

« Le cadre juridique du transport urbain par bus à Kinshasa. Atouts, limites et perspectives d'un modèle de cohabitation des secteurs public et privé contre le phénomène « Esprit de mort » »

Par Mukiramfi Samba¹

Résumé

Le « phénomène Esprit de mort » est une de ces occasions qui font réfléchir sur la fiabilité de la réglementation routière à Kinshasa, sous l'angle des droits garantis aux usagers de la route. Si la législation en matière des transports urbains reste dense, mais éparpillée, de fois inadaptée, son harmonisation par l'Assemblée provinciale de Kinshasa, conformément au principe de la libre administration des provinces, ferait œuvre plus utile. Au-delà, le partenariat entre les secteurs public et privé dans la mise en œuvre de cette réglementation, au vu des abus récurrents, repose la problématique de la moralisation des pouvoirs publics et de leur prise en charge, mais aussi des sanctions plus réelles à appliquer.

Introduction

L'analyse du secteur du transport au travers de la circulation des personnes et des biens à Kinshasa offre un spectacle désolant. Il est apparu dans cette ville depuis quelques années un questionnement sur le phénomène de bus « de type particulier », le bus Mercedes 207, causant régulièrement des accidents au point de remettre en question la réglementation en cette matière. La question tient en émoi tous les observateurs de la vie au point de s'interroger sur les raisons d'une telle escalade d'atteintes aux droits de paisibles usagers de la route. La ville de Kinshasa enregistre de plus en plus de cas d'accidents de circulation routière. Selon plusieurs témoignages, la plupart de ces accidents sont causés par les conducteurs de véhicules de transport en commun de marque Mercedes 207. Ils roulent à vive allure mettant ainsi en danger la vie des passagers à bord ainsi que celle des piétons².

Dans ce contexte, le bus Mercedes 207 se place au centre d'un paradoxe : indispensable à Kinshasa en raison de la croissance démographique et du déficit du charroi automobile devant assurer le transport urbain, sans oublier la réduction tant soit peu du chômage des masses, ce bus devient un facteur de nuisance, de trouble à l'ordre public et d'atteinte aux droits de paisibles citoyens.

1 Chef de travaux et doctorant à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa, e-mail: juristesamba@gmail.com ou mukir20022002@yahoo.fr.

2 <http://radiookapi.net/regions/kinshasa/2012/02/07/hausse-de-cas-daccident-de-circulation-routiere-kinshasa/>, lu le 15.1.2015.

L'on constate parallèlement une débauche d'énergie des autorités à tous les échelons du pouvoir d'Etat en vue d'éradiquer ce phénomène. La prise en compte de ces difficultés devrait faire évoluer l'offre de transport non pas vers l'abandon de ce type de véhicule, mais plutôt vers une rationalisation de son usage à Kinshasa.

Nous envisageons cette étude de façon théorique à travers la réglementation du transport urbain en République Démocratique du Congo (RDC). En effet, mener une étude sur le thème des transports urbains dans le cadre de l'instauration de l'Etat de droit permet de dépasser le prisme du droit économique ou des affaires, en établissant une connexion avec d'autres branches du droit tel le droit public (constitutionnel, administratif,...) sous l'angle du droit des collectivités territoriales infra étatiques et des droits de l'homme.

Ainsi, si en général le service public des transports comporte l'ensemble des missions qui incombent au pouvoir public en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens, la gestion du service des transports, par ces collectivités territoriales pourrait s'analyser comme l'organisation des moyens qu'elles mettent en œuvre pour permettre le déplacement de leurs administrés et de leurs biens (souvent les marchandises). Cela se traduit par des missions de réalisation et de gestion d'infrastructures et d'équipements affectés aux transports, et leur mise à disposition des usagers dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité.

Par ailleurs, le transport rentre dans les actes concernés par la législation sur le commerce en RDC. Il a cependant besoin d'un environnement juridique assurant la sécurité de son accomplissement dans un contexte social déterminé. L'exercice du transport est soumis au sein de chaque Etat à une réglementation interne et conventionnelle qui fixe les règles d'usage, dominées essentiellement à l'heure actuelle par le principe de la liberté. Autant le droit de faire le commerce par le transport est un des droits fondamentaux garantis par la Constitution, autant les consommateurs de ce service sont constitutionnellement protégés. D'où l'Etat de droit exige l'implication de tous dans la gestion de la chose publique.

La situation à Kinshasa se caractérise par la coexistence de plusieurs formes de transport agissant finalement en complémentarité, même si la concurrence est parfois vive : une sorte d'équilibre semble nécessaire entre, d'une part, le secteur privé des taxis, taxis-bus et bus, fulas-fulas et des autres véhicules (pick-up camionnettes) et, d'autre part, les secteurs public et d'économie mixte³. La conséquence logique est que le cadre juridique offre une multiplicité de textes de compétences diverses tout comme une participation des personnes privées à un certain niveau de décision dans la réglementation du transport urbain.

Ce phénomène « Esprit de mort » étant remarquable à Kinshasa, quelle solution le régionalisme actuel en République Démocratique du Congo apporterait-il au travers de la double compétence centrale et provinciale en matière de transport routier? Comment apprécier la réglementation routière actuelle dans le contexte de l'instauration d'un Etat de droit

3 Godard X., « Quel modèle de transports collectifs pour les villes africaines? (Cas de Brazzaville et Kinshasa), Transports collectifs, p. 46, www.politique-africaine.com/numeros/pdf/017041.pdf, lu le 15.1.2015.

en RDC? En d'autres termes, comment les droits des usagers de la route à Kinshasa sont-ils protégés et promus, dans ce contexte de lutte contre le phénomène « Esprit de mort »?

