

# **Les Institutions Publiques de la Province du Haut Katanga et le Commerce International : Cadre Juridique, Enjeux et Perspectives**

Par Kalala Ilunga Mulumba Matthias\*, Kazadi Wa Malale Doty\*\*, Bula-Bula Keloba Papy\*\*\* et Mande Numbi Saddam\*\*\*\*

## **INTRODUCTION**

La province du Haut-Katanga<sup>1</sup>, dont le chef-lieu est Lubumbashi, se situe à l'extrême sud-est de la République démocratique du Congo. Elle est comprise entre 27° 30' et 29° 30' de longitude est et entre 7° 15' et 13° 30' de latitude sud, et couvre une superficie de 134 431 km2.

Elle est limitée :

- Au nord par les provinces du Haut-Lomami et du Tanganyika (avec respectivement Kamina et Kalemie comme chefs-lieux);
- A l'ouest par la province du Lualaba dont Kolwezi est le chef-lieu;
- A l'est et au sud par la République de Zambie.

La province du Haut-Katanga compte 6 territoires et 2 villes, 7 chefferies, 13 secteurs, 82 groupements, 8 cités (ou communes rurales dans la nouvelle subdivision : Kipushi, Kambove, Kasenga, Mitwaba, Pweto, Sakania avec statut de chefs-lieux de territoire sans Kasumbalesa), 39 quartiers, 23 postes d'encadrement administratif et de villages par territoire. A cela s'ajoutent deux villes : Lubumbashi, chef-lieu de province, et Likasi<sup>2</sup>.

Elle est issue du démembrement de l'ancienne province du Katanga qui était constituée de trois villes et quatre districts ruraux. Les trois villes sont : Lubumbashi, Likasi et

Kolwezi qui avait un statut particulier, en ce qu'elle était aussi un district urbano-rural (composé d'une ville et de deux territoires). Les 4 Districts devenus actuellement des provinces étaient :

\* Docteur en Droit, Université de Kamina, Institut Supérieur des Techniques Médicales de Lubumbashi, Université Protestante de Lubumbashi R.D. Congo, courriel : kalalamatthias@yahoo.fr.

\*\* Assistant à l'Institut Supérieur des Techniques Médicales de Lubumbashi, R.D. Congo, courriel : kazadidoty@gmail.com.

\*\*\* Assistant à l'Institut Supérieur des Techniques Médicales de Lubumbashi, R.D. Congo, papyrusbulabula56@gmail.com.

\*\*\*\* Assistant à l'Université de Kamina, R.D. Congo.

1 Limites légales de la province du Haut-Katanga sont fixées par la loi organique n° 15-006 du 25 mars 2015.

2 *Idem*.

- Le Lualaba (80.026 Km<sup>2</sup>) au Sud- ouest,
- Le Haut-Katanga (131.059 Km<sup>2</sup>) situé dans la partie Sud,
- Le Haut-Lomami (108.204 Km<sup>2</sup>) et
- Le Tanganyika (134.940 Km<sup>2</sup>) dans la partie Nord.

En effet, depuis la promulgation de la Constitution du 18/02/2006 telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011, marquant l'avènement de la troisième République, celle-ci a entraîné des réformes politiques profondes dans tous les domaines de la vie nationale, notamment la réorganisation de l'Administration territoriale désormais basée sur la régionalisation et la décentralisation, qui comme on le sait sont des piliers de la bonne gouvernance.

Ces réformes ont changé substantiellement le statut des provinces en leur conférant des responsabilités propres, en cohérence avec le pouvoir central. La Constitution met ainsi, en place, le pouvoir de l'Etat qui s'exerce en harmonie à trois niveaux complémentaires et indissociables : le gouvernement central, les provinces et les entités territoriales décentralisées. Trois niveaux de pouvoir, c'est aussi trois niveaux de responsabilités dans la promotion du développement local ainsi que la lutte contre la pauvreté dans le respect du principe de subsidiarité.

Eu égard à ces nouvelles données politiques et techniques, la province est désormais dotée d'organes propres pouvant lui permettre de gérer les affaires locales en vue de la réalisation du bien-être de sa population.

Ceci étant, les institutions provinciales du Haut Katanga, à l'instar de celles des autres provinces sont-elles stables, efficaces et compétentes pour la meilleure réalisation de leur mission? Ya-t-il un cadre juridique cohérent et propice pouvant lui permettre de fonctionner harmonieusement, en général, et effectuer si possible le commerce international indépendamment du pouvoir central, en particulier? Enfin, quelles sont les pierres d'achoppement dans sa quête du bien-être de sa population et quelles peuvent en être des solutions idoines envisageables?

La présente étude va tenter de répondre à cette triple préoccupation dans une démarche exégético-dialectique, appuyée par l'analyse documentaire. Aussi gravitera-t-elle autour de trois articulations majeures qui en constitueront la substance, à savoir :

- Cadre juridique de l'opérationnalité des institutions provinciales,
- La politique commerciale de la République Démocratique du Congo,
- Les entraves à l'opérationnalité et à la stabilité des institutions provinciales et

## **A. CADRE JURIDIQUE DE L'OPERATIONNALITE DES INSTITUTIONS PROVINCIALES**

Pour rendre effective la régionalisation et la décentralisation telle que prévue par la constitution de la troisième République en RDC, plusieurs textes légaux constituent le fondement de l'existence, de la légitimité et de l'opérationnalité des institutions provinciales et ou locales, il s'agit de :

- La Constitution du 18/02/2006 telle que modifiée par la loi N° 11/002 du 20/01/2011 portant révision de certains articles,
- La loi n° 008/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces;
- La loi organique n° 008/015 du 07 octobre 2006 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la conférence des Gouverneurs de Province;
- La loi organique n° 008/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces,
- La loi organique n° 010/011 du 18/05/2010 portant subdivisions territoriales à l'intérieur de la province,
- L'ordonnance-loi n° 009/2012 du 21/09/2012 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que leurs modalités de répartition,
- Les Edits portant composition et organisation de la fonction publique provinciale<sup>3</sup>,
- Dans le cadre de l'autonomie de ressources financières surtout pour se démarquer de l'administration fiscale originaire catégorisée parmi les services déconcentrés et insister sur le caractère distinct des finances des Provinces à celles du Pouvoir central, les gouvernements provinciaux ont adopté et promulgué les Edits portant création de directions de recettes des provinces<sup>4</sup>.

