de Bergham, ainsi que des communautés des Sœurs et Pères Passionistes. On y trouve aussi le lycée Bidaso, établissement réputé doté d'un internat.

11 Olivier Munduku Midishi, *et al.*, « Enjeux environnementaux et socio-économiques du cycle de sable extrait sur le lit d'écoulement des cours d'eau dans la vallée de Kwilu à Kikwit, RD Congo », GEOTROPE, n°2, 2024, p. 145.

12 <https://fr.wikipedia.org/wiki/Pirogue>.

13 *Le Petit Robert de la langue française*, édition 2024, s.v. « pirogue », p. 878.

d'un savoir-faire ancestral. En l'absence de bacs, de pontons ou de passerelles piétonnes, elle demeure le recours quasi exclusif de nombreux habitants¹⁴ pour relier les deux rives.

Le lecteur, qu'il soit étranger ou même originaire de la RDC mais peu familier de cette réalité, pourra se faire une idée concrète de l'état des unités flottantes artisanales utilisées sur la rivière Kwilu grâce à l'image ci-dessous (pirogue en bois non motorisée transportant des passagers sur la rivière Kwilu à Kikwit) :



III. Une organisation empirique : acteurs, pratiques et mécanismes informels

Malgré l'absence d'encadrement institutionnel, le transport fluvial par pirogue repose sur une organisation structurée autour de plusieurs catégories d'acteurs : propriétaires de lieux d'embarquement et d'embarcadères, piroguiers ainsi que passagers.

14 Kasongo Ilunga et al., note 5, p. 48.

1. Les points d'accostage et leurs régimes de propriété : entre droit coutumier et droit moderne

Les points d'accostage, appelés localement *dibungu*¹⁵ (pluriel *mabungu*), constituent des espaces communautaires essentiels pour l'embarquement et le débarquement des passagers et des marchandises. Ces lieux, souvent rudimentaires et dépourvus de toute infrastructure portuaire¹⁶, relèvent d'une organisation empirique fondée sur des arrangements locaux, à mi-chemin entre droit coutumier et droit moderne¹⁷. Toutefois, contrairement à une représentation homogène, la propriété des rives varie sensiblement selon qu'il s'agit de la rive droite ou de la rive gauche¹⁸.

Sur la rive droite, située dans le territoire rural de Bulungu, les berges relèvent majoritairement du droit coutumier foncier. Ce sont les chefs de terre, souvent issus de l'ethnie Pindi¹⁹, qui revendiquent l'autorité sur certaines portions de rivage, qu'ils peuvent exploiter directement ou concéder à des tiers moyennant paiement de droits d'usage²⁰. Cette situation s'inscrit dans le cadre juridique posé par la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 relative au régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés qui reconnaît aux articles 388 et 389 l'existence de droits coutumiers sur les terres exploitées collectivement, bien que la reconnaissance formelle de ces droits reste suspendue à l'adoption d'une ordonnance présidentielle jamais édictée à ce jour²¹. La Constitution du 18 février 2006 (article 34) et son article 207 confirment néanmoins la légitimité de la coutume et le rôle des chefs coutumiers dans la gestion des affaires locales, y compris dans le domaine foncier.

- 15 *Dibungu*, terme vernaculaire en Kikongo désigne un lieu d'accostage utilisé pour l'embarquement et le débarquement des passagers par pirogue. Il s'agit de sites sans infrastructures assimilés à tort à des ports. Malgré leur importance pour la traversée ou la circulation fluviale locale, ces espaces échappent à toute régulation en matière de sécurité et d'hygiène. Leur usage repose sur des habitudes communautaires.
- 16 *Ruphin Ngomper Ilunga*, « La problématique de l'entretien des routes de navigation intérieure en RDC », Rapport final des états généraux des Voies Navigables du 27 au 29 août 2012 du Ministère des Transports et Voies de communication, Kinshasa 2012, p. 117.
- 17 *Evariste Boshab*, Pouvoir et droit coutumiers à l'épreuve du temps, Louvain-La-Neuve 2007, p. 97.
- 18 Plusieurs piroguiers interrogés à Kikwit insistent sur le fait que « le droit coutumier reste la base pour gérer les embarcadères du côté de Bulungu », tandis que « du côté de la ville, ce sont les titres cadastraux qui comptent » (entretiens réalisés entre le 12 et le 15 juillet 2023).
- 19 *Joseph Koni Muluwa*, Plantes, animaux et champignons en langues bantu Etude comparée de phytonymes, zonymes et myconymes en nsong, ngong, mpiin, mbuun et hungan (Bandundu, RD Congo), Thèse, Université Libre de Bruxelles, 2009-2010, pp. 34-46.
- 20 *Héritier Mambi Tunga-Bau*, Pouvoir traditionnel et pouvoir d'Etat en République Démocratique du Congo. Esquisse d'une théorie d'hybridation des pouvoirs politiques, Kinshasa 2010, p. 18.
- 21 *Auguste Mwilo-Mwihi Watuta*, « L'autorité traditionnelle actuelle en R. D. Congo : une ré-invention politique problématique de la tradition », IOSR Journal of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS), Vol., 26, n° 2-6, 2021, p. 71.

À l'inverse, sur la rive gauche, qui correspond à la ville de Kikwit, les terrains bordant la rivière relèvent du droit moderne, et leur appropriation est conditionnée par des procédures d'immatriculation auprès des services du cadastre et de l'urbanisme. Cette appropriation trouve son fondement dans les articles 9 et 53 de la loi précitée du 20 juillet 1973, ainsi que dans la loi n°15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau, qui encadre notamment l'usage des berges et impose une zone de protection ou servitude de 5 à 10 mètres le long des cours d'eau, dans un souci de préservation environnementale et de régulation de l'accès.

Dans la pratique, l'ouverture d'un port ou point d'accostage nécessite une entente préalable entre les propriétaires des deux rives²². C'est cette entente, souvent tacite, qui permet l'organisation de la traversée. Par la suite, les intéressés doivent solliciter une homologation auprès du commissariat fluvial, instance administrative chargée de la régulation locale du transport sur la rivière²³.

Ainsi, loin d'une réalité uniforme, la gestion des *mabungu* révèle une diversité de régimes fonciers, coutumiers et légaux, et met en lumière l'hybridité juridique qui caractérise le transport fluvial par pirogue en bois à Kikwit. Ce pluralisme normatif se traduit, sur le terrain, par la coexistence de plusieurs figures : le propriétaire coutumier ou légal du site, l'exploitant de l'espace d'embarquement (souvent un intermédiaire économique), le piroguier (indépendant ou salarié), et les usagers. L'ensemble repose sur une structuration endogène, fonctionnelle et localement légitime, mais évoluant en marge du cadre réglementaire formel.

2. Les propriétaires de pirogues

Certains individus font construire ou acquièrent des pirogues qu'ils mettent à disposition d'exploitants contre rémunération ou partage des bénéfices. Il s'agit là d'un modèle économique rudimentaire mais répandu, sans structure juridique formalisée.

3. Les piroguiers : acteurs centraux mais précaires

Les piroguiers, ou rameurs, assurent les traversées à la rame, dans des conditions souvent précaires. Ils sont rémunérés à la tâche, sans contrat écrit, ni protection sociale, ni encadrement juridique. Leur rôle est pourtant central, tant sur le plan économique que sécuritaire. Leurs conditions d'exercice soulèvent d'importantes interrogations juridiques, notamment en matière de droit du travail, de sécurité fluviale et de responsabilité.

22 « Un vrai port ne peut exister que si les deux rives acceptent de collaborer », déclare un responsable de site d'accostage (entretien du 12 juillet 2023, Kikwit).

23 Selon un agent du commissariat fluvial de Kikwit rencontré en juillet 2023, « aucun port ne peut être reconnu officiellement sans une entente préalable entre les propriétaires des deux rives et une procédure d'homologation auprès de nos services ».

4. Les passagers : des usagers quotidiens pris dans l'informalité

Les passagers sont majoritairement des élèves, des commerçants, des cultivateurs, ou des résidents devant se rendre régulièrement sur l'autre rive. Le contrat de transport s'effectue oralement, sans aucun écrit, ni registre²⁴. Dans certains cas, un jeton est remis au passager lors de la traversée aller, afin de lui permettre de revenir sans paiement supplémentaire²⁵, mécanisme rudimentaire mais révélateur d'une logique d'organisation interne. Ce système reste pourtant soumis à l'arbitraire, en l'absence de tarification officielle, de contrôle réglementaire ou de garanties de sécurité²⁶. Les agents du commissariat fluvial perçoivent régulièrement des taxes dans ces lieux, mais leur destination demeure opaque.

IV. Une fonction économique stratégique, mais juridiquement invisible

Au-delà du simple déplacement des personnes, le transport par pirogue constitue une infrastructure économique vitale²⁷. Entre Port Louise et le pont Kwilu, une vingtaine de *mabungu*²⁸ fonctionnent comme des plateformes de transbordement pour les flux des marchandises agricoles et artisanales²⁹ entre les villages de Bulungu et la ville de Kikwit.

Chaque jour, ces points d'embarquement accueillent des quantités considérables de produits agricoles (manioc, maïs, arachides, riz), de bois de chauffage, de charbon de bois, mais aussi du bétail (vaches, porcs, chèvres, volailles). Kikwit, en tant que centre urbain, constitue un marché de consommation et de redistribution vers Kinshasa³⁰, faisant de cette activité fluviale le premier maillon d'une chaîne logistique informelle mais stratégique. Ainsi, la pirogue en bois s'impose comme un vecteur fondamental de sécurité alimentaire, de résilience économique locale, et de cohésion territoriale entre zones rurales et urbaines³¹.

Malgré sa contribution indéniable à la dynamique socio-économique de la région, le transport fluvial par pirogue demeure juridiquement invisible. Il échappe aux normes du

24 *Bokelu Bwelumbe*, note 3, p. 69.

25 Informations recueillies auprès des usagers des pirogues à Kikwit lors d'un interview en juillet 2023 au port Maboza à Kikwit 3/Masamba.

26 *David Amuli Ngandeloko*, *La gestion autonome des ports en République Démocratique du Congo*, Paris 2016, pp. 1-5.

27 *Désiré Mungangu Bisimwa*, « L'exploitation du transport par voie d'eau intérieure en RDC », Rapport final des états généraux des Voies Navigables du 27 au 29 août 2012 du Ministère des Transports et Voies de communication, Kinshasa 2012, pp. 101-119.

28 Bulungu, Kabisu, Saka-saka (Ngemba), Vis-à-vis (Port ya ba lembe), Maboza, Noël, Raboni, Dibungu ya Kolo, Port ya fidèle, Kikenene, Port ya boureau, Masamba, Sep, Port ya mbuta, Kibolongo (carrière), Mupanda (camp ngubu), Diabulu, Muvuma, Onatra (bitch), Port kamanima.

29 *Richard Lukunda Vakala-Mfumu*, *Le développement intégré de l'Afrique par les bassins fluviaux, Cas des bassins du Congo et du Nil*, Paris, 2016, p. 47.

30 Document du Fonds International de Développement Agricole, « République démocratique du Congo Programme d'Appui aux Pôles d'Approvisionnement de Kinshasa en produits vivriers et maraichers (PAPAKIN) », Rapport principal et Annexes du 06 juillet 2012, p. 77.

31 Idem.

droit positif, évoluant dans un cadre informel fondé sur les usages, les coutumes et l'oralité. Cette situation soulève des enjeux cruciaux en matière de sécurité, de responsabilité civile, de protection des travailleurs et de droits des usagers³².

Le contraste entre l'importance de cette pratique et son absence de reconnaissance légale ou institutionnelle constitue un paradoxe frappant. Il invite à une réflexion sur la manière dont le droit du transport fluvial est structuré aujourd'hui en République Démocratique du Congo, et sur les lacunes normatives qui laissent ce secteur essentiel dans l'ombre. C'est cette problématique que nous aborderons dans la section suivante, à travers l'analyse du cadre juridique applicable (ou non) au contrat de transport par pirogue en bois, entre vide réglementaire et exclusion de fait.

B. L'oubli juridique des pirogues à usage commercial : entre invisibilité et insécurité légale

Avant d'examiner spécifiquement le statut juridique du transport par pirogue en bois en République Démocratique du Congo, il convient de rappeler brièvement que ce mode de déplacement s'inscrit dans une branche plus vaste : celle du droit congolais des transports. En effet, le transport constitue l'activité par laquelle s'organisent, à l'aide de moyens techniques ou artisanaux, les déplacements de personnes ou de biens³³.

En droit congolais, le transport est traditionnellement régi par un corpus de textes législatifs et réglementaires anciens, élaborés entre les années 1960 et 1970, qui encadrent les différents modes de transport (terrestre, aérien, maritime, fluvial et lacustre). Ce droit s'est partiellement harmonisé, pour le transport routier de marchandises notamment, avec les normes régionales issues de l'OHADA, en particulier l'Acte uniforme relatif au contrat de transport de marchandises par route³⁴. Quant au transport fluvial, il demeure régi par une mosaïque de textes spécifiques, dont l'Ordonnance-loi n°66-069 du 14 mars 1966 portant Code de la navigation fluviale et lacustre, complétée par d'autres textes notamment l'ordonnance-loi n°66-097 sur les assurances fluviales, le décret n°0051 du 7 novembre 1995 créant l'ONATRA, ou encore l'ordonnance-loi n°71-004 du 26 janvier 1971 instituant la Régie des voies fluviales.

En vertu de la Constitution congolaise révisée en 2011, la navigation intérieure relève d'ailleurs de la compétence exclusive du pouvoir central³⁵, ce qui témoigne de l'importance

32 Joël Kasanga Langwana, « La protection des usagers des embarcations de fortune en République Démocratique du Congo », *Revue Africaine des Réflexions Juridiques et Politiques*, Vol. 3, n°9, 2024, pp. 142-164.

33 Michel Savy, « Transport : une approche d'économie politique », *L'Économie politique*, Vol., 4, n° 76, 2017, pp. 8-23.

34 Ali Sidibe, Recherche sur l'équilibre dans l'exécution du contrat de transport de marchandises par route : étude comparée droits OHADA et français. Essai de contribution à la législation communautaire OHADA, Thèse, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2019, p. 27.

35 Articles 201 et 202, alinéa 21 de la constitution du 18 février 2006.

stratégique que revêt ce secteur. Pourtant, dans les faits, le cadre normatif applicable reste largement inadapté à la réalité du transport par pirogue en bois, tel qu'il se pratique dans des villes comme Kikwit. Cette inadéquation s'exprime notamment à travers l'exclusion explicite des pirogues à usage personnel du champ d'application du Code de 1966 (I), l'absence de tout régime juridique propre aux embarcations artisanales à usage public ou commercial (II), et le non-alignement du droit congolais sur les standards régionaux tels que le Code communautaire CEMAC/RDC (III).

1. Une exclusion explicite des pirogues à usage personnel dans le Code congolais de navigation fluviale

Le principal texte régissant la navigation intérieure en République Démocratique du Congo reste, à ce jour, l'Ordonnance-loi n°66-069 du 14 mars 1966 portant Code de la navigation fluviale et lacustre. Adoptée dans un contexte postcolonial de réorganisation administrative et économique, cette ordonnance visait à structurer l'exploitation des voies d'eau à une époque où le pays disposait encore d'une infrastructure fluviale relativement fonctionnelle, articulée autour d'une flotte industrielle et d'un réseau dense de ports intérieurs³⁶.

L'article premier de ce Code établit une distinction nette entre différentes catégories d'unités flottantes. « *Sont réputés bateaux : les bâtiments de 10 tonnes métriques de jauge brute ou plus, affectés ou destinés à effectuer des opérations lucratives de navigation dans les eaux intérieures telles que le transport, la pêche ou le remorquage. Sont réputés embarcations : les bâtiments de moins de 10 tonnes métriques, affectés ou destinés à la même navigation* »³⁷. Toutefois, l'alinéa 3 du même article exclut formellement une catégorie particulière : « *Les pirogues en bois affectées à un usage personnel ne sont réputées ni bateaux, ni embarcations* ».³⁸

Cette disposition, toujours en vigueur, traduit une volonté manifeste du législateur de préserver certaines pratiques traditionnelles telles que la pêche familiale, les déplacements domestiques ou l'accès aux champs, en les soustrayant à toute forme de réglementation contraignante. La pirogue en bois, lorsqu'elle est utilisée dans un cadre strictement privé, est donc expressément exclue du champ d'application du Code, avec toutes les conséquences juridiques que cela implique : absence d'obligations en matière d'immatriculation et de contrôle administratif³⁹.

Cependant, cette exclusion ne concerne que les pirogues à usage personnel. Le Code ne prévoit rien pour les pirogues identiques, mais utilisées dans un cadre commercial, public ou collectif. Or, c'est précisément cette catégorie qui est aujourd'hui la plus répandue dans

36 Donat Bagula Mugangu, « Pérennisation du système des transport par voie d'eau intérieure et ferroviaire de la RDC à travers le Fonds d'Entretien des Voies Fluviales et Ferroviaires », Revue Africaine d'Environnement et d'Agriculture (RAFEA), n° 01, Kinshasa, 2021, p.1.

37 Ordonnance-loi n°66-069 du 14 mars 1966, art. 1er, alinéa 1.

38 Ibid., art. 1er, alinéa 3.

39 Adrien Kamba, « Les danger du transport fluvial », Mwana mboka, n°32, 2004, p. 19.

de nombreuses régions rurales et urbaines⁴⁰, comme à Kikwit, où la pirogue constitue parfois l'unique moyen de franchir une rivière ou de transporter des passagers et des biens.

Cette évolution des usages, combinée à l'essor du transport informel fluvial, révèle une zone d'ombre juridique préoccupante. Bien que la pirogue soit désormais au cœur d'une économie locale dynamique, elle continue d'échapper à tout régime juridique clair dès lors qu'elle ne relève plus d'un usage strictement personnel.

En conséquence, l'intention initiale du législateur, à savoir protéger les usages coutumiers non lucratifs, s'est progressivement transformée en un vide normatif, inadapté aux réalités actuelles⁴¹. Cela justifie pleinement l'analyse, dans le point suivant, de l'absence d'un régime spécifique applicable aux pirogues à usage public ou commercial, alors même que leur rôle économique et social est aujourd'hui incontournable.

II. L'absence de régime spécifique pour les pirogues en bois à usage public ou commercial

L'évolution du rôle des pirogues en bois en République Démocratique du Congo, et particulièrement à Kikwit, reflète une adaptation pragmatique des populations à la défaillance progressive des infrastructures de transport héritées de l'époque coloniale, tant fluviales que routières⁴². Dans un tel contexte de marginalisation logistique, les pirogues en bois, autrefois limitées à un usage familial sont devenues des vecteurs essentiels de mobilité collective, permettant de traverser les cours d'eau, de rejoindre des zones enclavées ou d'acheminer les marchandises vers les marchés locaux⁴³.

Cependant, cette transformation socio-économique des usages n'a pas été accompagnée d'un ajustement normatif. À ce jour, aucune disposition réglementaire ou législative complémentaire n'a été adoptée pour étendre ou adapter le champ d'application de l'Ordonnance-loi n°66-069 de 1966 à ces nouvelles formes de transport communautaire. Cette inaction législative a pour effet de figer le droit dans une conception obsolète de la navigation, inapte à réguler les réalités actuelles du terrain.

40 *Bagula Mugangu*, note 36, p.1.

41 *Banyaku Luape*, « Analyse de la législation congolaise relative à l'exploitation des réseaux fluvial et lacustre et son impact dans les enjeux de l'intégration nationale et régionale », Rapport final des états généraux des voies navigables du 27 au 29.8.2012 du Ministère des Transports et Voies de communication, Kinshasa 2012, pp. 33-41.

42 *Ruphin Ngomper Ilunga*, Partenariat et acquis dans le secteur fluvial et lacustre en République Démocratique du Congo. Appropriation, désappropriation et réappropriation, Paris 2022, p. 20.

43 Document du Fonds International de Développement Agricole, « République démocratique du Congo Programme d'Appui aux Pôles d'Approvisionnement de Kinshasa en produits vivriers et maraichers (PAPAKIN) », Rapport principal et Annexes du 06 juillet 2012.

Ce silence juridique crée ainsi une zone grise, marquée par une double ambiguïté :

- L'activité de transport fluvial par pirogue en bois n'est pas expressément couverte par le cadre légal existant, ce qui rend son statut incertain;
- Elle n'est pas non plus interdite, ce qui la rend tolérée de facto, bien que juridiquement invisible.

Dans cette zone de non-droit, plusieurs aspects fondamentaux restent non réglementés :

- La sécurité des passagers, pourtant sujette à de nombreux accidents;
- La responsabilité des opérateurs, en l'absence de règles de preuve en cas de disparition;
- L'identification des transporteurs, qui pose des difficultés en matière de contrôle administratif;
- La fiscalisation potentielle de l'activité, qui échappe à toute formalisation.

Ainsi, les pratiques empiriques, coutumières ou locales, s'imposent comme norme principale d'organisation, renforçant l'informalité structurelle de ce mode de transport. Ce constat appelle une réflexion sur les instruments juridiques susceptibles de combler ce vide. À cet égard, l'expérience d'intégration régionale, notamment à travers le Code communautaire de la CEMAC, peut offrir un point de comparaison pertinent, bien qu'il demeure à ce jour non intégré dans l'ordre juridique congolais.

III. L'échec de l'intégration du Code CEMAC/RDC dans le droit positif congolais

La République Démocratique du Congo, en tant qu'État membre de la Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha (CICOS)⁴⁴, a participé à l'adoption, le 17 décembre 1999 à N'Djamena, d'un Code communautaire de la navigation intérieure souvent désigné sous l'appellation de Code CEMAC/RDC⁴⁵. Ce texte visait à établir un cadre juridique unifié entre les pays membres de la CICOS, notamment le Cameroun, la République Centrafricaine, la République du Congo et la RDC, pour régir la navigation fluviale et lacustre⁴⁶.

Ce Code, plus moderne, couvre un spectre élargi d'activités de navigation, incluant expressément les petites embarcations, qu'elles soient motorisées ou non. Il prévoit également un encadrement détaillé des conditions de transport, des obligations des transporteurs, des normes de sécurité, de l'immatriculation, ainsi que des mécanismes de responsabilité.

44 Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha « C I C O S », *accord instituant un régime fluvial uniforme et créant la CICOS*, Brazzaville, le 06 novembre 1999.

45 Paulette NGO MBOGBA-MIKANO, *Le droit de la navigation intérieure en Afrique centrale : vers la communautarisation*, Paris, 2012, p. 102.

46 Aser Nzovu Luvuji, *Prévention de la pollution de l'eau dans le bassin du Congo. Évaluation et redéfinition des mécanismes régionaux et nationaux des États Fondateurs de la Commission Internationale du Bassin du Congo-Oubangui-Sangha (CICOS)*, Kinshasa 2022, pp. 112-114.

L'objectif poursuivi était double : garantir la sécurité des usagers et favoriser la coopération sous-régionale dans un espace fluvial interconnecté⁴⁷.

Cependant, l'application du Code CEMAC/RDC en République démocratique du Congo se heurte à des obstacles à la fois structurels et politiques. D'un point de vue juridique, bien que la RDC ait ratifié l'accord instituant la CICOS, elle n'a jamais procédé à l'intégration formelle du Code dans son ordre juridique interne. Or, conformément à l'article 213 de la Constitution, la ratification d'un traité par le Président de la République ne suffit pas, en elle-même, à lui conférer une valeur normative contraignante. En vertu de l'article 214, les traités relatifs aux organisations internationales doivent faire l'objet d'une loi d'autorisation pour être valablement ratifiés, et de mesures d'incorporation pour produire des effets internes. En l'absence de telles mesures, le Code CEMAC/RDC demeure à ce jour dépourvu de toute force obligatoire en droit congolais, malgré son ambition affichée de réguler le transport fluvial sur le plan régional.

Par ailleurs, des réserves d'ordre souverainiste ont marqué la position congolaise dès l'origine. Comme le souligne Camille Ngoma Khuabi, « *les autorités de la RDC ont longtemps manifesté une certaine réticence à l'égard d'un instrument régional élaboré en dehors de leur initiative mais destiné à s'appliquer sur plus de 60 % du territoire national, couvert par des voies d'eau navigables* »⁴⁸. Cette posture illustre une tension classique entre les dynamiques de coopération régionale et les exigences de souveraineté juridique, particulièrement sensibles en matière de législation.

En pratique, ce non-alignement juridique entraîne des conséquences concrètes. Les autorités fluviales congolaises, à Kikwit comme ailleurs, ne peuvent légalement invoquer les dispositions du Code CEMAC/RDC pour réglementer ou sanctionner les activités de transport par pirogue en bois. Tout recours au Code à des fins de régulation reste purement indicatif ou informel, sans fondement normatif contraignant. Les pratiques locales ou coutumières comblent alors les lacunes du droit, dans un cadre souvent arbitraire et peu sécurisé.

Cet échec d'intégration effective illustre l'incapacité du droit congolais actuel à s'adapter à une réalité fluviale en mutation, malgré les outils juridiques disponibles à l'échelle régionale. Cette situation, source de confusion et de vide normatif, appelle à une relecture critique du droit en vigueur, ce à quoi s'attèle la section suivante en examinant les recours possibles aux principes généraux du droit des obligations et les pistes d'évolution normative envisageables.

47 Paulette Ngo Mbogba-Mikano, note 45, p. 63.

48 Camille Ngoma Khuabi, « Le régime juridique de navigation dans le bassin du fleuve Congo : entre centralisation, application et rejet d'un cadre conventionnel régional mal négocié en république démocratique du Congo », KAS African Law Study Library, n° 1, 2015, p. 355.

C. Vers une reconnaissance du contrat de transport par pirogue

Face à l'inadéquation du cadre juridique formel analysé dans les parties précédentes, la réalité du terrain impose une lecture plus souple et pragmatique du contrat de transport fluvial par pirogue en bois. En dépit de l'apparente informalité de ce mode de transport, des relations contractuelles se nouent quotidiennement entre usagers et exploitants, souvent selon des usages locaux bien établis. Cette partie entend démontrer que, même en l'absence d'un encadrement spécifique, le droit congolais offre des outils permettant de reconnaître et de structurer juridiquement ces pratiques empiriques.

Nous analyserons d'abord les éléments constitutifs du contrat de transport même dans un contexte informel (I), avant d'envisager l'application des principes généraux du droit des obligations pour combler les lacunes du droit spécial (II), et enfin, proposer une interprétation évolutive du droit existant assortie de pistes de réforme (III).

I. L'existence d'un contrat de transport même dans un cadre informel : fondement et éléments constitutifs

Le contrat de transport est classiquement défini comme une « *convention par laquelle une personne (le transporteur) s'engage, contre rémunération, à transporter une autre personne ou des biens d'un point à un autre, selon des modalités convenues* »⁴⁹. En droit congolais, il obéit aux règles générales du droit des contrats, comme tout contrat synallagmatique à titre onéreux.

Même dans un contexte dépourvu de toute législation spéciale, le droit commun des obligations permet d'en reconnaître l'existence juridique, dès lors que les conditions de validité du contrat sont réunies. Ainsi que le rappellent Lutumba wa Lutumba et Pindi Mbensa Kifu, « *ces conditions fondamentales s'appliquent à toute convention, y compris dans les contextes informels* »⁵⁰. Dans le cas des pirogues en bois opérant sur la rivière Kwilu à Kikwit, tous ces éléments apparaissent clairement :

- Un usager sollicite un passage ou une traversée;
- Des intervenants (piroguiers, propriétaires, gestionnaires de port) acceptent d'effectuer la prestation;
- Une rémunération est convenue, souvent en monnaie locale ou en nature;
- Un lieu de départ et d'arrivée est déterminé à l'avance.

En conséquence, bien que l'environnement soit informel, et même si le transport est opéré dans une embarcation non couverte par les dispositions du Code de navigation, il s'agit bel

49 Article 1 § 1 de la Convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI). Adoptée par la Conférence diplomatique organisée conjointement par la CCNR, la Commission du Danube et la CEE-ONU qui s'est tenue à Budapest du 25 septembre au 3 octobre 2000.

50 Lutumba wa Lutumba et Pindi Mbensa Kifu, *Droit civil des obligations*, Faculté de droit, Université de Kinshasa, 2011-2012, p. 183-186.

et bien d'un contrat de transport au sens du droit civil congolais. La reconnaissance d'un contrat, même dans un cadre informel, permet ainsi de dépasser l'apparente illégalité de ces pratiques en les rattachant aux mécanismes fondamentaux du droit des obligations⁵¹.

Toutefois, en l'absence de normes spécifiquement applicables à ce type de transport, il devient nécessaire de se tourner vers le droit commun pour déterminer les obligations respectives des parties et assurer une sécurité juridique minimale. C'est dans cette perspective que s'inscrit l'analyse suivante.

II. *Le recours aux principes généraux du droit des obligations*

La République Démocratique du Congo, comme la plupart des pays de tradition romano-germanique, reconnaît la validité des contrats non expressément réglementés, dès lors qu'ils ne contreviennent pas à l'ordre public ni aux bonnes mœurs⁵². Ce principe permet de fonder juridiquement des pratiques socio-économiques largement répandues, même en l'absence d'un encadrement spécifique. Dans le cas du transport fluvial par pirogue en bois à Kikwit :

- Le contrat est oral, succinct, mais récurrent;
- Il repose sur une forme de confiance sociale et des usages coutumiers implicites;
- Il répond à un besoin vital dans une zone où aucun transporteur agréé n'intervient.

Ainsi, le vide juridique laissé par le droit spécial (notamment l'ordonnance-loi de 1966 sur la navigation intérieure) peut être comblé par le droit commun, notamment les articles 1, 2, 6, 8, 33, 63, 147 à 149 ainsi que 258 et 259 du Code civil congolais Livre III (Décret du 30 juillet 1888) relatif aux obligations nées des conventions. Ces dispositions permettent notamment :

- de reconnaître la responsabilité contractuelle du transporteur en cas de faute;
- de prévoir l'indemnisation du passager en cas de dommage;
- d'admettre la preuve du contrat par tous moyens, y compris par témoignage, conformément au droit congolais de la preuve.

D'après l'expertise éclairée de *Joseph Ngwabika Funda*, « le droit congolais des obligations demeure le socle indispensable de toute régulation contractuelle en l'absence de norme spéciale »⁵³. L'application supplétive des principes du droit commun, bien qu'insuffisante, constitue aujourd'hui la seule base mobilisable pour encadrer les contrats de transport par pirogue en bois.

Cependant, les exigences du droit congolais des obligations, notamment en matière de preuve, s'avèrent particulièrement inadaptées aux réalités du transport fluvial artisanal.

51 *Joseph Ngwabika Funda*, Droit civil des obligations, Faculté de droit, Université de Kikwit, 2012-2013, p. 32.

52 *Emmanuel SEMASSA HOUENOU*, La contractualisation du droit des sociétés : l'ordre public à l'épreuve de la liberté contractuelle dans les sociétés commerciales de l'OHADA, Thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2018-2019, p. 2-5.

53 *Ngwabika Funda*, note 51, p. 39.

En effet, les articles 217 et 219 du Code civil congolais, Livre III, imposent la preuve écrite pour tout acte juridique portant sur une valeur dépassant un certain seuil en monnaie nationale. Or, le contrat de transport par pirogue, tel qu'observé sur la rivière Kwilu, repose presque exclusivement sur l'oralité. En cas de sinistre (chavirement ou naufrage), les survivants rencontrent alors de grandes difficultés pour établir l'existence d'un contrat ou prouver la présence de leurs marchandises à bord. Si, pour les biens, des témoignages peuvent parfois suppléer à l'absence d'écrit, la situation devient dramatique lorsqu'il s'agit de personnes disparues⁵⁴, notamment celles ayant voyagé seules. L'absence de registre d'embarquement rend impossible toute identification formelle. Un agent du commissariat fluvial de Kikwit nous a confirmé que « chaque année, ce genre de situation arrive : nous sommes souvent informés qu'un corps sans vie en état de décomposition a été trouvé par les riverains. Parfois, nous nous rendons sur le lieu pour établir le procès-verbal de constat et identifier le corps. Il nous arrive de trouver des pièces d'identité dans les poches, mais souvent il n'y a aucune trace. ». Cette illustration souligne l'inadéquation du droit commun des obligations pour répondre aux spécificités et aux exigences de sécurité juridique propres aux milieux aquatiques⁵⁵.

Ces constats révèlent, au-delà de l'absence de réglementation spécifique, une inadaptation plus profonde des outils normatifs actuellement mobilisables⁵⁶. Mais cette déficience ne saurait être uniquement imputée au silence du législateur : elle s'inscrit aussi dans un contexte plus large de fragilité intellectuelle du champ. Car pour qu'un domaine du droit se structure, encore faut-il qu'il soit théorisé, enseigné, débattu. À ce titre, l'extrême pauvreté de la doctrine consacrée à la navigation intérieure en général (au transport fluvial artisanal en particulier) et le quasi-mutisme des facultés de droit à ce sujet contribuent à entretenir l'invisibilité juridique de la navigation artisanale. Il convient donc, dans un troisième point, d'interroger la production doctrinale existante et l'état de la réflexion académique sur cette question pourtant centrale dans le quotidien d'une grande partie de la population congolaise.

54 *Edouard Lokwa Koto Bokama*, « Problématique de la sécurité sur les voies navigables au regard de la recrudescence des accidents (2005-2010) et la nécessité de la création d'une structure de contrôle », Rapport final des états généraux des Voies Navigables du 27 au 29 août 2012 du Ministère des Transports et Voies de communication, Kinshasa, 2012, pp. 78-87.

55 Cette réalité rend difficile la reconstitution des faits et l'établissement des responsabilités. Ces caractéristiques rappellent, toutes proportions gardées, la notion juridique de "*périls de la mer*" développée en droit maritime, pour justifier l'adoption de régimes spécifiques face à l'imprévisibilité des accidents en mer. Cfr. *Gaël Piette*, *Droit maritime*, Paris 2018, p. 130.

56 *Camille Ngoma Khuabi*, « Coopération transfrontalière entre la RDC et les pays voisins. Perspectives pour une gestion des conflits dans les espaces aquatiques transfrontaliers », in : *Felix Kouadio Nana K et Adon Simon AFFESSI* (ed.), *Compréhension des espaces aquatiques en Afrique subsaharienne*. Tome 1 : La gouvernance des espaces aquatiques en Afrique subsaharienne, Abidjan, 2024, pp. 79-97.