Toutes ces questions devront être envisagées en tenant compte du double objectif de sécurité publique et de la liberté d'aller et de venir. Il s'agit ici de vérifier l'hypothèse selon laquelle la réglementation du secteur de transport urbain à Kinshasa prend bien en compte le phénomène « Esprit de mort », mais que cet arsenal juridique est tributaire de la multiplicité des textes et du déficit de sa mise en œuvre.

Pour cette étude à la fois théorique et pratique, nous nous emploierons dans un premier temps à dégager le cadre normatif général du transport urbain pour extirper les quelques problématiques liées au phénomène « Esprit de mort ». Dans un second temps, nous scrutons les mécanismes de mise en œuvre concertés pour éradiquer ce phénomène.

A. A la recherche d'un cadre normatif de la réglementation du transport par bus à Kinshasa

Le transport urbain à Kinshasa présente la double face de tirer sa réglementation du cadre national et général d'organisation du transport en RDC et du cadre provincial et urbain. Cela résulte de la configuration politico-administrative actuelle du pays. C'est que dans le cadre du régionalisme prévu par la Constitution du 18 février 2006, le transport reste un domaine de *collaboration* (compétences concurrentes) entre le pouvoir central et les entités infra étatiques. Cela peut à juste titre apparaître comme un atout d'uniformisation nationale du secteur, mais aussi d'adaptation de la réglementation aux réalités de chaque entité.

I. La complémentarité de compétences des secteurs publics dans la réglementation du transport urbain: Les vestiges d'une évolution politique et institutionnelle

Avant l'énumération des textes applicables au transport urbain à Kinshasa, il nous semble bien indiqué de tenter de justifier l'implication concomitante de diverses autorités dans la réglementation de ce secteur.

1. Les facteurs d'une cohabitation : Une répartition éclatée des compétences

Nous distinguons ci-dessous l'évolution politico-institutionnelle et la mutation observée dans l'interventionnisme de l'Etat dans le monde des affaires. Ce sont deux facteurs à même d'impulser une réglementation propre à Kinshasa.

- a. De la décentralisation au régionalisme politique : entre conjonction et concurrence de compétences, critères de distinction

Le processus de décentralisation déclenché en 1982⁴, passant par le Décret-loi n°081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République Démocratique du Congo, ayant abouti au régionalisme politique⁵ actuel en République Démocratique du Congo, est d'une incidence déterminante sur la compétence de réglementation du transport ci-examiné. Ce régionalisme apparaît certes comme un atout en ce qu'elle permet d'adapter la législation au contexte local, mais en même temps peut constituer un germe de contradictions préjudiciables aux droits des usagers de la route.

Le rôle de l'Etat dans ce cadre peut se résumer en des tâches suivantes :

- l'organisation des services de transport public d'intérêt national : liaisons d'intérêt national (services réguliers non urbains concernant au moins deux Régions), réseau ferroviaire national;
- la définition du cadre général des politiques de transport public;
- la législation et réglementation des activités de transport, fixation des normes techniques et de sécurité, et contrôle de leur application; la tutelle des entreprises nationales de transport; la promotion des programmes de recherches, d'études, d'expérimentation et d'innovations et l'élaboration des schémas de services collectifs de voyageurs et de marchandises⁶.

Quant aux autorités organisatrices de transports provinciaux et urbains, les compétences des provinces sont relatives à l'organisation des services de transports ferroviaires et routiers de voyageurs d'intérêt régional; à l'élaboration du schéma régional de transport et au conventionnement des services régionaux routiers et ferroviaires⁷.

En cette matière, la ville de Kinshasa a un atout particulier et majeur: la Constitution dispose que la ville de Kinshasa a le statut de province⁸. La conséquence logique est qu'elle bénéficie des prérogatives d'une province, notamment en matière de transport. A cet effet, l'article 203 alinéa 21 de la Constitution prévoit, en concurrence avec le pouvoir central, le trafic routier, la circulation automobile, la construction et l'entretien des routes d'intérêt national, la perception et la répartition des péages pour l'utilisation des routes construites par le pouvoir central et/ou par la province. Par contre, l'article 204 de la même Constitution reconnaît à la province l'exclusivité de la fixation des impôts, taxes et droits provinciaux et

4 Voir l'Ordonnance-Loi n°82-006 portant organisation territoriale, politique et administrative de la République du Zaïre, J.O.Z, n°6 du 15 mars 1982, pp 4-39.

5 Exposé des motifs de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

6 Eric Mestrallet et Nicolas Bertrand, « Les transports », Master ATDL 2009-2010, p. 6, https://www.google.com/url?q=http://crdt.univ-reims.fr/CRDT3/files/grouid_Les_transports_mestrallet_bertrand.doc&sa=U&ei=WD9CVaraHey57gbquYH4CQ&ved=0CBQQFjAA&usq=AFQjCNF2tWebfZJs9cMHJL6U70kN4-71Bg, lu le 15.1.2015.

7 *Idem*.

8 Article 4 de la Constitution de la République démocratique du Congo.

locaux, notamment de l'impôt sur les véhicules automoteurs (alinéa 16) et la planification provinciale, plus générale (alinéa 29).

La Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces confère à l'Assemblée provinciale le pouvoir de légiférer dans les matières exclusives ci-dessus (article 34 alinéa 1) et la possibilité de légiférer sur les matières relevant de la compétence concurrente avec le pouvoir central (article 36 point 14). L'article 36 point 14 de la Loi précitée prévoit que l'Assemblée provinciale légifère (par l'édit) sur les matières ci-après: le trafic routier, la circulation automobile (...).