## B. LA POLITIQUE COMMERCIALE DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Aux termes des dispositions pertinentes de l'article 202 de Constitution en vigueur en République Démocratique du Congo, la réglementation du commerce extérieur fait parties des matières réservées à la compétence exclusive du pouvoir central, par conséquent, son exercice par les institutions provinciales ne pourra se faire que dans les limites du cadre institutionnel et légal, dans le respect des aspects et accords multilatéraux et préférentiels et dans les limites des conditions d'importation et exportation.

### I. CADRE INSTITUTIONNEL ET LEGAL

La politique commerciale de la République Démocratique du Congo implique un grand nombre d'agences étatiques et le Ministère du Commerce joue un rôle clef dans sa définition. Il est responsable des orientations stratégiques en matière de politique commerciale au

3 Article 204 point3 permet aux Provinces le pouvoir de créer leurs fonctions publiques provinciales et locales.

4 Article 171 de la constitution de la République Démocratique du Congo, consacre la séparation des Finances entre le Pouvoir central et les Provinces.

sens large, c'est-à-dire ne concernant pas seulement la fiscalité de porte, mais également toutes les mesures affectant potentiellement les importations et les exportations.

Ainsi, les compétences du Ministère du Commerce s'étendent aux mesures de défense commerciale (antidumping, clauses de sauvegarde et mesures antisubventions), aux règles d'origine, et aux autres mesures de politique commerciale. Il est également responsable de l'administration des procédures aux frontières, et joue un rôle fondamental dans la définition des positions de négociation de la RDC et dans la conduite des négociations commerciales internationales. Il est aussi en charge de la création de zones économiques spéciales (zones franches ou autres).

Le Ministère des Finances joue également un rôle-clé dans la politique commerciale de la République Démocratique du Congo, en particulier en ce qui concerne la définition et l'administration des droits de douane. L'autorité en matière de douanes appartient à la Direction Générale des Douanes et Accises qui opère sous la tutelle du Ministère des Finances. Son mandat couvre la surveillance des importations et des exportations ainsi que la collecte de la fiscalité de porte. La Direction Générale des Douanes et Accises possède des bureaux nationaux et provinciaux, et son rôle comprend également la coordination des aspects décentralisés de la fiscalité de porte. Enfin, la Direction Générale des Douanes et Accises est chargé de la collecte de toutes les statistiques concernant les importations et leur fiscalité.

Enfin, la Banque Centrale applique la politique de change décidée par le Gouvernement, attribue les licences d'importation et d'exportation, et supervise le financement du commerce extérieur par le secteur bancaire.

Un certain nombre d'autres entités jouent un rôle secondaire mais néanmoins important dans la mise en œuvre de la politique commerciale, avec pour résultat une frontière assez floue entre leurs domaines de compétence. Ainsi, l'Office Congolais de Contrôle est chargé du contrôle des importations et des exportations, c'est-à-dire de l'application des mesures Gouvernementales aux ports d'embarquement et de débarquement et aux postes frontières. En particulier, l'Office Congolais de Contrôle est chargé du contrôle de qualité et de la vérification de l'origine des biens, ainsi que de leur conformité avec les réglementations nationales (pour les importations) et internationales (pour les exportations).

En parallèle, le Bureau BIVAC (Véritas) est, depuis 2006, l'agent autorisé pour l'inspection avant embarquement, obligatoire pour toutes les transactions au-dessus de \$2'500. Parmi les autres agences étatiques impliquées dans le commerce extérieur de la République Démocratique du Congo, on compte la Direction Générale des Impôts ainsi que l'Office de Gestion du Fret Multimodale.

L'Etat est également engagé dans la politique concernant les investissements étrangers. L'un des objectifs Gouvernementaux est l'établissement progressif d'un climat favorable aux investisseurs étrangers, de façon à mettre en valeur l'énorme potentiel naturel du pays. Dans ce but, le Gouvernement de la République Démocratique du Congo a créé un guichet unique, l'Agence Nationale de Promotion des Investissements.

Un certain nombre d'initiatives en cours visent à l'amélioration de la politique commerciale, incluant la révision de la loi particulière sur le commerce et de ses règlements d'application, ainsi que le renforcement des capacités analytiques de suivi de la politique commerciale. Ces initiatives contribuent à la mise en œuvre des grandes priorités affirmées par les autorités nationales, à savoir la mise en place d'une capacité de négociation, impliquant le développement de l'expertise et la participation de tous les acteurs à la formulation des stratégies de négociations commerciales internationales; la diversification du partenariat commercial à travers une meilleure exploitation des régimes de préférences commerciales.

La Constitution de la République Démocratique du Congo préconise que l'Etat garantit le droit à l'initiative privée tant aux nationaux qu'aux étrangers<sup>5</sup>. Il encourage l'exercice du petit commerce, de l'art et de l'artisanat par les congolais et veille à la protection et à la promotion l'expertise et des compétences nationales. Elle garantit à toute personne qui le désire le droit d'exercer sur son territoire toute activité commerciale de son choix, de s'installer où elle le souhaite, de gérer comme elle l'entend, de solliciter le concours du partenaire de son choix, sans oublier le droit d'y mettre fin à tout instant.<sup>6</sup> Cependant, la liberté de commerce et de l'industrie se traduit en un droit pour chacun de choisir librement son activité, de créer et de gérer des entreprises économiques qui est garanti aux nationaux et aux étrangers.

Mais l'activité commerciale et industrielle étant libre, cela ne suppose pas que tout le monde peut exercer les dites activités, au point que cette activité n'a rien d'absolu, si ce n'est pas le principe à tel enseigne que les lois et règlements du pays se chargent de fixer les modalités de l'exercice de cette liberté. Toutefois, il est à signaler que le petit commerce est réservé aux seuls congolais personnes physiques.