III. Le silence doctrinal et les lacunes de l'enseignement du droit de la navigation intérieure

L'insuffisance du droit écrit en matière de navigation ne trouve pas de remède du côté de la doctrine nationale. En République démocratique du Congo, le droit de la navigation intérieure – fluviale ou lacustre – est encore trop peu exploré par les juristes congolais et reste largement délaissé par la production doctrinale contemporaine. Les rares ouvrages spécialisés concernent presque exclusivement le droit de la mer et le droit maritime, souvent dans une perspective purement théorique ou inspirée du droit français.

Cette carence doctrinale peut s'expliquer en grande partie par l'organisation actuelle de l'enseignement supérieur en droit. En effet, le programme officiel des enseignements en République Démocratique du Congo ne prévoit pas un cours consacré à la navigation intérieure. Dans l'ancien système, un enseignement intitulé "*droit maritime*" figurait encore dans certaines universités, bien que son contenu fût mal adapté au contexte congolais. L'intitulé même de ce cours prêtait à confusion : le droit maritime renvoie strictement aux activités humaines, notamment commerciales et civiles en lien avec la navigation en mer : du statut juridique des navires (immatriculation, propriété, hypothèque navale), des contrats de transport maritime (marchandises, passagers), des accidents en mer (abordage, avarie, sauvetage), de la main-d'œuvre maritime (statut des gens de mer, contrat d'engagement maritime), de la responsabilité des armateurs, affréteurs, assureurs maritimes, etc. et à la navigation sur les océans⁵⁷.

Certes, la RDC dispose d'un accès à l'océan Atlantique à travers la province du Kongo Central⁵⁸, où se trouvent les ports de Boma et de Matadi, ce qui justifie en partie l'existence d'une activité maritime concentrée dans cette région⁵⁹. Cependant, cette façade maritime reste marginale au regard de l'immensité du territoire national, dont la mobilité et les échanges reposent quasi exclusivement sur un vaste réseau de voies fluviales et lacustres⁶⁰. Dès lors, l'intitulé du cours "*droit maritime*" excluait de facto les réalités juridiques propres à la navigation intérieure du pays.

Cette dissonance entre le contenu enseigné et les réalités socio-économiques locales engendre un double paradoxe. D'une part, les étudiants sont amenés à étudier des concepts éloignés de leur quotidien, tels que les navires de haute mer, les juridictions maritimes internationales ou les règles de navigation océanique, sans jamais aborder les embarcations artisanales comme les pirogues ou les baleinières, pourtant omniprésentes dans leur envi-

57 Gaël Piette, Droit maritime, note 55, pp. 13-14.

58 Darwin Kambale Isemughole, Délimitation maritime entre la RD Congo et l'Angola. Quelle solution juridique, politique et économique?, Kinshasa 2017, p. 98.

59 Christine Tusse Daumbo et al., « Problématique de l'aménagement et de l'entretien des voies navigables. Cas du bief maritime du fleuve Congo », Revue Africaine d'Environnement et d'Agriculture (RAFEA), n° 1, Kinshasa, 2021, pp. 2-8.

60 Jeanne Tunda Kasongo et al., « Les voies navigables en République Démocratique du Congo : Analyse historique et impact socio-économique, Revue Africaine d'Environnement et d'Agriculture (RAFEA), n° 1, Kinshasa, 2021, p. 52.

ronnement immédiat⁶¹. D'autre part, les futurs juristes, magistrats ou avocats sont insuffisamment formés pour répondre aux besoins juridiques concrets des populations locales, qui dépendent quotidiennement de la navigation intérieure pour leur mobilité, leur commerce et leur survie économique.

La réforme du système éducatif congolais, à travers l'introduction du système LMD (Licence – Master – Doctorat), a encore accentué ce déséquilibre. Le programme actuel ne comprend ni enseignement de droit maritime, ni enseignement de droit de la navigation intérieure, laissant ainsi tout un pan du droit des transports dans l'ombre académique. Ce déficit de formation contribue à maintenir l'invisibilité juridique de la navigation artisanale, à affaiblir la production doctrinale sur le sujet, et à compromettre l'élaboration d'un encadrement normatif adapté aux réalités du terrain. Pourtant, comme le souligne Massimo Vogliotti, « l'enseignement du droit doit se nourrir des réalités locales pour devenir un outil de transformation sociale »⁶².

Selon l'expérience de terrain menée à Kikwit et dans d'autres territoires ou secteurs de la province du Kwilu, un enseignement intégré du "droit congolais de la navigation", englobant à la fois la navigation maritime, fluviale et lacustre, serait non seulement cohérent mais surtout formateur. Il permettrait d'analyser, à partir des réalités locales, les enjeux de sécurité, de responsabilité et de régulation du transport. Un tel rééquilibrage pédagogique contribuerait à combler le vide doctrinal et à stimuler la recherche sur ces questions, au bénéfice des populations concernées.

Ce manque d'attention doctrinale, doublé de l'absence de formation spécialisée dans le domaine du transport fluvial artisanal, contribue à entretenir un angle mort juridique. Pourtant, au-delà des lacunes normatives et académiques, c'est dans la pratique contentieuse que cette carence se manifeste de manière la plus éloquente. Une enquête menée dans les juridictions de Kikwit révèle un vide jurisprudentiel total en matière de réparation des dommages liés aux accidents de pirogue. Ce silence s'explique par une conjonction de facteurs d'ordre institutionnel, culturel et socio-économique⁶³, qu'il importe désormais d'analyser pour mieux comprendre les obstacles à l'effectivité du droit dans ce domaine.

61 Cette réalité ne concerne pas seulement les communautés riveraines rurales : plusieurs grandes villes congolaises abritant les principales universités du pays — telles que Kinshasa, Kisangani, Bandundu ou encore Kikwit — sont elles-mêmes situées en bordure de rivières ou de cours d'eau navigables. À Kikwit, par exemple, la pirogue constitue, en dehors du pont, le principal moyen de franchissement de la rivière Kwilu. Or, c'est dans cette même ville que se trouve la plus grande université de la province du Kwilu, où les étudiants, pour la plupart jamais allés dans la province du Kongo central, suivaient autrefois un cours intitulé « droit maritime » qui portait essentiellement sur des situations maritimes fictives et inadaptées à leur cadre de vie réel.

62 Massimo Vogliotti, « L'urgence de la question pédagogique pour le droit postmoderne », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 72, 2014, p. 73.

63 Fairlie Chappuis, « Étude socio-anthropologique sur les pratiques corruptives dans le secteur de la justice en République Démocratique du Congo », rapport réalisé par INANGA dans le cadre du PARJ II, RCN justice & démocratie, 2023, p. 4.

IV. Une jurisprudence atone : entre désorganisation institutionnelle, croyances sociales et informalité judiciaire

En raison du vide juridique entourant la navigation par pirogue à usage commercial, il serait légitime d'attendre de la jurisprudence qu'elle vienne, par ses interprétations, combler les lacunes normatives et encadrer les pratiques informelles⁶⁴. Pourtant, l'analyse de la jurisprudence locale à Kikwit révèle une réalité frappante : l'absence quasi-totale de décisions judiciaires relatives aux accidents de pirogue, que ce soit en matière civile ou pénale. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette carence jurisprudentielle :

Les témoignages recueillis auprès des greffiers du tribunal de paix de Kikwit confirment l'existence passée de quelques jugements, mais ceux-ci ont été détruits lors des événements tragiques du 10 janvier 2019, consécutifs à l'annonce contestée de la victoire de Félix Tshisekedi à l'élection présidentielle du 30 décembre 2018⁶⁵. Lors de ces manifestations, le bâtiment du tribunal a été incendié⁶⁶. En l'absence de système numérique de conservation des données judiciaires, aucun jugement antérieur à cette date n'est aujourd'hui consultable.

Par ailleurs, la majorité des litiges ne franchissent pas le seuil judiciaire; ils se résolvent par des transactions informelles⁶⁷ au niveau du commissariat fluvial. Ce dernier joue un rôle quasi-juridictionnel en enregistrant les plaintes, en convoquant les parties et en facilitant la signature de procès-verbaux de conciliation. Ces documents dont certains ont pu être consultés révèlent que les exploitants ou piroguiers s'engagent parfois à réparer partiellement les dommages matériels (marchandises tombées à l'eau) ou à prendre en charge les frais funéraires, dans la mesure où les corps sont retrouvés en bon état.

Enfin, l'ignorance du droit par une partie significative de la population, notamment rurale, constitue un frein majeur à la judiciarisation des litiges. Cette méconnaissance juridique se double de croyances religieuses et spirituelles très ancrées⁶⁸ : les naufrages sont souvent perçus comme des fatalités divines, voire comme des manifestations de la

64 *Gentil Kasongo Safari*, « Justice Transitionnelle en République Démocratique du Congo : Avancées, Obstacles...et Opportunités? », *Great Lakes Dispatches*, n° 5, 2017, p. 11.

65 *Joan Tilouine*, « En RDC, la victoire contestée de TSHISEKEDI », *Le Monde*, disponible sur https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/01/10/en-rdc-la-victoire-contestee-de-tshisekedi_5407224_3212.html, consulté le 22 décembre 2024.

66 <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20190110-rdc-une-journee-emaillee-nombreux-incidents>; <https://www.radiookapi.net/2019/01/11/actualite/politique/echauffourees-kikwit-6-morts-selon-les-sources-locales-5-selon-la>; <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20190111-rdc-kikwit-encore-proie-violences-lamuka-appelle-calme>.

67 *Marcel Wetsh'okonda Koso*, *Guide pratique de management des institutions juridictionnelle*. Les quatre piliers d'une bonne administration de la justice, PNUD/Kinshasa, 2012, p. 36.

68 *Marcel Wetsh'okonda Koso*, « Les dix clés de l'accès à la justice. Guide pratique d'accès à la justice en République démocratique du Congo », *ProJustice-USAID*, Kinshasa 2010, p. 113.

sorcellerie. Dans un tel contexte culturel, la recherche de responsabilités humaines est souvent évacuée au profit de l'acceptation résignée de la tragédie⁶⁹.

L'absence de jurisprudence, conjuguée à l'ineffectivité des textes existants, dessine un tableau préoccupant : celui d'un vide juridique persistant, où ni le législateur ni le juge ne parviennent à encadrer de manière satisfaisante le transport fluvial par pirogue dans un contexte comme celui de Kikwit. L'empirisme qui gouverne les pratiques, les limites des seuils de compétence juridictionnelle, la perte d'archives, l'ignorance du droit et le poids des croyances collectives composent un environnement où le droit formel peine à s'imposer.

Face à ce constat, une réflexion prospective s'impose. Plutôt que de se résigner à cet état de fait, il convient d'explorer les voies possibles d'un encadrement juridique renoué, fondé sur une lecture évolutive des textes existants et sur une adaptation du droit aux réalités locales. D'où la nécessité d'envisager des pistes d'interprétation et de réforme susceptibles de donner une assise juridique cohérente à cette forme de transport aujourd'hui indispensable mais juridiquement marginalisée.

V. Vers une refondation juridique du transport par pirogue : interprétation évolutive et pistes de réforme

Confronté aux réalités de terrain et aux risques humains induits par le transport par pirogue (naufrages, surcharge, absence de dispositifs de sécurité, etc.), il apparaît urgent que le législateur ou les autorités compétentes clarifient le régime juridique applicable. Trois pistes principales méritent d'être envisagées :

1. Interprétation évolutive du Code de 1966

Les juridictions ou administrations compétentes pourraient adopter une lecture évolutive de l'article 1^{er} alinéa 3, de l'ordonnance-loi n°66-69 du 14 mars 1966 portant Code de la navigation fluviale et lacustre, en considérant que l'exclusion des pirogues ne s'applique qu'aux usages strictement personnels, et que toute activité à visée commerciale (même artisanale) implique leur soumission aux règles de la navigation intérieure. Cette interprétation souple permettrait une application immédiate du droit existant, sans nécessiter de réforme législative immédiate.

2. Adoption d'un texte réglementaire spécifique

Il pourrait s'agir d'un décret, d'un arrêté ministériel ou d'une ordonnance fixant les conditions minimales d'exploitation des pirogues en bois utilisées à des fins commerciales : registre et nombre de passagers, normes de sécurité (gilets, capacité de charge), identification

⁶⁹ *Kifwabala Tekilazaya et al.*, République démocratique du Congo. Le secteur de la justice et l'Etat de droit, Johannesburg 2013, p. 51.

du transporteur, etc. Une telle mesure aurait l'avantage de s'adapter aux réalités locales, tout en offrant une base juridique concrète aux pratiques existantes.

3. Révision du Code de navigation fluviale

À moyen terme, une réforme structurelle de l'ordonnance-loi de 1966 s'impose. Celle-ci pourrait :

- Intégrer les principes modernes issus du Code CEMAC de la navigation intérieure, ou des projets⁷⁰ législatifs récents en RDC;
- Prendre en compte les standards internationaux de sécurité fluviale, tout en respectant la nature artisanale et communautaire des moyens utilisés.

Ces propositions visent à combler le fossé entre un droit formel obsolète et des pratiques sociales enracinées, en jetant les bases d'un encadrement juridique plus réaliste et équitable du transport fluvial par pirogue. Elles ouvrent également la voie à une réflexion plus large sur la reconnaissance normative des pratiques locales, question qui dépasse le seul domaine du transport pour interroger la dynamique même d'élaboration du droit en contexte africain postcolonial⁷¹.

Conclusion

L'étude du transport par pirogue en bois sur la rivière Kwilu à Kikwit met en lumière un décalage manifeste entre les pratiques locales et le droit positif congolais. Longtemps perçue comme un simple moyen de déplacement personnel, la pirogue en bois non motorisée est aujourd'hui mobilisée à des fins collectives, rémunérées et régulières, notamment par les habitants du territoire de Bulungu qui traversent quotidiennement la rivière pour approvisionner la ville de Kikwit en denrées agricoles. Ce changement d'usage, à la fois sociologique et économique, transforme en profondeur la fonction de la pirogue dans le tissu socio-économique local.

Or, le Code de navigation fluviale et lacustre de 1966 ne prend pas en compte cette évolution : en limitant son champ d'application aux embarcations à usage non personnel, il exclut de fait les pirogues collectives du champ du droit de la navigation. Ce silence normatif engendre une situation de marginalisation juridique, dans laquelle des milliers d'usagers quotidiens demeurent sans protection spécifique, alors même que ce mode de transport les expose à des risques importants : naufrages, surcharge, défaut de sécurité, etc.

70 *Blaise Falanka*, « Projet d'Appui à la navigabilité des voies fluviales et lacustres en RDC : Acquis et réalisation », Communication faite à la quatrième réunion du Comité de pilotage du PANAV, Ministère des Transports et Voies de communication, Kinshasa 2019, p. 77.

71 *Jacques Lombard*, « Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique Noire. Le déclin d'une aristocratie sous le régime colonial », *Les Annales*, n° 23-3, 1968, pp. 718-719.

Le recours au droit commun des obligations, en particulier au contrat de transport tel que défini par le Code civil, permet certes de reconnaître l'existence d'un lien contractuel entre le passager et les différents intervenants (piroguiers, propriétaires, gestionnaires de port). Cependant, ce fondement demeure insuffisant pour saisir la complexité de la situation, notamment en ce qui concerne les responsabilités multiples, les obligations de sécurité, ou encore la qualification du statut des embarcations artisanales. Ce vide est d'autant plus préoccupant que la doctrine nationale reste silencieuse sur cette problématique, et que la jurisprudence fait cruellement défaut, notamment dans les juridictions locales telles que celles de Kikwit. Plusieurs facteurs contribuent à cette carence : méconnaissance du droit par les usagers, absence d'instruction judiciaire des sinistres, règlements informels par transaction, voire disparition des archives judiciaires dans certaines juridictions.

À la lumière de ces constats, une refondation juridique du transport fluvial artisanal s'impose. Deux voies peuvent être envisagées. La première consisterait en une interprétation extensive du Code actuel, permettant d'inclure les pirogues collectives dans le champ des embarcations soumises au droit de la navigation intérieure. La seconde, plus ambitieuse, impliquerait l'adoption d'un cadre juridique intermédiaire, souple et adapté aux réalités locales, qui poserait les fondements d'un régime hybride entre transport informel et navigation régulée, garantissant à la fois la sécurité des passagers et la responsabilité des exploitants.

En définitive, si l'hypothèse selon laquelle le transport collectif par pirogue peut être assimilé à un contrat de transport au sens du droit congolais apparaît juridiquement fondée, cette qualification reste pratiquement incomplète tant que le législateur ne se saisit pas de la question. Seule une reconnaissance juridique explicite de ce mode de transport permettra de le faire entrer dans le champ du droit, de protéger efficacement les usagers, et de valoriser cette forme de mobilité essentielle au fonctionnement socio-économique de nombreuses régions du pays.

Regard critique sur l'obligation de paiement de la prime d'assurances et le défaut de son exécution dans la configuration de l'assurance automobile en droit congolais.

Par Hervé Ngulu Boka & Nonce Dede Kendy*

Résumé

Le législateur congolais a institué des conséquences juridiques fâcheuses que peut entraîner l'inexécution de l'obligation de paiement de la prime d'assurance. Il s'agit notamment de la suspension du contrat ou de sa résiliation dont les effets, dans une certaine mesure, sont susceptibles de s'étendre sur de tierces personnes. Dans une approche comparative du contrat d'assurance automobile, faite essentiellement avec le droit canadien et français, cette analyse tente de se prononcer sur la nécessité d'adaptation de la législation congolaise notamment dans la mise en œuvre de la suspension et de la résiliation du contrat.

Mots-clés : Assurance automobile, prime d'assurance, résiliation et suspension du contrat d'assurance

Abstract

The Congolese legislator has instituted several legal consequences that may arise from failure to pay the insurance premium. These include the suspension or cancellation of the contract, the effects of which may, to some extent, extend to third parties. In a comparative approach to automobile insurance contracts, primarily with Canadian and French law, this analysis seeks to address the need for adapting Congolese legislation, particularly in the implementation of contract suspension and termination.

Keywords : Car insurance, insurance premium, cancellation and suspension of insurance contract

Introduction

Le nouveau visage du secteur des assurances en droit congolais semble constamment placer en avant plan le mérite de l'avoir libéralisé, en ceci que la Société nationale d'Assurances (SONAS), en raison du retrait du monopole légal lui dévolu jadis, se voit dorénavant concurrencée par d'autres sociétés bénéficiant des mêmes droits et soumises aux mêmes

* Doctorant en droit de l'Université Justus-Liebig de Gießen; Assistant à la faculté de droit de l'université de Kikwit (RD Congo); E-Mail : hervengulu07@gmail.com.

Administrateur COOP Droit / Université de Montréal; Candidat au doctorat en droit à l'Université de Montréal (Canada); E-Mail : noncedede6@gmail.com.

devoirs qu'elle. Ce grand mérite ne devrait pas occulter un tout autre aspect aussi essentiel à savoir, l'élargissement d'offres d'assurances par un grand nombre de couverture des risques.¹ Au-delà de représenter un simple prescrit légal, cette couverture des risques fait surtout partie des obligations de l'assureur, réalisées notamment à la suite de la déclaration du sinistre conformément à l'article 21 du code des assurances. Cette obligation faite à l'assureur est en réalité une conséquence logique de l'obligation incombant à l'assuré de déclarer le sinistre², et aussi de celle de s'acquitter de bonne foi du paiement de la prime d'assurances.³ Dans cette perspective, de l'obligation de paiement de la prime d'assurance, incombant à l'assuré, et celle de la prise en charge du sinistre faite à l'assureur, se dégage nettement le caractère synallagmatique⁴ du contrat d'assurance. Jouissant de leur pleine liberté, les parties contractantes s'activent pour une exécution paisible de leurs obligations, et acceptent, de ce fait, l'application d'éventuelles mesures d'ordres civil, pénal, voire administratif sur leurs rapports contractuels, bien que tenus substantiellement par l'aléa.

L'approche historique de l'évolution du contrat d'assurance réfère à l'aléa dans les différentes étapes de sa formation ainsi que dans la détermination de la prime exigée en contrepartie de la prestation de services délivrés par l'assureur.⁵ Le paiement de la prime d'assurance constitue l'obligation la plus déterminante au regard de la garantie qu'elle procure à l'assureur sur les facultés techniques nécessaires à une bonne protection du patrimoine de son assuré. C'est dans cette optique que ladite obligation trouve sa raison d'être dans toutes sortes de police d'assurances organisées en droit congolais à l'instar du droit comparé.

Il sied de noter à cet effet que la législation congolaise des assurances s'articule autour des assurances obligatoires suivantes : assurance responsabilité civile des propriétaires de véhicules terrestres à moteur, assurance responsabilité civile des transporteurs aériens, assurance responsabilité civile des transporteurs maritimes, fluviaux et lacustres ou des voies de navigation intérieures, assurance des risques de construction, et assurance incendie pour certains bâtiments⁶, assurance des facultés à l'importation, c'est-à-dire l'assurance des marchandises importées par tous moyens de transport à des fins directement ou indirectement commerciales ou industrielles.⁷ Toutes les autres opérations d'assurance portant sur les risques non cités ici, mais repris à l'article 402, constituent des assurances facultatives.

1 Cfr. *Jean-Michel Kumbu ki Ngimbi et Yves-Junior Manzanza Lumingu*, Droit des Assurances. Manuel de cours, Université Catholique du Congo, 2021, p. 14. Lire aussi ARCA, l'état du marché des assurances en Rdc, Rapport 2022, pp. 22 et ss.

2 Art. 18 Code des assurances.

3 Art. 16 Code des assurances.

4 Voir La Base Lexento, § 1. Nr. 130 <https://www.labase-lexento.fr/ouvrage/9782275050720-78>, page consultée le 3.3.2026.

5 *Nguema Evié-Thomas*, le contrat d'assurance face à l'aléa : mythe ou réalité, Assurances et gestion des risques (Vol.85), 2018, p. 119.

6 Voir Art. 238 et 402 Code des assurances.

7 Cfr. *Kumbu ki Ngimbi et Manzanza Lumingu*, note 1, p. 19.

L'assurance automobile, cas illustratif choisi pour cette étude, comprend en son sein entre autres l'assurance responsabilité civile, les garanties de dommage au véhicule, les garanties pour le conducteur, les garanties d'assistance et de services. Dans le cadre de cette analyse, ce terme s'identifie fondamentalement à l'assurance responsabilité civile des propriétaires de véhicules terrestre à moteur, instituée en assurance obligatoire en droit congolais.

L'examen des conséquences du défaut d'exécution de l'obligation de paiement de la prime d'assurance dans la configuration d'un contrat d'assurance automobile met en musique les articles 16 et 76 du code des assurances. Ces derniers instituent d'une part la résiliation du contrat, et de l'autre, sa suspension. La lecture croisée de ces deux dispositions, faite dans le corps du travail, permettra d'analyser et de se prononcer sur les rapports d'adéquation ou d'inadéquation existant entre les prescrits légaux et la pratique en ce qui concerne la mise en application de deux mesures mentionnées. Au-delà d'une simple appréhension tendant à réduire la thématique à l'application des sanctions prévues par la loi, la présente analyse se donne aussi pour tâche de circonscrire sommairement les mécanismes d'assurance automobile et de paiement des primes en droit positif congolais avec un regard sur le droit comparé dont canadien et français (B), avant de se pencher sur les conséquences de la non-exécution de l'obligation ci-haut indiquée (C). Il s'en suivra, pour finir, une conclusion reprenant les observations et suggestions (D).

A. Du mécanisme d'assurance automobile et du paiement des primes d'assurance

Face à de nombreuses situations tumultueuses rencontrées au quotidien, notamment les accidents de circulation, la souscription à une police d'assurance représente une nécessité dont la portée n'est plus à remettre en question en plein 21^e siècle. Le ministère congolais des transports a rapporté en 2021 que près de 29.665 décès étaient liés aux accidents de circulation routière.⁸ Au Québec, un rapport établi en 2019 par la Société d'assurance du Québec (SAQ) révèle qu'en 2019, 1104 accidents graves étaient enregistrés contre 313 accidents mortels et 25376⁹ accidents légers.¹⁰ Au-delà de sa corrélation avec le taux d'accidents se trouve surtout un aboutissement à des conséquences juridiques sur lesquelles porte la présente étude.

Dès lors, avant d'analyser les conséquences de la non-souscription dans le cadre ci-haut circonscrit, il paraît aisé de passer en revue le mécanisme d'assurance automobile, tel que régi en droit congolais dans une approche comparative.

8 Propos de l'ancien ministre congolais des transports C. Okende recueillis par Orly-Dareil Ngiambukulu, Le plus grand site d'information en République Démocratique du Congo, page consultée le 12 décembre 2025.

9 BANQ numérique, en ligne <http://numerique.banq.qc.ca/>, page consultée le 04 janvier 2026.

10 Ces statistiques contrastent avec la situation en république fédérale d'Allemagne, où 2.500.000 accidents de circulation routière furent enregistrés en 2023. <https://www.adac.de/news/bilanz-verkehrstote/#>, page consultée le 18 janvier 2026.

I. De l'assurance automobile

1. Du cadre légal

En République démocratique du Congo, le secteur des assurances est régi par la loi n° 15/005 du 17 mars 2015 portant code des assurances. La Société Nationale d'Assurance (SONAS), créée par l'ordonnance n° 66/22 du 23 novembre 1966 portant création d'une société nationale d'assurance, est longtemps restée la seule opérant dans le secteur assurantiel, fort du monopole du marché lui conféré légalement. Ce fut une situation qui avait enregistré plusieurs inconvénients, notamment la non-diversification des produits, l'anéantissement total de la concurrence et la non-satisfaction des consommateurs d'assurance.¹¹

Ces facteurs ont conduit le législateur congolais à revoir ce secteur à travers la loi du 17 mars 2015 susmentionnée. En dehors de cette loi, le Décret n°16/001 du 26 janvier 2016 du premier ministre a institué l'Autorité de régulation et de contrôle des assurances (ARCA). Il s'agit, aux termes de l'article 1 dudit décret, d'un établissement public à caractère technique doté de la personnalité juridique, dont la mission consiste notamment à agréer les entreprises d'assurance et de réassurance, à exercer le contrôle sur celles-ci et sur les professions liées au secteur assurantiel. Dans la même optique, l'arrêté ministériel n°034 CAB/MIN.FI N/2022 du 17 novembre 2022 portant fixation des mesures de contrôle de l'assurance vient renforcer les pouvoirs de l'ARCA dans ce secteur.¹²

2. Aspects techniques

a) Des Personnes et véhicules assurés

En parlant des personnes, la loi fait mention de toute personne physique ou morale dont la responsabilité civile peut être engagée en raison de dommages subis par des tiers. Et en ce qui concerne les véhicules, sont visés les véhicules terrestres à moteur, ainsi que ses remorques et semi-remorques.¹³

Le législateur énumère les personnes visées par cette assurance et fait mention du transfert de responsabilité en cas d'accident. L'alinéa 4 de l'article 109 du code cite aussi les véhicules appartenant aux pouvoirs central et provincial, ceux des entités territoriales

11 Les opérations d'assurances à l'ère de la nouvelle loi, legalRDC, sect. Pratique du droit (8 octobre 2020), en ligne : <https://legalrdc.com/2020/10/08/les-operations-dassurances-a-lere-de-la-nouvelle-loi/>, page consultée le 19 janvier 2026.

12 Cet arrêté n'a pas créé de nouveaux pouvoirs fondamentaux pour l'ARCA, puisque ceux-ci étaient déjà prévus par le code des assurances. En revanche, il a renforcé l'effectivité et les moyens de ses pouvoirs de contrôle dans le domaine spécifique de l'assurance des facultés à l'importation. Concrètement, il a intégré l'ARCA dans le contrôle des opérations d'intégration, il permet de renforcer le pouvoir de surveillance du marché, il permet d'améliorer la traçabilité des primes d'assurances. Lire articles 1- 7 de l'arrêté ministériel n°034 CAB/MIN.FI N/2022 du 17 novembre 2022.

13 Article 108 du Code des assurances.

décentralisés, de l'armée, et de la police nationale. Il s'agit d'une précision de taille dans la mesure où la loi n'accorde pas d'exception aux véhicules appartenant au pouvoir public en matière d'assurance automobile, puis que ceux-ci sont susceptibles de causer des dommages qu'il faille indemniser.

C'est en effet la garantie d'indemnisation des victimes des accidents de circulations et de leurs ayant-cause que le législateur poursuit, en rendant la souscription de la police de l'assurance sous examen obligatoire.¹⁴ Ainsi, la préoccupation du législateur consiste à accorder aux victimes d'accidents un droit de recours contre un débiteur réputé solvable et non à protéger le patrimoine des propriétaires des véhicules contre les actions en responsabilité de celles-ci.¹⁵ La police d'assurance de responsabilité civile automobile couvre le propriétaire, le gardien, le conducteur du véhicule et les passagers. Dans une certaine mesure, celle-ci s'étend aussi sur le tiers conduisant le véhicule assuré sans l'autorisation du propriétaire ou du gardien.¹⁶ En ce qui concerne les personnes transportées, il convient de signaler une avancée significative qu'a apportée le législateur de 2016. Selon les dispositions de l'art. 108 al. 2 du code des assurances, leur responsabilité civile est garantie par la police d'assurance couvrant le véhicule lorsqu'elles causent un dommage à un tiers. Telle serait la situation d'un passager blessant un piéton ou un cycliste à la suite de l'ouverture soudaine d'une portière du véhicule.¹⁷ En vertu de la présomption de proximité, le conjoint, les ascendants du propriétaire, du gardien et du conducteur du véhicule ne sont pas considérés comme tiers au même titre que les autres et ne bénéficient par conséquent de la police d'assurance décrite. Il en va de même pour les préposés de l'assuré lorsque ceux-ci œuvrent pour le compte de celui-ci en vertu d'un contrat de travail. Dans l'esprit de l'art. 113. 3 du code des assurances, la réparation des dommages subis par eux incombent à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale. Dans la même perspective, il sied de signaler que le législateur institue aux termes de l'article 117 l'action récursoire, en vertu de laquelle l'assureur obtient de l'assuré une indemnisation à la suite des dommages subis par les tiers et pour lesquels l'assureur a dû engager des dépenses.

Par ailleurs, les véhicules roulant dans des lieux entièrement privés ne sont pas assujettis à l'obligation d'assurance. Il est question par exemple des véhicules circulant dans les carrières et les mines. Il s'agit également de ceux ne circulant pas du tout à l'instar des voitures de collection et celles exposées dans des vitrines dans des concessionnaires automobiles.¹⁸

Le vaste champ que couvre la notion d'assurance sous examen n'exclut pas la question des véhicules ferroviaires. Aux termes de l'article 108 in fine, les véhicules appartenant

14 *Tshizanga Mutshipangu*, Droit congolais des assurances, Notes de cours, Inédit, 2024, p. 122.

15 *Marcel Fontaine*, Droit des assurances, Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain-la-Neuve, 2^{ème} éd, Bruxelles, Larcier, 1996 p. 16.

16 Voir *Tshizanga Mutshipangu*, note 14, p. 128.

17 *Tshizanga Mutshipangu*, note 14, p. 128.

18 *Tshizanga Mutshipangu*, note 14, p. 124.

au pouvoir central, aux provinces et aux entités territoriales décentralisées, y compris les véhicules de l'armée et de la police nationale destinés aux opérations ainsi que ceux circulant sur la voie ferrée sont exclus de cette obligation. Bien que le concept « opérations » employé ici n'est pas défini et par conséquent prête à plusieurs interprétations, il est légitime d'interroger le mécanisme assurantiel auquel ils sont soumis, étant donné qu'ils sont susceptibles d'engendrer des conséquences désastreuses dont la mort ou des lésions corporelles. Elles rentrent tout de même dans les branches qu'institue l'article 402 du code des assurances dont le caractère obligatoire peut résulter d'un Décret relevant du Premier ministre.¹⁹

b) Conséquences de la non-souscription de la police d'assurance de responsabilité civile des propriétaires des véhicules terrestres à moteur

Afin de renforcer le pouvoir et le devoir du souscripteur de conclure un contrat d'assurance automobile et de garantir, en ce sens, l'acceptation de l'assureur, le législateur institue aux termes de l'article 178 al. 1 du code des assurances la commission de tarification, pouvant agir à la suite d'un recours déposé en bonne et due forme. L'assureur persistant dans son refus d'offrir une police d'assurance en ce sens peut même se voir retiré l'agrément par l'organe compétent²⁰ et assujéti à des sanctions administratives.

Les sanctions peuvent être, aux termes de l'article 181al. 2 du code des assurances, une amende égale à la moitié de la prime annuelle d'assurance pour la garantie de responsabilité civile du véhicule mis en circulation. La sanction est appliquée à tout contrevenant à la loi y compris l'État, les provinces et les entités territoriales décentralisées. Dans cette optique, afin de contraindre l'assuré défaillant à se conformer à la loi, le véhicule non assuré sera mis en fourrière par les pouvoirs publics jusqu'à la souscription de la police d'assurance par le propriétaire du véhicule.

c) Étendue des dommages couverts

Ce sont les dispositions des articles 122 du code des assurances et 3 du décret n°018/014 du 2 mai 2018 qui délimitent le champ d'application des dommages couverts par l'assurance de responsabilité civile automobile. S'y trouve en effet garantie la réparation des dommages corporels ou matériels résultant des accidents, incendies ou explosions causées par le véhicule, les remorques ou semi-remorques, les accessoires et les produits servant à leur utilisation, les objets et substances qu'ils transportent, de la chute de ces accessoires, objets, substances ou produits. Alors que la garantie d'assurance de responsabilité civile automobile est illimitée pour les dommages corporels, elle est cependant limitée à 1.000.000 de dollars américains pour les dommages matériels. Il importe ici de souligner que le dom-

19 Tshizanga Mutshipangu, note 14, p. 125.

20 Il s'agit de l'ARCA (Autorité de régulation et de contrôle d'assurance).

mage, tel que décrit, doit avoir été causé sur le territoire congolais. Ce principe connaît un élargissement au regard de pour les véhicules immatriculés au Congo causant un dommage dans un État membre du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA).