Aussi, l'aptitude du Gouverneur de province à fixer le prix du transport relève-t-elle de l'exercice normal de son pouvoir réglementaire. C'est dans ce sens que l'article 37 de la loi n°08/012 précise que les matières reprises aux dispositions des articles 203 et 204 de la Constitution autres que celles énumérées aux articles 35 et 36 de la présente loi ont un caractère réglementaire. Le principal atout de cette répartition des compétences reste l'adaptation des règles concernant le transport aux réalités locales de chaque province, ici de la ville de Kinshasa.

b) La mutation du rôle des pouvoirs publics : de la régulation par l'incitation vers l'entrepreneuriat

L'implication de plus en plus croissante de l'Etat et ses démembrements dans la vie économique est le second facteur d'une réglementation adéquate de la circulation routière à Kinshasa.

En effet, l'évolution du rôle de l'Etat, à travers les techniques d'intervention des pouvoirs publics dans la vie économique en général, et du secteur de transport en particulier, est instigateur de la réglementation y afférente. L'Etat congolais intervient dans l'organisation du transport, comme d'ailleurs du commerce et des affaires en général, non seulement par l'édiction d'une législation, mais aussi par la prise en charge et l'exercice des activités du transport. En tant que tel, l'Etat a créé des entreprises tantôt publiques tantôt mixtes devant gérer le secteur des transports. Ces entreprises font partie de ce que l'on appelle généralement le secteur public industriel et commercial⁹.

Traditionnellement, l'Etat n'intervient pas dans la vie économique, excepté pour des raisons d'ordre public. C'est l'Etat gendarme. Tout au plus, il s'évertue à poser les règles du jeu en édictant des mesures générales. Aussi, intervient-il nécessairement dans la vie économique pour orienter les opérateurs économiques dans une voie compatible avec les objectifs de la politique économique. L'interventionnisme est ainsi apparu par la suite comme une stratégie opportune en temps de crises, singulièrement en période de guerre et d'après-guerre ou encore lors de graves crises économiques. C'est qu'avec le temps, l'Etat

9 Lire *Jean-Michel Kumbu ki Ngimbi*, *Législation en matière économique*, Manuel d'enseignement, Kinshasa, 2013, p. 39.

intervient lui-même directement, abandonnant son rôle traditionnel et sa neutralité légendaire.

Avant comme après l'indépendance de la République Démocratique du Congo, l'interventionnisme étatique n'a cessé de se manifester. C'est une réalité qui trouve sa source, notamment dans le fait de la forte présence de l'Etat dans les différents secteurs de la vie économique. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les mesures d'orientation et d'incitation telles la planification du développement à travers par exemple le Plan quinquennal (1986-1990)¹⁰, tout comme le Programme triennal minimum (1997-1999) ayant consacré les transports l'une des priorités. Le secteur des transports a aussi été concerné la promotion des investissements par le Code des investissements¹¹ et du Nouveau Code d'investissements¹².

Une forme particulière d'incitation et orientation est révélée par la collaboration d'avec les transporteurs privés à travers l'Association des Propriétaires des Véhicules affectés au Transport en Commun au Congo, « A.P.V.CO asbl » en sigle. Le partenariat consiste pour l'Etat, à travers le Ministère des transports et communications, de commander des bus qu'il vend à crédit à des opérateurs privés du secteur des transports. Ces bus, qui inondent depuis quelques temps les routes de Kinshasa, sont nommés « Esprit de vie », en rappel certes au souci de remédier aux méfaits des bus « Esprit de mort » appelés à circuler de moins en moins dans la capitale.

L'Etat intervient aussi de plus en plus comme entrepreneur dans le domaine des transports en général et du transport routier en particulier, par la création des entreprises publiques et la participation dans des entreprises mixtes de transport. En créant ou en participant dans ces entreprises, l'Etat donne les moyens d'utiliser les biens de production comme le feraient les opérateurs économiques, se comportant en fournisseur de services et en client.

A titre de rappel, après cinq années d'existence, la SOTRAZ avait su gagner sa crédibilité par la mise en place et le maintien d'une offre de transport public répondant à certains critères issus de la notion de service public : fixation de lignes permanentes sur les grands axes de déplacement, avec arrêts matérialisés et obligatoires; fréquences minimales; desserte en heure creuse (la nuit) même si la demande est moins forte¹³. Des anciens transporteurs publics notamment City-Train et Société de transport urbain au Congo (STUC) ont connu une baisse de régime au profit de la nouvelle société, la Société Transports au Congo (TRANSCO).

10 Loi n°86-001 du 7 mars 1986, dont l'article sur le secteur des transports : l'entretien, la réhabilitation, la modernisation, la construction et l'aménagement des routes, des aéroports, etc, soldé par un échec.

11 Ordonnance-loi n°86-028 du 5 avril 1986.

12 Loi n°004/2002 du 21 février 2002.

13 Godard, op cit, p. 49.

De leur côté, les experts du secteur de transports en RD-Congo font savoir qu'il nécessiterait au moins 2000 bus et minibus pour couvrir la demande de la ville de Kinshasa dont la population est estimée à environ 10 millions. Pour la mémoire, l'ex- Société de transport au Zaïre (SOTRAZ), comptait plus de 500 bus en ligne. Créée en 1989, la société City-Train a bénéficié du Gouvernement 115 bus neufs en 2008 et n'en compte aujourd'hui qu'une vingtaine seulement. Même chose pour STUC, qui, lors de sa création en 2006, avait réceptionné du Gouvernement 180 autobus et 56 minibus de marque Tata, tout neufs. A ce jour, à peine une vingtaine de ces véhicules circulent en direction du Bas-Congo et du Bandundu et non dans la ville de Kinshasa.