## *II. ASPECTS MULTILATERAUX*

En théorie, le régime commercial de la République Démocratique du Congo est largement en conformité avec les obligations nationales à l'égard de l'Organisation Mondiale du Commerce en ce qui concerne la nature des droits de douane, qui ont tous été consolidés et sont ad-valorem<sup>7</sup>.

Mais sa mise en application est à l'œuvre. Il est évident que certains fonctionnaires des douanes éprouvent des difficultés dans l'application de cet accord, difficultés liées surtout à la constitution des bases des données. Il convient de souligner que plutôt besoin de renforcement des capacités pour améliorer leur rendement.

5 Article 35 de la constitution de la République Démocratique du Congo, garantit le droit à l'initiative privée tant aux nationaux qu'aux étrangers.

6 Décret du 07 Aout 1959 sur la liberté de commerce.

7 La République Démocratique du Congo applique l'accord de l'Organisation Mondiale du Commerce sur la valeur en douane depuis le 18 mars 2003, date à laquelle la loi no 009/03 relative à l'évaluation en douane des marchandises importées selon l'Accord de l'Organisation Mondiale du Commerce a été promulguée.

Concernant les autres aspects de la mise en conformité de la politique commerciale nationale avec les accords de l'Organisation Mondiale du Commerce, des efforts importants pour renforcer les capacités des institutions concernées devront être engagés. Ainsi, la mise en application due aux mesures de défense commerciale (clauses de sauvegarde, antidumping droits compensatoires) devra notamment être accompagné d'un développement de capacités d'analyse et d'investigation.

## 1. Mesures concernant les importations

La RDC a libéralisé son régime d'importation depuis le début des années quatre-vingt-dix. Tous les droits de douanes sont consolidés, et la plupart sont *ad-valorem*. Actuellement, le droit de douane est en principe simple et peu restrictif. Il est constitué de quatre taux : zéro, cinq, dix et vingt pour cent. L'adoption de cette structure a permis l'élimination des pics tarifaires, la réduction des niveaux de protection pour un grand nombre de biens importés. Les intrants agricoles (engrais etc.) sont au taux zéro. La machinerie industrielle et les biens d'équipement en général, les machines de traitement de l'information — ordinateurs et autres — certains produits alimentaires — blé et autres grains, lait, et farines industrielles — ainsi que le fuel de chauffage sont au taux de 5 %; les autres produits alimentaires, les produits pharmaceutiques, les produits pétroliers, la machinerie légère et les pièces sont au taux de 10 %; enfin, les produits finis, les produits en concurrence directe avec des productions locales, et les biens de luxe sont à 20 %. Cette structure est caractérisée par un faible degré d'escalade tarifaire, et est neutre entre l'industrie et l'agriculture. Cependant, la structure tarifaire des droits de douanes est régressive (c'est-à-dire biaisée en faveur des ménages les plus riches).

Par ailleurs, l'apparente simplicité du droit de douane cache une fiscalité de porte complexe et constituée d'une myriade de micro-taxes, dont beaucoup sont prélevées par diverses administrations sans véritable coordination. Des droits d'accise sont prélevés à neuf taux variant de 2 % à 40 %. L'Organisation Mondiale du Commerce applique une taxe de 1.5 % sur la valeur CIF des importations, comprenant les frais associés à l'inspection avant embarquement administrée par la société Bureau Veritas lorsque la valeur des marchandises dépasse \$25'000<sup>8</sup>.

L'Office de Gestion du Fret Multimodale applique une taxe de 0.5 %. Le Fonds pour la Promotion de l'Industrie prélève 2 % additionnels, au bénéfice d'un fonds de prêts aux petites et moyennes entreprises, auxquels s'ajoute une taxe additionnelle appelée Bénéfice à l'Industrie et au Commerce. Enfin, une taxe de vente appelée Impôt sur le Chiffre d'Affaires est prélevée à un taux variant de 3 % à 13 % selon la nature des biens. La somme de tous ces prélèvements non tarifaires atteint souvent un niveau comparable à celui du droit de douane, aboutissant à une fiscalité de porte assez lourde. Or, tous comme le droit de

<sup>8</sup> *Ministère du commerce, des petites et moyennes entreprises de la République Démocratique du Congo, étude diagnostique sur l'intégration du commerce, Kinshasa 2010.*

douane, ils s'appliquent à la valeur CIF des biens importés, elle-même augmentée de coûts d'importation élevés<sup>9</sup>.

Cette micro-fiscalité est inefficace car son morcellement gonfle les coûts d'administration relativement aux sommes prélevées. Par ailleurs, son administration semble fortement discrétionnaire voir parfois prédatrice, selon des informations recueillies auprès du secteur privé. Les différentes administrations imposent des contributions dont ni le taux ni l'assiette ne sont explicites, et sans considérer l'impact punitif de la somme de ces contributions sur la rémunération du capital dans un environnement économique aussi risqué que la République Démocratique du Congo. La Figure 15 montre la distribution des droits de douane réellement appliqués, calculés en ratio (en pourcentage) des recettes douanières à la valeur CIF des importations, pour un échantillon de transactions fourni par la Direction Générale des Douanes et Assises.

Le manque d'efficacité de la collecte tarifaire est aggravé par la présence de nombreuses exonérations. Les importations effectuées au bénéfice du code minier ou du code des investissements, celles qui sont le fait d'Organisation Non Gouvernementale, de missions diplomatiques ou d'organisations charitables sont, à des degrés divers, exonérées de droits de douane. Or ces importations sont significatives en République Démocratique du Congo. Pour la première moitié de 2009, les douanes congolaises estimaient les exonérations diverses à \$66 millions, c'est à dire près de 30 % des recettes tarifaires. A ces exonérations officielles s'ajoutent des exonérations ad-hoc accordées de façon discrétionnaire par la primature. Les estimations informelles sur l'importance des exonérations discrétionnaires varient entre 10 % et un tiers du total des exonérations.