Par ailleurs, l'engagement de la responsabilité du propriétaire du véhicule automoteur suppose un dommage causé par le véhicule, la commission du dommage par la personne qui, par le biais d'un mandat du propriétaire a la garde ou la conduite du véhicule et l'établissement d'un lien de causalité entre le dommage et le véhicule gardé ou conduit.²¹ Mettant en relief une présomption de responsabilité sur le gardien ou le conducteur, le législateur précise que la relation entre l'assurance sous examen et la responsabilité de l'assuré s'explique par le fait que le risque qui est couvert par l'assureur est constitué non pas par les accidents que peut causer l'assuré mais bien par sa responsabilité pouvant en résulter.²² En ce sens, aux termes de l'article 23 al. 3 du code des assurances, l'assureur est déchargé de toute responsabilité lorsque le dommage procède de la faute intentionnelle de ce dernier. Il est clair que dans ce contexte, un travail de rigueur est une nécessité de la part des cours et tribunaux pour établir la responsabilité des uns et des autres.

L'assureur est tout de même tenu de réparer les dommages dus à des cas fortuits, au fait d'un tiers et à la faute de la victime. Il résulte en ce sens des 130 et 131 du code des assurances que « les victimes d'accidents corporels impliquant un ou plusieurs véhicules terrestres à moteur, y compris les conducteurs, sont indemnisés des dommages résultant des atteintes à leur personne qu'elles ont subies, sans que puisse leur être opposée leur propre faute, à l'exception du cas où elles ont volontairement recherché des dommages subis ». Il est à noter à ce niveau le souci du législateur de garantir à tout prix l'indemnisation des victimes d'accident. Tshizanga Mutshipangu fait remarquer ici que certains doctrinaires à l'instar d'André Tunc, Philippe le Tourneau et Kenge Ngomba Tshilombayi ont proposé le divorce de l'assurance d'avec la responsabilité civile par l'institution d'une assurance directe.²³

A ce niveau, force est d'apporter une approche laconique du droit comparé, en l'occurrence de l'État du Québec au Canada. Il existe au Québec deux régimes en matière d'assurance automobile, à savoir : le régime public et le régime privé. De manière générale au Québec, le régime public d'assurance d'automobile protège tous les Québécois en cas de blessures ou de décès résultant d'un accident de la route.²⁴ A ce sujet, l'institution compétente en la matière est la Société de l'Assurance Automobile du Québec (SAAQ). En effet, l'on distingue les éléments qui font l'objet de la couverture par la SAAQ et ceux qui ne font pas l'objet de couverture. Parmi ceux qui sont couverts, l'on y trouve notamment :

21 Voir *Kalongo Mbikayi Olivier*, Droit civil Tome 1, Les obligations, éditions universitaires africaines, Kinshasa 2012, pp. 258 et s.

22 *Tshizanga Mutshipangu*, note 14, p. 133.

23 *Tshizanga Mutshipangu*, note 14, p. 134.

24 Saaq, Régime public d'assurance automobile du Québec », SAAQ, <https://saaq.gouv.qc.ca/acciden-t-route/regime-public-assurance-automobile>, page consultée le 04 janvier 2026.

la compensation financière pour perte pécuniaire ou non pécuniaire, le soin de santé privée couverte par le régime public d'assurance automobile (par exemple : des traitements de physiothérapie, d'ergothérapie ou de dentisterie), le remboursement de certains frais destinés à l'adaptation du domicile suite à une incapacité physique causée par l'accident, des frais destinés à la réinsertion professionnelle ou scolaire après un accident routier, des frais destinés à l'achat des vêtements en remboursement des vêtements endommagés au moment de l'accident, etc.²⁵ Cependant, le régime public d'assurance ne couvre pas automatiquement en cas d'accident. Ceci insinue que certains accidents ne sont pas couverts par ce régime public d'assurance, d'où la nécessité de recourir aux assurances privées.

Il sied de préciser qu'au Québec, tous les assureurs privés offrent le même type de contrat basé sur la Formule de Police du Québec. Cette police comporte deux parties. Le chapitre A prévoit la responsabilité civile, qui est obligatoire. Le chapitre B, qui protège pour les dommages causés à son propre automobile, est une assurance optionnelle.²⁶ Cela étant, force est de constater donc que l'assurance privée ne vient que suppléer les éléments non couverts par le régime d'assurance publique.

Dans la même perspective, la République sud-africaine présente également un cadre susceptible d'inspirer la Rdc. La législation des assurances dans cet État offre un visage hybride en raison de la coexistence de deux systèmes d'assurance distincts. Il s'agit d'une part d'un marché d'assurance formel et développé, et de l'autre, d'un marché d'assurance informel et communautaire. Le premier est dominé par de grandes compagnies d'assurance à l'instar de Old Mutual, Sanlam et Discovery.²⁷ Il repose sur le modèle classique basé sur la souscription de contrats avec des primes calculées en fonction des risques, offre une gamme variée et se trouve règlementé par des lois strictes comme l'« Insurance Act » de 2017 et le « Financial Sector Regulation Act » de 2017. Le second est essentiellement constitué de micro-assurances communautaires destinées aux populations à faibles revenus, incluant les systèmes d'entraide traditionnels²⁸, moins structuré et peu règlementé. La conséquence dans cette configuration est l'exigence d'efficacité des organes de régulation de ce secteur à savoir : le Prudential Authority (PA) et le Financial Sector Conduct Authority (FSCA). L'efficacité des organes de régulation dans ce secteur se révèle être un atout majeur, puisque même dans l'hypothèse d'une instauration du modèle sud-africain en droit congolais, l'ARCA devrait y assurer un rôle central.

En fin de compte, pour espérer à une couverture d'assurance, l'assuré est soumis à certaines obligations, parmi lesquelles le paiement de la prime d'assurance, obligation dont l'analyse se propose dans les lignes suivantes.

25 Ibid.

26 L'assurance automobile : ce que vous devez savoir, Éducaloi, <https://educaloi.qc.ca/capsules/assurance-automobile-ce-que-vous-devez-savoir/>, page consultée le 4 février 2026.

27 Cfr Afrique du Sud Assurance Taille du marché, Part, Prévisions à 2033, page consultée le 12 février 2026.

28 Le mécanisme de « Stokvels » en constitue le plus connu. Il permet à des groupes des personnes de cotiser ensemble pour faire face à des risques spécifiques tels que les obsèques.

II. De la prime d'assurance

La prime d'assurance est le prix que paie l'assuré à l'assureur. En contrepartie de l'obligation incombant à l'assureur, le premier est tenu de verser au second un montant fixé au préalable, qualifié de prime ou cotisation, selon le cas.²⁹ Le législateur congolais la définit comme une somme due par le souscripteur d'un contrat d'assurance en contrepartie des garanties accordées par l'assureur. Il s'agit ainsi de la manifestation nette du caractère onéreux du contrat d'assurance.³⁰ C'est à juste titre que B. Beignier et S. Ben Hadj Yahia³¹ qualifient de principale l'obligation de paiement de la prime d'assurance. Ce faisant, il semble indiqué d'analyser la portée de cette obligation avant d'en évoquer la question de quérabilité ou de portabilité.

1. Portée de la Prime en droit des assurances

La portée de la notion de la prime étale d'abord sa relation avec l'assureur, mieux l'étendue et le moment de sa prestation, puis le rapport avec l'assuré.

a) De la prime et de l'assureur

L'assureur joue un grand rôle dans la fixation de prime d'assurance de façon générale. C'est d'ailleurs, à notre avis, ce qui justifie le fait que la détermination de la prime soit proportionnelle au risque à couvrir.³² Pour ce faire, plusieurs facteurs sont pris en compte par lui. Il s'agit notamment de l'historique du sinistre, -et ce, pendant une période déterminée-, la tendance du marché, ainsi que la compétitivité par rapport à d'autres sociétés d'assurance établies. Pour les assurances automobiles, il est pris en considération entre autres la puissance du véhicule, le type de ce dernier et le nombre des personnes pouvant être transportées.³³

La fixation des tarifs des primes obéit au principe de la libre fixation des prix établit actuellement par la loi n°18/09 du 09 juillet 2018 relative à la liberté des prix et à la concurrence. Cependant, au rebours de cette loi qui institue le contrôle a posteriori des prix par l'autorité compétente, l'art. 288 al. 2 du code des assurances, quant à lui, soumet l'assureur au contrôle a priori, en ceci que l'ARCA doit préalablement approuver ou désapprouver le projet de tarification des primes que l'assureur doit lui soumettre avant sa mise en vigueur.

29 *Isa Germain*, La prime d'assurance : fixation et paiement de la prime Fiches/Cours, sect. 3) Cours de droit des assurances, <https://cours-de-droit.net/fixation-et-paiement-de-la-prime-d-assurance-a-l-26584268/>, page consultée le 22 janvier 2026.

30 *Germain*, note 29.

31 *Bernard Beignier*, Droit des assurances, p. 347.

32 *Maude Cachin*, Les caractéristiques essentielles du contrat d'assurance – AW, <https://www.notaire-smontreal.net/>, sect. Notaire, <https://www.notairesmontreal.net/les-caracteristiques-essentielles-du-contrat-d-assurance/>, page consultée le 4 février 2026.

33 Voir *Tshizanga Mutushipangu*, note 14, p. 127.

A ce sujet, il dispose d'un délai légal d'un mois à compter de la communication des tarifs par l'assureur.

Dans ses rapports avec l'assureur, la fixation de la prime d'assurance ne devrait pas être prise de manière isolée³⁴, car elle entre en musique avec d'autres obligations auxquelles le législateur soumet ce dernier. Parmi les obligations évoquées, l'on peut citer : l'obligation d'information, qui permet d'une part à l'assureur de fournir des informations sur l'étendue de garantie qu'il offre, et d'autre part des dispositions légales régissant le contrat d'assurance, ainsi que des risques à courir en cas de déclaration inexacte ou incomplète. A cette obligation s'ajoute celle de loyauté et de transparence, qui renvoie à la clarté des clauses reprises dans le contrat.

A la réalisation du sinistre, l'assureur a l'obligation de prise en charge de celui-ci (il a pour fondement la garantie fournie à l'assureur comme prévu dans le contrat d'assurance). Toutefois, il sied de préciser que l'assureur ne pourra couvrir le sinistre que si l'assuré est en ordre en tenant compte de la période pour laquelle la souscription a été faite. Nous évoquons cette précision puisque lorsque l'avis de résiliation a déjà été soumis par l'assureur à l'assuré, l'assureur est exempt de ses obligations. Dans l'affaire *Caron c. Compagnie d'assurances Liberté du Canada*, la Cour du Québec a affirmé que la date indiquée dans l'avis de résiliation est celle à laquelle l'on se réfère pour savoir à quel moment l'assuré n'est plus couvert. En effet, le 19 septembre 2000, la défenderesse a envoyé au demandeur un avis de résiliation de sa police pour non-paiement de prime. Le 8 décembre suivant, le demandeur a eu un accident avec son véhicule, subissant une perte de 18 700 \$. Même si l'avis de résiliation a été reçu par le bailleur du demandeur, chez qui celui-ci louait une chambre, et que ce dernier soutient ne pas l'avoir reçu, la défenderesse a, quant à elle, rempli son obligation d'aviser. L'article 2477 du Code civil du Québec prévoit la résiliation de la police moyennant un simple avis écrit envoyé à la dernière adresse connue de l'assuré. L'article 91 de la Loi sur l'assurance automobile et le contrat d'assurance n'exigent eux non plus aucune signification personnelle de l'avis. De plus, la jurisprudence a, à quelques reprises, conclu à la résiliation d'une police à la suite d'un tel envoi ou d'un envoi recommandé. Par conséquent, la résiliation de la police a pris effet 30 jours après la réception de l'avis, soit le 24 octobre 2000, donc avant l'accident.³⁵ Face à cette réalité, la conclusion du tribunal fut de considérer que le contrat d'assurance était résilié en date du 24 octobre 2000. Le demandeur n'étant plus assuré lors de l'accident survenu le 8 décembre 2000, sa réclamation est par conséquent infondée.³⁶ A ce point, il importe de relever que le simple envoi d'un avis de résiliation sans se rassurer de sa réception par le destinataire semble très problématique. Il existe plusieurs possibilités permettant d'atteindre l'autre partie sans

34 Lire *Isa Germain*, Quels sont les obligations de l'assureur? [COURS 2024], sect. Assurances, <https://cours-de-droit.net/obligations-de-l-assureur/>, page consultée le 31 janvier 2026.

35 *Caron c. Compagnie d'assurances Liberté du Canada* (C.Q., 2002-10-11), <https://soquij.qc.ca/portail/recherchejuridique/Selection/6595765>, page consultée le 19 février 2026.

36 Ibid.

équivoque à l'instar de la lettre recommandée avec accusé de réception, remise en personne avec accusé de réception, transmission par voie d'huissier.

b) L'assuré et le paiement de la prime

Rappelons que l'obligation de l'assuré relative au paiement des primes d'assurance vient se greffer sur d'autres, notamment celle relative à la déclaration du sinistre et des risques. L'article 16 du code congolais des assurances subordonne la prise d'effet du contrat au paiement de la prime par le souscripteur. La qualifiant directement de somme d'argent, Beignier et Ben Hadj Yahia estiment que la prime se présente, classiquement, sous forme d'une somme d'argent, versée par l'assuré par l'assuré à l'assureur. Elle relève combien le contrat d'assurance est, un contrat à titre onéreux.³⁷ C'est donc le paiement qui constitue pour l'assuré une garantie de prestation qu'il devra attendre de l'assureur en cas de réalisation de sinistre.³⁸

Il faut souligner qu'en fait l'obligation de paiement de la prime d'assurance subordonne toutes les autres obligations qui incombent à l'assuré. Il s'agit à titre illustratif de celle relative à la déclaration du risque pour laquelle l'article 13 du code des assurances congolais dispose que l'assuré doit répondre exactement aux questions posées par l'assureur, dans le formulaire de déclaration du risque de façon à permettre à l'assureur d'apprécier les risques qu'il prend en charge. Ceci insinue, conformément à l'article 13 du même texte, qu'aucune fausse déclaration n'est admise. Le législateur congolais est précis à ce stade. Il va plus loin pour affirmer que la mauvaise déclaration n'a pas pour conséquence la nullité du contrat de façon automatique. Le contrat est nul en cas de réticence ou de fausse déclaration intentionnelle de la part de l'assuré, quand cette réticence ou cette fausse déclaration change l'objet du risque ou en diminue l'opinion pour l'assureur, alors même que le risque omis ou dénaturé par l'assuré a été sans influence sur le sinistre.

En cas de fausse déclaration non intentionnelle, l'article 15 du Code des assurances précité distingue deux réalités, celle constatée avant le sinistre de celle d'après celui-ci. En cas de constat avant le sinistre, deux possibilités se présentent à l'assureur : l'augmentation de la prime d'assurance (nécessitant l'acceptation de l'assuré) ou la résiliation du contrat. En revanche si cela est connu après, la couverture comprendra juste la proportion du taux des primes payées par rapport au taux des primes qui auraient été dues si les risques avaient été complètement et exactement déclarés.

Il est vivement recommandé à l'assuré de répondre à toutes les questions qui lui sont posées par l'assureur. Ces dernières portent généralement sur les règles et directives sur base desquelles l'assureur devra apprécier la possibilité de couvrir le souscripteur. Dans l'affaire Clémor c. Desjardins Assurances générales, la Cour du Québec avait rappelé que Desjardins Assurances générales était en droit d'annuler la police d'assurance souscrite par

37 Beignier, note 31, p. 347.

38 Beignier, note 31, p. 361.

Clémor et avait donc ordonné le remboursement de la prime versée par ce dernier. Cette affaire portait sur le refus de la société ci-haut citée d'indemniser Clémor. En effet, le 16 août 2001, au moment de la délivrance de la police d'assurance, les règles et directives prévoyaient que l'assureur Desjardins ne devrait couvrir un souscripteur si en l'espace d'un an précédant la signature de ce dernier, il n'avait connu une annulation d'assurance pour non-paiement de prime. Or, le 4 juillet 2001 Clémor avait connu une annulation d'assurance pour non-paiement auprès de l'assureur Aviva. Cependant Clémor n'avait pas informé la société Desjardins au moment de la souscription du contrat; une réalité qui violait les règles et directives que prévoyait l'assureur Desjardins. Cette affaire trouve un point de rapprochement en droit congolais aux articles 14 et 16 du code des assurances. Ceux-ci abordent respectivement la question de la réticence ou des fausses déclarations intentionnelles, et l'obligation de payer la prime d'assurance dans le délai.

2. Nature et modalités de paiement de la prime dans un contrat d'assurance

a) Nature de la prime

La prime peut revêtir plusieurs natures. L'on parle de prime pure, de prime nette et de prime totale. En effet, une prime est pure lorsqu'elle correspond nettement à la contribution de chaque assuré à la mutualité des risques. Cette prime est la garantie due par l'assureur en fonction des lois de la statistique et des probabilités ainsi que des techniques d'assurance. La prime pure ou prime technique est calculée en fonction de deux paramètres : la probabilité de réalisation de l'événement prévu au contrat et son intensité.³⁹ L'article 3 du code des assurances de la RDC le définit comme montant qui représente le coût du risque couvert, tel que calculé par les méthodes actuarielles sur la base des statistiques relatives audit risque.

A son tour, la prime nette renvoie à la prime pure « accrue des changements ».⁴⁰ C'est à ce niveau d'ailleurs qu'il serait important de faire la différence entre les mutuelles et les sociétés d'assurance. Alors que « la mutuelle n'a pour finalité que de veiller à ce que les cotisations de ses sociétaires couvrent le montant des sinistres de l'année et le coût de leur gestion, la société d'assurance, pour sa part, calcule définitivement le montant des primes exigées ».⁴¹ Enfin, la prime totale est égale à la prime nette plus taxe.

Toutefois, il importe de préciser que la prime est calculée généralement en tenant compte de certains éléments, à savoir : le risque, les frais et le bénéfice. La partie risque fait référence au coût probable du sinistre que reprend le risque à couvrir alors que les frais se réfèrent à ceux de gestion permettant à l'assureur de couvrir ses charges opérationnelles.

39 *Véronique Nicolas*, Droit des contrats d'assurance, coll. Corpus droit privé, Paris 2012, n°532.

40 *Beignier*, note 31., p. 348.

41 *Beignier*, note 31, p. 349.

Enfin, le bénéfice fait référence à « la marge (positive ou négative) que l'assureur octroie à une catégorie de clients en fonction de ses objectifs de vente ». ⁴²

b) Modalités de paiement de la prime en droit des assurances

Soulignons d'entrée de jeu qu'il existe plusieurs modalités de paiement. Peuvent être énumérés à cet effet par exemple le paiement par chèque, le paiement par espèce ou encore le paiement par monnaie électronique. L'article 16 du Code des assurances rappelle le caractère onéreux du contrat d'assurance à ce titre : « Il est interdit aux entreprises d'assurances, sous peine de sanctions, de souscrire ou de renouveler un contrat d'assurance dont la prime n'est pas payée ». Cependant, le législateur congolais ne définit pas clairement le type de paiement dont il s'agit. Contrairement au législateur congolais, le législateur français semble plus précis à l'article 72 de la loi n°2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises ayant remplacé l'article L. 113-3 du Code des assurances. ⁴³ A la lecture de cette disposition, l'on note que « la prime est payable en numéraire ... ». Cela fut la position soutenue d'ailleurs par la Cour de cassation française en 2016 dans l'arrêt 15-18.784 de la chambre civile 2. ⁴⁴

Toutefois, l'on devrait s'interroger sur la possibilité pour l'assureur de percevoir un paiement par espèces, par monnaie électronique ou par chèque. En effet, à ce sujet, le droit français semble, une fois encore, être plus précis. L'on note à ce fait la possibilité d'un paiement tant en espèce qu'en monnaie électronique cependant estimée à un maximum défini par la loi. L'article D. 112-3 dispose : « Lorsque le débiteur a son domicile fiscal sur le territoire de la République française ou agit pour les besoins d'une activité professionnelle, à 1 000 euros pour les paiements effectués en espèces et à 3 000 euros pour les paiements effectués au moyen de monnaie électronique ». ⁴⁵ Le paiement par chèque est également possible. Il s'agit d'ailleurs du « procédé couramment utilisé par les assurés ». ⁴⁶ L'épineuse question retenant l'attention ici consiste savoir à quel moment le paiement devrait-il être enregistré au cas où ce dernier serait effectué par chèque? A cette interrogation, le décret du 30 octobre 1935 unifiant le droit en matière de chèques et relatif aux cartes de paiement

42 Quelle est la Différence entre Cotisation et Prime d'Assurance ? (23 mai 2017), <https://selectra.info/assurance/comprendre/difference-cotisation-prime>, page consultée le 26 février 2026.

43 Article L113-3 – Code des assurances – Légifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038611270, page consultée le 6 mars 2026.

44 Cass. 2^e civ., 19 mai 2016, 2015-13606, D. 2016, p.1791.

45 Section 3 : Interdiction du paiement en espèces de certaines créances (Articles D112-3 à R112-5) – Légifrance, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006072026/LEGISCTA000019265478/2022-04-01/?anchor=LEGIARTI000036824549#LEGIARTI000036824549, page consultée le 14 février 2026.

46 *Beignier*, note 31.

semble bien explicite par la jurisprudence française en 2001 comme suit « la remise d'un chèque ne vaut paiement que sous la condition de son encaissement ».⁴⁷

c) De la quérabilité (mode de paiement de la prime) ou de la portabilité ou de la prime d'assurance

Cette question renvoie au lieu de paiement de la prime. De manière générale, cette situation implique des obligations entre le débiteur et le créancier. Quoique le concept de la portabilité ou de la quérabilité soient employés dans plusieurs jargons (tel qu'en matière mobilière ou immobilière), ces derniers désignent deux réalités juridiques distinctes : l'exécution d'une obligation pécuniaire (le paiement d'une dette) et le lieu de l'exécution (le domicile du débiteur ou du créancier, selon le cas). Dette portable au lieu d'établissement du créancier, dette quérable au lieu d'établissement du débiteur.⁴⁸ En effet, la dette est dite quérable lorsqu'il revient au créancier de réclamer l'exécution du débiteur à son domicile. En revanche, lorsqu'il revient au débiteur de se diriger vers le créancier pour s'acquitter de son obligation, elle est qualifiée de portable.⁴⁹ De manière générale, en droit civil, il est dit que la dette est quérable et non pas portable. L'article 1566 du Code civil du Québec, à l'instar de l'article 145 du décret du 30 juillet 1888 relatif aux contrats ou obligations conventionnelles de la Rdc, dispose : « Le paiement se fait au lieu désigné par les parties. Si le lieu n'est pas ainsi désigné, le paiement se fait au domicile du débiteur, à moins que celui qui est dû ne soit un bien individualisé, auquel cas le paiement se fait au lieu où le bien se trouvait lorsque l'obligation est née ».⁵⁰ Il s'agit d'un principe qui a été évoqué d'ailleurs dans plusieurs affaires civiles au Québec, notamment en matière de bail civil. Dans l'affaire *Wahida KHAN c. Jean-Charles WEDLY et Cadet BADIAMITE* en 2005. Dans cette affaire, le tribunal avait annulé l'avis d'expulsion émise contre le locataire en affirmant qu'il appartenait donc à la locatrice de se présenter au domicile des locataires pour recevoir le paiement du loyer dû à moins, bien sûr, qu'une entente distincte ne soit intervenue entre les parties. Or, dans le présent dossier, il n'y a aucune preuve de l'existence d'une telle entente et au surplus, comme nous l'avons déjà mentionné, une pratique avait

47 Cass. 1^{re} civ., 4 avril 2001, n° 99-14927, Bull. civ. I, n° 102.

48 Services publics et Approvisionnement Canada Gouvernement du Canada, « portabilité / portable / porter / quérabilité / quérable / quérir – Entrées commençant par Q – Juridictionnaire – TERMIMUM Plus® – Bureau de la traduction » (8 octobre 2009), https://www.btb.termimumplus.gc.ca/tpv2guides/guides/juridi/index-fra.html?lang=fra&lettr=indx_catlog_q&page=9G-7IrKBoecQ.html, page consultée le 2 mars 2026.

49 Matthieu Blanc Réalisé avec des professionnels du droit et de la finance, sous la direction d'Éric Roig, diplômé d'HEC, et de Matthieu Blanc et Master de Droit des affaires Actualisé en permanence et à jour des dernières évolutions législatives, « Portable ou quérable : définition et différences » (9 novembre 2022), <https://droit-finances.commentcamarche.com/patrimoine/guide-patrimoine/4147-portable-ou-querable-differences-et-definitions/>, page consultée le 2 mars 2026.

50 Article 1566 du Code civil du Québec.

cours depuis le début du bail en vertu de laquelle, la locatrice venait effectivement au logement des requérants pour obtenir paiement du loyer à chaque mois.⁵¹

Dans certaines circonstances, même en matière commerciale, le fait pour le créancier de mettre en demeure le débiteur n'efface en rien le caractère quérable de la dette. Cette position fut soutenue par la chambre commerciale de la Cour de cassation française. Cette dernière a rappelé que la circonstance dans laquelle les débiteurs aient été mis en demeure n'était pas de nature à rendre le paiement portable.⁵² Toutefois, il existe des exceptions qui opinent en faveur de la quérabilité de la dette en droit français. L'article 1342-6 prévoit qu'à défaut d'une autre désignation par la loi, le contrat ou le juge, le paiement doit être fait au domicile du débiteur.⁵³

Contrairement au droit civil où le principe reste celui de la quérabilité de la dette, en droit des assurances, ce dernier ne s'applique pas. Avant d'interroger le Code des assurances de la République démocratique du Congo sur la question, il nous a plu de jeter un regard en droit français. En effet, l'article L. 113-3 du Code des assurances prévoit que la prime est payable en numéraire au domicile de l'assureur ou du mandataire désigné par lui à cet effet.⁵⁴ Telle une belle illustration de la portabilité. Cependant, l'exception à ce principe est posée à l'article R. 113-5 du même texte qui dispose que la prime d'assurance est payable au domicile de l'assuré ou à tout autre lieu convenu lorsque la demande en est faite par un assuré, qui, par suite d'infirmité ou de vieillesse, n'est pas en mesure de se déplacer ou qui habite au-delà d'un rayon de trois kilomètres à partir d'une recette postale.⁵⁵ Comme on peut le constater, l'exception posée à cet article trouve son essence dans l'aptitude physique de l'assuré. Pour dire mieux, la quérabilité de la prime d'assurance n'est possible que lorsque l'assureur est en présence d'un assuré infirme ou une vieille personne qui ne pourrait se rendre personnellement chez l'assureur ou dont la mobilité est réduite.

Le code des assurances congolais pose en son article 16 le principe de la portabilité de la prime. Ainsi, il est prévu que la prime est payable au domicile de l'assureur ou de l'intermédiaire aux conditions prévues à l'article 502 du code. Contrairement au législateur français qui fait clairement mention d'une exception à ce principe, concernant notamment les infirmes et les personnes vieilles, le législateur congolais en fait omission. Il apparaît nécessaire au législateur congolais de pallier cette omission, notamment à travers l'adoption des mesures réglementaires dans le secteur des assurances.

51 Cour du Québec, 16 mars 2005, Chambre civil, n° 500-02-129623-042.

52 Cass. com. 16 avr. 2013, n°11-25.956; Aurélien Bamdé, « Le lieu du paiement: quérable ou portable? », *Le Droit dans tous ses états* (19 octobre 2022), <https://aurelienbamde.com/2022/10/19/le-lieu-du-paiement-querable-ou-portable/>, page consultée le 12 mars 2026.

53 32603002.pdf, en ligne : <<https://static.cm2.net/scrub-files/32603002.pdf>>, page consultée le 13 octobre 2025.

54 Code des assurances – Légifrance, en https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT00006073984/2022-03-21, page consultée le 13 mars 2026.

55 Ibid.

B. Analyse dogmatique de la non-exécution de l'obligation de paiement de la prime l'assurance

En tant qu'expression de l'autonomie des volontés, le contrat d'assurance est soumis au droit commun et s'appuie aussi à ce titre, en plus de la loi du 17 mars 2015 précitée, sur le décret du 30 juillet 1888 relatif aux obligations conventionnelles. C'est dans cette appréhension qu'apparaît la notion du dommage, causé le cas échéant par l'assuré à l'assureur, et le principe de sa réparation repris à l'article 260 alinéa 1 du Décret sus évoqué.⁵⁶ Le code des assurances développe cette notion, instituant ainsi certaines conséquences découlant du non-paiement de la prime d'assurance, énoncées globalement à son article 16 al. 2. S'appuyant sur cette disposition, les articles 76 et 77 en donnent plus de détails, et l'article 261 le circonscrit dans une configuration plus spécifique.⁵⁷ Il ressort des dispositions citées que le non-paiement de la prime d'assurance entraîne soit la résiliation du contrat, soit la suspension de celui-ci.

I. De la résiliation et de la suspension du contrat

1. De la résiliation

La résiliation est à concevoir d'une part comme l'expression de l'exception d'inexécution et de l'autre, comme une mesure grave.

a) Résiliation comme expression de l'exception d'inexécution

Il sied de relever qu'en vertu de l'exception d'inexécution (*Exceptio non adimpleti contractus*) prônée en droit civil, la partie préalablement lésée par l'inexécution de l'autre, jouit d'une marge de manœuvre importante sur laquelle elle peut justifier ses actions, tendant en réalité à le replacer dans ses droits.⁵⁸ Dans le cadre des prestations synallagmatiques⁵⁹

56 Celui-ci dispose que l'on est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde. Lire à cet effet *Kangulumba Mbambi Vincent*, Indemnisation des victimes des accidents de la circulation et assurance de responsabilité civile automobile : étude de droit comparé belge et congolais, Ed. Academia, 2002.

57 Cette disposition se rapporte au contrat de capitalisation et assurances des personnes. Elle prévoit à ses deux premiers alinéas que l'entreprise d'assurances ou de capitalisation n'a pas d'action pour exiger le paiement des primes. Le défaut de paiement d'une prime ne peut avoir pour sanction que la suspension suivie de la réduction ou de la résiliation pure et simple du contrat et, dans ce dernier cas, la mise à la disposition de l'assuré de la valeur de rachat que ledit contrat a éventuellement acquise.

58 Lire *Cazanel*, Conditions for Exercising the Exception of Non-Performance, *Athens Journal of Law* – Volume 3, Issue 4, 2017, pages 281 et suivants; Voir aussi Cour d'appel d'Aix-en-Provence, 2. Kammer, 24. Mai 2018, RG Nr. 17/07714.

59 L'expression fait référence au contrat synallagmatique qui identifie celui dans lequel les cocontractants se doivent mutuellement exécution de leurs obligations, lesquelles devant être réalisées de

basées de surcroît sur un engin, dont l'usage renferme un danger évident tant pour l'assuré lui-même que les tierces personnes, les conséquences d'une inexécution soient graves pour le créancier. En effet, ladite inexécution va non seulement à l'encontre du principe de l'exécution de bonne foi, mais aussi prive le créancier de la possibilité de prévenir de manière sérieuse une intervention ou prestation adéquate lors de la survenance du sinistre. Pour ces motifs, l'art. 16 al. 5, phrase 1 du code des assurances dispose qu'à défaut du paiement de la prime dans les délais convenus, le contrat est résilié de plein droit.

Si aux termes de l'art. 16 aucune hésitation n'empêche de concilier la résiliation à l'inexécution, il n'est pas un allant de soi pour la suspension dans le cadre de l'assurance automobile. Les lectures des alinéas 2, 3 et 5 ne permettent pas d'arguer avec aisance, si d'autres mesures, à l'instar de la suspension du contrat, ont été prévues par le législateur congolais en matière d'assurance automobile.

b) Résiliation comme mesure grave

En tant que manifestation directe de l'exception d'inexécution, la résiliation du contrat apparaît comme une conséquence grave, mieux l'ultime mesure à laquelle on puisse recourir après épuisement d'autres mesures procédurales. Cette gravité est justifiée entre autres par le sort auquel est abandonnée la sécurité patrimoniale de l'assuré à la suite de la révocation des obligations contractuelles, qui peut résulter d'une décision unilatérale abusive de l'assureur. C'est dans cette perspective que la Cour de cassation française a jugé dans son arrêt 16-26.494 du 18 janvier 2018 que le droit de résiliation du contrat n'est pas absolu et doit être soumis à un contrôle judiciaire. La cour convie les juges de fond à examiner les circonstances de fait afin de déterminer si la résiliation comporte ou non un caractère abusif.⁶⁰

L'art. 16 du code congolais des assurances, réglementant l'obligation de paiement de la prime et les effets de la non-exécution de cette obligation, place toute la lumière sur la résiliation au point d'éclipser l'autre conséquence, à savoir la suspension du contrat. Étant un acte unilatéral, exercé par l'assureur (par l'assuré aussi), représentant un sujet très encadré par la loi⁶¹, la résiliation du contrat dans le cadre de la présente étude tend à affirmer le caractère sévère issu du régime d'assurances obligatoires auquel est soumise l'assurance automobile.

bonne foi. Cette approche se dégage notamment de l'article 4 du code des assurances, qui donne la définition d'un contrat des assurances.

60 Cour de cassation, chambre civile 2, 18 janvier 2018, 16-24.494.

61 Degoute Léa, *Mespoulet-Beauves*, La résiliation d'un contrat d'assurance, Les cahiers de La Médiation de l'Assurance – N° 1, 2022, p.11.

2. De la suspension du contrat d'assurance

Il y a lieu de faire remarquer que la suspension représente une mesure moins que grave que la résiliation du contrat. Elle peut, en ce sens, être considérée comme une étape pouvant conduire soit à la mise sur pied d'une décision de résiliation du contrat, soit à la reprise de ce dernier. Il semble indiqué de s'interroger sur le véritable qualificatif, exprimant le mieux la nature de l'interruption des rapports contractuels dans le cas d'espèce. S'agit-il, aux termes de l'article 76 du code des assurances, de la suspension du contrat ou de celle de garantie? Force est de constater que le législateur n'a pas repris clairement l'expression « suspension de garantie ». De cette façon, il faut s'interroger s'il conviendrait de considérer la suspension de garantie comme faisant partie de celle du contrat, mieux, comme une expression de cette dernière. Cette interrogation pousse à circonscrire, dans un premier temps, les rapports entre « suspension du contrat » et « suspension de garantie », puis « suspension de garantie » et « déchéance » dans un second temps.

a) Suspension de la garantie et suspension du contrat

Une présentation parallèle permet d'établir le *distinguo* entre ces deux termes du point de vue de leur nature juridique et du point de vue des obligations des contractants.

Alors que la suspension de garantie peut revêtir la nature d'une « entente inter partes », motivée par exemple par un cas de force majeure, celle du contrat est, à l'instar de la résiliation de ce dernier, une forme de sanction prise à la suite du défaut de paiement de la prime par l'assuré. En des termes simples, la suspension du contrat désigne la mise en pause de l'ensemble du contrat, alors que la suspension de garantie identifie l'interruption temporaire de certaines couvertures de sorte que le contrat continue d'exister.