L'immensité du secteur des transports, doublée de la diversité de compétences de réglementation et de la situation de plus en plus entrepreneuriale des pouvoirs publics, a occasionné une production immense en nombre de textes, dont une harmonisation et une adaptation s'imposent.

b. Essai d'énumération catégorielle des textes d'application concurrente et conjointe: le germe de confusion

Il s'agit ici d'évoquer de manière chronologique les textes que nous considérons comme majeurs intéressant la circulation routière, dans le souci de les adapter, en tant que de besoin, à la situation particulière de Kinshasa.

En effet, le droit relatif au transport est très vaste. C'est la première grande difficulté dans l'entreprise de démarcation du droit de la circulation routière. Il concerne tous les acteurs publics congolais avec un mouvement de décentralisation continu depuis 1982. Il serait intéressant de mettre en exergue les textes propres à la circulation routière, en commençant par ceux émis par des autorités centrales.

a. Les textes juridiques de portée nationale en matière de transport urbain

La Constitution du 18 février 2006 organise une coexistence de deux compétences centrale et provinciale de réglementation du transport urbain.

L'article 203 de la Constitution dispose :

Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, les matières suivantes sont de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces : 21. le trafic routier, la circulation automobile, la construction et l'entretien des routes d'intérêt national, la perception et la répartition des péages pour l'utilisation des routes construites par le pouvoir central et/ou par la province.

L'on ne saurait considérer, en l'absence d'une disposition correspondante concernant les compétences exclusives des provinces, que le trafic routier, la circulation automobile, la construction et l'entretien des routes d'intérêt provincial, ici le transport par bus à Kinshasa, sont de la compétence exclusive des provinces. Le risque d'une telle interprétation en sens

contraire est grand dans la mesure où, pour les autres matières concurrentes, l'article 204 prend soin de préciser l'exclusivité des pouvoirs des provinces lorsque l'"intérêt exclusivement provincial" apparaît.

Le Code de la route est le principal texte légal organisant la circulation routière en RDC. Il fait l'objet de la Loi n°78-022 du 30 août 1978¹⁴. Mais, dans la chronologie, l'on peut citer des textes généraux qui ne sont pas sans impact sur la circulation routière. C'est le cas :

- du Décret du 19 janvier 1920 portant sur les commissionnaires et les transporteurs¹⁵;
- du Décret du 30 mars 1931 relatif à la responsabilité des transporteurs¹⁶;
- du décret du 7 janvier 1958 sur le transport de personnes par véhicules automobiles¹⁷;
- de l'Ordonnance du 21 août 1958 portant conditions générales d'exploitation des services de transport de personnes par véhicules automobiles¹⁸;
- de l'Ordonnance n° 62-263 du 21 août 1958 – portant règlement sur la police de l'exploitation des services de transport de personnes¹⁹;
- de l'Ordonnance n° 62-264 du 21 août 1958 sur le transport de personnes par véhicules automobiles-Règlement relatif aux autorisations²⁰;
- de l'Ordonnance n° 62-181 du 25 avril 1958 sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules affectés au transport des personnes²¹;
- de l'Ordonnance n° 62-261 du 21 août 1958 sur les conditions auxquelles sont soumis, dans un but de sécurité, les conducteurs de véhicules automobiles affectés au transport de personnes²²;
- de l'Arrêté ministériel n° 409/CAB/MIN/TVC/ 013 7/2006 18 décembre 2006 portant réglementation sur le recyclage obligatoire des conducteurs des véhicules à moteur et sans moteur, la formation des instructeurs, des receveurs, des chargeurs, des contrôleurs et des tireurs des chariots;
- de l'Arrêté ministériel n° 409/CAB/MIN/TVC/0010/KNfKN2007 du 18 avril 2007 portant organisation et réglementation du contrôle technique obligatoire et régulier des véhicules automobiles et remorques en circulation nationale en R.D.C., etc.

Le droit de l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHA-DA) n'est pas en reste. Le traité instituant cette organisation internationale a été signé à Port-Louis en Ile Maurice le 17 octobre 1993. La RDC en est membre depuis l'adoption de

14 J.O.Z., 1^{er} janvier 1979, n°1, pp. 5 et ss; *Les Codes Larcier*, Tome II, Droit pénal, 2010.

15 B.O., 1920, p. 194.

16 B.O., 1931, p. 257.

17 B.O., 1958, p. 110.

18 B.A., 1958, p. 1606.

19 B.A., 1958, p. 1615.

20 B.A., 1958, p. 1552.

21 B.A., 1958, p. 971.

22 B.A., 1958, p. 1586.

la loi n°10/002 du 11 février 2010 autorisant l'adhésion de la République Démocratique du Congo au traité du 17 octobre 1993²³. Le transport figure parmi les matières visées par l'harmonisation de l'OHADA²⁴. Spécifiquement sur la question du transport, seul le transport des marchandises fait l'objet de l'Acte uniforme relatif au contrat de transport de marchandises par route, adopté le 22 mars 2003 à Yaoundé au Cameroun.