Formellement, la République Démocratique du Congo impose peu de mesures non tarifaires. Il n'y a aucune prohibition excepté sur les armes, les articles pornographiques et certaines plantes. Les produits pétroliers sont l'objet d'une réglementation fondée sur un prix de référence. Cependant; tel que le chapitre trois de ce rapport le décrit; il existe de nombreuses entraves à la facilitation du commerce qui s'apparentent, *de facto*, à des mesures non tarifaires.

## 2. Mesures concernant les exportations

La République Démocratique du Congo impose des taxes à l'exportation d'un certain nombre de produits primaires. Ainsi, les exportations de café sont taxées au taux de 1 %, les exportations de bois au taux de 6 %, et les exportations minières à des taux variés autour de 10 %. Ces taxes peuvent s'expliquer par le fait que la plupart des produits primaires ainsi taxés ne sont pas ou guère consommés sur place, comme par exemple du thé, du café etc. La plupart de ces produits sont exportés à l'état brut faute de capacités de traitement, et ne peuvent donc pas être vendus sur le marché domestique comme produits de consommation. Dès lors, les taxes à l'exportation sont équivalentes à des taxes à la production et n'intro-

<sup>9</sup> *Ministère du commerce, op cit.*

duisent pas de distorsion particulière en tant que taxes au commerce (bien que toute taxe indirecte, par définition, introduise une distorsion dans les prix relatifs).

Cependant, bien que l'existence de taxes à l'exportation obéisse à une logique claire et que les taux nominaux soient raisonnables, l'administration de ces taxes sur le terrain souffre des mêmes problèmes de gouvernance et de coordination entre administrations étatiques qui sont mentionnées tout au long de ce rapport. Ces taxes s'additionnent à des frais de transport et de « mise à FOB » importants en raison du déficit d'infrastructures, à laquelle s'ajoute l'insécurité chronique dans l'Est du pays.

De plus, aux taxes officielles viennent s'ajouter une multitude de micro-prélèvements effectués par des administrations dont l'existence ne se manifeste qu'à l'occasion de ces prélèvements. Leur somme totale peut être considérable, surtout lorsque les conditions difficiles de production et de transport réduisent les marges de compétitivité des producteurs nationaux. On arrive ainsi à plus d'un tiers du prix bord-champ pour le café.

La République Démocratique du Congo, étant un exportateur de produits primaires plutôt que de produits manufacturés, n'a pas de politique explicite de promotion des exportations. Ainsi, elle n'a pas d'agence de promotion des exportations, ni de remboursement des droits sur les intrants importés pour les exportateurs (« duty drawbacks »), ni de zone franche. Il n'y a pas d'agence Gouvernementale pour la diversification des exportations. Si cette absence de politique d'exportation est compréhensible dans un contexte où la reconquête des marchés domestiques serait déjà un progrès, à terme il s'agit potentiellement d'un chantier à envisager.

### *III. ACCORDS PREFERENTIELS*

La République Démocratique du Congo est signataire d'un nombre substantiels d'accords. Le Centre de Référence de l'Organisation Mondiale du Commerce en République Démocratique du Congo pourrait être dynamisé, et la République Démocratique du Congo pourrait utilement bénéficier de l'assistance du CCI pour mettre de l'ordre dans les textes et accords commerciaux et améliorer la lisibilité de la situation pour les autorités nationales.

#### *1. Régimes préférentiels Nord-Sud*

La République Démocratique du Congo bénéficie du Système Généralisé de Préférences et de l'accès en franchise sur le marché Européen sous le régime de l'initiative Tout Sauf les Armes. Cet accès est automatique pour les pays ayant le statut de Pays les Moins Avancés. Cependant, la République Démocratique du Congo exporte essentiellement des produits primaires (diamants, cuivre, cobalt, or) dont les tarifs sont partout très faibles. Etant donné sa structure actuelle d'exportations, le bénéfice des préférences accordées sont donc faibles.

La République Démocratique du Congo a entrepris un certain nombre d'actions pour améliorer l'efficacité de sa participation aux négociations<sup>10</sup>. Des consultations sectorielles tenues avaient pour but de déterminer la liste des produits sensibles, et un séminaire de sensibilisation a été tenu pour les parlementaires.

## 2. Régimes préférentiels Nord-Sud

La République Démocratique du Congo bénéficie du Système Généralisé de Préférences et de l'accès en franchise sur le marché Européen sous le régime de l'initiative TSA (Tout Sauf les Armes). Cet accès est automatique pour les pays ayant le statut de PMA (Pays les Moins Avancés). Cependant, la République Démocratique du Congo exporte essentiellement des produits primaires (diamants, cuivre, cobalt, or) dont les tarifs MFN sont partout très faibles (environ 95 % de ses exportations sont à taux MFN nul, contre une moyenne de 45 % pour les PMA). Etant donné sa structure actuelle d'exportations, le bénéfice des préférences accordées au titre de l'initiative TSA sont donc faibles.

- a) La politique commercial congolaise à l'égard du droit de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA).

L'adhésion de la République Démocratique du Congo au Droit OHADA, a entraîné des charges financières tant sur le plan de la participation au fonds de capitalisation que sur le plan de paiement de cotisation. En ce qui concerne la participation au fonds de capitalisation, l'Etat qui a adhéré est tenu de payer une somme redoutable. Logiquement parlant, ce paiement couvrira dix ans de cotisations. La participation au fonds de capitalisation est obligatoire mais ne retarde pas le processus d'adhésion.

Le paiement des cotisations annuelles (qui sont arrêté par le conseil de Ministre) constitue une source de l'OHADA, en vertu de l'article 43 du traité qui mentionne également les dons et legs ainsi que les concours prévus par les conventions conclues entre l'OHADA avec les Etats ou les organisations internationales. Par contre, la République Démocratique du Congo peut sortir du traité par voie de renonciation. Le retrait prend effet un an après la renonciation ou elle peut encore mettre en mouvement un processus de révision dudit traité par une demande écrite adressée au secrétariat permanent et dont l'adoption requiert les mêmes formes que les traités lui-même. On peut alors dire que l'impact du Droit OHADA sur le Droit Congolais des sociétés est à remarquer au deux niveaux :

- b) Uniformisation des règles du droit des sociétés

L'adhésion à l'OHADA entraîne l'applicabilité du Droit uniforme des affaires acompte du dépôt des instruments de ratification ou d'adhésion, plus précisément après l'écoulement du

10 Le Forum National de Développement et de Politique Commerciale a été créé par Arrêté ministériel en 2004 pour contribuer à la préparation et au suivi des négociations.

délai de 60 jours prévu par le traité de port louis pour l'applicabilité des Droit uniforme des affaires, et après l'expiration de délais éventuellement fixé par certains actes uniformes pour leurs mise en œuvres<sup>11</sup>. En conséquence, l'acte uniforme relatif au droit de société et du groupement d'intérêt économique sera d'application immédiate, sans formalité légale ou administrative préalable.