S'appuyant sur le droit français⁶², il convient de noter que ce sont des situations très précises, voire rarissimes, qui peuvent donner lieu à la suspension du contrat. A titre illustratif, l'on peut noter que la suspension du contrat peut intervenir à la suite de la vente sans rachat d'un véhicule.⁶³ Concrètement, le propriétaire d'un véhicule, désireux de vendre son bien assuré pour des motifs raisonnables et racheter un autre, peut, en lieu et place de résilier le contrat, en obtenir une suspension. Cette configuration permet donc à l'assuré d'apprécier l'opportunité de solliciter la résiliation pure et simple du contrat, et à l'assureur, d'envisager la mise à jour du risque couvert et du tarif de son assurance automobile en fonction du nouveau véhicule à assurer.⁶⁴ Au bout de six mois, si le véhicule, objet de la suspension du contrat, n'a pas été racheté, le contrat est automatiquement résilié.

62 Lire Art. L211 -1.

63 Voir Suspendre son contrat automobile, pour quel motif et comment le faire?<https://www.lepermislibre.fr/assurance-auto/gestion-contrat-assurance-auto/suspendre-contrat-assurance-auto>, page consultée le 2.12.2025.

64 Ibid.

Au regard des obligations des parties au contrat, la suspension de la garantie ne produit d'effets qu'à l'endroit de l'assureur, qui est exempté de toute exécution de son obligation de couverture du sinistre. Lorsque le contrat est suspendu, les obligations des cocontractants le sont également. De cette façon, aucune garantie n'est due par l'assureur et l'assuré n'a plus l'obligation de payer les primes pendant cette période.

Dans la suspension de garantie, seul l'engagement de l'assureur à couvrir certains risques est suspendu, mais le contrat reste en vigueur. L'assuré se voit donc obligé de continuer à payer ses primes, même si certaines garanties ne s'appliquent plus pendant une période donnée.

Déjà en amont, au moment de la déclaration du sinistre⁶⁵, le législateur congolais accorde à l'assureur le droit d'exclure sa prestation, c'est-à-dire celle devant garantir la couverture des risques⁶⁶, en cas de faute intentionnelle ou dolosive de l'assuré.⁶⁷ C'est en réalité cette faute intentionnelle que la loi tend à mettre en relief, lorsque l'assureur est confronté à la non-exécution de l'obligation de paiement de la prime.

b) Suspension de garantie et déchéance

La suspension de garantie et la déchéance sont deux sanctions du droit des assurances, des peines privées au même titre que les déchéances de droit commun.⁶⁸ L'élément distinctif de ces deux institutions demeure l'effet temporel. Alors que la suspension de la garantie a un effet a priori, la déchéance, quant à elle, produit un effet a posteriori. De manière concrète, la suspension de la garantie prive l'assuré de la sécurité devant lui être accordée par l'assureur dans le passé, et la déchéance prive des prestations en sa faveur pour le futur.⁶⁹

En dehors de ces éléments distinctifs, l'expression « suspension du contrat » est au fond révélateur de deux réalités : elle inclue d'un côté l'arrêt temporaire de la couverture ou garantie en faveur de l'assuré, et de l'autre, celui du contrat en soi.

La suspension et la résiliation du contrat ayant une portée significative pour la sécurité de l'assuré, leur disposition dans le cadre de l'assurance automobile en droit congolais est susceptible d'interroger l'équilibre et/ou l'adéquation dans leur mise en application. Il convient d'abord de s'interroger si, dans la configuration sous examen, la résiliation semble être la sanction la plus idoine que la suspension. Ensuite, il est également question de les confronter à leur mise en vigueur effective sur terrain. Cette situation conduit à la nécessité

65 Lire Art. 18 code des assurances.

66 Lire Art. 21 du code des assurances.

67 Lire Art. 23 al. 2 et 3 code des assurances.

68 *Wautier J.*, La suspension de la garantie de l'assureur en cas de non-paiement de la prime, B.A, 1941 p. 27 ss.

69 *Wautier*, note 68.

d'une lecture croisée des articles 16 et 76 du code des assurances congolais, qui nouent à notre sens un rapport de complémentarité.

II. Lecture croisée des articles 16 et 76 du code des assurances

L'examen de ces dispositions légales permet la présentation littérale de leur contenu (laquelle sera sanctionnée des observations), la procédure prévue pour la résiliation et la suspension du contrat ainsi que les effets en découlant.

1. Contenu et observations

a) Contenu

Les alinéas 2, 3 et 5 de l'article 16 disposent :

« Il est interdit aux entreprises d'assurances, sous peine de sanctions, de souscrire ou de renouveler un contrat d'assurance dont la prime n'est pas payée. » (Art. 16 al. 2).

« Par dérogation au principe énoncé aux alinéas précédents, un délai maximum de paiement de soixante jours à compter de la date de prise d'effet ou de renouvellement du contrat peut être accordé au souscripteur, pour des risques dont la prime excède quatre-vingt-dix fois le SMIG annuel à l'exception des contrats de branches automobile, maladie et marchandises transportées. » (Art. 16 al. 3)

« A défaut de paiement de la prime dans le délai convenu, le contrat est résilié de plein droit. La portion de prime courue reste acquise à l'assureur, sans préjudice des éventuels frais de poursuite et de recouvrement. » (Art. 16 al. 5).

Quant à l'article 76, son alinéa 1 dispose que le défaut de paiement d'une prime permettait à l'assureur soit de suspendre le contrat, soit d'en demander la résiliation. L'alinéa 2 renchérit que la suspension ou la résiliation ne prenait effet que huit jours après l'envoi d'une notification à l'assuré à son dernier domicile connu de l'assureur par lettre recommandée avec accusé de réception, par lettre contresignée, par mise en demeure d'avoir à payer, ou par tout autre moyen avec accusé de réception.

b) Observations

La lecture de la configuration législative ci-haut présentée n'est pas de nature à exclure des éventuelles observations constructives. Le législateur met d'abord en relief le caractère obligatoire de l'assurance automobile et présente le rapport d'inter complémentarité de deux dispositions. Elle ouvre ensuite la voie à la confrontation à la pratique, qui généralement présente un grand fossé avec les prescriptions légales.

Ressassons-le, le paiement de la prime est une condition sine qua non pour la prise d'effet du contrat d'assurance. Dans le cadre d'une branche assurantielle obligatoire, il convient d'abord de s'interroger sur la nature du délai de paiement de soixante jours accordés à l'assuré ou au souscripteur afin de s'exécuter de son obligation. Les termes de la loi ne

permettent pas de conclure si ce délai couvrirait en réalité une période de suspension du contrat. De même, il ne semble pas adéquat de le considérer comme une mise en demeure. La loi dispose que même si ledit délai peut être accordé pour certains types de contrat, à l'instar des branches maladies et marchandises transportées, celui-ci ne s'applique pas pour les branches automobiles. Ceci sous-entend que dans le cas de ces contrats, c'est le paiement immédiat de la prime ou la résiliation de plein droit en cas de non-paiement qui devait être applicable, et ce, sans recours possible pour le souscripteur une fois le délai passé.

Au fond, l'exclusion des contrats automobiles du mécanisme de délai de paiement traduit une volonté de protection des victimes. En effet, l'assurance automobile obligatoire n'est pas seulement un contrat entre assuré et assureur; elle poursuit aussi un objectif d'intérêt général : garantir l'indemnisation des victimes d'accidents de circulation. Néanmoins, elle pourrait apparaître excessive dès lors que des mécanismes juridiques pourraient permettre de maintenir la protection des tiers tout en offrant une certaine souplesse au souscripteur.

En vertu de l'unicité des clauses⁷⁰, l'article 76 vient utilement compléter et renforcer l'article 16. L'appréhension du législateur met en exergue la faute dont l'assuré porte l'entière responsabilité et renforce, en ce sens, les pouvoirs de l'assureur. En instituant la suspension et la résiliation du contrat comme conséquences du non-paiement de la prime, le législateur accorde à l'assureur le droit d'option et renforce ainsi sa protection.

Le choix d'une éventuelle exclusion de la suspension du contrat, qu'aurait opérée le législateur, aurait paru, comme refusant de prendre en compte certaines circonstances susceptibles de justifier la non-exécution de l'obligation sous examen. De même, il n'accorderait qu'une place de second choix au devenir de la sécurité patrimoniale de l'assuré, privé en ce sens de toute possibilité de poursuivre le contrat, après levée de la suspension de celui-ci.

Il résulte de la pratique une contradiction criante avec l'esprit de la loi. Celle-ci s'aperçoit de prime abord comme conséquence directe des habitudes mises sur pied par la SONAS, longtemps restée l'unique société opérationnelle dans le secteur des assurances et dont l'influence demeure encore très palpable sur le marché.

Les enquêtes sur terrain⁷¹ attestent qu'en réalité, la conclusion d'un contrat d'assurance automobile ressemble à une prise d'abonnement que l'assureur accorderait de manière

70 Quoique manquant de définition unique et universelle, l'expression « principe de l'unicité des clauses » signifie que les clauses d'un même acte juridique doivent être interprétées ensemble comme formant un tout cohérent, et non de manière isolée. L'article 1189 du code civil français reprend ce principe en ces termes : « Toutes les clauses d'un contrat s'interprètent les unes par rapport aux autres, en donnant à chacune le sens qui respecte la cohérence de l'acte tout entier ». Il est également repris par les principes d'UNIDROIT (art. 4.4), qui imposent une interprétation des clauses à la lumière de l'ensemble du contrat.

71 Ces informations nous ont été fournies par certains propriétaires des véhicules dans la ville de Kinshasa, assurés à la SONAS. En RDC, l'assurance reste encore une affaire de grandes villes et la plupart des contrôles d'assurance sont organisés ponctuellement sur la chaussée, perturbant

quasi-forfaitaire au souscripteur après paiement d'une somme fixe versée par celui-ci. Le versement complet de la somme permet d'obtenir une couverture des risques pendant un délai bien déterminé conformément à la loi.⁷²

La conséquence directe de ce mécanisme est qu'en réalité, il est difficile d'imaginer un cas de suspension ou de résiliation du contrat pour non-paiement de la prime d'assurance, celle-ci devant être en amont versée complètement et souvent manuellement.

De plus, il apparaît difficile de s'accorder sur le caractère mensuel, trimestriel, semestriel ou annuel de la prime d'assurance à verser. Ces pratiques, similaires à un acte de vente ordinaire, ne permettent pas un suivi efficace de l'exécution des rapports contractuels puisque les parties se sentent souvent déchargées de leurs tâches précises après avoir conclu le contrat et se perdent de vue. Un contrôle est organisé (dans le passé souvent à l'initiative de l'ASONAS) et assurée par la police de circulation routière pour repérer les propriétaires ou conducteurs dont les engins ne sont pas assurés.

Une telle démarche interroge notamment la portée de l'arrêté ministériel n°034 CAB/MIN.FIN/2022 du 17 novembre 2022 portant fixation des mesures de contrôle de l'assurance sur l'efficacité de l'ARCA et son rapport avec la police de la circulation routière.⁷³ Dans ces contextes, certains maux, notamment la corruption et le clientélisme, ne permettent pas d'assurer un meilleur contrôle du secteur. Ainsi, le danger sur la circulation routière augmente, puisqu'on se retrouve dans l'ensemble du pays avec des véhicules non-assurés qui circulent paisiblement, profitant des failles de l'Administration et celles des textes réglementant le secteur des assurances.

Quoi qu'il en soit, le législateur a soumis la suspension et la résiliation du contrat d'assurance à une procédure commune; laquelle offre, à notre avis, le visage d'un long mécanisme nécessitant plus de souplesse à l'instar du droit comparé.

2. Procédure commune à la résiliation et à la suspension du contrat

Pour déterminer la démarche conduisant à la résiliation du contrat d'assurance, il importe de jeter un regard sur les articles 28 et 76 du code des assurances. Il résulte de ces dispositions précitées que la résiliation obéit à la démarche suivante : Information de la volonté de résiliation faite à l'assuré, prise de connaissance de l'information et prise d'effet de la décision de résiliation dans les 8 jours suivants ledit accusé de réception.

systematiquement la circulation routière, déjà réputée difficile en raison des embouteillages indescriptibles sur toutes les voies publiques de grandes villes comme Kinshasa.

72 Lire art. 24 code des assurances congolais.

73 Lire article 2 de l'Arrêté.

a) De la communication de la décision de résiliation et de suspension

Aux termes de l'art. 76 al. 2, l'assuré est informé soit par une notification faite à son dernier domicile connu de l'assureur, soit par la lettre contresignée, soit par une mise en demeure de payer ou tout autre moyen.

La codification de ce procédé ne permet pas de savoir s'il constitue une fin en soi, visant à communiquer à l'autre partie la fin des relations contractuelles, ou s'il est plutôt une étape provisoire pouvant conduire à une mise en demeure de payer. Une autre interrogation, non sans importance, est de tenter de comprendre si ce procédé représenterait en réalité l'équivalent d'une mise en demeure. A cet effet, il se dégage de l'article 76 du code des assurances que la notification faite au dernier domicile de l'assuré constitue un procédé à part entière, mieux une alternative aux deux autres.

Néanmoins, une approche comparative avec le droit français révèle qu'en fait, une notification de résiliation faite à l'assuré, peut aussi être contenue dans une lettre de mise en demeure.⁷⁴ Il va sans dire que dans cette hypothèse, elle serait alors synonyme d'une mise en demeure, en ceci qu'elle n'est en constituerait qu'un simple support ou mode d'expression. En ce sens, la jurisprudence considère ce procédé de notification comme étant une formalité substantielle.⁷⁵ Se prononçant dans le litige opposant la société Express pennois à la société Norwich Union autour de la validité de la résiliation du contrat par l'assureur (Sté Norwich Union), la Chambre civile 2 de la Cour de cassation jugea dans son arrêt 06-18.939 du 25 octobre 2007 que lorsqu'une prime ou fraction de prime n'est pas payée dans les dix jours de son échéance, l'assureur adresse au contractant une lettre recommandée par laquelle il l'informe qu'à l'expiration d'un délai de quarante jours à dater de l'envoi de cette lettre, le défaut de paiement, à l'assureur ou au mandataire désigné par lui, de la prime ou fraction de prime échue ainsi que des primes éventuellement venues à échéance au cours dudit délai, entraîne soit la résiliation du contrat en cas d'inexistence ou d'insuffisance de la valeur de rachat, soit la réduction du contrat. De ce qui précède, il semble aisé d'arguer, en s'appuyant sur le droit français et le droit congolais, que la notification de la résiliation doit se faire accompagner d'un accusé de réception, notamment pour servir de moyen de preuve en cas d'une éventuelle contestation devant les cours et tribunaux.

Dans la configuration de l'art. 76 al. 2, phrase 2 du code des assurances, la mise en demeure équivaut à la sommation que l'assureur fait à l'assuré de devoir lui payer, mieux de lui verser sa créance ou sa prime.

Il se dégage de cette disposition légale que la fin des rapports contractuels, communiquée par l'assureur à la suite du non-paiement par l'assuré, n'a pas pour effet l'exonération de son obligation de verser sa prime. De même, ce procédé trouve logiquement application en cas de retard de l'exécution du paiement de ladite prime.

⁷⁴ Lire L113-3 du Code des assurances français.

⁷⁵ Cfr. Cour de cassation, civile, Chambre civile 2, 25 octobre 2007, 06-18.939.

Cependant, il n'est pas évident d'établir les éventuels cas de retard pour l'assurance automobile tel que réglementé en droit congolais. En effet, alors que la loi accorde la possibilité de paiement dans le délai de soixante jours à compter de la date de prise d'effet ou de renouvellement du contrat pour des risques dont la prime excède quatre-vingt-dix fois le SMIG annuel, elle exclut cette possibilité pour les contrats de branches automobile, maladie et marchandises transportées. Fort de cet état des choses, la mise en demeure, à laquelle recours est fait dans le cadre d'assurance automobile, intervient exclusivement lors de la communication de cessation des relations contractuelles. Une mise en demeure intervenant dans le cadre d'un retard de paiement de prime n'annonce pas nécessairement l'arrivée à terme du contrat.⁷⁶ Elle peut seulement revêtir la nature d'un mécanisme visant à faire exécuter l'assuré son obligation afin de rendre possible la poursuite ou la continuité des rapports contractuels. Il s'agit en fait d'informer le débiteur de son état d'inexécution et de l'étendue de ses obligations, lui offrant une dernière chance de s'exécuter volontairement, à défaut de quoi des sanctions contractuelles pourraient être mises en œuvre à son encontre.⁷⁷

Au rebours de deux autres mécanismes, la lettre contresignée traduit l'assentiment explicite de l'assuré à l'initiative de l'assureur tendant à résilier le contrat. Quant aux autres moyens de droit, le législateur laisse le champ ouvert aux différents procédés susceptibles d'attester la fin des rapports contractuels. A cet effet, les différents supports informatiques, les messageries via les applications pourraient être de grande utilité.⁷⁸ A l'ère de grandes avancées technologiques illustrées par l'intelligence artificielle, il importe de renforcer les mécanismes de protection juridiques afin de s'assurer de l'authenticité des données informatiques destinées à tout usage utile.

b) De l'accusé de réception

La portée de l'accusé de réception réside dans son caractère probant en faveur de l'assureur. La production d'un accusé de réception lui garantit en effet la prise de connaissance par l'assuré de sa décision de résolution du contrat, de sorte que ce dernier ne puisse en prétendre l'ignorance ou l'inexistence. Il est donc requis pour toutes formes de procédés par lesquels l'assureur entend communiquer la résiliation du contrat.

En principe, le lieu indiqué par le législateur est le dernier domicile connu de l'assuré. L'expression « domicile » reprise ici est à différencier de la résidence. En vertu du code de la famille, le domicile fait référence à l'habitation d'un individu, considérée comme lieu abritant le centre de ses activités principales. La résidence quant à elle, identifie un lieu d'habitation secondaire de l'individu.⁷⁹ Cependant, il importe de signifier que la loi

76 Chabot, La mise en demeure, Librairie universitaire de Liège, 2018, p. 6.

77 De Coninck, « La mise en demeure » coll. centre de droit des obligations, Groupe Thomas More de Louvain, 2000, p. 2.

78 Lire Conseil de l'Europe, preuves électroniques dans les procédures civiles et administratives, pp. 9 ss.

79 Lire art. 169 et 170 Code de la famille.

sous examen ne s'appuie pas nécessairement sur cette différence. Il est à apprécier au cas par cas, le lieu qui correspondrait le mieux aux termes « dernier domicile connu » repris expressis verbis à l'article 76 al.2 phrase 2 du code des assurances.

Par ailleurs, au cas où l'assuré n'aurait pas de domicile sur le territoire national tel que décrit ci-haut, la notification serait valable, dès lors qu'elle est adressée au courtier par l'entremise duquel le contrat avait été conclu.

3. Effets de la résiliation à l'égard de l'assuré

L'art. 76 al. 2. phrase 1 dispose que la résiliation du contrat prend effet huit jours à dater de la notification faite par l'assureur. Au terme de ce délai, bon nombre de conséquences sont entraînées tant à l'égard de l'assuré qu'à celui des tiers.

Dans le cadre de l'assurance automobile, la résiliation engendrée de suite de non-paiement de prime n'entraîne pas les mêmes conséquences qu'aurait pu provoquer une résiliation à l'amiable, justifiée par exemple par l'arrivée à terme du contrat⁸⁰ ou la perte du bien assuré.⁸¹ Le cas sous examen met deux situations en présence. Il s'agit d'abord du sort de la portion des primes courues, ensuite, de l'établissement d'éventuels frais de poursuite et de recouvrement.

Il convient de signaler que la fixation de la prime en assurance civile automobile tient compte des critères propres au lieu d'habitation, mais également à l'usage ou encore à la nature du véhicule. De même, selon le profil du conducteur, notamment au regard des sinistres passés, le kilométrage parcouru chaque année, la prime d'assurance peut énormément varier.⁸² Il est possible d'arriver à une accumulation des dettes engendrées par la non-exécution du paiement de la prime. Dans une telle situation, l'assuré, à qui résiliation du contrat est notifiée, ne devrait pas espérer à l'extinction des dettes lui incombant, qui constituent en fait un dû de l'assureur. Il s'agit en clair de la portion des primes courues ou d'une fraction de celles-ci. A ce stade, il importe de se demander si il serait en droit de conserver cette dernière, puis que de toute évidence, il ne bénéficie plus d'aucune couverture? Le sort de la portion des primes courues est déterminé à l'article 16 al. 5 phrase 2 du Code. Le législateur prévoit en effet que ce dernier reste acquis à l'assureur. Il devient légitime de s'interroger sur la portée d'une telle orientation législative.

C'est en droit comparé que cette question est plus développée et mieux élucidée qu'en droit interne. En s'appuyant sur le droit français, il apparaît clairement dans cette option législative la volonté de protection de l'assureur, qui, par la faute exclusive de l'assuré, mérite une indemnité conséquente au regard de diverses dépenses, notamment techniques,

⁸⁰ Lire art. 24 et 25 Code des assurances.

⁸¹ Lire art. 30 Code des assurances.

⁸² <https://www.lecomparateurassurance.com/guides/contrat/prime-assurance>, page consultée le 30 janvier 2026.

engagées pour une meilleure sécurité de son assuré.⁸³ C'est dans cet élan des choses qu'il peut être déclenché contre l'assuré une action visant des frais de poursuite et recouvrement

Ces mesures ne sont concevables que dans le cadre d'une poursuite judiciaire. La République démocratique du Congo, étant membre de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA), obéit à la réglementation du recouvrement établi dans l'acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et voies d'exécution du 17 octobre 2023. Qu'il s'agisse de l'injonction de payer, du référé-provision ou de l'assignation au fond, ces mesures expriment, comme repris à l'article 28 de l'acte uniforme sus évoqué, un défaut d'exécution volontaire de la part du débiteur, mieux de l'assuré le cas échéant. En ce sens, tout créancier peut, quelle que soit la nature de sa créance, dans les conditions prévues par l'Acte uniforme précité, contraindre son débiteur défaillant à exécuter ses obligations à son égard ou à pratiquer une mesure conservatoire pour assurer la sauvegarde de ses droits.

Dans la même perspective, il convient de noter que l'exécution forcée n'est ouverte qu'au créancier justifiant d'une créance certaine, liquide et exigible sous réserve des dispositions relatives à l'appréhension et à la revendication des meubles.⁸⁴ De même, les frais de l'exécution forcée sont en principe à la charge du débiteur.⁸⁵ Par exception, ces frais de recouvrement, entrepris sans titre exécutoire, peuvent incomber au créancier, s'ils concernent un acte dont l'accomplissement est prévu par la loi nationale de chaque État partie ou par le présent Acte uniforme ou autorisé par la juridiction compétente. Il en est de même s'il est manifeste que ces frais n'étaient nécessaires au moment où ils ont été exposés.⁸⁶

Conclusion

Le secteur des assurances en République démocratique du Congo, quoiqu'en pleine expansion⁸⁷, se trouve essentiellement handicapé par de faibles capacités financières de la population et l'inadéquation des prescriptions légales en la matière avec la pratique, à laquelle les acteurs de ce secteur semblent ne pas vouloir renoncer.

Il est à admettre que le décalage entre les prescriptions légales et les habitudes profondément ancrées dans ce secteur nécessite une adaptation aux réalités de la société locale. A cet effet, les mécanismes de contrôle de l'ARCA, au renforcement desquels concourt aussi la Direction générale de Douane et Accises (DGDA)⁸⁸ sont appelés à plus d'austérité

83 Lire à ce sujet *Malter Olivier*, De la déduction des primes en cas de suspension de l'assurance pour non-paiement, *Revue Générale des Assurances et des Responsabilités*, 1963, p. 3.

84 Art. 31 Acte uniforme.

85 Art. 47 al. 1 Acte uniforme.

86 Art. 47 al. 2 Acte uniforme.

87 ARCA, L'État du marché des assurances en Rdc, Rapport 2022, p. 18.

88 L'article 35 du code douanier indique déjà la collaboration entre la DGDA et l'ARCA. L'article 7 de l'Arrêté ministériel n°034 CAB/MIN.FI N/2022 du 17 novembre 2022 portant fixation des

de manière à bannir la corruption et le clientélisme qui portent un coup de massue terrible au développement du secteur des assurances. Un contrôle adéquat de l'ARCA permettrait également de bien situer le rôle de la police de circulation routière dans ce secteur, dont les interventions souvent démesurées sur la chaussée, entraînent régulièrement la perturbation de la circulation routière.

Il convient de retenir que la pratique de l'assurance automobile en RDC s'apparente à un système de paiement intégral et anticipé de la prime proche d'un mécanisme d'abonnement annuel ou mensuel, bien que cette qualification ne corresponde pas à une catégorie juridique autonome du droit des assurances. Les règles relatives à la suspension et à la résiliation pour non-paiement de prime ont été conçues pour des contrats comportant des paiements échelonnés, alors que la pratique dominante repose sur le paiement intégral et préalable de la prime.

Au demeurant, il est légitime de remettre en question la pertinence de l'article 16, alinéa 3 du code d'assurance congolais, qui accorde un délai de soixante jours aux assurés de certaines branches en cas de retard de paiement de la prime, mais exclut de ce champ la branche automobile. Indépendamment de l'inadéquation soulevée ci-haut, nous estimons que le caractère obligatoire attaché à la branche automobile n'est pas de nature à priver ses souscripteurs de ce délai. Ce délai, pouvant apparaître comme une mise en demeure ou être appréhendé comme un délai de paiement conventionnel, serait susceptible de renforcer la protection de l'assuré, tempérant ainsi la sévérité de la résiliation du contrat à la lumière du droit comparé, notamment français⁸⁹, qui accorde à l'assuré, surtout lorsque celui-ci peut prouver sa bonne foi, la possibilité de poursuivre le contrat après la période de suspension.

mesures de contrôle de l'assurance des facultatives à l'importation en RDC et de l'assurance de la responsabilité civile automobile des véhicules en circulation internationale mentionne la DGDA comme Organe accompagnateur de l'ARCA dans ce secteur. Un protocole d'Accord a d'ailleurs été conclu le 2 juillet 2020 entre ces deux instances à cet effet.

89 Lire al. 2 et 3 de l'art. L. 113-3 du code français des assurances.

Le droit de la propriété intellectuelle et la protection de la voix dans les secteurs professionnels sonores

Par Jean-Michel Kumbu ki Ngimbi & Espoir Lelo Ntumba*

Résumé

De nos jours dans les secteurs professionnels sonores, la voix joue un rôle fondamental vis-à-vis des consommateurs. Ce qui nécessite sa protection dans un régime juridique extrêmement efficace comme celui de la propriété intellectuelle en vue de protéger efficacement les professionnels dans leurs ressources vocales. Le présent article démontre d'une part, la viabilité de la voix à usage professionnel au système juridique de propriété intellectuelle, et d'autre part, sa compatibilité au régime juridique de marque de nature sonore.

Abstract

Today, in professional audio sectors, the voice plays a fundamental role in relation to consumers. This necessitates its protection under an extremely effective legal framework such as that of intellectual property, with a view to effectively safeguarding professionals' vocal resources. This article demonstrates, on the one hand, the viability of the voice for professional use within the intellectual property legal system, and, on the other hand, its compatibility with the legal framework for sound trademarks.

Introduction

La voix dans les secteurs professionnels sonores est le premier élément qui relie les consommateurs des produits ou services vocaux aux différentes entreprises œuvrant dans ce domaine professionnel. Soulignons que si la voix ordinaire ou naturelle, peut être le résultat de l'intuition ou du hasard à travers l'état des organes corporels ou le volume et la composition des filtres physiologiques (tel que : des muscles de la gorge, poumons, larynx, lèvres, etc.), dans la sphère professionnelle sonore, cette voix naturelle, peut être modulée en vue de se créer une voix unique à titre d'identité professionnelle afin d'attirer l'attention des consommateurs à son profit. C'est pour ainsi dire que la voix professionnelle peut être le résultat de l'activité intellectuelle de son auteur, créateur. Actuellement, plusieurs personnes ont outre des voix ordinaires, utilisées dans la vie courante, des voix professionnelles, utilisées pour l'exercice de leur profession.

* Assistant à la Faculté de Droit, Université de Kinshasa.

Docteur en droit à l'Université de Hamburg (Allemagne); Professeur à la Faculté de droit de l'université de Kinshasa et avocat; E-Mail : jmkumbu@gmail.com.

Dans la pratique des affaires au sein du secteur professionnel sonore, de nombreux consommateurs sont plus attirés à la marque vocale apposée sur le produit ou service en lieu et place de leur contenu. C'est-à-dire, certains produits sur les marchés ont des contenus moins enthousiasmant, percutant ou attrayant que ceux parfois des concurrents, mais grâce à la voix apposée sur eux, ces produits connaissent plus de succès. C'est pourquoi certains opérateurs tentent de profiter de la notoriété de leurs concurrents en adoptant des voix similaires ou en utilisant intégralement leurs voix. La pratique couvre un éventail de cas d'illustrations¹. Cette attitude entraîne la déceptivité à l'égard des consommateurs; la dégénérescence des voix et n'encourage pas la créativité dans le marché professionnel vocal, mission que s'est assignée le droit de propriété intellectuelle². En conséquence, cela insécurise leurs auteurs, qui se montrent laxiste et inerte face aux différentes atteintes à leurs voix ne sachant quelle voie empruntée.

Se situant dans le contexte pédagogique, Danny Kabongo Kandolo Massandji souligne avec raison que : « *la voix est un outil puissant qui peut influencer la manière dont les apprenants perçoivent, comprennent et retiennent l'information* »³. C'est ainsi qu'il faut de nos jours reconnaître que la voix est dans les secteurs professionnels sonores, un pactole ou une ressource non moins importante, qui ne doit pas être laissée à la libre disposition des concurrents dans le marché⁴. Ce qui nécessite et justifie sa protection ou prise en charge dans un système juridique comme celui de propriété intellectuelle, réputé très efficace avec ses mécanismes normatifs et structures institutionnelles tant nationales qu'internationales sérieusement développées⁵.

Ainsi, il nous serait impérieux de justifier premièrement l'objectif poursuivi par une telle protection et, vérifier en second lieu d'une part sa viabilité au système juridique de propriété intellectuelle, et d'autre part, sa compatibilité à un de ses régimes de protection.

- 1 Il faut signaler qu'il nous est possible d'échantillonner quelques cas, mais, pour des raisons de protection de leur image, nous ne pouvons que garder le silence, mais que chacun tourne son regard d'observation dans la profession pour s'en rendre compte ou constater cette réalité. Certains ont même commencé la profession avec des voix de leurs concurrents avant de se créer leur identité acoustique professionnelle propre.
- 2 Jean-Michel Kumbu ki Ngimbi et Espoir Lelo Ntumba, « Plaidoyer pour une protection de la voix professionnelle dans le système de propriété intellectuelle en tant que marque sonore », in *Annales de la Faculté de Droit 2023-2024*, Université de Kinshasa, Numéro 1, Vol. I, Kinshasa, Octobre 2024, p. 71.
- 3 Kabongo Kandolo Massandji, *Techniques de communication pédagogique*, Manuel d'enseignement des Diplômés d'Etudes Approfondies, Faculté de Droit Université de Kinshasa, 2025, p.64.
- 4 Kumbu ki Ngimbi et Lelo Ntumba, note 2, p.76.
- 5 Teixeira-Mazaudoux, Protection des savoirs traditionnels associés aux ressources génétiques : cadre juridique international, Mémoire de DEA, Faculté de Droit et des Sciences Economiques, Université de Limoges C.R.I.D.E.A.U, Année universitaire : 2002/2003, pp. 119-121.

A. Objectif de protection de la voix professionnelle

Cette protection de la voix professionnelle dans le système de propriété intellectuelle poursuit plusieurs objectifs. Cependant, avant de les aborder, il sied en premier lieu de nous interroger sur ce qu'est la voix professionnelle.

I. Notions sur la voie professionnelle

Soulignons à fond de train que la voix à usage professionnel ne peut être mieux appréhendée qu'à travers sa définition et ses caractéristiques.

1. Définition

Il faut prématurément préciser que la voix professionnelle n'est rien d'autre que la voix à usage professionnel, c'est-à-dire, voix utilisée pour l'exercice d'une profession. C'est pourquoi pour mieux cerner cette notion, il serait mieux de nous atteler uniquement sur ce qu'il faut entendre par la voix, et enfin, la situer dans son contexte professionnel. Ainsi, l'appréhension définitionnelle de la voix, peut être perceptible tant dans son acception que dans son contenu.

a) Du point de vue sémantique

Étymologiquement, la voix est un substantif issu du mot latin « *vox* », signifiant production ou émission d'un son par l'homme (instance émettrice) qui se perçoit à l'oreille (instance réceptrice)⁶. Il s'agit là d'un instrument naturel que tout être humain dispose dès sa naissance pour communiquer avec ses semblables (exprimer ses pensées, sentiments, douleurs, émotion, etc.), dont le contenu est décrit au point suivant.

b) Du point de vue de son contenu

Pour une appréhension aisée de la voix, il serait dérisoire de nous limiter sur sa signification sans nous interroger sur son anatomie et sa physiologie afin non seulement de nous rendre compte sur ce qu'elle représente véritablement, mais aussi de la situer dans le corps humain.

Ainsi, cet instrument vocal naturel, qui est la voix, telle que dépouillée par Sirvart Kazandjian-Pearson est produite grâce aux éléments ci-après⁷ :

6 *Mongrain*, Sémiotique musico-littéraire de la voix cinq voix dans la mouvance de la musique vers le texte, Thèse de doctorat en études littéraires, Université du Québec, Montréal, Août 2007, p. 2; *M. Groccia*, « Le son des chansons : essai de sémiotisation du sonore », *Estudos semióticos*, vol. 10, no 1, julho 2014, p. 4, In <http://www.revistas.usp.br/esse>, consulté le 13 juin 2019.

7 *Kazandjian-Pearson*, Chanter avec son corps : appui sur le diaphragme, soutien par les abdominaux, diction avec une bonne élocution, De Boeck-Solal, Paris, 2015, pp. 6-7. Il faut souligner et recon-

- *Deux poumons* : la soufflerie;
- *Le larynx* : *Un vibreur* : les deux cordes vocales;
- *Un foyer articulatoire* : la bouche et ses organes : langue, palais mou et dur, lèvres;
- *Les abdominaux* : soutien, et moteur du foyer d'énergie;
- *Des courroies de transmission*, foyer d'énergie en collaboration avec les abdominaux : le muscle diaphragmatique;
- *Des tenseurs musculaires* : les intercostaux.

