

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} août 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^{ier} 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 contreseing ministériel et la consultation préalable des instances compétentes. <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CET-ATEXT000007981060/> 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, on cite 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 Schütteal., 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.