Ainsi donc, toutes les dispositions du Droit interne Congolais ne correspondant pas à cet acte uniforme en vigueur seront ipso facto abrogées, ensuite en ce qui concerne le Droit Congolais des affaires le Professeur Roger MASAMBA MANKELA énumère dans son rapport les actes uniformes de L'OHADA qui sont d'application immédiate sans formalités légales ou administratives en République Démocratique du Congo après son adhésion à l'OHADA.

Nous avons entre autre :

- L'acte uniforme sur les Droit commercial général;
- L'acte uniforme sur le Droit de société commerciale et du groupement d'intérêt économique;
- L'acte uniforme sous le Droit de sureté;
- L'acte uniforme sur la procédure collective d'apurement du passif;
- L'acte uniforme sur les procédures simplifiées de recouvrement et de voies d'exécutions
- L'acte uniforme sur le Droit de l'arbitraire;
- L'acte uniforme sur l'organisation et l'harmonisation de la comptabilité des entreprises;
- -L'acte uniforme sur le contrat de transport des marchandises par route.<sup>12</sup>

c) Harmonisation des statuts de sociétés

L'acte uniforme relatif aux droits des sociétés commercial et du groupement économique dispose ce qui suit : les sociétés et les groupements d'intérêt économique constitué antérieurement à l'entré en vigueur du présent acte uniforme sont soumis au respect du présent acte. Ils sont tenus de mettre leur statut en harmonie avec les dispositions de l'acte uniforme dans un délai de deux ans à compter de son entrée en vigueur. La mise en harmonie a pour objet d'abroger, de modifier et de remplacer le cas échéant, les dispositions statutaires contraires aux dispositions impérative de l'acte uniforme et de leur apporter les compléments que celui-ci rend obligatoires.

Cette mise en harmonie peut être accomplie par voie d'amendement aux statuts anciens par l'adoption des statuts rédigés nouveaux en toutes leurs dispositions. L'insertion du Droit OHADA en République Démocratique du Congo est un atout formidable pour la sécurisation juridique et judiciaire des investissements dont elle a besoin pour enfin profiter

11 Articles 10 du *Traité de Port-Louis*.

12 MASAMBA MANKELA R., cité par NDAMBU D., De l'impact du droit OHADA sur le droit commercial congolais : cas des sociétés commerciales, mémoire de licence en droit, Unikin, 2009–2010.

des retombés qui seront dégagés de l'exploitation durable et écologique de ses énormes richesses minières et naturelles.

Comme nous l'avons dit ci-haut, l'espace OHADA offre un cadre juridique moderne et attractif en ce qu'il passe pour une réponse au caractère obsolète et lacunaire des normes existantes et au dispositif législatif inadapté aux ambitions économiques du pays et aux demandes des investissements. A ce titre, il paraît comme un outil pour la modernisation du droit des affaires en République Démocratique du Congo et la promotion des opérateurs économiques. Il procure un cadre juridique homogène et accessible.

A travers ses actes uniformes, l'espace OHADA offre un système de normes communes qui favorisent l'identification, l'accessibilité, la transparence, la lisibilité, la cohérence, la stabilité des normes en droit des affaires<sup>13</sup>. Comme nous l'avons constaté, l'impact du Droit OHADA sur le Droit commercial congolais revêt deux caractères pour dire impacts comme ci-haut relaté.

#### *IV. POLITIQUE COMMERCIALE DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO A L'EGARD DU DROIT ECONOMIQUE INTERNATIONAL*

Le Droit économique international s'organise au sein de l'Organisation Mondiale de Commerce (OMC). Il faut retenir que l'Organisation Mondiale de Commerce est venue succéder à l'accord général sur le tarif douanier et le commerce (GATT). Elle s'attèle sur :

- le renforcement de la libération;
- l'affirmation de son institutionnalisation;
- offrir une procédure juridictionnalisée (une procédure de contrôle plus efficace).<sup>14</sup>

La République Démocratique du Congo étant membre de l'Organisation Mondiale du Commerce, elle est tenue au respect des accords la constituant. Ainsi dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce, la libéralisation résulte des différentes négociations commerciales élargies entre la République Démocratique du Congo et les autres Etats membres, il s'agit alors des négociations commerciales unilatérales et des négociations multilatérales.

Les accords de l'Organisation Mondiale du Commerce mettent en place :

- un engagement unique, c'est-à-dire ces accords font l'objet d'un package, d'un ensemble d'engagements indiscutables qui s'imposent à tous les membres de l'Organisation Mondiale du Commerce, il est même impossible d'émettre de réserves à ces accords. On a cherché donc à unifier la libération;
- l'extension de la portée des accords commerciaux multilatéraux.

13 Cfr OHADA Article 108 de l'acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique. Acte adopté le 17 avril 1997 et paru au *JO OHADA* n°2 du 1<sup>er</sup> octobre 1997.

14 Cfr *Les accords instituant l'Organisation Mondiale du Commerce*.

Dans le cadre de l'institutionnalisation, il faut retenir que les accords de l'Organisation Mondiale du Commerce sont devenus un traité; le fait que ce traité est un cadre institutionnel unique, c'est-à-dire un traité en forme solennel à vocation universel ayant une personnalité juridique dans l'ordre international. L'Organisation Mondiale de Commerce est alors un cadre institutionnel unique qui gère le commerce multilatéral.