Tous ces filtres physiologiques intimement liés à la respiration concourent à la production du son (la voix).

Dès lors, au regard de ces deux approches définitionnelles (sémantique et contenu), il faut donc considérer que la voix est un son émis par l'homme (instance émettrice) à partir de certains de ses filtres physiologiques (des muscles de la gorge jusqu'aux lèvres)⁸ qui se perçoit à l'oreille (instance réceptrice)⁹. Et le volume, la composition, l'état de ces organes corporels humain concourant à la production du son étant naturellement différents d'une personne à une autre, fait que la voix ou le son à produire soit sur le plan catégoriel propre à chaque individu, c'est-à-dire, unique selon une personne à une autre.

Cette unicité fait de la voix, d'une part, un élément lié de manière intrinsèque à la personnalité de l'individu¹⁰, et d'autre part, permet non seulement la personnalisation¹¹, mais également l'identification de ce dernier au sein de la société dans toutes les informations lui concernant. Cependant, il faut souligner que la voix est en principe naturelle (depuis la sortie du ventre de la mère) selon la composition physique, biologique et psychologique de la personne, l'âge, le sexe, et s'améliore au même rythme que les différents organes du corps humain. Mais, il faut reconnaître qu'elle peut aussi être fruit d'œuvre de l'esprit selon le vouloir de son titulaire, qui peut par ses modulations se forger une voix autre que celle naturelle pour un but quelconque, soit pour se faire simplement une influence au sein de la société, soit encore pour rationaliser son activité professionnelle (cas des artistes musiciens, comédiens de théâtre, etc.), c'est-à-dire, en vue de rendre plus consommables ses produits.

naître que ce contenu de la voix tiré de Sirvart Kazandjian-Pearson peut être complété selon un auteur à un autre, car, la voix d'une personne est gérée non seulement par des organes intérieurs du corps cités par cet auteur, mais aussi des organes extérieurs, notamment : les habitudes culturelles; l'état affectif du prestataire, ses émotions et les exigences de perspicacité de produit ou de la pièce, voire du rôle à jouer dans la pièce.

- 8 *Alain Goudey*, Une approche non verbale de l'identité musicale de la marque : influence du « timbre » et du « tempo » sur l'image de marque évoquée, Thèse de Doctorat, Faculté de Sciences de Gestion, Université Paris-Dauphine Edogest (DRM-DMSP), Novembre 2007, p.34.
- 9 *Mongrain*, note 6, p.2; *Groccia*, note 6, p. 4.
- 10 *Daniel Payette*, « Les autres facettes de l'image : le nom, la voix et la ressemblance », in *Les Cahiers de propriété intellectuelle*, Vol. 27, no 1, Québec, 2015, p. 197.
- 11 Dans le sens qu'elle permet introspectivement à son titulaire de se différencier par rapport à d'autres, c'est-à-dire, le titulaire par son désir, au-delà de l'état naturel, peut selon les exigences du marché se forger une voix qui soit unique et nouvelle en vue de se différencier de ses concurrents.

C'est dans cette optique que Cécile Fournier a considéré que la voix est un *art* et un *métier*¹², c'est-à-dire qu'elle se cultive, s'apprend et peut se consacrer à une profession, par conséquent, peut s'approprier lorsqu'elle se révèle nouvelle. Ainsi, s'impose une démarcation entre la voix naturelle, utilisée de manière ordinaire dans la vie quotidienne et celle utilisée pour l'exercice d'une profession, qualifiée *voix professionnelle* ou *voix à usage professionnel*.

Donc, au regard de ce que nous venons de voir, retenons que la voix émise par l'homme qu'elle soit naturelle ou forgée, sauf imitation intentionnelle ou préméditée, est toujours unique¹³. Une unicité qui confère à la voix plusieurs natures ou caractéristiques que nous analysons au point suivant.

2. Caractéristiques

L'unicité fait naître à la voix toute une gamme d'attributs, dont nous pouvons échantillonner les caractères de personnalisation, d'identification, de crédibilisation des produits ou services, ainsi que le caractère patrimonial-personnel et de la personnalité.

a) Le caractère personnalisateur de la voix professionnelle

L'unicité de la voix confère à son titulaire le pouvoir et la capacité de sa personnalisation au sein de la société ou du marché selon qu'il s'agit de la voix ordinaire utilisée dans la vie courante, ou de la voix professionnelle pour l'exercice d'une profession. Dans le contexte professionnel, il s'agit du pouvoir de se déterminer introspectivement tel que l'on veut être perçu par les consommateurs, c'est-à-dire que chacun est libre de se forger à travers certains exercices de modulations de sa voix, une identité sonore, qui incarnera distinctivement son image et ses produits par rapport à ses concurrents dans le marché. C'est aussi en principe cet aspect personnalisateur, qui doit en outre interdire aux professionnels d'adopter dès leur accès à la profession une voix similaire à celles existant déjà dans le marché pour la protection des consommateurs.

b) Le caractère identificateur de la voix professionnelle

Le plus important pour l'unicité de la voix dans le contexte du droit de propriété intellectuelle est la capacité ou pouvoir qu'elle confère aux tiers ou consommateurs d'identifier une personne ou l'entreprise. C'est dans cette perspective que Sirvart Kazandjian-Pearson considère avec raison la voix comme une « *carte d'identité* »¹⁴, étant donné qu'elle

¹² Kazandjian-Pearson, note 7, p. 1.

¹³ Dans le quotidien de notre vie sociale, la ressemblance naturelle de la voix est extrêmement rare, mais, la plupart d'elle, surtout dans les milieux professionnels ont pour but de tirer profit de la notoriété de son concurrent, auteur de ladite voix.

¹⁴ Kazandjian-Pearson, note 7, pp. 6-7.

représente la personne dans son identité profonde¹⁵, c'est-à-dire, elle incarne toutes les informations sur son auteur, son groupe ou entreprise dans le cadre purement professionnel.

Donc, la voix est le reflet de l'entreprise dans les domaines où elle sert de moyen de prestation ou d'exercice de la profession. Elle facilite les consommateurs l'identification de l'origine et de la structure de produit ou service.

c) Le caractère crédibilisateur des produits ou services

La voix à usage professionnel étant unique, si elle est belle peut couvrir le contenu des produits de l'entreprise au point pour les consommateurs de ne pas réfléchir ou s'interroger sur ses qualités ou défauts¹⁶. Les consommateurs sont plus attirés à la marque vocale apposée sur le produit ou service en lieu et place de leur contenu. A présent, la majorité de consommateurs sont peu curieux au contenu des produits ou services leurs présentés, ils ne sont fascinés que par la marque vocale y apposée.

Cette attitude vient faciliter la tâche industrielle aux entreprises vocales, car, leur tâche de production devient simple, puisque les produits sont facilement sollicités ou consommés peu importe leur qualité. C'est-à-dire que la marque vocale couvre vis-à-vis des consommateurs l'appréciation de la qualité du produit ou service.

Donc, la voix professionnelle constitue un élément déterminant pour le consommateur, qui généralement s'il y est attaché, se contente ou se tient moins à la qualité de produit lui présenté. C'est là le rôle crédibilisateur de la voix professionnelle sur les produits ou services dans le marché. Cette réalité est perceptible dans plusieurs domaines vocaux, notamment : musical, théâtral, de presse ou médias (C'est le cas de plusieurs magazines de presse et journaux télévisés très suivis à Kinshasa à cause de la voix ou marque vocale que leurs auteurs appose sur leurs produits ou services).

d) Droit de la personnalité et patrimonial-personnel

L'unicité fait aussi de la voix professionnelle, un élément à la fois du droit de la personnalité, du droit réel et même du droit personnel ou de créance. La voix professionnelle par son caractère unique et identificateur constitue une représentation globale de son auteur ou titulaire. Etant hermétiquement attachée à son auteur, ne peut être dissociée de ce dernier, puis qu'elle est liée à sa personnalité et lui confère l'exclusivité¹⁷. Ce qui caractérise la voix professionnelle au droit de la personnalité, avec en principe toutes les conséquences qui

15 *Francois Le Huche*, Et votre voix, comment va-t-elle?: petit traité de la voix à l'intention de ses usagers... c'est-à-dire de tout un chacun!, Bruxelles 2012, p. 18.

16 C'est le cas de nombreuses belles chansons ou pièces de théâtre avec des formidables contenus, mais, qui n'ont jamais trouvé du succès, voire peu connues du grand public.

17 *Générosa Bras Miranda*, « La protection posthume des droits de la personnalité », in Les cahiers de propriété intellectuelle, vol. 19, n°3, 2007, p. 802.

en résultent : extra-patrimonial, hors commerce, indisponible ou inaliénable, insaisissable, imprescriptible ou inamissible et strictement personnel¹⁸.

En conséquence, personne ne peut en principe accéder à la voix d'un concurrent sur le marché même avec l'autorisation de son titulaire en tant que droit de la personnalité économique protégeant non seulement son auteur (titulaire) sur le marché, mais également les consommateurs.

Ci-haut nous avons souligné que la voix est unique pour chaque personne. Ce qui la fait directement entrer dans l'actif de cette dernière. Sur le plan professionnel, elle représente l'actif principal des entreprises œuvrant dans les domaines vocaux, car c'est le canal par lequel les consommateurs se servent pour le choix et la consommation des produits ou services de ces entreprises. Cependant, malgré qu'elle soit un attribut de la personnalité, la voix professionnelle devient en outre patrimonial, avec toutes les conséquences, qui en découlent : aliénable, cessible, saisissable, transmissible, etc. Dès lors, il ne serait pas exagéré de considérer que dans le contexte professionnel purement économique, la voix peut être détachée de son auteur, son sujet étant donné qu'elle peut permettre à son titulaire d'autoriser son exploitation à des fins commerciales à titre gratuit ou onéreux. Et par conséquent, elle devient une fois de plus un droit personnel ou de créance, parce qu'elle devient susceptible de créer un lien ou rapport de droit entre deux ou plusieurs personnes, c'est-à-dire, faire l'objet des contrats.

Donc, la voix professionnelle a une nature juridique très complexe, à la fois, *un droit de la personnalité, un droit réel et un droit personnel ou de créance*. C'est ainsi qu'il doit être fait une démarcation entre le droit de la personnalité qui s'exerce dans le cadre de la vie ordinaire et celui qui se pratique dans le contexte professionnel ou des affaires. Dans le milieu des affaires, le droit de la personnalité permet à l'entreprise, titulaire de la voix, à sauvegarder son intégrité durant l'exercice de la profession, mais aussi, ne l'empêche non plus dans son aspect patrimonial-personnel, de pouvoir décider sur le sort de cet actif (la voix professionnelle), c'est-à-dire, peut être exploitée par des tiers contre rémunération ou non; transmissible; aliénable; cessible, et par conséquent, produire en même temps tous les effets qu'engendre un contrat tant à l'égard des parties qu'aux tiers.

Dès lors, eu égard à ce que nous venons de voir ci-haut, retenons que la voix professionnelle est pour les professionnels vocaux, un trésor, un pactole et une ressource, qui ne peut pas être laissée à la merci des concurrents dans le marché. Ce qui nécessite ou justifie sa protection, dont les objectifs sont décrits au point suivant.

II. Objectifs de protection de la voix professionnelle en droit de propriété intellectuelle

Il serait incohérent ou biscornu dans le cas précis de notre étude de prétendre poursuivre un tel objectif sans au préalable justifier leur nécessité ou opportunité.

18 Cette considération interdisant les transactions commerciales d'organes et tissus humains est consacrée à l'article 119 du décret-loi cadre portant sur la sante publique du juillet 2001. Lire aussi *Mulumba Katchy*, Introduction générale au droit, Creja, Kinshasa 2011, pp. 109-115.

1. La nécessité ou opportunité de protection

Rappelons que la voix émise par l'homme qu'elle soit naturelle ou forgée, sauf imitation intentionnelle ou préméditée, est toujours unique. Dans le cas contraire, concernant le contexte professionnel, l'usurpateur doit démontrer que la ressemblance est une coïncidence naturelle, chose inadmissible au vu des règles régissant tous les marchés économiques, qui à travers des principes concurrentiels et de protection des consommateurs, préviennent la confusion (la déceptivité des voix) et sanctionnent la contrefaçon.

La voix est une denrée ou ressource économique de première importance dans les domaines professionnels vocaux¹⁹. Elle est non seulement un élément crédibilisateur des produits ou services, mais également, l'actif principal ou le reflet de l'entreprise, par lequel, les consommateurs se servent pour le choix et la consommation des produits ou services de ces entreprises. Ainsi, au regard de la déceptivité ou multiplicité de ressemblance des voix constatée dans les milieux professionnels vocaux de nos jours, à cause du défaut de contrôle de ce marché, il est dans l'intérêt général de l'humanité de créer les conditions qui soient favorables à leur préservation et à la promotion des professionnels qui sont à leur origine afin d'inciter les autres de se forger leur identité vocale propre dès leur accession à la profession²⁰.

2. Les objectifs poursuivis par la protection

L'objet de cette protection est la sauvegarde des intérêts des véritables auteurs des voix professionnelles, en tant que fruits ou œuvres de leurs activités intellectuelles. Ainsi, cette protection poursuit des objectifs ci-après :

- Encourager ou inciter l'innovation ou la créativité des identités sonores dans le monde professionnel;
- Garantir le monopole des propriétaires des voix professionnelles, c'est-à-dire, les permettre d'utiliser leurs voix professionnelles et autoriser préalablement et expressément, leur usage ou exploitation à des tiers;
- Tendre vers une plus grande sécurisation des secteurs, dont la voix est le seul moyen ou instrument d'exercice ou de prestation dans la profession (notamment : le domaine

19 Dans les domaines, où la voix sert de moyen d'exercice de la profession (domaines : musical, théâtral, des presses et médias, etc.), elle joue un rôle important vis-à-vis des consommateurs, permettant à ces derniers d'une part, d'être informé sur les produits, qu'ils souhaitent grâce au pouvoir d'identification de l'auteur ou l'entreprise, et d'autre part, en leur apportant une certaine garantie sur la qualité du produit ou service du fait qu'ils peuvent établir leur choix en fonction d'elle.

20 Des nombreux artistes débutent l'exercice professionnel par imitation des certains modèles vocaux, qu'ils trouvent sur le marché avant de se faire une identité vocale propre. C'est ainsi qu'en dépit des améliorations qu'ils peuvent apporter sur leurs voix, elles s'avèrent toujours presque similaires à l'archétype ou à certaines existant déjà dans le marché.

de la musique, du théâtre, de la presse et médias, etc.) afin de mettre fin aux différentes atteintes;

- Empêcher la concurrence déloyale en prévenant la déceptivité et la dégénérescence des voix dans les marchés professionnels;
- Empêcher les utilisations abusives ou exploitations illicites des voix professionnelles;
- Assurer la rémunération des auteurs (propriétaires) des voix professionnelles;
- Pouvoir contrôler et exploiter les ressources vocales, pour le développement économique, social et culturel des Etats, etc.

Le point focal dans cette option est la pertinence de l'adoption du droit de propriété intellectuelle comme système réputé efficace pour la protection de la voix professionnelle, dont nous analysons la viabilité ou compatibilité à la seconde partie de cette étude.

B. Le droit de la propriété intellectuelle et la voix professionnelle

L'incursion de la voix professionnelle dans le système de propriété intellectuelle ne peut être effective sans d'une part démontrer sa viabilité dans ce système, et d'autre part, sa compatibilité à un de ses différents régimes de protection.

1. La viabilité de la voix professionnelle au système juridique de propriété intellectuelle

Comme en droit civil patrimonial classique, le droit de propriété intellectuelle également crée un véritable lien juridique entre la personne et son bien. L'œuvre une fois sous sa protection, il reconnaît officiellement à son auteur, *d'une part*, le droit moral ou sa paternité, ouvrant ainsi la voie à l'opposabilité aux tiers, c'est-à-dire, lui confère le droit d'exploitation exclusive de l'œuvre et le pouvoir d'interdire ou d'autoriser son exploitation, et *d'autre part*, lui reconnaît tous les avantages pécuniaires sur l'œuvre²¹. Cependant, toutes ces prérogatives ne peuvent être reconnues aux auteurs des voix professionnelles que si leurs voix s'avèrent compatibles aux différentes particularités ou caractéristiques que présentent ce système juridique de propriété intellectuelle. C'est-à-dire, s'il est démontré que la voix professionnelle à protéger est :

- Susceptible d'appropriation;
- Une créature ou construction intellectuelle;
- Nouvelle dans le marché professionnel sonore ou vocal;
- Susceptible d'exploitation industrielle ou commerciale;
- Patrimoniale et personnelle.

21 *Lukombe Nghenda* cité par *Vincent Kangulumba Mbambi*, Précis de droit civil des biens: théorie générale des biens et théorie spéciale des droits réels fonciers et immobiliers congolais, Tome I, Bruxelles 2007, p.55.

1. La possibilité d'appropriation de la voix professionnelle

Si l'appropriation des biens matériels ne pose aucun problème, ceux immatériels ou incorporels suscitent un débat, où certains auteurs²² ne reconnaissent pas aux choses immatérielles une quelconque possibilité d'appropriation, comme le cas de la voix professionnelle.

Or, si la voix ordinaire est issue naturellement de manière involontaire ou hasardeuse de son auteur, de nombreuses voix professionnelles émanent quant à elles selon le vouloir de leurs auteurs, des modulations qu'ils en font grâce à leurs exercices intellectuels afin d'attirer les consommateurs vers leurs produits. Ainsi, étant leur concepteur, constructeur et compositeur, il ne serait pas exagéré de leur attribuer une telle voix, s'il est démontré qu'elle est nouvelle dans le marché professionnel sonore ou vocal. Dès lors, les biens quelle que soit leur nature, matérielle ou incorporelle résultent d'une construction intellectuelle²³. Ainsi, malgré le caractère immatériel primant sur la voix professionnelle, lorsqu'il est démontré qu'elle est une création ou construction intellectuelle d'une personne, elle devient potentiellement appropriable, et par son acquisition devient un bien patrimonial. C'est pourquoi qu'il a été décidé par une jurisprudence congolaise²⁴ qu'une chose bien qu'immatérielle est susceptible d'appropriation. Dans le même sens, aux termes de l'article premier, point 1 de la loi du 20 juillet 1973 encore en vigueur, le législateur congolais n'exclut non plus les droits intellectuels (choses ou biens immatériels) dans le cadre du droit patrimonial.

Donc, la voix professionnelle est susceptible d'individualisation ou d'appropriation si le détenteur démontre qu'il en est un véritable auteur. Cependant, si cette démonstration de patrimonialisation de la voix professionnelle paraîtrait dogmatique pour certains, il suffit d'interroger ou vérifier cette faculté pour la voix professionnelle par rapport au contenu ou attributs de la propriété.

Du point de vue de l'usus, il est sans conteste que le titulaire de la voix professionnelle a le plein droit d'en faire usage ou de l'exploiter sous quelque forme que ce soit. Il est doté du droit de priorité lui permettant, non seulement d'exploiter exclusivement sa voix avant tous les autres, mais aussi le pouvoir d'interdire à quiconque de choisir ou d'adopter une voix similaire à la sienne, surtout pour un domaine d'activité identique.

Du point de vue fructus, l'auteur, titulaire de la voix professionnelle a en outre le plein droit de percevoir les fruits de sa voix à travers des conventions d'exploitation qu'il peut conclure. C'est le cas des « Lil SOSO » et différents concerts à Kinshasa : « Koffi OLOMIDE chante Tabuley, Ferre GOLA chante Luambo MAKIADI, etc. ». Ce droit est

22 *Kangulumba Mbambi*, note 21, p. 27.

23 *Simone Goyard-Fabre*, « La chose juridique dans l'idéalisme moderne », In H. BATIFFOL, A. BRIMO, et G. BURDEAU, *Les biens et les choses*, T24, Archives de philosophie du droit Sirey, 1979, p. 151.

24 Lire la décision du Conseil de Guerre de la Gombe du 11 juin 1983 s'agissant d'un forage d'un pipe-line afin d'en retirer du carburant, vol d'usage par un militaire. *Kangulumba Mbambi*, note 21, p.52.

issu de l'opposabilité ou l'exclusivité due à la paternité de cette voix, qui lui permet d'autoriser à titre onéreux son exploitation à des tiers.

Du point de vue de l'abus, un auteur, propriétaire d'une voix professionnelle peut décider en sa guise son aliénation, c'est-à-dire, de disposer de sa voix. Il peut autoriser son usurpation, soit de son vivant ou après sa mort. C'est le cas d'un professionnel, qui, constatant son incapacité (due à l'âge, maladie, etc.) de continuer avec l'exercice de la profession, peut préparer un successeur pour sa voix afin de perpétuer son œuvre, son art ou même son image²⁵.

Dans la pratique, le défaut de cession de la voix professionnelle avant la mort de son auteur, peut générer un risque de confusion et de concurrence déloyale dans la profession. C'est le cas dans le domaine musical, où après la mort de l'artiste, sa voix peut être appropriée par d'autres ou plusieurs artistes, en cas de conflit d'identification professionnelle de la voix ou trouble dans la profession du fait d'utilisation d'une même voix héritée par plusieurs artistes. Il est donc nécessaire de considérer la voix professionnelle comme un élément du patrimoine professionnelle, dont il est nécessaire de décider le sort à la mort de son propriétaire au même titre que les autres biens patrimoniaux du *de cujus*. Ainsi, les héritiers professionnels peuvent sous certaines conditions décider de l'aliénation de la voix professionnelle de leur *de cujus*²⁶.

Donc, l'appropriation de la voix professionnelle n'est plus un mythe tel que nous l'avons démontré ci-haut, encore moins un dogme pour sa viabilité au système de propriété intellectuelle.

- 25 Cet auteur ou artiste qui fait usurper sa voix, doit en principe lui-même cesser d'utiliser cette même voix, au risque de perturber les règles du marché pouvant conduire à la confusion pour les consommateurs. Ce qui est une pratique illicite dans le domaine des affaires.
- 26 L'expression « *héritiers professionnels* », doit être différenciée de celle de « *héritiers du droit civil classique* ». Si en droit de la famille, les héritiers sont souvent biologiques, en droit de propriété intellectuelle, cette notion doit être étendue à d'autres sujets. Comme à titre d'exemple : la voix professionnelle, étant utilisée dans le cadre d'exercice de la profession, les héritiers de première catégorie doivent être d'abord les coéquipiers professionnels, et sera suivi de tout autre membre, mais, qui soit un professionnel. C'est le cas de la mort de leader d'un groupe professionnel, sa voix incarnant le groupe ne peut pas être héritée par les membres de sa famille, mais plutôt que par des professionnels, il peut s'agir des membres du même groupe, c'est-à-dire, un artiste du groupe, ou soit de son vivant peut désigner un artiste d'autres groupes pour hériter sa voix professionnelle (C'est le cas de l'artiste musicien congolais Simaro Lutumba, qui a laissé l'exploitation de ses œuvres à l'artiste Manda Chante). C'est ainsi que suggérons particulièrement que le législateur congolais puisse organiser la succession vocale de manière générale dans le domaine professionnel sonore.

2. La voix professionnelle face à la nature de créature ou construction intellectuelle du droit de propriété intellectuelle

La particularité du droit de propriété intellectuelle réside dans ce que l'activité créatrice repose sur l'œuvre de l'esprit²⁷, comprise comme l'expression personnelle de l'intelligence, fruit d'une activité créative, laquelle développe une pensée qui se manifeste sous une forme perspective, possède une originalité suffisante et se prête à la reproduction, à la communication publique et à la transformation²⁸. Ainsi, pour être prise en charge par le droit de propriété intellectuelle, l'auteur doit démontrer que sa voix résulte d'une construction intellectuelle. Ci-haut nous avons relevé avec Cecile Fourier et Martine Groccia que la voix est forgeable. Elle peut être construite intellectuellement. C'est ainsi que nous avons considéré que contrairement à la voix ordinaire, qui peut être naturelle ou résulter de manière indépendante de son auteur, celle professionnelle peut être une créature intellectuelle selon le vouloir de son auteur, et d'après des modulations qu'il peut en faire grâce à ses exercices intellectuels dans le but d'attirer les consommateurs vers ses produits.

Dès lors, il est irrécusable que la voix professionnelle puisse être issue d'une opération ou construction intellectuelle, et de ce point de vue être prise en charge par le droit de propriété intellectuelle. Il suffit pour son auteur de démontrer le lien qu'il a avec sa voix, c'est-à-dire, en prouvant qu'il en est par son travail, un réel concepteur.

3. La voix professionnelle face au caractère de nouveauté du droit de propriété intellectuelle

La prise en charge de la voix professionnelle par le système juridique de propriété intellectuelle requiert en outre que la voix créée ou forgée pour l'exercice de la profession soit nouvelle ou originale par rapport à celles existant déjà dans le marché professionnel. Ainsi, dans la pratique devons reconnaître le mérite à plusieurs professionnels, qui se sont forgés leur propre identité sonore ou vocale. Malheureusement, faute d'une législation adéquate en la matière, ils ne tirent aucun profit sur des usurpations illicites incontrôlées opérées par leurs concurrents.

4. La voix professionnelle face à l'objet et fonction économique du droit de propriété intellectuelle

Est économique tout ce qui est utile à l'homme ou susceptible de générer un avantage lucratif ou pécuniaire²⁹. Et le droit de propriété intellectuelle ne s'intéresse qu'à ce qui a une valeur économique. C'est le cas de la voix professionnelle, étant donné qu'elle est utile

27 Jean-Michel Kumbu ki Ngimbi, *Droit de la propriété intellectuelle*, 3^{ème} éd. (revue, augmentée et corrigée), Ed. I.A.D.H.D, Kinshasa/RDC, 2020, p. 12.

28 Kumbu ki Ngimbi, note 27, pp. 103-104.

29 Kato-Kale, *Economie politique*, 3^{ème} éd., Ed. Bémaf, Kinshasa RDC, 2017, p. 39.

pour son titulaire et lui confère un certain nombre d'avantages à travers sa nature à la fois industrielle et commerciale.

a) Du point de vue industriel

La voix professionnelle est un outil industriel qui facilite la différenciation des produits ou services sonores à commercialiser d'une entreprise à une autre. Ainsi, l'auteur de la voix (l'entreprise) met en œuvre ses capacités ou potentialités intellectuelles pour se forger une voix de son choix afin de lui permettre d'exercer la profession du domaine vocal.

Donc, le caractère ou nature industrielle de la voix professionnelle provient du fait que, c'est grâce à la voix que les textes, messages ou produits des opérateurs professionnels vocaux se matérialisent, après certains exercices de modulation de leurs voix. Dès lors, il est irrécusable que la composition ou création d'une chanson, pièce de théâtre et la présentation du journal ou d'un magazine de presse constituent des exercices ou métiers industriels. Certes, il est vrai que certaines tendances peuvent nous amener à croire que plusieurs professionnels exercent leur profession avec leurs voix ordinaires ou naturelles, mais il faut avouer que toutes les voix utilisées pendant l'exercice de la profession sont toujours pourvues du caractère industriel, car il y a toujours des variations sur le plan de l'intonation. Ces différentes modulations vocales sont nécessaires pour l'attraction des consommateurs. C'est pourquoi, celles qui sont manifestement nanties du caractère industriel dans le marché sont parfois ou généralement préférées, et leurs auteurs pratiquent des prix élevés dans leurs différentes prestations ou expositions.

Voilà ce qui justifie l'importance de la nature industrielle à la voix professionnelle pour les domaines, où la voix sert de canal d'expression, de prestation de service ou d'exercice de la profession.

b) Du point de vue commercial

Ci-haut nous avons souligné que la voix professionnelle confère aux consommateurs la capacité ou le pouvoir d'identification de l'entreprise, auteur de ladite voix. Un actif patrimonial non moins important qu'il faut considérer comme élément de fonds de commerce, car, elle détermine le rattachement de la clientèle au fonds³⁰, c'est-à-dire qu'elle est le canal par lequel, les consommateurs passent pour le choix et la consommation des produits ou services d'une entreprise professionnelle vocale. Ainsi, il est indéniable que la voix professionnelle ait un caractère commercial.

En outre, les produits ou services issus grâce à la voix sont commercialisés et génèrent des avantages pécuniaires à leurs auteurs. Voilà ce qui justifie de manière générale et sans conteste le caractère économique de la voix professionnelle. En ce sens, la propriété intellectuelle ayant un but économique ne peut se confronter à la nature de la voix pro-

30 Philippe Pétel, Code de commerce 2010, 20^{ème} édition, Paris 2009, p. 132.

fessionnelle et aux intérêts de leurs détenteurs cherchant une commercialisation de leurs produits ou services.

5. Le droit de propriété intellectuelle face à la nature concomitante de la voix professionnelle, à la fois un droit de la personnalité-patrimonial-personnel

Le caractère de personnalité de la voix professionnelle provient du fait qu'elle représente l'entreprise dans son identité profonde. C'est elle qui incarne l'intégrité ou toutes les informations sur son auteur (l'entreprise) et ses produits dans le marché, car, elle facilite vis-à-vis des tiers ou consommateurs non seulement l'identification de l'entreprise, mais également l'individualisation de ses produits ou services. Ainsi, il est logique qu'au sens purement du droit civil que cet attribut de la personnalité entraîne pour la voix professionnelle des effets extra-patrimoniaux du fait que l'on ne peut pas la détacher de l'entreprise, c'est-à-dire, son auteur. Ce qui semble l'éloigner du champ de droit de propriété intellectuelle, qui est de nature patrimoniale et personnelle.

Cependant, ci-dessus nous avons souligné que le caractère de personnalité de la voix professionnelle n'exclut non plus son aspect patrimonial et personnel, c'est-à-dire, en tant qu'actif de l'entreprise peut faire en outre l'objet des conventions ou exploitation par des tiers, à la seule condition de la volonté de son titulaire, qui est l'entreprise³¹. Cette approche paraît raisonnable, car, si la notion de la personnalité peut encore demeurer intransigeante pour les personnes physiques en droit purement ou proprement civil, la réalité semble contraire pour la personnalité des personnes morales, qui peuvent autoriser l'usurpation de leurs voix, soit de leur vivant de manière circonstancielle³² ou après la mort à titre de succession.

Donc, eu égard à ce que nous venons de voir, la voix professionnelle est incontestablement viable et peut être prise en charge par le système de propriété intellectuelle. Ainsi, il est question à l'instant de nous interroger au point suivant sur sa compatibilité à un de ses régimes de protection.

II. *Quid du régime de protection de la voix professionnelle dans le système de propriété intellectuelle*

Il sera de prime abord question d'identifier le régime de protection dans le système de propriété intellectuelle susceptible de prendre en charge la voix professionnelle et en suite, vérifier sa compatibilité par rapport à ce régime choisi.

31 Alain Bernard, *La protection de l'intimité par le droit privé. Eloge du ragot ou comment vices exposés engendrent vertu*, Université de Pau, p. 24.

32 Cas des publicités et des événements cités ci-haut, où certains artistes chantent leurs concurrents à titre d'hommage, mais onéreux.

1. Identification du régime de protection

Le système juridique classique de la propriété intellectuelle est subdivisé en deux grandes parties. Il s'agit d'un côté du droit d'auteur (des droits littéraires et artistiques) et de l'autre, la propriété industrielle. La voix professionnelle dans sa nature unique et identificatrice, doit être prise en charge dans le régime des marques, caractérisant la distinctivité, c'est-à-dire dans le régime juridique de protection des marques situable dans la partie de la propriété industrielle à côté des régimes de brevets d'inventions; des Dessins et Modèles Industriels; etc.

2. La compatibilité de la voix professionnelle au régime des marques sonores

Chacun des régimes juridiques de propriété intellectuelle a ses spécificités. Ainsi, pour être admis à la protection à titre de marque, particulièrement sonore, l'œuvre doit premièrement être pourvue du caractère distinctif; deuxièmement, être perceptible pour son enregistrement; et enfin, être susceptible de classification dans l'instrument international régissant les marques. Et vérifierons ces préalables, l'un après l'autre par rapport à la voix professionnelle.

a) La sémiologie distinctive de la voix professionnelle

La sémiologie est la science qui étudie la vie des signes au sein d'une société³³. Il s'agit dans le cas d'hypothèse de nous interroger si la voix peut constituer un signe pouvant caractériser la distinctivité dans le marché professionnel. Or, au regard de ce que nous venons de voir, la voix demeure naturellement unique pour chaque individu. Cependant, si cette unicité naturelle de la voix donne aussi lieu à une distinctivité, il faut en outre reconnaître qu'elle ne peut pas automatiquement faire revêtir à la voix le statut d'une marque, qui est le composant du système de propriété intellectuelle exigeant que l'œuvre soit en outre une créature intellectuelle, alors que la voix d'essence ou contenu naturel (le), n'est pas issue d'une opération intellectuelle humaine, c'est ainsi que cette distinctivité issue de l'unicité naturelle de la voix ne suffit pas, il faut que la voix au-delà de son état naturel soit forgée, c'est-à-dire, subissent quelques retouches pour sa viabilité en tant que marque. C'est la distinctivité issue de ces modulations vocales qui doit être considérée dans le cas d'hypothèse pour une quelconque viabilité de la voix professionnelle au régime des marques sonores.

Ainsi, la notion fondamentale du droit des marques reposant sur l'existence d'un signe distinctif, à ce stade, il n'est plus question de s'interroger sur la possibilité ou non pour la voix professionnelle de constituer un signe distinctif, c'est-à-dire, la faculté de distinguer les produits ou services d'une entreprise à une autre, car, ci-haut nous avons démontré ses caractères personnalisateur et identificateur, lesquels confèrent à son auteur *d'une part*,

33 *Ferdinand De Saussure*, Cours de linguistique générale, Ed. Payot, Paris 1979, p. 33.

le pouvoir de se déterminer introspectivement tel qu'il veut être perçu par les tiers ou consommateurs, c'est-à-dire qu'il est libre de se créer à travers des exercices vocaux, une identité sonore, qui incarnera distinctivement son image et ses produits ou services par rapport à ceux de ses concurrents, et *d'autre part*, le pouvoir ou possibilité d'être identifié lui-même et la structure de ses produits ou services par les consommateurs relativement à ceux des autres dans le marché.