Aux termes de l'article 10 du Traité, les actes uniformes sont directement applicables et obligatoires dans les Etats Parties nonobstant toute disposition contraire du droit interne, antérieure ou postérieure. Quant aux autres matières relevant du secteur du transport non couvertes par cet acte, elles restent exclusivement sous l'empire du droit interne des Etats Parties, ici du droit congolais. Il existe d'innombrables d'autres textes qui ne sont pas sans interférence dans le transport urbain. C'est le cas de l'assurance automobile obligatoire.

b. Les textes juridiques à portée provinciale en matière de transport

Les textes provinciaux sont de deux ordres: législatif et réglementaire. Il faut signaler qu'avant le régionalisme politique intervenu en 2006, qui distingue la compétence législative provinciale au profit de l'Assemblée provinciale et la compétence réglementaire du Gouverneur de province, la province (région) n'avait de compétence que réglementaire exercé par le Gouverneur de province, en l'absence d'un pouvoir législatif « régional ». Actuellement, l'Assemblée provinciale prend des édits, tandis que le Gouverneur de la ville agit par voie d'arrêté.

Certes, l'octroi par la Constitution d'une compétence en matière de transport, ici urbain, présente un avantage du fait de l'autonomie dont les provinces jouissent dans leur libre administration. L'administration est plus rapprochée de ses administrés au point d'adapter la législation aux conditions de vie de ces derniers. Toutefois, ce partage de compétences peut occasionner des inquiétudes. Nous en évoquons ci-dessous quelques cas.

Le premier cas concerne l'Arrêté n° 145/BGV/84 du 31 décembre 1984 rendant obligatoire dans un but de sécurité le port de l'extincteur par tout véhicule destiné au transport des personnes et des biens²⁵. Ce texte nous paraît illégal, à la limite superflu. En effet, la question du port de l'extincteur avait déjà été prise en compte au niveau national par l'Ordonnance n° 62-181 du 25 avril 1958 portant conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules affectés au transport des personnes²⁶. A l'article 28 de cette ordonnance, qui

23 J.O., n° spécial, 3 mars 2010, p.4. L'article unique de cette loi est ainsi libellé : « Est autorisée l'adhésion de la République Démocratique du Congo au traité du 17 octobre 1993 relatif à l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique ».

24 Article 2 du traité du 17 octobre 1993, *idem*.

25 J.O.Z., n° 23, 1er décembre 1985, p. 83.

26 *Les Codes Larcier*, Tome III vol 1 Droit économique et social, 2002, pp. 230 et ss.

est un texte légal²⁷, « Un extincteur d'incendie en bon état, d'une capacité en rapport avec le véhicule à protéger, doit être placé à portée du conducteur, à un endroit parfaitement visible et facilement accessible. Cette disposition n'est pas applicable aux voitures ».

Curieusement, et en contradiction avec ce dernier alinéa de l'article 28 qui exclut de manière explicite de son champ d'application les voitures, l'arrêté ci-examiné exige, en son article 1^{er} que tout véhicule destiné au transport rémunéré des personnes et des biens porte à son bord un extincteur, ignorant purement et simplement cette exemption « légale » faite aux voitures. Superflu en ce que son objet, le port de l'extincteur n'est pas une nécessité particulière de la Ville de Kinshasa. Il ne restait plus, pour l'autorité réglementaire, qu'à prendre des mesures d'application au lieu de « légiférer » sur la question.

Le second cas concerne l'Arrêté SC/019/BGV/DIV.EC.TC/ML/2000 du 9 février 2000 portant fixation du tarif des transports en commun et des courses en voiture taxi sur toute l'étendue de la ville de Kinshasa. Cet arrêté a été suivi par l'Arrêté n° SC/231/BGV/MIN/FINEC & TRACTA/2011 du 13 septembre 2011 portant fixation du tarif des transports en commun des personnes et des itinéraires officiels à parcourir sur toute l'étendue de la ville de Kinshasa. Le premier arrêté apparaissait très rigide et liberticide en ce qu'il interdisait toute négociation entre le transporteur et son client.

Son article 2 dispose : « Les tarifs doivent être obligatoirement affichés de façon permanente à un endroit apparent, à l'intérieur des voitures et cabines, soit sur une plaque émaillée, soit sous verre ou plastique transparent. Tout passager est invité à n'honorer que le tarif de transport fixé et ne peut en aucun cas le négocier ». Or en cette matière, la possibilité d'une négociation à la baisse du tarif au profit du client, compte tenu des données objectives comme la précarité du client acceptée par le transporteur, devrait être de mise. Le contrat entre ces deux personnes restant privé, cet arrêté porterait atteinte à la liberté du contrat. Une brèche devrait être laissée aux parties pour négocier autant que de besoin.

Bref, des caractères éparse, vétuste et général de ces textes ci-haut évoqués, s'impose la nécessité de leurs unification, harmonisation et adaptation dans le contexte actuel du transport urbain à Kinshasa. Le cadre constitutionnel et législatif s'y prête bien. L'ensemble des problématiques posées par le phénomène *Esprit de mort* trouverait, ne fût-ce qu'en partie solution dans une telle réglementation. La tâche revient à l'Assemblée provinciale de Kinshasa.

c. L'absence d'une catégorie juridique propre aux bus « Esprit de mort »

Avant de démontrer l'inexistence juridique d'une quelconque catégorie constituée par ce que l'on qualifie d' « Esprit de mort », il faut préciser qu'il s'agit en réalité là d'une appel-

27 Durant la période antérieure à 1960, les textes légaux comprennent les décrets royaux, les règlements, les arrêtés royaux, les arrêtés-lois, les ordonnances du Gouverneur général et les ordonnances législatives.