En ce qui concerne la juridictionnalisation, l'Organisation Mondiale du Commerce met en place un véritable système juridique qui exerce les fonctions de juge et ses décisions ont une force obligatoire. La procédure se déroule alors dans deux phases : la phase de consultation et la phase de la mise en œuvre de la décision.

Dans la définition de sa politique commerciale internationale, la République Démocratique du Congo est tenue alors au respect et à la mise en œuvre des exigences essentielles du commerce international suivant :

- *La non-discrimination* : s'il est question de permettre aux marchandises d'évoluer dans un univers concurrentiel non faussé; les produits concurrents doivent être traités sans discrimination fondée sur la provenance étrangère du produit. Parallèlement les produits étrangers ne doivent pas être favorisés par rapport aux produits nationaux;
- *La clause de la nation la plus favorisée* : les membres de l'Organisation Mondiale du Commerce, tout comme la République Démocratique du Congo, doivent étendre, en vertu de cette clause, immédiatement et sans condition, les avantages commerciaux qu'ils octroient aux produits originaires d'un autre pays à tous les produits similaires des autres pays membres de l'Organisation Mondiale du Commerce<sup>15</sup>
- *La clause du traitement national* : l'interdiction pour la République Démocratique du Congo et pour tout pays membre de l'Organisation Mondiale du Commerce d'adopter des mesures nationales réglementaires ou fiscales qui vont traiter différemment les produits nationaux similaires ou concurrents lorsque cette mesure nationale a pour effet réel ou potentiel de protéger la production nationale de ces produits<sup>16</sup>
- *L'accès au marché* : la République Démocratique du Congo ne peut instaurer ou maintenir à l'importation d'un produit étranger ou à l'exportation d'un produit national de prohibitions ou restrictions autres que le droit de douane et autres frais et taxes d'effet équivalent
- *La licéité des barrières non tarifaires(BNT)*: les accords multilatéraux sur les marchandises autorisent les droits de douane et les taxes d'effet équivalent légalement institués
- *Le contingentement* : il est interdit à la République Démocratique du Congo ou à tout pays membre de l'Organisation Mondiale du Commerce de prendre des restrictions quantitatives qui fixent autoritairement la quantité de produits à importer ou à exporter par le biais d'une mesure administrative.
- *Les sauvegardes* : lorsque la concurrence étrangère menace les produits locaux pour leur faire perdre le marché, les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce permettent

15 Article 1 paragraphe 1 de l'Accord général sur le tarif douanier et le commerce GATT de 1947.

16 Article 3 *idem*.

que temporairement soient mis en place des ajustements structurels internes pour éviter l'effondrement de la production nationale<sup>17</sup>,

- Etc.

## C. ENTRAVES A L'EXERCICE DU COMMERCE INTERNATIONAL & ESSAI THERAPEUTIQUE

### I. ENTRAVES A L'EXERCICE DU COMMERCE INTERNATIONAL

Le commerce international joue un rôle important dans la croissance économique. Il va de soi que pour une économie tournée et dépendante de l'extérieur, comme celle de la République Démocratique du Congo la facilitation des échanges est indispensable pour assurer au développement durable. La facilitation des échanges qui consiste à simplifier et à uniformiser les procédures commerciales et douanières, ainsi qu'à diffuser les informations relatives aux importations et exportations de marchandises, a l'avantage d'attirer les nouveaux instruments et élargir l'assiette imposable pour les droits des douanes.

Au nombre des problèmes rencontrés pendant l'acheminement des marchandises, figurent les exigences superflues ou excessives relatives aux données ou aux documents à fournir, le manque de transparence des douanes, l'absence de moyens de recours rapides, la durée excessive des formalités douanières, l'absence de coordination entre les bureaux de douane et les autres services d'inspection.

L'archaïsme des procédures douanières et des formalités aux frontières occasionne une perte de temps et d'argent considérable, en particulier dans les pays en développement, où il entrave le commerce, freine la croissance, l'intégration régionale et ainsi le développement économique.

Dans l'environnement commercial actuel, qui appelle des méthodes de production et de livraison en flux tendu, il faut que les entreprises puissent prévoir et effectuer rapidement la mise en circulation des marchandises. Tout retard se transforme en augmentation des coûts et perte de compétitivité. Une simplification des politiques commerciales entraîne une baisse des coûts pour les importateurs et les exportateurs, car ils auront moins de mal à cerner et à respecter la réglementation.

Le climat des affaires en RDC, à l'instar de tous les autres secteurs de la vie nationale, a toujours été pollué par divers obstacles qui ne rendent souvent pas très attrayant les capitaux étrangers. Sans les citer de manière exhaustive, nous allons tenter de les présenter en trois grands blocs<sup>18</sup>, à savoir :

17 Article XIX des *Accords instituant l'Organisation Mondiale du Commerce*.

18 *Kalala Ilunga Mulumba Matthias, Aspects et mécanismes de contrôle de la satisfaction de l'intérêt général en République Démocratique du Congo, Mémoire de DEA, Université de Lubumbashi, 2015, inédit.*

### 1. Les entraves d'ordre politique

Au nombre de celles-ci se trouvent en ordre utile : le non-respect des lois et règlements en vigueur, la violation des lois et règlements en vigueur, la politisation de certains circuits, l'instabilité des institutions publiques provinciales (parfois par des motions de censure injustifiées et irrégulières), l'absence des institutions locales suite à la non-organisation des élections urbaines, municipales et locales,

### 2. Les entraves d'ordre social

Victime de la mauvaise gestion de la *respublica*, la population est de plus en plus confrontée aux difficultés de tout genre dont les plus récurrentes sont les suivantes : l'incursion des mouvements sécessionnistes tels que les Bakata-Katanga, les kamwenasapu, les Maï-maï, etc., le cambriolage de jour comme de nuit, les vols à mains armées, les tracasseries de tous ordres, les incivismes et incivilités, les insalubrités publiques, etc.