Donc, la voix à usage professionnel, peut constituer un signe distinctif susceptible sous réserve d'autres conditions, de revêtir le statut de la marque sonore.

b) La perception ou perceptibilité de la voix professionnelle

La perceptibilité dans le contexte de propriété intellectuelle est une opération consistant en une possibilité de visualisation ou représentation matérielle d'une œuvre, produit ou service. Dans le cas d'hypothèse, il s'agit de visualiser matériellement l'activité de son qui est la voix professionnelle. Ce préalable de perception de distinctivité que caractérise les marques sonores doit être observée tant du côté des consommateurs des produits ou services sonores que de l'Administration, qui en est chargée de l'enregistrement ou protection à travers l'opération de dépôt.

Si pour les consommateurs cette distinctivité qu'engendre la voix professionnelle est facilement perceptible à travers l'organe sensoriel de l'ouïe, cela n'est pas le cas pour l'Administration, qui est censée pour sa protection donner à la voix professionnelle une image sous forme écrite dans un langage sonore ou non, c'est-à-dire, donner la possibilité de percevoir la distinctivité de la voix professionnelle par les sens de la vision ou autre.

D'antan dans le système comparé, c'est la technique de la reproduction ou représentation graphique, qui a été adoptée comme seule justification sémiologique distinctive pour les marques sonores.

Cependant, la tendance vers cette technique semble être renversée de nos jours à la suite de la réforme du système des marques de la Communauté Européenne, qui a supprimé cette exigence à travers la Directive 2015/2436 dans son art. 3; le règlement (UE) 2015/2424 du Parlement Européen et du Conseil dans son art. 4 tels qu'adoptés par le Parlement Européen le 16 décembre 2015, laquelle Directive était déjà entrée en vigueur en droit européen, le 1er octobre 2017³⁴. Selon cette communauté, la suppression du système de la représentation graphique, signifie que les signes des marques sonores peuvent être représentés sous n'importe quelle forme appropriée au moyen de la technologie communément disponible, pour autant que la représentation soit claire, précise, distincte, facilement accessible, intelligible, durable et objective³⁵. Ce qui nous permet d'affirmer de manière

34 E. Roux, Suppression de l'exigence de représentation graphique de vos marques : vous ne trouvez de marque disponible? soyez créatifs! tout signe devient enregistrable... en théorie, Paris, 29 septembre 2017, p. 4, in <https://www.regimbeau.eu/REGIMBEAU/GST/COM/PUBLICATIONS/2017-09-Suppression%20de-la-representation-graphique-EVR.pdf>.

35 Roux, note 34, p. 2.

impassible et probe que, s'il faut nous situer dans le contexte européen, la voix à usage professionnel serait considérée sans conteste comme une marque, il suffit même d'une simple description verbale des sons ou d'une technique de verbalisation libre.

Toutefois, nous devons reconnaître qu'il est possible d'oligopoliser les techniques de perception de la voix professionnelle en adoptant quelques-unes, car, il existe à présent plusieurs techniques de perception administrative des marques sonores, notamment³⁶ : la description verbale des sons³⁷, la technique de l'échelle sémantique différentielle³⁸, la catégorisation des événements sonores³⁹, la verbalisation libre⁴⁰ et la représentation graphique ou représentation au moyen d'une portée des signes sonores⁴¹. Il est en outre possible de combiner plusieurs parmi ces différentes techniques pour aboutir à la perception de la voix professionnelle. Ainsi, nous pouvons retenir que le recours à l'une ou l'autre technique de perception de la voix professionnelle doit être lié à l'expertise des administrations nationales avec leurs experts acousticiens.

Donc, la voix professionnelle est perceptible tant par les consommateurs que l'Administration, il suffit pour cette dernière que chaque législateur adopte une des techniques citées ci-haut pour sa protection dans un langage sonore à l'aide d'un sonagramme⁴² ou

- 36 M. Carron, *Méthodes et outils pour définir et véhiculer une identité sonore : application au design sonore identitaire de la marque SNCF*, Thèse de doctorat de Sciences Cognitives, ED3C, Université Pierre et Marie Curie, Paris VI, 2016, pp.70-76. Il faut souligner qu'avec une lecture ou analyse perspicace de cet auteur dans sa thèse de doctorat qu'il est possible de dégager une ou plusieurs techniques universelles de perception de la voix professionnelle.
- 37 Elle est une technique d'interprétation de son consistant à décrire la voix par des paramètres fondamentaux que sont, sa hauteur, son intensité, sa durée, et son timbre.
- 38 Elle consiste pour un auditeur après avoir écouté un ensemble de sons, évalue leurs caractéristiques en donnant une note sur un ensemble d'échelles unipolaires (par exemple « grave/non grave ») ou bipolaires (par exemple « grave/aigu ») (voir Carron, note 36, p. 72.).
- 39 C'est une technique de perception consistant à grouper les sons, selon qu'il s'agit de groupement par similarités acoustiques; de groupement par causalité; et de regroupement des sons par similarités sémantiques. Dans cette technique de catégorisation, des sons dont on identifie facilement la source seront plus groupés en fonction de critères de source ou d'évocation, alors que des sons abstraits ou difficilement identifiables sont regroupés selon leurs caractéristiques acoustiques. Cf. Carron, note 36, pp. 71-72.
- 40 C'est la technique de perception proposée par Solomon. Il s'agit simplement de présenter des sons à des auditeurs et de leur demander de décrire ce qu'ils entendent à l'aide de leurs propres termes. Carron, note 36, p. 72.
- 41 Il s'agit d'une représentation des sons par de graphiques, figures, de lignes, moyennant certains instruments, notamment : le spectrogramme, oscillogramme ou sonagramme.
- 42 La représentation faites par des instruments comme, l'oscillogramme, le spectrogramme et le sonagramme ne sont pas facilement acceptables dans les différents systèmes de propriété intellectuelle, car, ils ne sont pas à même de représenter des sons ou des bruits de manière facilement accessible et compréhensible. C'est ainsi que les différents systèmes de propriété intellectuelle, notamment celui de la Suisse, qui insiste sur une représentation au moyen d'une portée comprenant toutes les informations importantes, en particulier la clé, les notes et les silences. Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IGE/IPI), Directives en matière des marques, Berne, 1.1.2019, p. 60.

non. Mais, une représentation de distinctivité de la voix professionnelle qui soit claire, précise, facilement accessible, intelligible, durable et objective.

c) La classification de la voix professionnelle

La protection de la voix professionnelle en droit de propriété intellectuelle en tant que marque, implique enfin de nous interroger sur la possibilité de la situer dans les classes établies par l'instrument international de classification des marques, qui est l'arrangement de Nice⁴³, selon qu'il s'agit des classes des produits ou des services. En ce qui concerne la voix professionnelle, dans cet instrument d'arrangement de Nice, elle peut être située en tant que service dans les classes 41 et 35⁴⁴.

La classe 41 concerne l'éducation, la formation, le divertissement, les activités sportives et les culturelles. Selon la note explicative du même instrument, la classe 41 couvre essentiellement les services rendus par des personnes ou par des institutions pour développer les facultés mentales de personnes ou d'animaux, ainsi que les services destinés à divertir ou à occuper l'attention. Cette note énumère et explique les services de cette classe de la manière ci-après :

- Les services d'éducation d'individus ou de dressage d'animaux, sous toutes leurs formes;
- Les services de présentation au public d'œuvres d'art plastique ou de littérature à buts culturels ou éducatifs;
- Les services dont le but essentiel est le divertissement, l'amusement ou la récréation d'individus.

Ainsi, la voix professionnelle, ayant des liens avec l'éducation, la formation, le divertissement, l'amusement et récréation des individus, bref, des activités culturelles, doit incontestablement être située dans la classe 41 de cet instrument d'arrangement de Nice.

La classe 35 concerne la publicité; la gestion des affaires commerciales; l'administration commerciale et les travaux de bureau. D'après la note explicative, cette classe comprend essentiellement les services rendus par des personnes ou par des organisations, dont le but principal est premièrement, l'aide dans l'exploitation ou la direction d'une entreprise commerciale, ensuite, l'aide à la direction des affaires ou des fonctions commerciales d'une entreprise industrielle ou commerciale; ainsi que les services des établissements de publicité se chargeant essentiellement de communications au public, de déclarations ou

43 Il faut noter que la RDC figure parmi les pays utilisant cette classification de Nice. Voir *OMPI*, Classification internationale des produits et des services : aux fins de l'enregistrement des marques, Classification de Nice, 1^{ère} partie, liste des classes des produits et services dans l'ordre alphabétique, avec notes explicatives, 10^{ème} édition, Genève 2011, p. viii.

44 *Espoir Lelo Ntumba*, La problématique de protection des marques acoustiques dans le système congolais de propriété intellectuelle : cas de la voix professionnelle, Mémoire de licence, Département de Droit Economique et Social, Faculté de Droit, Université de Kinshasa, Année Universitaire 2020-2021, pp. 83-85.

d'annonces par tous les moyens de diffusion et concernant toutes sortes de marchandises ou de services.

Tirant au clair ces services, cette note nous renseigne que la classe comprend notamment⁴⁵ :

- Le regroupement pour le compte des tiers, des produits divers (à l'exception de leur transport) permettant aux clients de les voir et de les acheter commodément. Ces services peuvent être assurés par des magasins de détail ou en gros; par l'intermédiaire de catalogues de vente par correspondance ou par des moyens électroniques, par exemple, à travers les sites Web ou des émissions de télé-achat;
- Les services comportant l'enregistrement, la transcription, la composition, la compilation ou la systématisation de communications écrites et d'enregistrements, de même que la compilation de données mathématiques ou statistiques;
- Les services des agences de publicité, ainsi que des services tels que la distribution de prospectus, directement ou par la poste, ou la distribution d'échantillons. Cette classe peut se référer à la publicité concernant d'autres services, tels que ceux concernant des emprunts bancaires ou la publicité par radio.

La voix professionnelle dans sa nature économique et commerciale, a des rapports avec la publicité.

Conclusion

La voix est une ressource non moins importante dans les secteurs professionnels sonores, qui assure vis-à-vis des consommateurs outre la consommation des produits ou services, l'identification de son auteur ou entreprise et la qualité des services ou produits. Ce qui justifie sa protection dans un régime juridique extrêmement efficace comme celui de la propriété intellectuelle en vue de protéger les professionnels dans leurs ressources vocales. Eu égard aux analyses réalisées ci-haut, il faut indubitablement reconnaître à présent que la voix à usage professionnel ne peut être soustraite du champ de la propriété intellectuelle étant donné qu'il vient d'être démontré qu'outre sa possibilité de patrimonialisation, elle peut être *d'une part*, une créature intellectuelle humaine nouvelle dans le marché professionnel sonore et susceptible d'exploitation industrielle ou commerciale. Et *d'autre part*, être viable ou compatible pour sa prise en charge dans un des régimes juridiques de propriété intellectuelle, telle que la marque, car elle peut constituer un signe distinctif susceptible non seulement de classification dans l'instrument international des marques (l'arrangement de Nice, classe 41 et 35), mais également être perçue pour son enregistrement à travers une technique de perception, dont l'option revient à la discrétion de chaque Etat.

C'est ainsi que nous exhortons la communauté tant *internationale* (l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle en sigle OMPI et autres organismes ou institutions internationales œuvrant dans le secteur de propriété intellectuelle); *régionale* (l'Organisation ou

45 OMPI, note 43, p. 26.

Office Panafricaine de Propriété Intellectuelle, l'OPAPI dans ses branches de l'OAPI et ARIPO, l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est, l'Office de l'Union Européenne pour la Propriété Intellectuelle, EUIPO, *American Intellectual Property Law Association*, ainsi que d'autres organismes ou institutions régionales ou sous régionales œuvrant dans le domaine de propriété intellectuelle, telle que l'Association pour la Promotion de la Propriété Intellectuelle en Afrique en sigle APIA.) que nationale (les Etats à titre particulier, notamment congolais) de s'impliquer pour la prise en charge de la voix à usage professionnel dans le système de propriété intellectuelle afin de sécuriser non seulement leurs auteurs, mais également le secteur professionnel sonore.

La répression de la propagation de fausses informations sur Internet en République Démocratique du Congo

Par Billy Muzambakani Kisula*

Résumé

La propagation des fausses informations sur Internet constitue un défi majeur pour la République démocratique du Congo (RDC), où l'essor du numérique bouleverse les rapports sociaux et politiques. Ces « fake news » fragilisent la confiance des citoyens envers les institutions, alimentent les tensions communautaires et menacent la stabilité nationale. La problématique centrale de cette étude est de comprendre comment le droit congolais est passé d'une absence d'incrimination spécifique à une répression légale et organisée de ce phénomène.

Les résultats montrent que la réforme intervenue avec la promulgation du Code du numérique (ordonnance-loi n°23/010 du 13 mars 2023) marque une rupture normative et traduit la volonté de l'État congolais de moderniser son droit pénal face aux défis technologiques. La conclusion souligne que la répression des fausses informations illustre une transition vers une régulation cohérente du cyberspace, inscrivant la RDC dans une dynamique internationale de lutte contre la cybercriminalité, tout en posant la question de l'équilibre entre liberté d'expression et responsabilité numérique.

Abstract

The spread of misinformation on the Internet poses a major challenge for the Democratic Republic of the Congo (DRC), where the digital revolution is transforming social and political relations. This “fake news” erodes citizens' trust in institutions, fuels communal tensions, and threatens national stability. The central issue addressed in this study is to understand how Congolese law has evolved from a lack of specific criminal provisions to a legal and organized crackdown on this phenomenon.

The results show that the reform brought about by the enactment of the Digital Code marks a normative break and reflects the Congolese state's commitment to modernizing its criminal law in response to technological challenges. The conclusion emphasizes that the crackdown on disinformation illustrates a transition toward coherent regulation of cyberspace, aligning the DRC with international efforts to combat cybercrime, while raising the question of the balance between freedom of expression and digital accountability.

* Doctorant en droit à l'Université de Kinshasa, Assistant à la Faculté de droit et Assistant Principal du Recteur de l'Université de Kikwit (RDC), E-mail : billmuzambakani@gmail.com.

Introduction

Le monde est dominé à l'ère actuelle par l'avancée significative de l'informatique et devant une telle évolution aucune nation ne reste indifférente, car il n'est plus à démontrer la place qu'occupe l'information dans notre société. La découverte de l'Internet qui remonte à plusieurs décennies¹ a impacté et continue d'impacter la vie quotidienne des nations. L'Internet se trouve être l'outil le plus exploité dans la communication et facilite les échanges de manière rapide et fiable. Son utilisation touche les couches des populations même les plus reculées de la planète et contribue ainsi à faciliter la connectivité. Toutefois, le recours aux outils numériques constitue une arme à double tranchante, faite de perspectives positives mais aussi de risques et menaces pesant sur l'activité des Etats, des Entreprises et sur la vie quotidienne des citoyens qui sont aussi très souvent des internautes.²

En 1972, le Doyen Jean Carbonnier affirmait déjà que « l'évolution des mœurs et des techniques donne naissance à de nouvelles formes de délinquance ».³ En effet, les réseaux numériques offrent des possibilités nouvelles d'échanges et de diffusion des connaissances, mais ils recèlent aussi bien des risques de dérives préjudiciables au respect des droits de la personne humaine et suscitent l'apparition de nouvelles formes de délinquance et de criminalité (immatérielle) regroupées sous le terme de cybercriminalité dont la répression constitue le champ de la présente recherche. La cybercriminalité est l'une des nouvelles formes de criminalité ou de délinquance sur le réseau Internet, dont les conséquences se révèlent être particulièrement graves pour la sécurité humaine. Ainsi Colin Rose souligne que « la cybercriminalité est la troisième grande menace au monde après les armes chimiques, bactériologiques et nucléaires ».⁴ Abondant dans le même sens, Mukadi Musuyi estime « qu'il ne serait pas exagéré de la qualifier de SIDA numérique ou informatique ».⁵

Dès lors, la sécurisation des infrastructures d'information est devenue une préoccupation majeure des acteurs publics et privés qui mettent en place des parades technologiques et prennent des mesures pour lutter contre les contenus illicites ou préjudiciables sur Internet, pour protéger les droits de la propriété intellectuelle, les données à caractère personnel et renforcer la sécurité des transactions électroniques, etc. Et face aux maux que cause l'Internet, il est impératif que la lutte contre ce fléau puisse faire l'objet d'une politique pénale définie. D'où la nécessité d'un cadre légal, gage d'une répression significative de toutes les infractions commises sur Internet. Faisant ainsi partie de la cybercriminalité qui demeure difficile à conceptualiser, car il ne fait l'objet d'aucune définition légale ou

1 S. Elzein, L'Indispensable amélioration des procédures internationales pour lutter contre la criminalité liée à la nouvelle technologie in *M-c.Piati (ed.) : Les libertés individuelles à l'épreuve des nouvelles technologies de l'information*, Lyon 2001, p. 153.

2 Myriam Quemener, *Cyber menaces, entreprises et internautes*, Paris 2008, p. 86.

3 Jean Carbonnier, *Sociologie juridique*, Paris 1978, p. 9.

4 Colin Rose, cité par Mohammed Chawki, *Essai sur la notion de cybercriminalité*, Paris, 2006, p. 2.

5 Mukadi Musuyi, « Cybercriminalité, le SIDA informatique », Kinshasa, 2008, p. 9.

réglementaire.⁶ Elle s'inscrit dans cette perspective où les formes de la criminalité et de la délinquance passant de l'espace physique au domaine virtuel, changent de nature ainsi que d'expression. Phénomène protéiforme aux contours flou, bien que l'internet joue un rôle salubre à l'ère actuelle, une législation qui réglementerait les comportements des internautes ou usagers de cet outil est d'une grande nécessité pour réprimer et remettre chacun à son aise et ses droits qui lui sont garantis par les textes juridiques tant nationaux qu'internationaux.

Il s'observe qu'en République démocratique du Congo comme sous d'autres cieux, la prolifération des comportements déviants et délinquants tels que des sextapes, des insultes, de fausses informations sur internet, etc. Malheureusement, les auteurs de ces comportements répréhensibles ne sont pas généralement inquiétés par la justice. Quant aux victimes, elles sont de fois dans l'impossibilité de prouver l'identité des auteurs; et même si elles s'y efforcent, la valeur des éléments probants est trop faible pour permettre le déclenchement d'une procédure judiciaire. Devant toutes ces réalités quotidiennes, les droits et libertés de citoyens se trouvent être mis à rude épreuve.

D'où la nécessité de cette réflexion axée sur la répression des fausses informations sur internet en République démocratique du Congo. Cette étude qui part du constat sus évoqué examine la question en se basant sur la l'ordonnance-loi n°23/010 du 13 mars 2023 portant code du numérique en République démocratique du Congo. Dans un premier volet, il sera question d'examiner cette répression avant l'avènement de ce cadre légal et ensuite comment cette loi réprime la propagation de fausses informations sur internet. Mais avant d'y arriver, la définition de concepts clés constituera le préalable et les perspectives marqueront la fin de notre réflexion.

A. Décryptage des concepts opératoires

Définir les concepts dans le cadre de cette démarche est impérative dans la mesure où il faut donner les lignes de compréhension de chacun de ces mots pour éviter toute sorte d'acceptions erronées.

Il sera question de concepts suivants : répression, propagation, fausses information et internet.

1. La répression

Selon le dictionnaire le Littré, le terme répression vient du latin « *repressum, reprimere* » et se rattache à l'action de réprimer, qui signifie le fait d'empêcher de mal faire par la menace ou le châtement⁷. Au sens juridique du terme, le mot répression tire son origine de la définition du droit pénal et de son importance dans les rapports qui régissent les

6 Raymond Gassin, « Le droit pénal de l'informatique », CHRONIQUE 1, Volume 1, N°5, 1986, p. 35.

7 Dictionnaire le Littré : définition du mot répression et du verbe réprimer.

individus dans la société. Et donc la répression est perçue comme une réponse de la société à un mal qualifié de trouble à l'ordre établi. De ce fait, la répression renvoie directement à un individu dans ces rapports avec la communauté. Ce que le contemporain Jean-Jacques Rousseau a préconisé dans sa théorie du contrat social où il soutient que face au comportement qui sort de l'ordinaire, une réponse à l'acte posé par son auteur doit lui être réservée⁸. D'où justement l'idée de répression; on réprime le mal par le mal, ce qui nous renvoie à ce qu'on a appelé sous la Rome antique, « le code d'Hammourabi » exprimé par la maxime « œil pour œil, dent pour dent ». Devant cette théorie qualifiée de la défense sociale, la répression trouve sa justification par le fait qu'elle est une réponse, c'est-à-dire le fait de sanctionner un individu par un châtement ou une punition.

II. La propagation

Le concept propagation, tire son étymologie du latin « *propagationem*, de *propagere* » qui signifie action de propager, c'est-à-dire multiplier, répandre, étendre, faire croître⁹. D'après cette acception, parler de la propagation renvoie à un fait existant dont on répercute l'écho, ce qui créerait la propension vers l'information propagée. La propagation nécessite en premier lieu une information à l'aide d'un canal médiatique disponible et accessible par un grand public sans lequel, ladite information ne serait jamais disponible et donc à la portée d'une telle ou telle autre communauté.

III. L'Internet

Le mot « Internet » est composé du préfixe « inter » qui renvoie au lien entre deux éléments et le mot « net » mot anglais qui signifie « réseaux ». L'internet est donc défini comme un lien entre deux ou plusieurs réseaux informatiques, un réseau des réseaux.

Il s'agit en effet, du réseau informatique le plus prestigieux dans le monde et regroupe une multitude de réseaux régionaux, gouvernementaux et commerciaux. Tous ces réseaux discutent entre eux par le biais du même protocole de communication à savoir TCP/IP (transmission control protocol over internet protocol). La connexion est effectuée par l'utilisation de lignes téléphoniques. Contrairement aux appels téléphoniques traditionnels qui transmettent l'information par le circuit de communication, l'internet transmet l'information par le « paquet commutation ».

IV. La fausse information

Une information est comprise comme un élément de connaissance exprimé sous forme écrite, visuelle, sonore ou numérique, susceptible d'être représenté à l'aide de conventions

8 Raphaël Nyabirungu Mwene Songa, Traité de droit pénal congolais, Tome II, Kinshasa 2007, p. 17.

9 Dictionnaire le Littré : définition du mot propagation.

pour être utilisé, conservé, traité ou communiqué.¹⁰ Elle est aussi synonyme d'une donnée, c'est-à-dire une information ou ensemble d'informations susceptibles d'être stocké, traité ou analysé au sein d'un système informatique ou d'un réseau de communication électronique.¹¹ Une information peut être envoyée sous forme d'un message électronique, c'est-à-dire information envoyée ou transmise à travers un système informatique ou d'un réseau de communication électronique¹², mais aussi sous forme de courrier électronique, c'est-à-dire tout message sous forme de texte, de voix, de son ou d'image, envoyé par un réseau public de communication, stocké sur un serveur du réseau ou dans l'équipement terminal du destinataire jusqu'à ce que ce dernier le récupère.¹³

Par ailleurs, l'adjectif « fausse » placé devant le vocable information signifie l'altération, la supposition ou la dégradation¹⁴ d'une information. Cette altération est qualifiée de falsification informatique ou de fraude informatique, entendue comme l'introduction, l'effacement ou la suppression des données informatiques qui engendre les données non authentiques d'une part et fausses d'autre part dans l'intention qu'elles soient prises en compte.¹⁵

Les fausses informations ont une portée juridique très large et doivent être comprises aussi comme de fausses déclarations ou dénonciations, ce qui s'apparente aux infractions de droit commun à savoir : les dénonciations calomnieuses, les diffamations, les imputations dommageables et les injures publiques.

B. Analyse chronologie de la répression de la propagation de fausses informations en RDC

L'analyse de la répression de la propagation de fausses informations en RDC est à présenter en deux temps, d'abord avant la promulgation et l'entrée en vigueur du Code du numérique et ensuite après l'avènement de ce dernier.

1. Avant le code du numérique

Parler de la répression revient à recenser les textes juridiques qui incriminaient ce fait d'une part et la sanction y rattachée d'autre part. C'est ainsi qu'il sera question de passer en revue les textes légaux qui incriminaient ces faits avant l'avènement de l'ordonnance-loi

10 Art 4 point 49 de la loi n°20/017 du 25 novembre 2020 relative aux télécommunications et aux technologies de l'information et de la communication.

11 Article 2 point 28 de l'Ordonnance-loi n°23/010 du 13 Mars 2023 portant code du numérique.

12 Note (11) point 51.

13 Article 1^{er} de la convention de l'union africaine sur la cyber sécurité et la protection des données à caractère personnel.

14 Dictionnaire le Littré, définition de l'adjectif Faux, Fausse.

15 Lire utilement les articles 7 et 8 de la convention sur la cybercriminalité dite convention de Budapest.

n°23/010 du 13 mars 2023 portant code du numérique en République démocratique du Congo.

1. Le décret du 30 janvier 1940 portant code pénal congolais

Le code pénal congolais malgré son ancienneté était tout en usage face aux infractions perpétrées grâce à l'internet, qualifiées de la cybercriminalité. Cet instrument juridique remontant de l'époque coloniale n'est pas totalement dépassé, plusieurs de ses incriminations restent applicables à la cybercriminalité. Bien que le digital défie l'Etat de droit.

Le code pénal congolais servait d'actualité pour la répression de plusieurs comportements cybercriminels. Il était resté efficace particulièrement pour les infractions classiques qui trouvent en l'internet ou aux technologies d'information et de la communication¹⁶ de véritables moyens de commission. Il faut noter également que la cybercriminalité ne correspond pas à une infraction précise, elle n'est ni futuriste à l'idée, ni surréaliste à l'envie, elle n'est pas aussi récente dans son analyse que l'intellection profane entend faire croire. Vue sous l'angle de nouvelle forme de délinquance, elle s'accompagne largement d'un sentiment d'impunité et du mythe de violation juridique. S'il faut recourir aux conclusions de la magistrate française Myriam Quiminer, elle soutient que la cybercriminalité englobe trois catégories d'activités répréhensibles entre autres : les infractions anciennes de droit commun pour lesquelles l'internet est le moyen facile de leur perpétration telles que les escroqueries, injures publiques et diffamations perpétrées en ligne; les infractions informatiques au sens strict pour lesquelles l'informatique est la cible ou l'objet comme le piratage (hacking) et l'accès illicite aux bases des données; et les infractions dont la condition d'existence est la divulgation d'informations liées à la vie intime ou à la sphère privée sur le support électronique grand public comme la revanche pornographie (l'enregistrement des conversations téléphoniques privées à l'insu de l'interlocuteur en vue de leur diffusion publique¹⁷). C'est sur base de cette approche génésique que nous sommes d'avis avec Kodjo Ndukuma et soutenons que la cybercriminalité au Congo a des rudiments et des réponses dans nos lois pénales.

Comme sus évoqué, le code pénal congolais ne réprimait pas la propagation de fausses informations sur internet comme une infraction distincte des infractions d'imputation dommageables, diffamation, injures publiques, outrages aux bonnes mœurs etc. Dans la pratique judiciaire, cette infraction qui manquait une incrimination précise était poursuivie comme d'autres infractions et il faut également souligner qu'il se posait un problème de preuves, l'on ne savait pas prouver la perpétration de ces infractions sur internet étant donné que l'auteur pouvait utiliser un pseudonyme pour se dissimuler et les éléments probants étaient de faible intensité pour asseoir la conviction du juge et l'OMP qui sont liés par la preuve

16 Kodjo Ndukuma, « La cybercriminalité, Paris 2020, p. 3.

17 Kodjo Ndukuma, note 17, p. 3.

traditionnelle, c'est-à-dire l'écrit. Et donc, il existait une sorte d'impunité des auteurs d'infractions cybernétiques.

En effet, punir la propagation de fausses informations comme l'on punit la diffamation et autres était une analogie non permise en droit sur base du principe « *nullum crimen, nulla poena, sine lege* », car on ne pouvait pas se baser sur la définition légale de la diffamation pour punir la propagation de fausses informations en dépit de leur similitude. L'article 74 du code pénal définit l'imputation dommageable comme « *le fait d'imputer méchamment et publiquement à une personne un fait précis qui est de nature à porter atteinte à l'honneur ou à la considération de cette personne ou à l'exposer au mépris du public* ». Une analogie avec l'infraction d'injure publique prévue à l'article 75 qui nécessite un public – la publicité en demeurant le socle d'après les circonstances et les lieux – n'était pas aussi appropriée. Toutes ces trois infractions ne sont donc pas à confondre, car il est de principe qu'il n'y a pas d'infraction sans loi, ni de sanction sans loi et donc on ne pouvait pas fonder une répression sur base d'une interprétation analogique de la loi car, la loi pénale est de stricte interprétation.

En dehors du code pénal, il a existé aussi d'autres textes légaux qui reconnaissaient au moins l'existence du cyberspace sans pour autant réprimer *expressis verbis* l'infraction de propagation de fausses informations sur internet en République démocratique du Congo.

2. La loi n°20/017 du 25 novembre 2020 relative aux télécommunications et aux technologies de l'information et de la communication

Tout comme l'ordonnance n°87-243 du 22 juillet 1987 sur l'activité informatique au Congo qui préconisait déjà à cette époque, des peines d'amende contre les usages informatiques qui seraient subversifs aux bonnes mœurs et la loi cadre n°13/2002 du 16 octobre 2002 sur les télécommunications qui prévoyait des délits et des peines face à la levée de secrets de correspondance par la voie des ondes et protégeait les données nominatives et autres à caractère personnel dans les réseaux téléphoniques, la loi de 2020 n'avait toujours pas comblé de défaillances, en l'absence des dispositions antérieures pouvant assurer la protection de la vie privée de la personne humaine et ses données à caractère personnel face aux multiples dangers résultant du développement des technologies de l'information et de la communication. Avec cette loi, il y a la mise en place des mécanismes relatifs à la protection des données à caractère personnel. En outre, elle ne définissait et ne réprimait que des fraudes et infractions liées à l'utilisation des technologies et de la communication, ce qu'il faut lire en son titre III qui traite de la protection de la vie privée et des données à caractère personnel des utilisateurs des réseaux et des services de télécommunication et des technologies de l'information et de la communication¹⁸.

18 Cette loi en dehors de définir les mécanismes de protection de la vie privée a préconisé la répression de certaines infractions liées à la cybercriminalité.

Il sied de noter que même après la promulgation de cette loi, le secteur cybercriminel n'était toujours pas suffisamment règlementé, car cette loi avait elle aussi de failles et d'insuffisances mais aussi et surtout n'a pas pris en compte la répression de la propagation de fausses informations sur internet en République démocratique du Congo.

Il a fallu attendre l'ordonnance-loi n°23/010 du 13 mars 2023 portant code du numérique en RDC pour voir une évolution remarquable.

II. L'ordonnance-loi n°23/010 du 13 mars 2023 portant code du numérique en RDC.

Face aux limites du dispositif légal actuel dans la répression de la cybercriminalité (voir supra), cette loi est la réponse convenable, car malgré l'existence des dispositions pénales, ces dernières étaient confrontées à la question d'éléments de preuves. Devant ce véritable terrain d'insultes sur les réseaux sociaux et du fait que tout le monde se permet de raconter selon son aise tout sur internet de surcroît même la vie privée des gens sans être gêné ni par la loi encore moins pas la justice. D'où le droit qui a vocation de résoudre les problèmes juridiques dans la société bien que dans le domaine informatique ou cybernétique, une multitude de problèmes est restée sans solutions juridiques ou du moins avec des solutions imparfaites et insuffisantes.

« Le développement du numérique, avec les nombreuses innovations technologiques a révolutionné l'humanité et modifie en profondeur notre façon de penser, de produire, d'échanger et de consommer les biens et services ainsi que nos us et pratiques », disait Cashemir Eberande Kolongele, alors ministre congolais en charge du Numérique. Le numérique, a-t-il rajouté, confronte les pays à des nouveaux enjeux et défis nécessite, par conséquent, l'adoption d'un environnement juridique adapté en mesure de maîtriser et de contrôler les activités et services souvent entre les mains des puissantes entités privées établies à l'étranger et échappant au contrôle de la plupart d'Etats.

Le code du numérique est exactement ce texte qui manquait à l'arsenal juridique numérique congolais pour créer un équilibre entre d'une part, les principes de liberté dans le cyberspace, notamment la liberté d'expression, d'information, de réunion et d'opinion, d'entreprendre, et d'autre part, la protection de la vie privée, la sécurité des échanges, la croissance économique, le progrès social et le renforcement de la gouvernance. Non seulement que ce code réprime la propagation de fausses informations sur internet, mais il prend également en compte, sur le plan juridique, les enjeux concernant le renforcement de la législation se rapportant à la protection des données à caractère personnel, qui oblige les responsables de traitement à veiller à la sécurité des données collectées et à reconnaître aux personnes dont les données sont collectées et traitées l'exercice des droits liées à leurs données personnelles, et consacre notamment :

- Le droit à la portabilité des données et à l'oubli, la possibilité d'introduire une réclamation auprès d'une autorité indépendante de contrôle de données à l'encontre du responsable de traitement ou du sous-traitant;

- La validité juridique de l'écrit électronique et de la preuve électronique ainsi que l'admission des outils qui les accompagnent, notamment l'identification digitale, la signature électronique et le cachet électronique;
- La responsabilité des fournisseurs de services numériques, notamment les fournisseurs de services de confiance qui permettent de garantir les échanges d'informations dans l'espace cybernétique.

Avec le nouveau code du numérique, insulter, diffamer ou calomnier puis relayer sur le net, ont des conséquences réelles sur le plan de la rigueur de la loi. En outre, ce code consacre le respect de la vie privée à travers notamment toutes les dispositions sur la protection de personnes et la détermination des incriminations et des peines qui leur sont applicables.