Le pouvoir législatif s'exerce collectivement par le Roi, le Parlement belge et le Gouverneur général dans la colonie (Les codes Larcier, *idem*, p. VII).

lation générique englobant des bus de type Mercedes des variantes 207, 208 et 209. En outre, le concept de bus ne connaît pas une définition légale ni réglementaire. Il faut ainsi un exercice à deux niveaux : rechercher à situer d'abord le concept de bus dans la réglementation routière, puis les bus « Esprit de mort ». Tâche *a priori* non concluante à ce second stade du raisonnement.

Le Décret du 7 janvier 1958 sur le transport de personnes par véhicules automobiles distingue quatre catégories de véhicules de transport, assurant respectivement les services publics d'autobus, les services d'autocar, les services taxis et les services spéciaux de transport par route. Ce texte ne fait pas de sous-catégories de sorte que la diversité actuelle des types de véhicules devrait exposer à un exercice d'interprétation et d'adaptation. Ce qui est sûr à ce niveau, c'est que les bus « Esprit de mort », en dépit de cette qualification péjorative et comme d'ailleurs les autres bus, répondent de cette catégorisation. Au regard des critères dégagés de l'article 1^{er} de ce Décret, tous les bus s'alignent comme services d'autobus en ce que d'une part, ils assurent les services réguliers de transport en commun de personnes effectués suivant un itinéraire ou un réseau et une périodicité déterminés, entre deux points ou en circuit, desservant des endroits désignés d'avance, et accessibles à quiconque moyennant paiement du prix du transport ailleurs.

D'autre part, et par un jeu d'exclusion, les bus ne répondent pas aux critères des trois autres catégories. Au point B de cet article 1^{er}, les services d'autocar assurent : 1° les transports rémunérés de personnes à caractère occasionnel prenant en charge et ramenant à un même endroit, au cours du même déplacement du véhicule, un groupe de personnes réunies en vue de la réalisation d'un programme commun fixé d'avance, et qui ne doublent pas les services publics de transport en commun; 2° les autres transports rémunérés de personnes voyageant en groupe, que le gouverneur général aura, par mesure générale, rangés dans cette catégorie.

Quant au point C, les services de taxi concernent les transports rémunérés de personnes par voitures automobiles pour six personnes ou moins, non compris le conducteur, mises à la disposition du public à un ou plusieurs points de stationnement déterminés et qui réunissent les conditions ci-après: 1° le service comporte la mise à la disposition de l'utilisateur de la voiture entière et non de places séparées; 2° le point de destination est fixé par l'utilisateur et non par le transporteur. Or les bus chargent plus de six personnes; ils ne sont pas mis entièrement à la disposition entière de l'utilisateur, sauf location particulière généralement pour le transport des biens; et ils ont des destinations préétablies par l'Hôtel de ville.

Enfin, au point D, les services spéciaux de transport par route sont constitués des transports rémunérés de personnes qui ne peuvent être rangés dans aucune des catégories précédentes et des services publics d'autobus dont la durée n'excède pas six mois.

Une autre classification est offerte par les arrêtés du Gouverneur surtout lors de la fixation des tarifs des courses. L'on remarque, par exemple, la distinction faite entre les taxis-bus, bus, Kimalu-malu, les fula-fula et les taxis²⁸. C'est là une « sous-catégorisation » des

28 Article 1^{er} de l'Arrêté SC/019/BGV/DIV.EC.TC/ML/2000, non publié au Journal officiel.

services d'autobus dans un souci de précision et d'adaptation dans le temps et l'espace de la législation de 1958. Si donc cette dernière distinction fait des bus, y compris ceux dits « Esprit de mort », autant que les « Esprit de vie », en dépit de l'absence de leur définition, elle n'en fait nullement une catégorie juridique singulière au sens du texte de 1958. D'ailleurs ces arrêtés fixent aussi les tarifs des services de taxis, qui n'assurent pas les services d'autobus.

Bref, ni au niveau de la loi ni à celui du règlement, les bus « Esprit de mort » n'ont constitué une catégorie assujetti à un régime juridique particulier. N'empêche toutefois qu'au vu du danger sociologique que représentent les bus « Esprit de mort », des mesures spécifiques (contrôle technique renforcé, régime d'autorisations ou d'importation plus drastique, etc.) soient prises concernant aussi bien leur mise en circulation que des mesures dissuasives à l'encontre de leurs conducteurs.

Ce qui pourrait passer par une consultation.

II. La consultation entre secteurs public et privé dans la réglementation du transport urbain à Kinshasa

La consultation des partenaires sociaux concernés par le secteur du transport s'offre comme une garantie plus sociologique que juridique. C'est une exigence de la bonne gouvernance qui fonde l'implication de différentes couches de la société dans la prise des décisions les concernant. Et précisément en matière du transport urbain par bus, notamment dans la fixation des tarifs de transport et de la taxe de stationnement, du contrôle technique des bus, etc, la consultation s'impose de plus en plus.

1. Les acteurs et domaines de la consultation en matière de transport urbain

La nature et le nombre des acteurs consultés par l'autorité urbaine dépendent généralement du domaine de la consultation. Ce sont en réalité les acteurs de la mise en œuvre de la législation routière urbaine, issus de différents groupes réunissant les pouvoirs publics et les usagers du secteur des transports par route. Il est d'ailleurs créé un cadre permanent, qui se réunit de manière occasionnelle, à la demande de l'autorité urbaine et en vue de recueillir les points de vue de différents intervenants concernant des décisions à prendre et, surtout, s'assurer de leur collaboration dans l'exécution prochaine desdites décisions.