### 3. Les entraves d'ordre économique et administratif

Les secteurs de l'économie et de l'Administration sont souvent les plus touchés par des antivaleurs de tout genre qui ne peuvent du tout pas favoriser le développement des provinces et autres entités territoriales décentralisées, en l'occurrence : le détournement, la corruption, la concussion, le trafic d'influence, l'impunité, le tribalisme, le clientélisme, le favoritisme, le manque de transparence et de traçabilité, le non-respect et l'ignorance des règles sur la taxation des impôts et différentes taxes qui pèsent sur les gens exerçant l'activité commerciale ainsi que la diversification des taxes injustifiées, le manque de rigueur, la tracasserie, etc.

## *II. ESSAI THERAPEUTIQUE*

La facilitation des échanges fait partie des politiques prioritaires de la République Démocratique du Congo et s'inscrit dans le nouveau « Plan National Stratégique de Développement » (PNSD) avec l'objectif principal de conduire la République Démocratique du Congo parmi les pays à revenu intermédiaire en 2022, ensuite à faire partie des pays émergent en 2030 et enfin être l'un des pays développés en 2050<sup>19</sup>.

19 Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, étude diagnostique sur l'intégration du commerce : République Démocratique du Congo, 2010

Les acteurs principaux du Plan National Stratégique de Développement sont :

## 1. Au niveau national

Pour assurer une mise en œuvre et un suivi efficace du Plan National Stratégique de Développement, le gouvernement central est prédestiné à jouer un rôle fondamental dans la coordination et le suivi-évaluation des actions de développement, dans la mobilisation des ressources financières.

La volonté de jouer ce rôle devra se matérialiser par l'inscription des priorités du Plan National Stratégique de Développement dans les budgets successifs. Ces budgets constituent les principaux instruments à travers lesquels les moyens seront mis à la disposition des différents acteurs de mise en œuvre tels que ministères sectoriels, autorités provinciales et autorités des points lumineux de développement.

Ces budgets devront comprendre la mise en place effective des organes de suivi-évaluation, leur animation et leur dotation en moyens humains, financiers et matériels suffisants pour assurer un suivi responsable et une communication permanente autour des actions et programmes retenus.

## 2. Au niveau provincial

### a) Autorités provinciales.

La constitution du pays a consacré la décentralisation comme nouveau mode de gestion des affaires publiques. Elle fixe, d'une part, les principes de la libre administration des provinces et de l'autonomie de gestion de leurs ressources financières, économiques, techniques et humaines.

Les Autorités provinciales devront, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan National Stratégique de Développement, et en étroite collaboration avec les autorités nationales, assurer l'appropriation et la mise en œuvre des Plans d'actions prioritaires provinciaux de sorte à en faire réellement des documents de référence pour toutes les interventions des acteurs locaux de développement, leur coordination, le suivi effectif des programmes et projets mis en œuvre sur leurs territoires et l'entretien des infrastructures.

### Iii la société civile

### b) La société civile.

Les organisations de la société civile jouent un rôle important dans la mise en œuvre du Plan National Stratégique de Développement qui se traduira par l'appui à l'appropriation du PNSD et des PAP provinciaux par les populations locales, l'appui à la mobilisation de ressources financières, le suivi-évaluation citoyen de l'exécution des programmes et projets du PNSD et la participation aux différentes instances de concertation sur les questions de développement tant au niveau central que provincial.

c) Le secteur privé.

Le secteur privé est l'épine dorsale de l'économie nationale grâce à son potentiel de création d'emplois source de croissance, mobilisation de ressources financières pour la réalisation d'investissements, d'innovation et de développement technologique. La mise en œuvre du PNSD accordera une attention particulière à la promotion du secteur privé et au renforcement du dialogue public-privé dans un esprit de partenariat. Le secteur privé sera également mis à contribution dans le financement des initiatives développées dans les PLD.

### 3. Le Guichet Unique Intégral du Commerce Extérieur

Le Guichet Unique Intégral du Commerce Extérieur (GUCE) complété par le Décret 15/018 porte création des structures d'accompagnement du projet de Guichet Unique Intégral du Commerce Extérieur. Le GUCE est donc la plateforme unique qui est prévue pour la réalisation et le suivi des opérations du commerce international. Le GUCE vient remplacer le Guichet Unique à l'exportation et à l'importation et est placé sous l'autorité du Ministre chargé du Commerce Extérieur. La gestion du GUCE est concédée à une Société d'Exploitation du GUCE (SEGUCE) (sous contrôle du Bureau Véritas)<sup>20</sup>.

Le Guichet Unique du Commerce Extérieur a pour objectifs de :

- Faciliter et simplifier les opérations du commerce extérieur;
- Sécuriser les recettes;
- Garantir la traçabilité de l'ensemble des opérations tout au long de la chaîne logistique, soit au pré-dédouanement, dédouanement et logistique;
- Assurer la transparence des activités des acteurs de la chaîne;
- Réduire les coûts et délais des opérations du commerce extérieur;
- Fiabiliser les échanges de données entre les différents partenaires.

A ce stade, seulement la phase de pré-dédouanement est effectivement opérationnelle. Cependant, tous les titres administratifs requis pour une opération de commerce extérieur ne sont pas encore traités par la plateforme, c'est par exemple le cas du certificat d'origine ou du certificat CITES. Le système permet de générer le Bordereau de Frais Unique mais celui-ci ne conduit pas à un paiement direct et unique par voie électronique, mais suppose encore des paiements différenciés via un déplacement dans une banque, en fonction des institutions concernées.

La phase de dédouanement se fait via l'interface SYDONIA de la douane, laquelle renseigne le GUCE sur l'état d'avancement des procédures douanières et des liquidations y afférentes. Le paiement électronique n'est pas opérationnel. Enfin, les frais et droits et taxes apparaissent, à titre d'information, mais le règlement se fait encore auprès de la douane. La douane informe le GUCE qui rend visible :

20 Ministère du commerce, des petites et moyennes entreprises de la République Démocratique du Congo, étude diagnostique sur l'intégration du commerce, Kinshasa 2010.

- Le montant dû qui est inclus dans le bordereau de frais unique;
- L'exécution du paiement;
- La mainlevée.