1. Définition légale de l'infraction de propagation de fausses informations sur internet.

Le législateur congolais définit la propagation de fausses informations sur internet comme « le fait d'initier ou relayer une fausse information contre une personne par le biais des réseaux sociaux, des systèmes informatiques, des réseaux de communication de ou toute forme de support électronique ». En droit français, on parle de la diffusion de fausse nouvelle qui consiste à publier, diffuser ou reproduire, par n'importe quel moyen des informations fausses, des pièces fabriquées, falsifiées voire mensongères et basées sur la mauvaise foi du moment que celles-ci ont été reconnues comme de nature à troubler l'ordre public.¹⁹

Il ressort de la définition de cette infraction les éléments constitutifs suivants :

- L'élément légal : ici, il est question du texte juridique sans lequel cette infraction ne peut exister. La propagation de fausses informations sur internet est définie et réprimée à l'article 360 de l'ordonnance-loi n°23/010 du 13 mars 2023 portant code du numérique.
- L'élément matériel : il s'agit du comportement réprimé par la loi. Généralement, l'infraction sera constituée, si le comportement a produit un résultat visé par le texte. Mais parfois, l'infraction sera constituée alors même que le comportement n'a pas produit le résultat redouté. Dans le cas de la propagation de fausses informations sur internet, il s'agit du fait d'initier ou de relayer une fausse information contre une personne par les biais des réseaux sociaux, des systèmes informatiques, des réseaux de communication électronique ou toute forme de support électronique. Il faut d'abord qu'il s'agisse d'une

19 Article 27 de la loi française du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse : paragraphe 2 : délits contre la chose publique, modifiée par l'ordonnance n°2000-916 du 19 septembre 2000-art «3(V) journal officiel français du 22 septembre 2000 en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2002; cette infraction est punie d'une amende 45.000 euros et les mêmes faits sont punis de 135.000 euros d'amende, lorsque la publication, la diffusion ou la reproduction faite de mauvaise foi sera de nature à ébranler la discipline ou le moral des armées ou à entraver l'effort de guerre de la Nation, disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr>, consulté le 22/04/2023.

information. Et cette information propagée via les réseaux sociaux doit être fausse au départ contre une personne²⁰.

- L'élément moral ou intentionnel : il s'agit de l'attitude psychologique de l'auteur du comportement réprimé par la loi. Selon les infractions, l'auteur peut avoir agi avec l'intention ou par imprudence. Pour ce qui est de la propagation de fausses informations, il s'agit du fait d'initier ou relayer une fausse information sur les réseaux. Ici la nuance est à deux volets : l'on peut être poursuivi soit comme auteur par le fait qu'on a initié une fausse information et on l'a relayée ensuite, soit comme co-auteur par le simple fait de relayer une information qui s'avère fausse sur les réseaux; c'est dans cette deuxième hypothèse que l'on se retrouve dans le cas d'imprudence.

2. La répression de l'infraction propagation de fausses informations sur internet pour les personnes physiques.

Réprimer suppose la sanction et comme il était difficile de retenir que dans le passé, cette infraction n'avait pas été réprimée faute d'un texte juridique qui incriminait ce fait tel qu'il en est le cas dans le code du numérique. D'où justement la raison d'être de cette recherche. Il est question ici de détailler la manière dont cette infraction est réprimée en République démocratique du Congo.

Comme nous l'avons indiqué ci-haut, le principe de la légalité de délits et de peines veut à ce qu'un fait doit être défini comme fait infractionnel par la loi et que cette loi doit en déterminer la sanction éventuellement applicable. Dans le cas d'espèce, le législateur définit la propagation de fausses informations et prévoit ainsi la sanction à l'article 360 de l'ordonnance-loi n°23/010 du 13 mars 2023 portant code du numérique d'une peine de servitude pénale d'un à six mois et d'une amende de cinq cent mille à un million de francs congolais ou l'une de ces peines seulement. Cette répression est significative dans la lutte contre la cybercriminalité en RDC. Ainsi, désormais, insulter, calomnier ou diffamer une personne sur les réseaux ne restera plus impuni.

3. La répression de l'infraction propagation de fausses informations sur internet pour la personne morale.

Il est très important de spécifier la répression de cette infraction que pourrait aussi commettre la personne morale de même qu'elle serait victime comme il en est question pour les personnes physiques. La question principale restera de savoir comment poursuivre une personne morale qui serait auteure de cette infraction d'une part et dans quelle mesure la personne morale peut réagir pour intenter une action en justice lorsqu'elle est victime de propagation de fausses informations sur internet.

20 Ici l'accent est mis sur le fait que l'auteur peut être soit l'initiateur ou soit le canal par lequel, une fausse information passe pour être propagé.

Le principe selon lequel “la personne morale ne peut délinquer” (*societas deliquere non potest*) connaît une limite en matière économique au regard de certaines sanctions spécifiques qui leur sont applicables à l’instar de la fermeture de l’établissement et le retrait de l’autorisation d’exercer, etc. Il en va de même pour la réparation du dommage que peut subir une personne morale à la suite de propagation de fausses informations sur internet dont elle serait victime. Dans le cadre de la loi portant code du numérique en RDC, la question de la responsabilité pénale de la personne morale est résolue à la lumière des articles 308 à 314.

Le législateur congolais punit la personne morale au regard de sa spécificité par l’une de sanctions suivantes :

- La servitude pénale;
- L’amende;
- La confiscation spéciale;
- La dissolution;
- La fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans;
- L’exclusion définitive des marchés publics ou pour une durée de deux à cinq ans;
- L’interdiction définitive ou pour une durée de deux à cinq ans;
- La confiscation de l’outil qui a servi à commettre l’infraction et du produit de l’infraction.

Il faut préciser que le code du numérique punit une catégorie de personnes morales à savoir : les personnes morales de droit privé lorsque les infractions sont commises pour leur compte par l’un de leurs représentants, les dirigeants des personnes morales de droit privé lorsqu’ils commettent des infractions liées à la cybercriminalité dans les mêmes circonstances et dans l’exercice de leurs fonctions. Pour les agents de l’Etat ou fonctionnaires publics œuvrant pour l’Etat, les provinces, les entités territoriales décentralisées, les autorités administratives indépendantes et les établissements publics, leur responsabilité pénale est individuelle lorsqu’ils commettent des infractions dans le cas sus évoqué.

Conclusion

La problématique de la répression des fausses informations en République démocratique du Congo révèle longtemps un vide juridique qui favorisait l’impunité numérique et fragilisait la confiance des citoyens envers les institutions. Les textes anciens, tels que le Code pénal de 1940 et la loi de 2020 sur les télécommunications, ne prévoyaient pas d’incrimination spécifique, laissant les juges démunis face à une criminalité immatérielle en expansion.

L’adoption du Code du numérique en 2023 marque une évolution normative décisive. En érigeant la propagation de fausses informations en infraction autonome assortie de sanctions pénales et financières, ce texte modernise le droit congolais et dote la justice d’outils adaptés aux réalités technologiques. Il renforce la valeur probante des écrits électroniques et la protection des données personnelles, contribuant ainsi à une meilleure gouvernance numérique.

Cependant, des défis persistent : la preuve numérique reste fragile et l'équilibre entre liberté d'expression et responsabilité demeure délicat. Des pistes de réflexion s'imposent, notamment la formation des magistrats, la sensibilisation des internautes et la coopération internationale pour consolider la lutte contre les cybermenaces.

Observatoire de surveillance de la corruption et de l'éthique professionnelle en RDC : bras séculier de l'État de droit

Par Cadet Gayo Bulambo*

Résumé

Cette étude présente l'Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Éthique Professionnelle comme un outil consultatif stratégique de moralisation de la vie publique, de la prévention et de la détection de la corruption en République démocratique du Congo. L'auteur révèle, néanmoins, un certain décalage profond entre ses missions statutaires et son efficacité opérationnelle, et ce malgré son statut d'établissement public. Pour l'auteur, le non-respect des textes sur l'autonomie de gestion, l'absence d'appui technique du personnel et logistique de l'OSCEP affaiblissant l'axe détection, ainsi que l'absence d'un suivi et évaluation internes rigoureux empêchent d'atteindre les objectifs assignés. C'est pourquoi l'auteur propose comme solutions, l'attachement de l'OSCEP à la primature pour plus d'autonomie, l'opérationnalisation du Conseil d'administration, la prise en charge technique et logistique effective du personnel, la restructuration organique interne, un recours permanent à l'axe détection ainsi qu'un suivi et évaluation rigoureux à l'interne.

Abstract

This paper presents the Observatory for the Monitoring of Corruption and Professional Ethics as a strategic advisory tool for promoting integrity in public life and for preventing and detecting corruption in the Democratic Republic of the Congo. The author reveals, however, a significant gap between the observatory's statutory missions and its operational effectiveness, despite its status as a public institution. In the author's view, failure to comply with regulations on managerial autonomy, the lack of technical and logistical support for OSCEP staff – which weakens its detection capabilities – and the absence of rigorous internal monitoring and evaluation prevent the organization from achieving its assigned objectives. For this reason, the author proposes the following solutions: placing the OSCEP under the Prime Minister's Office to ensure greater autonomy; making the Board of Directors fully operational; providing effective technical and logistical support to staff; implementing internal organizational restructuring; ensuring consistent use of the detection function; and establishing rigorous internal monitoring and evaluation.

* Doctorant en droit économique et social à l'Université Catholique du Congo (UCC), Assistant de Recherche à l'OSCEP et Président de la Coalition des Jeunes, Femmes et Hommes Anti-corruption et Drogue (COJEFHAC asbl); gayobucadet@gmail.com, +243 992326759.

Introduction

En 2002, la République Démocratique du Congo s'était engagée dans une dynamique de moralisation de la vie publique en adoptant un Code de conduite de l'agent public de l'État.¹ Dans ce Code, un Observatoire du Code d'Éthique Professionnelle (OCEP), service public, avait été institué² afin de promouvoir, de diffuser, de vulgariser et de faire le suivi dudit Code auprès du public, ainsi que de veiller à sa bonne application.³ Toutefois, malgré son existence, il se faisait observer, de plus en plus, des atteintes à la probité des agents publics.⁴ Cela se justifiait notamment par les pratiques de corruption, de détournement des deniers publics, de surfacturation et des taxes illégales.⁵

En 2016, en vue de renforcer les actions d'éradication, un Décret⁶ avait été signé pour transformer le Service public OCEP en Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Éthique Professionnelle, en sigle « OSCEP », désormais établissement public. Suite au changement du statut juridique, l'OSCEP, désormais régi par la loi n° 08/009 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics, plusieurs autres compétences notamment en matière de prévention et de détection de la corruption et d'autres antivaleurs dans les milieux socio-professionnels lui avaient été attribuées. Cependant, en dépit du renforcement de son pouvoir, l'OSCEP peine à atteindre ses objectifs.⁷

L'objectif de la présente étude est donc d'analyser l'étendue des attributions statutaires de l'OSCEP, les causes de l'écart entre ces dernières et leur finalité instituante, ainsi que de proposer quelques solutions idoines pour sa redynamisation. D'où la problématique : quelle est l'étendue des attributions de l'OSCEP? Comment justifier et remédier à l'écart entre les attributions statutaires de l'OSCEP et son efficacité opérationnelle? Alors que l'entendue

- 1 Décret-loi n°017/2002 du 03 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'État, in *JORDC*, 44^{ième} année, numéro spécial, 15 janvier 2003.
- 2 Article 28 du Décret-loi n°017/2002 du 03 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'État, in *JORDC*, 44^{ième} année, numéro spécial, 15 janvier 2003, ci-après : « Décret n°075/2003 du 03 avril 2003 ».
- 3 Article 3 du Décret n°075/2003 du 03 avril 2003 portant organisation et fonctionnement d'un service public dénommé Observatoire du Code d'Éthique Professionnelle, en sigle « OCEP », in *JORDC*, Première partie, n°11, 1^{er} juin 2003, ci-après : « Décret n°075/2003 du 03 avril 2003 ».
- 4 *Muzong Kodi*, Corruption et gouvernance en RDC durant la transition, 2008, p. 35.
- 5 *Matthiesen Kalala Ilunga et Emilie Sanga Kabamba*, « Étude diagnostique des causes de l'inefficacité des services publics en République démocratique du Congo », in *Librairie Africaine d'Etudes Juridiques*, vol. 5, 2018, p. 331.
- 6 Décret n°16/020 du 16 juillet 2016 fixant les statuts d'un établissement public dénommé Observatoire de surveillance de la corruption et de l'éthique professionnelle, en sigle OSCEP, in *JORDC*, n°15, col 31, Kinshasa, le 1^{er} aout 2016, ci-après : « Décret n°16/020 du 16 juillet 2016 ».
- 7 Plusieurs rapports démontrent qu'en RDC, la corruption et d'autres antivaleurs sont systématiquement enracinées dans les administrations et services publics. Voir : *Transparency International*, Indice de la perception de la corruption 2024, Berlin, 2025, p. 20; *Fondation Mo IBRAHIM*, IAG 2024 : principales conclusions, octobre 2024, p. 20, disponible en ligne sur <http://mo.ibrahim.foundation>; <https://bti-project.org/en/index/economic-transformation> Consulté le 17 juin 2025.

de l'OSCEP inclurait l'outil de gouvernance éthique à vocation pédagogique, consultative et opérationnelle, articulant prévention, détection et appui à la répression des infractions et manquements perpétrés par les agents publics, de l'Etat et tous ses démembrements,⁸ il serait cependant heurté à un déficit de volonté politique qui impacterait négativement son autonomie institutionnelle, l'appui technique du personnel et logistique de l'OSCEP, ainsi que l'absence d'une sélection, suivi et évaluation internes rigoureux.

L'attachement de l'OSCEP à la primature, l'opérationnalisation du Conseil d'administration et la prise en charge technique et logistique effective du personnel, la restructuration organique interne et un recours permanent à l'axe détection ainsi qu'un suivi et évaluation rigoureux renforcerait l'efficacité opérationnelle de l'OSCEP.

La vérification de ces hypothèses se fera d'une part, à travers la téléologie juridique, accompagnée de la technique documentaire, partant de l'idée que les règles régissant l'OSCEP avaient été faites, pour être respectées et soutenues à la lumière de leur finalité, afin que celles-ci atteignent les résultats attendus par l'instituant. D'autre part, il sera fait recours à la méthode observatoire, par sa technique d'interviews des agents de l'OSCEP, et d'observation participante, par l'imprégnation de l'auteur de très près des difficultés opérationnelles en participant à la vie collective et professionnelle au sein de l'OSCEP.

Cet article contient deux parties : analyse du cadre juridique et institutionnel de l'OSCEP et évaluation de l'effectivité opérationnelle de l'OSCEP.

A. Analyse du cadre juridique et institutionnel de l'OSCEP

Le fondement juridique d'institutionnalisation de l'OSCEP permet de déterminer d'une part sa place dans l'organisation administrative ou statut juridique et d'autre part la raison de sa création ou l'objet de son existence au sein de l'Administration publique.

I. Du statut juridique

En visant la technicité dans la mise en œuvre de sa politique publique et pour répondre aux contraintes financières des services publics, l'État procède au transfert de ses prérogatives à des institutions spécialisées qui remplissent une mission de service public.⁹ Il s'agit de la décentralisation technique qui permet de doter à un établissement public une personnalité juridique propre ainsi qu'une certaine autonomie organique et budgétaire.¹⁰ Cependant, une

8 Sous réserve des privilèges et immunités reconnus à certaines catégories de personnes.

9 « L'Administration publique est intégrative car elle comprend l'ensemble des services administratifs du Pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées destinés à exécuter des tâches étatiques en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt général ». C'est à travers cette définition matérielle ou fonctionnelle du service public que sont étudiés les entreprises et établissements publics du pouvoir central. Cf. *Joseph KAZADI MPIANA*, Grands services publics de l'État. Notes de cours à l'usage des étudiants de L1 droit, Université officielle de Bukavu, année académique 2022-2023, p. 7.

10 *Nadine Dantonel-Cor*, Fiches d'institutions administratives, Paris, 2020, p. 11.

telle autonomie n'est pas absolue, dès lors qu'elle est encadrée par le pouvoir de tutelle. Analysons à présent l'étendue de l'autonomie de l'OSCEP et l'intervention du pouvoir de tutelle.

1. Étendue de l'autonomie financière et administrative

Un établissement public est défini comme « toute personne morale de droit public créée par l'État en vue de remplir une mission de service public »¹¹. De cette définition, nous pouvons dégager deux conditions : d'abord, l'entité bénéficiaire de la personnalité morale doit découler de la seule volonté de l'État, qui décide à travers ses organes, de morceler ses prérogatives régaliennes en faveur d'une structure qu'il décide de mettre en place, et ensuite, celle-ci doit avoir l'unique mission de service public.¹² Pour qu'elle assure efficacement sa mission, la personne morale ainsi constituée doit disposer d'un patrimoine propre et bénéficier une certaine autonomie de gestion, bien que placée sous la tutelle du Ministre sectoriel.¹³

En RDC, l'Autorité habilitée à créer un établissement public est le Premier Ministre qui, par Décret délibéré en Conseil des Ministres, fixe les statuts, détermine la nature du service public visé, le patrimoine ainsi que la dotation initiale de la personne publique créée.¹⁴

À cet effet, le Décret n°16/020 du 16 juillet 2016¹⁵ précise que l'Observatoire du Code d'éthique professionnelle, créé par le Décret 075/2003 du 03 avril 2003, est transformé en établissement public à caractère technique et doté de la personnalité juridique. Ce nouveau décret apporte alors une transformation significative à la vie juridique de l'OSCEP, qui, sous l'ancienne appellation OCEP, n'était qu'un simple service public placé sous l'autorité hiérarchique du Ministre de la Fonction Publique, bien que jouissant d'une autonomie administrative et financière.¹⁶

Si la personnalité juridique est reconnue à l'article premier du Décret n°16/020 du 16 juillet 2016, ses articles 2, 5 et 6, déterminent le patrimoine de l'OSCEP. L'article 4 précise

11 Article 2 de la Loi n° 08/009 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics, in *JORDC*, 49^{ème} année, numéro spécial, 12 juillet 2008, ci-après : « Loi n° 08/009 du 07 juillet 2008 ».

12 « Un service public est une entreprise créée et contrôlée par les gouvernants pour assurer, d'une manière permanente et régulière, à défaut d'initiative privée suffisamment et efficacement, la satisfaction de besoins collectifs jugés essentiels » : *Wigny Pierre*, *Droit administratif*, 4^{ème} éd., Bruxelles, 1962, p. 19.

13 Article 3 de la Loi n° 08/009 du 07 juillet 2008.

14 Article 5 de la Loi n° 08/009 du 07 juillet 2008.

15 Article 1 alinéa 1 du Décret n°16/020 du 16 juillet 2016 fixant les statuts d'un établissement public dénommé Observatoire de surveillance de la corruption et de l'éthique professionnelle, en sigle OSCEP, in *JORDC*, n°15, col 31, Kinshasa, le 1^{ier} aout 2016, ci-après : « Décret n°16/020 du 16 juillet 2016 ».

16 Article 1^{er} du Décret n°075/2003 du 03 avril 2003.

la nature de sa mission et l'article 7 fixe les structures organiques de l'Observatoire. Par ailleurs, outre la subrogation dans les biens, droits, actions, actifs et passifs de l'OCEP, l'Observatoire peut acquérir d'autres biens dans le cadre de l'exécution de sa mission. On peut distinguer l'autonomie budgétaire de l'autonomie organique.

a) Autonomie budgétaire

Émergeant au budget de l'État, les allocations financières de l'État sous forme de subventions, d'impôts droits et taxes créés en sa faveur ou lui rétrocédés, des contributions ou libéralités des agents et services publics, des dons, legs et interventions diverses provenant des institutions tant nationales publiques et privés qu'internationales, constituent les sources de financement des activités de l'OSCEP.¹⁷

Précisons néanmoins que jusqu'à ce jour, il n'existe aucun droit, impôt ou taxe créé en sa faveur. Par ailleurs, la précarité et l'irrégularité dans la dotation des frais de fonctionnement ainsi que la modicité de barème salarial du personnel constituent un obstacle majeur.

En effet, d'après les résultats d'interviews et de notre observation participante, c'est depuis plus de vingt-deux mois que l'OSCEP n'est pas doté des frais de fonctionnement. Et depuis sa création, il n'en recevait qu'occasionnellement, soit un seul mois par an, favorisant ainsi la paralysie de l'accomplissement efficace de ses missions régaliennes.¹⁸ On se demande alors, quelle était la finalité de l'instituant, en créant une structure anticorruption, tout en lui privant des moyens nécessaires.

Quant au personnel de l'OSCEP, non seulement ils ne bénéficient pas d'opportunités des formations techniques pour leur perfectionnement, mais surtout, leur barème salarial demeure statique depuis 2016. La question alors se pose, comment quelqu'un qui est dépourvu des moyens la survie de sa famille sera-t-il capable de combattre la corruption des personnes follement riches? Cela crée non seulement une sorte de manque de motivation dans leur chef mais aussi de certaines spécialités techniques pour accomplir valablement leur mission de la promotion de la bonne gouvernance et de l'État de droit par la moralisation de la gestion de la chose publique.

b) Autonomie organique

Pour garantir son autonomie administrative, l'OSCEP dispose trois organes : le Conseil d'administration, la Direction générale et le Collège des Commissaires aux comptes. Dans le cadre de cet article, nous ne nous intéresserons qu'aux deux premiers organes.

Le Conseil d'administration étant l'organe de conception, d'orientation, de contrôle et de décision de l'Observatoire, il définit la politique générale de l'Observatoire, en détermine le programme, en arrête le budget, et en approuve les états financiers de fin

17 Article 5 et 6 du Décret n°16/020 du 16 juillet 2016.

18 Résultat de notre entretien avec le personnel de l'OSCEP.

d'exercice.¹⁹ Ce dernier est constitué de cinq membres. Il s'agit d'un délégué du Ministre de la Fonction Publique, celui de la justice, un délégué de l'Inspection Générale des finances, l'autre de l'Observatoire ainsi que le Directeur Général.²⁰

Cependant, jusqu'aujourd'hui, le Conseil d'Administration de l'Observatoire n'a jamais vu le jour. En attendant sa mise en place, le Conseil d'Etat, dans son avis consultatif du 30 août 2021, précise que « c'est la Direction générale de cet établissement qui s'arroge les pouvoirs dévolus au Conseil d'Administration ».²¹ Nous pensons que cet avis est une conséquence du principe de la légalité du pouvoir de tutelle,²² en vertu duquel, le Ministre ne saurait pas se substituer en Conseil d'administration, même si la substitution est organisée en cas d'inertie de l'autorité de la décentralisation territoriale.²³ Ce qui n'est pas le cas ici.

Signalons que cette reconnaissance des attributions du Conseil à la Direction générale a toujours posé des problèmes en pratique. Alors que le Conseil d'Etat, dans son avis précité, ajoute que « c'est le Directeur général qui nomme, affecte, promeut, et le cas échéant licencie ou révoque le personnel de l'OSCEP, y compris les agents de commandement », il existe pourtant, des nominations et affectation, effectuées après transformation, par arrêtés du ministre de tutelle.

Des critiques peuvent alors être formulées sur le fondement juridique des tels arrêtés, dès lors que les agents concernés peuvent se prévaloir de la qualité des détachés à l'OSCEP. Et s'appuyer au principe du parallélisme des formes, pour échapper aux sanctions du Conseil de discipline interne à l'OSCEP. Il n'est donc pas juridiquement logique qu'un agent de l'OSCEP échappe à son pouvoir hiérarchique du Directeur général, au motif qu'il n'a pas été nommé par lui. Et même en cas du détachement, l'agent concerné doit être soumis aux règles de son administration d'origine.²⁴ En plus, il faut qu'il soit une régularisation légale, pour ne pas demeurer en situation de rupture tacite du détachement, car le délai du détachement ne doit pas dépasser cinq ans, sauf s'il y a eu renouvellement.²⁵ Il en est de même pour ceux qui avaient obtenu le statut des détachés par le fait de transformation, du service public en établissement public.

La gestion de l'Observatoire est assurée par la Direction générale. Elle le représente en justice et répond en son nom vis-à-vis des tiers. Celle-ci exécute les décisions du Conseil

19 Article 8 Décret n°16/020 du 16 juillet 2016.

20 Article 9 Décret n°16/020 du 16 juillet 2016.

21 Conseil d'Etat, Avis consultatif n° RITE 020 du 30 août 2021.

22 *Kazadi Mpiana*, note 9, p. 357.

23 *Francesco Natoli*, « La constitutionnalisation du pouvoir de substitution de l'État à l'égard des collectivités locales : une comparaison franco-italienne », in *Les annales de droit*, volume 15/2021, p. 114.

24 Article 33 alinéa 3 de la Loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat, in *JORDC*, 57^{ième} année, première partie, numéro spécial, Kinshasa, le 3 août 2016, ci-après : « Loi n°16/013 du 15 juillet 2016 ».

25 Article 33 alinéa 1 de Loi n°16/013 du 15 juillet 2016.

d'administration et assure la gestion courante de l'Observatoire. Elle exécute le Budget, élabore les états financiers et dirige l'ensemble des services.²⁶ Elle est donc, en l'absence d'un Conseil d'administration, l'organe à la fois de conception, de gestion et d'exécution de ses programmes.

Alors que le Directeur Général et le Directeur Général adjoint sont nommés et relevés de leur fonction par Ordonnance du Président de la République, sur proposition du Gouvernement délibérée en Conseil des Ministres pour un mandat de cinq ans renouvelables une fois, les agents de commandement sont nommés, affectés, promus et, le cas échéant, licenciés par le Conseil d'Administration sur proposition de la Direction générale. Le pouvoir de nomination et de révocation des agents de collaboration relève de la compétence du Directeur Général.²⁷ Une catégorie d'agents de commandement peut être promue à titre d'appui, pour soutenir la Direction générale. Il s'agit d'un Directeur Administratif et financier et d'un Directeur Technique.

2. Du pouvoir de tutelle

À la différence d'un service public placé sous l'autorité hiérarchique qui s'exerce de manière automatique sur la personne attachée audit service que sur ses actes même lorsqu'aucun texte ne le prévoit,²⁸ le pouvoir de tutelle est strictement exercé dans les limites de la loi. D'où le principe selon lequel, « il n'y a pas de tutelle sans texte ».²⁹ Parlons un peu des autorisations préalables et du pouvoir d'approbation.

a) Des autorisations préalables

Le pouvoir de tutelle reconnu au Ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions, s'exerce par voie d'autorisation préalable, par voie d'approbation ou par voie d'opposition.³⁰ Suivant l'article 25 du décret n°16/020 du 16 juillet 2016 précité, sont soumis à l'autorisation préalable : les acquisitions et aliénations immobilières, les emprunts à plus d'un an de terme, les prises et cessions de participations financières, l'établissement d'agences et de bureaux à l'étranger, ainsi que les marchés de travaux et de fournitures d'un

26 Article 15 du Décret n°16/020 du 16 juillet 2016.

27 Article 39 du Décret n°16/020 du 16 juillet 2016.

28 Le pouvoir hiérarchique est un pouvoir inconditionné affectant l'ensemble de l'activité des subordonnées, qu'elle se traduise par la réalisation d'actes juridiques ou d'opérations matérielles. Par des prérogatives d'instruction, de correction et de substitution, qui chacune en constitue un aspect particulier, il permet aux supérieurs de commander et contrôler. Lire ici le résumé de *Clement Chauvet*, *Le pouvoir hiérarchique*, Paris 2013.

29 *Jean-Marie Mboko Dj'andima*, *Droit congolais des services publics*, Louvain-la-Neuve, 2015, p. 71.

30 Article 23 et 24 du Décret n°16/020 du 16 juillet 2016.

montant égal ou supérieur à 500.000.000 de francs congolais. Le montant prévu à l'alinéa précédent peut être actualisé par arrêté du Ministre ayant les finances dans ses attributions.

b) Du pouvoir d'approbation

En ce qui concerne les matières soumises à l'approbation, l'article 26 décret n°16/020 du 16 juillet 2016 précité dispose que « sans préjudice d'autres dispositions du présent Décret, sont soumis à l'approbation : le cadre organique, le budget de l'Observatoire arrêté par le Conseil d'Administration sur proposition de la direction générale, le statut du personnel fixé par le Conseil d'Administration sur proposition de la Direction générale, le barème de rémunérations du personnel, le règlement intérieur du Conseil d'Administration, ainsi que le rapport annuel d'activités ».³¹

Suivant l'article 27 du même décret, les délibérations et les décisions adoptées par le Conseil d'administration, soumises à l'approbation, ne sont exécutoires que dix jours francs après leur réception par l'autorité de tutelle. Celle-ci déclare en autoriser l'exécution immédiatement. Ce délai est accordé à l'autorité de tutelle de juger de l'opportunité d'approuver, soit explicitement pendant ce délai ou implicitement à l'expiration de celui-ci. Il lui donne également la possibilité de faire opposition pour cause d'illégalité, contrariété à l'intérêt général ou à l'intérêt particulier de l'Observatoire.³²

Nous pouvons alors déduire, de cet encadrement, deux précisions majeures. D'abord, l'autorité de tutelle ne pourrait pas justifier son opposition pour la simple raison d'opportunité comme c'est le cas à l'autorité hiérarchique. Il ne peut donc s'opposer que lorsqu'il juge que les délibérations ou décisions du Conseil d'Administration sont contraires à la loi, à l'intérêt général ou à l'intérêt de l'Observatoire. Il en découle donc que son opposition qui ne justifie pas ces trois raisons, semblerait être abusive et sans fondement. En plus, l'opposition n'est valable que sur les matières que la loi oblige le Conseil d'administration de soumettre à l'autorisation préalable ou à l'approbation.

Signalons, cependant, que le Cadre Organique et les Statuts de l'OSCEP, soumis à l'approbation par l'Autorité de tutelle, en 2021, n'ont jusqu'à ce jour une suite, ni favorable, ni défavorable. Suite à ce silence, qui risquerait de paralyser le bon fonctionnement de cet établissement public, il y a lieu de préciser les effets de cette position silencieuse de l'autorité de tutelle et la validité juridique de ces Statuts du personnel et cadre organique.

Alors que selon Louis Yuma Biaba, en l'absence d'un délai butoir pour obliger l'Autorité de tutelle de se prononcer dans un délai déterminé, « son silence doit être interpréter selon le principe général du droit en vertu duquel, le silence de l'autorité de tutelle après un délai de trois mois doit être considéré comme tacite refus d'approbation »,³³ nous

31 Décret n°16/020 du 16 juillet 2016.

32 Article 29 de la Loi n° 08/009 du 07 juillet 2008 et Article 27 du Décret n°16/020 du 16 juillet 2016.

33 Louis Yuma Biaba, Manuel de droit administratif général, Kinshasa 2011, p.76.

pensons, par contre, ce silence de l'Autorité de tutelle interprété comme tacite approbation à la lumière de l'article 21 de la loi-organique qui dispose que « dans l'exécution de ses prestations, le service public fixe et respecte les délais légaux et réglementaires. À l'expiration du délai imparti, le silence vaut acceptation, sauf exception définie par la loi ou règlement », ³⁴ qui n'existe pas en cas d'espèce.

Ceci donne alors force exécutoire à ce cadre organique et statut du personnel, dès lors que l'article 27 qui accorde dix jours francs à l'autorité de tutelle pour faire son opposition, en après lequel délai, les décisions et conclusions lui soumises sont exécutoires, ne détermine pas sur quelles matières porteraient lesdites décisions et conclusions. Ainsi, sont donc également concernées, les décisions sur les matières soumises à l'approbation. Cela nous paraît logique, en sens que, l'autorité administrative se saurait se contredire en créant un établissement public, puis privé ce dernier d'un cadre organique et du statut du personnel, conditions préalables pour son bon fonctionnement.

II. De l'objet social de l'OSCEP

L'objet social fait référence à l'ensemble des activités que l'État a donné pour tâches à l'établissement d'exercer. ³⁵ C'est ainsi que l'article 4 du décret n°16/020 du 16 juillet 2016, prévoit que « l'Observatoire est l'organe technique et consultatif du Gouvernement, chargé de la promotion des valeurs éthiques, moralisation de la gestion de la chose publique, ainsi que la prévention et la lutte contre les antivaleurs en milieux socioprofessionnels ». Analysons alors d'une part l'Observatoire comme organe consultatif du gouvernement, avant de consacrer toute la deuxième partie du présent article à l'étude du caractère scientifique et technique de l'OSCEP.

La consultation, pour une autorité administrative, consiste à solliciter l'avis d'une autorité individuelle ou d'un organisme avant de prendre sa décision. ³⁶ On distingue la consultation facultative avec avis facultatif, la consultation obligatoire avec avis facultatif et la consultation obligatoire avec avis conforme. Du point de vue temporalité, la consultation qu'elle soit obligatoire ou facultative, elle s'exerce toujours au préalable de la décision. ³⁷ Au niveau de la force obligatoire, l'autorité compétente décisionnaire n'est pas liée par l'avis facultatif. Un avis ne lie pas la décision de l'autorité, lorsque celle-ci a décidé de demander cet avis à l'organisme spécialisé sans qu'aucun texte ne le lui oblige. Par contre, une consultation obligatoire doit découler expressément d'un texte légal ou réglementaire.

À ce niveau, la consultation obligatoire peut aboutir à un avis facultatif lorsque l'autorité décisionnaire ne peut se conformer que sur l'ensemble des questions soulevées, mais

34 Loi-organique n°16-001 du 03 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées, in *JORDC*, n°11, Kinshasa, 1^{er} juin 2016.

35 *Francois Lengart*, Droit des sociétés, 5^{ème} Édition, Paris 2023, p.56.

36 *Petit Etienne*, Les institutions administratives en tableaux, Paris 2021, p. 28.

37 *Etienne*, note 36, p. 29.

avec possibilité d'apporter des modifications sur le projet de texte, sans y poser des questions nouvelles.³⁸ Il peut aussi être conforme lorsque le texte prévoit, de manière expresse, que la décision assortie d'un avis conforme doit se conformer à celui-ci, sans que l'autorité décisionnaire n'en dispose le droit d'apporter des modifications, sous peine d'illégalité; et en cas de désaccord, il ne peut qu'attaquer ledit avis ou ladite décision devant le juge administratif.³⁹

Concernant la question de savoir quelle est la portée du pouvoir consultatif de l'Observatoire, disons ces derniers ne sont que des avis facultatifs. Justifiant l'une de ses faiblesses dès lorsqu'il n'existe pas un texte prévoyant les décisions qui obligeraient les membres du Gouvernement de consulter l'OSCEP avant leur prise.

L'objet consultatif de l'Observatoire apparaît alors comme une hypocrisie réglementaire, sans considération. Pourtant, dans un pays comme la RDC, où la moralité s'effrite aux antivaleurs telles que le népotisme, le clientélisme, le favoritisme et le tribalisme, chaque décision de nomination des mandataires publics, des membres du Gouvernement, des haut fonctionnaires et cadres de l'Administration publique, des Hauts magistrats et Hauts officiers devraient être assujettie à une consultation obligatoire de l'Observatoire.⁴⁰ Il en est de même pour ce qui est de la passation des marchés, étant donné qu'il s'agit d'un foyer ardent du conflit d'intérêt, de la corruption et des détournements des deniers publics.