Les matières concernées par la consultation sont principalement la fixation des tarifs du transport en commun et de la taxe de stationnement ainsi que la détermination des lignes et arrêts de bus.

La fixation des tarifs des courses font l'objet d'un arrêté du Gouverneur de la ville. Ces tarifs sont avant tout discutés au sein de la Commission tarifaire des transports urbains et font l'objet des recommandations, compte tenu principalement des variations (augmentation ou diminution) du prix du carburant à la pompe. Il a été arrêté à l'avance un barème dans le sens d'une modification des tarifs chaque fois que cette variation dépasse les 5%. Si

donc par principe une telle modification est acquise, il reste, le cas échéant, que les parties précisent les montants exacts desdits tarifs. Après seulement interviendra un arrêté du Gouverneur de la ville, lequel arrêté reprend généralement la référence à ces recommandations au titre de motifs.

Concernant les taxes, elles sont réglementées par l'Ordonnance-loi n° 13 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que leurs modalités d'application²⁹. Les règles de leur perception sont fixées par voies d'édits ou des décisions des organes délibérants, conformément à la législation nationale³⁰. Ces taxes sont la taxe spéciale de circulation routière, la taxe sur autorisation annuelle de transport inter urbain, la taxe péage ponts, routes d'intérêt provincial ou local, la taxe sur la numérotation des moyens de transport en commun et la taxe sur autorisation annuelle du transport urbain³¹.

Au sujet de la ville de Kinshasa, qui bénéficie en plus du statut de province, deux observations sont à dégager de la catégorisation faite par l'Ordonnance pré rappelée entre d'une part les taxes d'intérêt commun et celles spécifiques, et, d'autre part, entre les taxes spécifiques des provinces et celles des villes. D'abord, la ville de Kinshasa ne devrait taxer qu'une fois la taxe spéciale sur la circulation routière, alors qu'elle est commune à la province et à la ville. Ensuite, sa situation d'une ville n'est pas compatible conceptuellement avec la taxe sur autorisation annuelle de transport inter urbain, propre aux provinces. Elle devrait se contenter de la seule taxe sur autorisation annuelle de transport urbain.

Quid alors de la taxe de stationnement dont aucune formulation ne figure expressément dans la nomenclature de l'Ordonnance ci-haut rappelée? En d'autres termes, une province ou une ville peut-elle créer des taxes spécifiques compte tenu de ses spécificités propres?

La réponse paraît négative aux termes-mêmes des articles 2 alinéa 3 et 5 en ce que les taxes spécifiques à chaque province et entité territoriale décentralisée sont prélevées conformément à l'Annexe à cette Ordonnance-loi. En outre, le pouvoir reconnu à l'édit concerne les règles de perception et non de création de ces taxes. Ces règles sont fixées par l'Assemblée provinciale mais, l'article 1^{er} *in fine* insiste: conformément à la législation nationale. La création de cette taxe de stationnement est donc irrégulière et viole ainsi les droits des transporteurs. Par conséquent, la fixation de son montant voire sa réévaluation par le Gouverneur de la ville est irrégulière même si elle dépend plus largement de données de la politique économique de la ville ou de l'Etat de façon générale, moins encore après consultation d'autres partenaires.

Enfin, la détermination des lignes et arrêts de bus fait aussi l'objet de négociations entre l'Hôtel de ville de Kinshasa et ses partenaires du transport urbain. C'est, par exemple, l'objet du point 1 du Communiqué final de la séance de travail sur la situation de transports

29 J.O. n° spécial, 27 février 2013, pp. 1-8.

30 Art. 1^{er} al. 2 de l'Ordonnance n°13/001.

31 Respectivement les points 1.2.9; 2.1.3; 2.1.5; 1.6 et 1.10 de l'Ordonnance n°13/001, annexe.

dans la ville de Kinshasa du 23 avril 2010³². Pour parer au mauvais stationnement sur le Boulevard du 30 juin, les parties à cette séance ont rendu publics les arrêts devant lesquels les conducteurs doivent s'arrêter.

2. Les actes de consultation en matière de transport urbain

Nous distinguons ci-dessous l'arrêté du Gouverneur de la ville de Kinshasa, issu et sanctionnant les consultations, de l'acte de consultation *proprio motu*. Certes, l'article 37 de la Loi n°08/012 précitée dispose que les matières reprises aux dispositions des articles 203 et 204 de la Constitution autres que celles énumérées aux articles 35 et 36 de la même Loi ont un caractère réglementaire. Or les matières liées au transport urbain ci-haut prévues aux articles 203 et 204 ont toutes été énumérées telles quelles comme relevant du pouvoir législatif provincial. Ce qui fait normalement conclure au caractère simplement exécutoire des actes pris par le Gouverneur de la ville dans le domaine du transport urbain. Les arrêtés et autres mesures pris dans le domaine du transport urbain à Kinshasa par le Gouverneur de cette ville sont donc des mesures d'application des lois, ordonnances, arrêtés (de portée nationale) et édits en la matière.

La consultation consiste donc à associer les parties impliquées dans le secteur de transport dans la conception des mesures d'application par le Gouverneur de la ville de la législation sur ce secteur. Mais, qu'est-ce qui fonde alors cette consultation de différentes parties avant la décision du Gouverneur de la ville? Quelles sont la nature et la valeur de l'acte de consultation préparatif à l'arrêté?