Eu égard à ce tableau peint en noir, il faut, à titre de remède, opérer une révolution kalaliste<sup>21</sup>, c'est-à-dire refonder les institutions publiques nationales et provinciales pour les rénover. Car, en effet, on ne peut arriver aux résultats différents en appliquant les mêmes méthodes. Pour y parvenir, il est bien sûr essentiel de recourir aux méthodes de gestion modernes qui ont fait leur preuve, dans les organismes publics comme dans les entreprises privées, dans la plupart de pays.

Notre conviction est que, s'il existe encore une chance pour améliorer les conditions de vie de la population, cette chance résiderait dans l'innovation dans l'art de les gérer, notamment avec l'introduction des critères coût-efficacité-qualité.

L'harmonisation du droit économique et l'amélioration du fonctionnement des systèmes judiciaires dans notre pays sont donc à considérer comme nécessaires pour restaurer la confiance des investisseurs, faciliter les échanges entre la République Démocratique du Congo et les autres pays et développer un secteur privé performant.

La mondialisation de l'économie exige l'harmonisation des Droits et pratiques commerciales. Cette exigence contribue pour un pays comme la République Démocratique du Congo, une priorité en vue de créer les conditions favorables à l'instauration d'un espace de sécurité juridique et judiciaire indispensable pour drainer des flux importants d'investissements.

Car, en effet, investir est en soit un risque même s'il est calculé; et s'il faut doubler ce risque premier inéluctable de celui d'un système juridique fluctuant et insaisissable, il n'aura pas beaucoup de possibilités d'attirer des investisseurs.

## CONCLUSION

Conclure notre étude à ce stade, nous oblige à rappeler ce qui est pour nous une évidence : la volonté politique et la qualité du rapport de force seront déterminantes pour la réussite de ces pistes de solutions. La situation dans laquelle est confrontée la République Démocratique du Congo, n'est donc pas une fatalité, avec un peu de déterminisme, de volonté, de pragmatisme, de patriotisme et de savoir-faire; il est possible de satisfaire le plus correctement l'intérêt général.

Car, les graves dysfonctionnements, dont pâtissent la population sont, pour l'essentiel, dus à des erreurs de prévision, de diagnostic, de stratégie et de méthode dont la responsabilité incombe essentiellement aux décideurs publics congolais. Depuis plusieurs décennies, ceux-ci n'ont pas voulu, pas pu ou pas su conduire et concrétiser les différentes réformes initiées, manifestant ainsi, une gouvernance et un management publics assez médiocres,

21 Le kalalisme est une doctrine mise en place par le Professeur Kalala Ilunga Mulumba qui prône la refonte des services publics congolais en vue de leur rénovation.

et méconnaissant la valeur suprême de toute grande organisation publique ou privée : l'exemplarité du sommet. En effet, l'exemplarité consiste à appliquer soi-même les règles que l'on impose aux autres de respecter, c'est-à-dire que l'Administration doit agir de façon irréprochable, afin de mériter la confiance des citoyens. Et c'est ça que l'on appelle Etat de droit.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### *I. TEXTES LEGAUX*

1. La Constitution du 18/02/2006 telle que modifiée par la loi N° 11/002 du 20/01/2011 portant révision de certains articles,
2. La loi n° 008/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces;
3. La loi organique n° 008/015 du 07octobre 2006 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la conférence des Gouverneurs de Province;
4. La loi organique n° 008/016 du 07 octobre2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces,
5. La loi organique n° 010/011 du 18/05/2010 portant subdivisions territoriales à l'intérieur de la province,
6. L'ordonnance-loi n° 009/2012 du 21/09/2012 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que leurs modalités de répartition,
7. La loi organique n° 15-006 du 25 mars 2015 fixant les limites légales de la province du Haut-Katanga.
8. Décret du 07 Aout 1959 sur la liberté de commerce.
9. L'acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique. Acte adopté le 17 avril 1997 et paru au JO OHADA n°2 du 1<sup>er</sup> octobre 1997.
10. Les accords instituant l'Organisation Mondiale du Commerce.

### *II. OUVRAGES ET AUTRES DOCUMENTS*

- 1 *MASMBA MANKELA R.*, cité par *NDAMBU D.*, De l'impact du droit OHADA su le droit commercial congolais : cas des sociétés commerciales, mémoire de licence en droit, Unikin, 2009–2010.
- 2 *Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, étude diagnostique sur l'intégration du commerce : République Démocratique du Congo*, 2010
- 3 *Ministère du commerce, des petites et moyennes entreprises de la République Démocratique du Congo*, étude diagnostique sur l'intégration du commerce, Kinshasa 2010.

- 4 *Kalala Ilunga Mulumba Matthias*, Aspects et mécanismes de contrôle de la satisfaction de l'intérêt général en République Démocratique du Congo, Mémoire de DEA, Université de Lubumbashi, 2015, inédit.
- 5 *Kalala Ilunga Mulumba Matthias*, gestion des services publics et protection des droits humains, thèse de doctorat, Université de Lubumbashi, 2019, inédit.
- 6 *LACHAUME, J.F., BOITEAU, & PAULIAT, H.*, *Droit des services publics*, éd. 3<sup>ème</sup> éd. Coll. Armand Colin, éd. Dalloz, Paris, 2004.
- 7 *LE MASNE, P.*, *Services publics et développement*, GEDES, Université de Poitiers.
- 8 *VUNDUAWE Te Pemeko, F.*, *Traité de droit administratif*, Ed. Larcier (Afrique édition), Bruxelles, 2007.
- 9 *BONNARD, R.*, *Précis de Droit administratif*, 3<sup>ème</sup> éd., LGDJ, Paris, 1940.
- 10 *Recueil de textes sur l'amélioration du climat des affaires et des investissements*, Kinshasa, 2017.
- 11 *Fonds pour la promotion financière en République Démocratique du Congo, Identification des opportunités d'investissement pour des institutions financières dans la province du Katanga*, Lubumbashi-Kalemie-Kolwezi, 2016.
- 12 *Omasombo Tshonda Jean et alliés, Haut Katanga, Lorsque richesses économiques et pouvoirs politiques forcent une identité régionale*, Tome1, Musée royal de l'Afrique centrale, 2018.