38 Le 23 octobre 1998, l'Assemblée du Conseil d'État a rendu une décision importante dans l'affaire opposant l'Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilés (UFFA-CFDT) au Premier ministre. L'UFFA-CFDT contestait le décret n° 94-874 du 8 décembre 1994, qui fixait les dispositions communes applicables aux stagiaires de l'État et de ses établissements publics, en demandant son annulation pour excès de pouvoir. Contexte de l'affaire : L'UFFA-CFDT, syndicat représentant les fonctionnaires, estimait que le décret attaqué n'avait pas été élaboré conformément aux procédures requises, notamment en ce qui concerne le contresigne ministériel et la consultation préalable des instances compétentes. <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007981060/> consulté le 2 mars 2025.

39 C'est le cas de la procédure de la création d'une commune, où le Décret du premier ministre doit être conforme à l'avis de l'Assemblée provinciale. Ainsi que pour le quartier, l'arrêté du Gouverneur doit se conformer à l'avis du Conseil communal. Il en est de même pour l'autorité administrative qui a compétence pour conclure le marché public, ladite autorité décide sur avis conforme de la cellule de gestion des marchés publics au sein de l'administration concernée. Lire les articles 6 et 46 de la Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces, in *JORDC*, première partie, numéro spécial, 10 octobre 2008; article 14 du Décret n°23/12 du 03 mars 2023 portant manuel de procédures des marchés publics, in *JORDC*, première partie, numéro spécial, 7 mars 2023.

40 En France, depuis la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) en 2014, les ministres pressentis sont soumis à des vérifications approfondies avant leur nomination officielle. Ces contrôles portent sur leur situation fiscale, la déclaration de patrimoine et intérêt pour examiner l'absence de conflits d'intérêts et leur casier judiciaire, afin de prévenir tout scandale potentiel. Bien que non imposée par la loi, cette pratique est devenue courante pour assurer l'intégrité des membres du gouvernement. Par contre en RDC, la déclaration de patrimoine se fait dans le 30 jours après sa nomination, l'important serait de contrôler la personne avant qu'il ne soit au pouvoir.

Il devrait également y avoir un texte qui centralise à l'Observatoire, l'organisation des concours d'admission dans la Fonction publique, en concertation avec l'École Nationale de l'Administration (ENA),

B. Du caractère à la fois scientifique et technique de l'OSCEP

L'Observatoire dispose d'un éventail de missions, pouvant se regrouper en trois principales, à savoir : la promotion des valeurs éthiques et la moralisation de la gestion de la chose publique ainsi que la lutte contre les antivaleurs dans les milieux socioprofessionnels (mission de la police judiciaire).⁴¹

1. De la promotion des valeurs éthiques et de la moralisation de la gestion de la chose publique

Pour mieux comprendre cette partie, nous essayons de classer les différentes missions en deux volets. D'un côté, volet préventif, et de l'autre côté, volet détection et appui à la répression. Ce dernier volet sera analysé plus tard. À présent, classons d'abord les missions liées à la promotion des valeurs éthiques (1) et celles liées à la moralisation de la gestion de la chose publique (2).

1. De la promotion des valeurs éthiques

Parlons ici des missions d'une part et de l'étendue de ces missions d'autre part.

a) Des missions de la promotion des valeurs éthiques

Pour inciter les professionnels et non professionnels à adopter un comportement intègre, l'article 4 alinéa 2 du décret n°16/020 du 16 juillet 2016, compte tenu d'impact de chaque mission, nous pouvons classer celles ci-après comme concourant à la promotion des valeurs éthiques. Il s'agit notamment :

- Assurer dans les milieux socioprofessionnels et auprès du public la promotion, la diffusion, la vulgarisation et le suivi du Code de conduite de l'agent public de l'État;
- Assurer la prévention contre les antivaleurs et autres pratiques qui vont à l'encontre de l'éthique professionnelle;
- Inciter les institutions nationales à organiser des enseignements en la matière;
- Assurer la formation et le perfectionnement du personnel de l'État dans le domaine de prévention et de lutte contre les antivaleurs;

https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2024/09/20/gouvernement-barnier-en-quoi-consistent-les-verifications-de-la-hatvp_6325753_4355770.html?utm_source=chatgpt.com consulté le 2 mars 2025.

41 Article 4 alinéa 1 du Décret n°16/020 du 16 juillet 2016.

- Promouvoir la création, à travers le pays, d'un réseau de comités institutionnels de lutte contre les antivaleurs en milieux socioprofessionnels.

L'article 1, point 3 du Décret-loi n°017/2002 du 3 octobre 2002 portant Code de Conduite de l'Agent Public de l'État, définit l'éthique professionnelle comme « l'ensemble des valeurs morales et des principes déontologiques qui guident le comportement, les attitudes et les agissements de l'agent public de l'État dans l'exercice de ses fonctions ou de son mandat. » Ces valeurs et principes servent de cadre moral et éthique aux agents publics de l'État afin de garantir une bonne gouvernance et un service public intègre en RDC.

b) De l'étendue des missions de la promotion des valeurs éthiques

Les valeurs morales et bonnes pratiques recommandées et imposées aux gestionnaires des affaires publiques peuvent être regroupées en 28 comportements éparpillés dans les dispositions du Décret-loi n°017/2002 du 3 octobre 2002 portant Code de Conduite de l'Agent Public de l'État. Ainsi, il y a lieu de citer : la compétence professionnelle, le dévouement, la ponctualité, la rigueur, la responsabilité, l'honnêteté, l'intégrité, l'équité, la dignité, l'impartialité, la loyauté, le civisme, la courtoisie, le devoir de réserve, le respect des lois et règlements, la probité, la transparence (déclaration des avoirs), le secret professionnel, la bonne gestion des ressources publiques, le refus de favoritisme, népotisme et trafic d'influence, la non-discrimination, l'objectivité, la disponibilité, l'encadrement et transmission du savoir, le sens de responsabilité en cas de corruption, l'honneur et sincérité, l'évitement des conflits d'intérêts et le refus de cadeaux ou d'avantages indus.

Disons qu'en dépit de ces valeurs, suite au manque des frais nécessaires pour son fonctionnement, l'OSCEP est à plusieurs difficultés pour vulgariser lesdites valeurs, limitant ainsi son efficacité opérationnelle.

2. De la moralisation de la gestion de la chose publique

Ici nous allons également classer les missions et préciser la portée desdites missions.

a) Du classement des missions

La moralisation de la gestion de la chose publique implique la consolidation des objectifs préventifs et répressifs, appelant l'OSCEP à intervenir à la fois sur le plan administratif, stratégique et pénal. Cette démarche peut alors se matérialiser suivant toujours les missions prévues à l'article 4 alinéa 2 du décret n°16/020 du 16 juillet 2016, dont principalement :

- Recevoir de l'Agent public de l'État, à son entrée en fonction, annuellement, durant l'exercice et au terme de sa carrière ou de son mandat, la déclaration de ses avoirs et dettes personnels, et de ceux de sa famille immédiate;⁴²
- Recevoir les dénonciations des antivaleurs et plaintes des cas de corruption et autres pratiques connexes et mener des enquêtes y afférentes;
- Élaborer les mesures appropriées concernant la déclaration de l'agent public de l'État;
- Produire le rapport annuel de ses activités, l'adresser au ministre de tutelle, et en assurer une large diffusion;
- Proposer au Gouvernement et à toute autre autorité compétente les mesures appropriées pour prévenir et sanctionner les violations des dispositions du Code de conduite de l'agent public de l'État ainsi que la violation d'autres dispositions éparées en matière de lutte contre les antivaleurs en milieux socioprofessionnels.

Comme auxiliaire de la justice, l'OSCEP dispose un corps d'OPJ à compétence général, comme on le verra plus tard. A ce titre, il a pour missions :

- Servir d'interface de l'État en matière de prévention, de surveillance de la corruption, de la promotion et du contrôle des pratiques de l'éthique professionnelle;
- Réunir une documentation aussi complète que possible sur la prévention et la lutte contre les antivaleurs en milieux socioprofessionnels;
- Se saisir d'office en cas de violations flagrantes des dispositions du Code de conduite de l'agent public de l'État;
- Fournir au gouvernement et autres services étatiques compétents les éléments, qu'il détient, nécessaires pour les enquêtes sur les cas de corruption et autres antivaleurs;
- Donner des avis sur les projets de recherche ou d'intervention qui lui sont soumis.

b) De la portée des missions de la moralisation de la gestion de la chose publique

Bien que l'idée soit de lutter contre la corruption et les antivaleurs dans les milieux socioprofessionnels, le Décret-loi n°017/2002 du 3 octobre 2002 portant Code de Conduite des Agents Publics de l'État, ne définit pas ce qu'est une « antivaleur », mais il en décrit clairement les manifestations à travers les comportements interdits et contraires à l'éthique professionnelle. Nous pouvons donc considérer comme antivaleur, tout comportement, attitude ou pratique qui va à l'encontre des principes d'éthique professionnelle et des valeurs morales attendues d'un agent public.

Elles sont en opposition aux valeurs fondamentales du service public, comme l'intégrité, l'impartialité, la transparence et la responsabilité. Ces antivaleurs peuvent être classées

42 Signalons que le Décret n°25/15 du 9 avril 2015 portant régime de déclaration du patrimoine de l'agent public de l'Etat et ceux des membres de sa famille immédiate, entrera en vigueur six mois après sa signature.

en deux catégories : les infractions pénales⁴³ (prévues et punies par le Code pénal) et les fautes disciplinaires ou déontologiques (sanctionnées par des mesures administratives et disciplinaires).

Parmi les infractions pénales retrouvées dans le Code de conduite, il y a lieu de citer : la corruption passive et active, la concussion, le trafic d'influence, le détournement des biens publics, la perception de paiements indus ainsi que faux documents et fraude.⁴⁴ Il y a ensuite, les atteintes à la sécurité et à la souveraineté nationale telles que la complicité avec l'ennemi, atteinte à la souveraineté nationale et le port d'armes contre le pays. Enfin, l'abus de fonction et le conflit d'intérêts,⁴⁵ incluant le harcèlement sexuel, l'utilisation illégale des biens publics, le conflit d'intérêts et les faveurs indûment accordées.

Avant de présenter les fautes disciplinaires de manière particulière, nous signalons que tout manquement pénal constitue une faute disciplinaire dans le chef d'un agent public de l'État.⁴⁶ En plus, une action disciplinaire peut être déclencher indépendamment de l'action pénale entreprise à la suite des mêmes faits commis par l'Agent public.⁴⁷

Parmi les fautes déontologiques, ont citer d'abord les manquements aux devoirs professionnels⁴⁸ tels que la négligence dans le travail, l'absence ou retards injustifiés, le refus d'exécuter une mission légale et le comportement inapproprié avec le public ou la hiérarchie, ainsi que l'ivresse en service (affaiblit la crédibilité de l'administration) et le comportement sexuel immoral (harcèlement, relations inappropriées au travail).⁴⁹

D'autres comportements peuvent constituer une faute déontologique. Il s'agit notamment de l'usage d'un langage grossier, insultes ou menaces, le harcèlement moral et l'absence de courtoisie et de respect envers les collègues et usagers,⁵⁰ la violation du secret professionnel consistant en la divulgation d'informations confidentielles et l'utilisation des données de l'État à des fins personnelles,⁵¹ ainsi que la discrimination et le népotisme⁵² se traduisant par le favoritisme fondé sur l'origine, l'ethnie, la religion ou les opinions politiques ainsi que le fait d'accorder un traitement spécial aux anciens agents publics

Signalons ici que la réalisation effective de ces missions demeure hypothétique, en raison de contraintes logistiques et celles relatives à la gestion du capital humain. Sur le plan logistique, il y a lieu de révéler l'absence d'un bâtiment sécurisé et adapté aux opéra-

43 Toutes les infractions prévues par la loi n°05/006 du 29 mars 2005 modifiant et complétant le Décret de 1940 portant Code pénal congolais.

44 Article 16 et 17 du Décret-loi n°017/2002 du 03 octobre 2002.

45 Article 12 et 15 Décret-loi n°017/2002 du 03 octobre 2002.

46 « Tout manquement par un agent aux devoirs de son état, à l'honneur ou à la dignité de ses fonctions, constitue une faute disciplinaire », cf. article 64 de la Loi n°16/013 du 15 juillet 2016.

47 Article 32 de la Décret-loi n°017/2002 du 3 octobre 2002.

48 Articles 4, 5, 6, 9, 19, 20 et 22 du Décret-loi n°017/2002 du 3 octobre 2002.

49 Article 9 point 2 du Décret-loi n°017/2002 du 3 octobre 2002.

50 Article 19 et 20 du Code de conduite de l'agent public de l'Etat.

51 Article 13 et 14 du Code de conduite de l'agent public de l'Etat.

52 Article 22 du Code de conduite de l'agent public de l'Etat.

tions de la police judiciaire, l'absence d'un charroi automobile, impératif aux opérations d'enquêtes et investigation et le déficit du matériel et intrants informatiques, notamment un serveur et une connexion permanente pour les recherche et publication.

Ainsi, la prise en charge logistique, le renforcement des effectifs et le renforcement des capacités du personnel de l'OSCEP demeure une nécessité pour assurer son bon fonctionnement. Un autre problème est celui du manque de représentation de l'OSCEP dans toutes les provinces. A ce jour, seules douze Directions provinciales de l'OSCEP sont opérationnelles.

II. De la police judiciaire de l'OSCEP

L'article 38 du décret n°16/020 du 16 juillet 2016 prévoit que les Agents de commandement de l'Observatoire ont qualité d'Officier de Police Judiciaire (OPJ) à compétence générale, exercée conformément à l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978 relative aux attributions des officiers de police judiciaire près les juridictions du droit commun. Cette partie analysera alors l'étendue et limites du point de vue compétences (1), et contraintes inhérentes à la procédure d'instruction préparatoire (2).

1. Compétence des Officiers de police judiciaire

Ayant la compétence générale, les OPJ de l'OSCEP sont donc soumis aux mêmes règles que ceux de la Police nationale congolaise. L'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978 définit les différentes compétences des OPJ. Voyons d'abord celles territoriale et matérielle, avant de celle personnelle, qui sera traitée plus tard.

En vertu de l'article 3 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978, la police judiciaire est placée sous la direction du procureur de la République dans le ressort de chaque tribunal de grande instance et sous la surveillance du procureur général dans le ressort de chaque cour d'appel. Pour s'y conformer, sous peine des sanctions, l'article 6 impose aux OPJ de respecter les limites de leur compétence territoriale et d'exercer leurs attributions uniquement dans ces zones définies.

Toutefois, malgré cette restriction, l'Ordonnance reconnaît trois niveaux de compétence territoriale. Les OPJ à compétence territoriale limitée,⁵³ à compétence territoriale étendue et à compétence nationale. Avant de situer l'étendue des OPJ de l'OSCEP, explicitons d'abord les exigences pour chaque niveau du ressort.

Les OPJ à compétence limitée ne peuvent exercer leur fonction que dans le ressort d'un seul tribunal de grande instance. Pour ce faire, ils sont habilités par le Procureur de la République de leur ressort avant d'exercer leurs attributions. Si un OPJ doit enquêter en

53 Article 7 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978 relative aux attributions des officiers de police judiciaire près les juridictions du droit commun, in *Journal officiel du Zaïre*, n°15, 1^{er} août 1978, p.7, ci-après : « Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978 ».

dehors de son ressort, il doit obligatoirement informer le procureur du lieu où il se rend et se faire assister par un OPJ local.⁵⁴

Il est également reconnu à une catégorie d'OPJ, la possibilité d'étendre leur compétence territoriale sur plusieurs ressorts des tribunaux de grande instance.⁵⁵ Dans ce cas, l'habilitation est délivrée par le procureur de la République de leur résidence principale, et tous les autres procureurs concernés doivent en être informés. Un numéro d'identification et une carte d'OPJ spéciaux leur sont attribués.⁵⁶ Enfin, certains OPJ sont habilités à exercer leurs missions sur toute l'étendue du territoire national.⁵⁷ À cet effet, leur habilitation est délivrée par le procureur de la République de Kinshasa, qui doit en informer tous les procureurs de la République de la RDC. Un numéro d'identification spécial et les cartes d'OPJ nationaux leur sont également attribués.

En ce qui concerne l'OSCEP, il y a lieu de signaler qu'il est reconnu à tout agent de commandement la qualité d'OPJ.⁵⁸ Ainsi, quant à leur affectation, il faut distinguer les agents affectés au poste à compétence nationale, provinciale et territoriale. Par conséquent, un agent de l'OSCEP affecté dans un territoire ne peut exercer les fonctions d'OPJ que dans le ressort du tribunal de grande instance où il se trouve, et être réhabilité par le Procureur de la République dudit ressort ainsi que prêter serment entre ses mains. Par contre, les agents de commandement aux Directions provinciales de l'OSCEP peuvent enquêter sur le respect du code de conduite et les infractions y relatives sur l'ensemble du ressort des Cours d'appel respectives. L'OPJ de l'OSCEP à compétence nationale pourrait alors enquêter sur des cas de corruption dans toutes les provinces du pays, y compris même là où les directions provinciales ne sont pas encore installées.

Toutefois, les OPJ de l'OSCEP peuvent appartenir à l'une de ces catégories selon leur habilitation, mais restent toujours sous le contrôle du Ministère public, qui supervise leurs enquêtes et valide leur intervention hors de leur ressort.

En revanche, la compétence matérielle des OPJ porte sur les infractions qu'ils ont le pouvoir de constater, d'enquêter et de réprimer. L'article 6 stipule que les OPJ sont chargés de rechercher, constater et rassembler les preuves des infractions pénales. Cependant, ils doivent agir dans les limites de leur compétence matérielle, c'est-à-dire en fonction du domaine d'infraction qui leur est attribué.

Les OPJ de l'OSCEP, bien que jouissant de la compétence générale, en pratique, ont comme mission particulière, leur compétence matérielle couvre principalement toutes les infractions de corruption, notamment la corruption passive et active, concussion, détournement de fonds publics ainsi que les infractions liées à l'éthique professionnelle telles que l'enrichissement illicite, abus de fonction, prise illégale d'intérêts, harcèlement sexuel,

54 Article 12 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

55 Article 10 alinéa 1 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

56 Article 10 alinéa 2 Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

57 Article 11 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

58 Article 38 du Décret n°16/020 du 16 juillet 2016.

faux et usage de faux, blanchiment d'argent, entrave aux enquêtes ainsi que toutes les autres antivaluers prévues par le Code de conduite des Agents publics de l'État érigés en infractions par des lois pénales.

Cependant, la difficulté ici que la répression de la corruption revêt une certaine particularité. En effet, les OPJ de l'OSCEP n'ont pas compétence de saisir directement les cours et tribunaux. Ils doivent transmettre les PV au ministère public qui décide des poursuites. Or, sachant l'état actuel des magistrats débout, auxquels la confiance semble désemparée,⁵⁹ le problème d'impunité se poserait lorsque, pour ses intérêts personnels, ou tout autre mobile de prévarication, le ministère public auquel le dossier est transmis ne décide pas des poursuites ou classe le dossier sans suite malgré les éléments des preuves et indices de culpabilité dans le chef de l'inculpé.

C'est d'ailleurs pour palier à ce risque d'impunité des actes de corruption que nous proposons qu'il soit reconnu d'une part, à l'Observatoire, la qualité de solliciter, à l'autorité hiérarchique du magistrat instructeur, le déchargement de ce dernier au profit d'un autre spécialisé dans la lutte contre la corruption, y compris lorsque le dossier était déjà classé. D'autre part, il serait judicieux de reconnaître à l'OSCEP, la qualité de saisir directement le Tribunal à travers ses PV et rapports, et constituer une chambre spécialisée par des juges spécialistes dans la lutte contre la corruption ainsi qu'envisager une procédure spéciale pour toutes les infractions de corruption et faits assimilés. Une inspiration de l'Ouganda peut servir d'exemple. La division anticorruption de la Haute Cour ougandaise traite aussi bien les dossiers déposés par le ministère public que ceux déposés par le bureau de l'inspecteur général anti-corruption, ou par l'administration fiscale.⁶⁰

Quant à la compétence personnelle, elle désigne les catégories de personnes sur lesquelles un OPJ peut exercer son autorité. Suivant l'article 2 de l'Ordonnance précitée, tout citoyen est justiciable des OPJ. Les OPJ peuvent enquêter sur toute personne impliquée dans une infraction, sauf si des règles spécifiques s'appliquent.

Cependant, les hauts responsables politiques et judiciaires⁶¹ ne peuvent pas d'office être enquêtés par les OPJ de l'OSCEP. Ces derniers doivent transmettre les dossiers au procureur général près la cour d'appel ou au procureur général de la République, qui décide de la suite à donner. Les personnes ici concernées sont les bénéficiaires des privilèges et immunités notamment les magistrats ainsi que les membres du gouvernement et du parlement.⁶² Disons, cependant, que cette catégorie d'Agents public, ainsi que tous les autres qui sont protégés par les immunités de poursuite, sont également les agents travaillant dans les foyers ardents de la corruption. Il devient donc difficile pour l'OSCEP d'accomplir

59 Discours du ministre de la justice lors des États généraux de la justice.

60 Caleb Matthew Stephenson et Sofie Arjon Schüttele., Tribunaux anti-corruption spécialisés : Une cartographie comparative : Chr. Michelsen Institute (U4 Issue 2017:1), p. 18.

61 Article 43 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

62 Article 43 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

efficacement ses attributions, dès lors que les personnes censées être auditionnées par lui échappent à son pouvoir.

Nous estimons que pour y remédier, le Directeur général de l'OSCEP, reconnu comme intermédiaire de l'État en matière de prévention et surveillance de la corruption,⁶³ en cette qualité, sans intervenir sous la houlette d'Officier de police judiciaire, peut être mis hors cadre, dans la fonction publique,⁶⁴ pour lui permettre d'enquêter et faire rapport soit directement au Ministre de la Justice, soit au Procureur général de la République sur les affaires impliquant du gouvernement, du parlement et les magistrats, les agents des services de renseignement et de les entendre à titre d'information ainsi que saisir les autorités militaires pour les cas impliquant ces derniers et leurs assimilés. Cette réforme permettrait alors de lutter efficacement contre les antivaleurs chez les agents publics dignitaires, en mobilisant des éléments des preuves devant servir des poursuites à la fin du mandat des personnes protégées par les immunités. Les actes ainsi posés par le Directeur général peuvent servir à suspendre la prescription des faits.

2. Procédure d'instruction par les OPJ et étendue des pouvoirs après instruction

La procédure d'instruction consiste pour les OPJ, en la saisine, aux enquêtes, aux saisies et arrestations ainsi qu'à la transmission des PV au Parquet.

L'ordonnance distingue plusieurs types d'enquêtes et définit les pouvoirs des OPJ. L'OPJ peut enquêter d'office, sur instruction du ministère public, ou suite à une plainte ou dénonciation⁶⁵ et doit établir l'identité des suspects, collecter les preuves et établir un procès-verbal.⁶⁶ L'enquête doit être menée rapidement pour transmettre les résultats au ministère public.⁶⁷ Les articles 41 et 42 prévoient que les témoins et suspects interrogés ne sont pas tenus de prêter serment.

En cas d'infraction flagrante, l'OPJ est tenu de constater immédiatement l'infraction et d'en informer le ministère public.⁶⁸ Il doit préserver les traces, indices et objets liés à l'infraction et interroger les témoins présents,⁶⁹ procéder à des perquisitions et saisies sans le consentement du suspect, le cas échéant.⁷⁰ Cependant, dès qu'un magistrat du parquet

63 Article 4 alinéa 2 tiré 2 du Décret n°16/020 du 16 juillet 2016.

64 Comme il en est le cas pour l'Inspecteur Général des Finances Chef des Services. Annexe I du Décret n°036-B/2003 du 24 mars 2003 modifiant et complétant l'Ordonnance n°91-019 du 6 mars 1991 portant Règlement d'administration relatif à la carrière et aux fonctions d'Inspecteur des Finances.

65 Article 33 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

66 Article 34 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

67 Article 35 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

68 Articles 82-84 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

69 Articles 87-89 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

70 Article 93 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

se présente, l'OPJ est automatiquement dessaisi de l'enquête⁷¹ ce qui peut restreindre son autonomie.

L'article 99 dispose qu'à tout moment, le Ministère public peut confier une mission précise à un OPJ, qui est tenu de l'exécuter. Il peut même accorder à l'OPJ des pouvoirs supplémentaires comme par exemple, des perquisitions forcées, ou convocations sous contrainte pour une mission donnée.⁷² Toutes ces raisons qui justifient cette dépendance constante envers le Ministère public empêche l'OSCEP d'agir de manière autonome dans la lutte contre la corruption.

Précisions, toutefois, qu'à la différence des autres OPJ à compétence générale, ceux de l'OSCEP sont habilités à effectuer des enquêtes, même à l'absence de toute commission d'infraction. C'est le cas des enquêtes de vérification de conformité des déclarations des patrimoines des agents publics de l'Etat.

Les articles 125 à 135 encadrent l'établissement des PV par les OPJ, qui doivent immédiatement être dressés après chaque enquête et obligatoirement transmis au procureur de la République. La question alors se pose sur la possibilité pour l'OSCEP d'entreprendre d'autres initiatives propres à l'issue des enquêtes. Il sied de rappeler également qu'un PV rédigé par un OPJ non habilité ou dont l'habilitation est suspendue est nul et de nul effet.⁷³

Par ailleurs, s'agissant des arrestations et des saisies d'objets par les OPJ de l'OSCEP, la question qui se pose ici est celle savoir si les OPJ, travailleurs de l'OSCEP, ont qualité de saisir les biens concernés par les infractions et garder à vue certains présumés auteurs des infractions dont ils ont la mission de constater. Analysons d'abord les arrestations et par là suite la saisie d'objet.

En général, tous les OPJ peuvent procéder à des arrestations, sauf s'il y a des restrictions légales ou réglementaires, notamment pour les OPJ à compétence limitée. Dans tous les cas, on ne peut arrêter un présumé auteur d'infraction que si l'infraction est punissable d'au moins six mois de servitude pénale et qu'il existe des indices sérieux de culpabilité à sa charge. C'est aussi lorsqu'il y a danger de fuite ou d'identité douteuse pour les infractions punissables de sept jours à six mois de servitude.

Une personne arrêtée doit être immédiatement présentée au parquet, sauf si les nécessités de l'enquête justifient une garde à vue de quarante-huit heures maximums ou encore plus de ce délai, sur autorisation du parquet.⁷⁴ Pendant cette procédure, la garde à vue doit être consignée sur procès-verbal et le suspect a le droit d'être examiné par un médecin. Les hommes, les femmes et les enfants doivent être séparés dans les locaux qui doivent être salubres et contrôlés par le parquet.⁷⁵

71 Article 98 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

72 Articles 99 à 102 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

73 Article 19 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

74 Articles 71 à 73 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

75 Articles 74 à 81 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

Pratiquement, depuis sa création, aucun inculpé des pratiques de corruption ou toute autre infraction n'a déjà été arrêté par la police judiciaire de l'OSCEP. Ne disposant pas de locaux de détention dédiés, ils craignent de pouvoir transférer rapidement des dossiers incomplets, suite à l'absence de temps nécessaire pour l'audition. Ce déficit logistique freine de ce fait tout effort concernant les arrestations en vue de transfert au parquet en temps utile.

Contrairement à ce que pensent certains OPJ de l'OSCEP, que ces derniers n'ont pas compétence de se saisir d'un bien objet d'infraction, se basant sur seul aspect éthique, ayant cette qualité, pour renforcer les moyens de preuve, ils peuvent procéder à des saisies dans le cadre de leurs enquêtes, tout en respectant les règles en la matière. À cet effet, on ne peut saisir que les objets ayant⁷⁶ les traces ou indices laissés par l'auteur d'infraction, objets pouvant servir à la manifestation de la vérité, objets susceptibles de confiscation, notamment ceux ayant servi à commettre l'infraction ainsi que ceux qui en sont le produit. Enfin, l'objet doit être lié à l'enquête en cours.

Il sied de signaler que les perquisitions et visites domiciliaires nécessitent le consentement du chef de l'habitation; ce n'est qu'en cas de son refus que le procureur de la République peut ordonner la perquisition de force. Mais dans tous les cas, les perquisitions ne peuvent être faites qu'entre cinq heures et vingt et une heures, sauf en cas d'infraction flagrante.⁷⁷ Une conséquence ici est que sans autorisation du parquet, un OPJ ne peut pas perquisitionner de force, ce qui pourrait entraver des enquêtes sensibles. Précisons ici que pour les enquêtes de conformité de déclaration de patrimoine, les enquêteurs de l'OSCEP n'ont pas besoin d'une autorisation préalable du Procureur. Par contre, tous les services publics concernés sont appelés à leur fournir toutes les données nécessaires à leur enquête⁷⁸.

D'autres conditions sont également imposées pour la saisie de documents et objets protégés. C'est le cas pour les perquisitions des cabinets d'avocats, de médecins et autres professions protégées qui nécessitent la présence d'un représentant de la profession. Par ailleurs, les courriers et colis postaux ne peuvent être saisis que sur réquisition du ministère public⁷⁹.

La destination des objets saisis est strictement encadrée. Les articles 66 à 71 prévoient les modalités de scellage des immeubles et meubles incorporés ainsi que la garde provisoire des biens saisis, avant leur transmission au ministère public à la fin des opérations. Il est prévu que les objets périssables soient vendus aux enchères tandis que les objets dangereux ou nuisibles soient détruits. Cette conservation peut pratiquement poser problème

76 Article 47 à 49 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

77 Article 50 à 52 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

78 Articles 11, 12, 13 et 14 du Décret n°25/15 du 09 avril 2025 portant régime de déclaration du patrimoine de l'agent public de l'Etat et des membres de sa famille immédiate en République démocratique du Congo, in *JORDC*, 66^{ième} année, première partie, numéro spécial, Kinshasa, 9 avril 2025.

79 Article 60 à 61 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978.

à l'OSCEP, dès lors qu'il n'existe, à ce jour, aucun local dédié aux biens saisis. C'est pourquoi alors ils estiment que la meilleure solution pour lutter contre la corruption serait la promotion des valeurs éthiques telle que l'intégrité des agents publics, renforçant ainsi leur désintéressement de l'aspect répressif, en particulier saisir les biens objets d'infraction ou procéder à des arrestations⁸⁰.

Conclusion

En conclusion, l'OSCEP, jadis institué comme bras séculier de l'état de droit, en vue de la bonne gouvernance en RDC, sa finalité initiale demeure celle de la moralisation de la gestion de la chose publique. En tant qu'instrument stratégique, consultatif et technique du Gouvernement en matière d'éthique professionnelle et lutte contre la corruption et autres antivaleurs chez les professionnels, l'OSCEP intervient par les actions préventives à caractère pédagogique et dissuasif pour renforcer l'intégrité et la transparence professionnelles, ainsi que par les actions répressives, en fournissant des dossiers pénaux à l'appareil judiciaire et dossiers disciplinaires aux autorités administratives compétentes.

Les résultats de notre observation révèlent, cependant, que les actions de l'OSCEP sont pratiquement très limitées, notamment par l'absence d'une autonomie administrative et financière effective, l'absence d'un Conseil d'Administration fonctionnel, ainsi que par le disfonctionnement de sa police judiciaire. Partant de l'interprétation téléologique du Décret n°16/020 du 16 juillet 2016, pour atteindre cette finalité de moralisation de la gestion de la chose publique, il faudra attacher directement l'OSCEP à la primature, accompagné d'une forte volonté politique, rendre actif le Conseil d'administration, assurer la prise en charge technique et logistique de son personnel, la restructuration organique interne et un recours permanent à l'axe détection ainsi qu'un suivi et évaluation rigoureux sur son fonctionnement.

80 15 sur 20 agents de l'OSCEP, interrogés à ce sujet, considèrent l'éducation à l'intégrité comme l'action principale pour vaincre la corruption, sans apporter une grande importance à la détection.

Impressum

KAS African Law Study Library – Librairie Africaine d'Etudes Juridiques

Editor in Chief: RA Prof. Dr. Hartmut Hamann (V.i.S.d.P.)

Please send submissions to:

Falkertstraße 82, D-70193 Stuttgart

E-Mail: african-law@nomos-journals.de

www.african-law.nomos.de

Manuscripts and other submissions:

All submissions should be sent to the above-mentioned address. There is no liability for unsolicited manuscripts that are submitted. They can only be returned if return postage is enclosed. Acceptance for publication must be made in text form.

With the acceptance for publication, the author transfers the non-exclusive, spatially and temporally unlimited right to reproduce and distribute in physical form, the right of public reproduction and enabling access, the right of inclusion in databases, the right of storage on electronic data carriers and the right of their distribution and reproduction as well as the right of other exploitation in electronic form for the duration of the statutory copyright to Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co.KG. This also includes forms of use that are currently not yet known. This does not affect the author's mandatory right of secondary exploitation as laid down in Section 38 (4) UrhG (German Copyright Act) after 12 months have expired after publication.

A possible Creative Commons license attached to the individual contribution, or the respective issue has priority in case of doubt. For copyright, see also the general notes at www.nomos.de/copyright.

Unsolicited manuscripts – for which no liability is assumed – are considered a publication proposal on the publisher's terms. Only unpublished original work will be accepted. The authors declare that they agree to editing that does not distort the meaning.

Copyright and publishing rights:

All articles published in this journal are protected by copyright. This also applies to the published court decisions and their guiding principles, insofar as they have been compiled or edited by the submitting person or the editorial staff. Copyright protection also applies with regard to databases and similar facilities. No part of this journal may be reproduced, disseminated or publicly reproduced or made available in any form, included in databases, stored on electronic data carriers or otherwise electronically reproduced, disseminated or exploited outside the narrow limits of copyright law or beyond the limits of any Creative Commons license applicable to any contribution without the written permission of the publisher.

Articles identified by name do not necessarily reflect the opinion of the publisher/editors.

The publisher observes the rules of the Börsenverein des Deutschen Buchhandels e.V. on the use of book reviews.

Publisher and overall responsibility for production:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG

Waldseestr. 3-5

76530 Baden-Baden

Phone: 07221/2104-0

www.nomos.de

Geschäftsführer/CEO: Thomas Gottlöber

HRA 200026, Mannheim

Sparkasse Baden-Baden Gaggenau

IBAN DE05662500300005002266

(BIC SOLADES1BAD)

Frequency of publication: quarterly

ISSN 2363-6262



Nomos