Il s'agit sous ce point de chercher à situer l'organisation de telles séances de travail impliquant les usagers de la route dans la nomenclature ou les classifications des actes juridiques au point d'en dégager une force juridique. Ces séances sont coulées sous la forme de procès-verbal de réunion. Ainsi, les différents « actes » consacrant les conciliabules entre d'une part les pouvoirs publics et le milieu associatif privé, tant qu'ils n'ont pas une assise ou un fondement dans la loi, sont dépourvus de valeur juridique, faute de compétence en la matière. Ils sont à la limite considérés comme des facteurs de droit ou des sources matérielles des actes réglementaires qu'ils occasionnent, ici les arrêtés et autres décisions du Gouverneur de la ville.

Du point de vue du droit, l'autorité urbaine n'est pas tenue par une telle consultation, sinon pour des raisons morales et compte tenu des exigences de la bonne gouvernance. Le procès-verbal de consultation ne saurait servir de fondement à une quelconque action en justice en contestation de l'acte réglementaire y consécutif. En effet, l'acte réglementaire existe en dépit d'une référence implicite dans son exposé des motifs à un tel acte (procès-verbal) qui garde son caractère sociologique, mais préparatoire à un acte juridique.

Toutefois, il faut distinguer ces actes sociologiques « préparatoires » d'une autre catégorie d'actes que constituent des protocoles d'accord (infra) qui sont des contrats entre l'ad-

32 Texte inédit.

ministration et des administrés. Cette dernière catégorie est formée d'actes juridiques à part entière, donc susceptibles d'engendrer des effets de droit. Ce sont des accords généralement conclus dans le cadre de la mise en œuvre de la législation sur le transport urbain.

B. La mise en œuvre de la réglementation du transport urbain par bus à Kinshasa

Le souci de l'efficacité du secteur de transport a amené le législateur à faire appel à une multitude de fonctionnaires et agents publics afin de couvrir ce vaste champ. Ces agents se sont vu attribuer des prérogatives diverses. Ils cohabitent avec d'autres agents relevant du secteur associatif privé dont le rôle reste non négligeable dans le contexte surtout de la défense de leur commerce et des droits des consommateurs. Sur le plan institutionnel, le Ministère provincial ayant le transport³³ dans ses attributions reste la principale autorité organisatrice des transports urbains au niveau de la ville de Kinshasa. Dans la mise en œuvre, la recherche des atouts et des limites en vue de la proposition de perspectives se fait à travers le rôle qu'y joue chaque acteur.

I. Le rôle des acteurs publics

En général, la mission des agents relevant du secteur public consiste à rechercher, à constater et à poursuivre les comportements récalcitrants dans le secteur du transport. Nous apprécions ci-dessous le rôle assigné, mais également réellement joué par différentes institutions publiques impliquées dans le secteur du transport routier à Kinshasa. Le grand reproche reste la diversité de ces services, qui est de nature à créer des risques de conflits de compétences et à multiplier des cas d'empiètements des prérogatives dévolues aux uns et aux autres³⁴. Nous nous réservons d'évoquer le rôle des services des renseignements communément appelés « Bureau 2 »³⁵.

1. La police nationale congolaise – Police de circulation routière (PCR)

La Police est la gardienne du maintien de l'ordre public et de la sécurité des personnes et de leurs biens. De par les missions lui confiées par la Constitution, elle joue un grand rôle pour permettre aux citoyens de vaquer à leurs occupations paisiblement. Les missions de la Police nationale dans le domaine du transport relèvent de ses missions ordinaires, consistant à prévenir les troubles à l'ordre public, à constater les infractions, d'en rassembler les preuves, d'en rechercher les auteurs et de les déférer aux autorités compétentes³⁶.

33 L'appellation varie très souvent. Actuellement, il s'agit du Ministre de Transports, Tourisme, Culture et Arts du Gouvernement provincial de Kinshasa.

34 *Roger Massamba Makela*, Droit économique congolais, Kinshasa-Bruxelles, 2006, p. 185.

35 « Bureau 2 » est le service des renseignements de la Police Nationale Congolaise.

36 Article 15 de la Loi n° 11/013.

Les articles 184 de la Constitution et 6 de la Loi n° 11/013 du 11 août 2011 sur la police nationale disposent que la Police nationale est soumise à l'autorité civile locale et est placée sous la responsabilité du ministère qui a les affaires intérieures dans ses attributions. C'est donc un service public déconcentré en ce que tous ses démembrements relèvent exclusivement du pouvoir central, mais reste concernée par le régionalisme actuel en RDC.

La sécurité routière, des voies de communication et de transport étant une des missions ordinaires de la Police³⁷, il y a au sein de celle-ci une partie du personnel dont la mission est de réguler la circulation routière. Elle est appelée Police de Circulation Routière(PCR), qui est une branche spécialisée ayant pour mission de faire respecter les dispositions du Code de la route par les usagers de la route. Cette PCR assure sa mission sur l'ensemble du territoire national, particulièrement dans la ville de Kinshasa. Compte tenu de la croissance du charroi automobile, doublée de l'indiscipline des conducteurs, la PCR reste très sollicitée³⁸.

Quelques pratiques malencontreuses et abus imputés aux agents de la police de circulation routière dans la mise en œuvre de la législation du transport routier nous amènent à soutenir un renforcement du pouvoir des autorités provinciales à l'endroit des policiers exerçant dans la ville de Kinshasa.

D'abord, le fait pour le Commissaire provincial de la Police de la ville de Kinshasa d'interdire en 2014 la circulation en ville (commune de la Gombe) des bus de marque Mercedes 207, les fameux « Esprit de mort », dénote d'un excès de pouvoir voire d'une usurpation de pouvoir par une autorité simplement exécutive en cette matière. Il a fallu un rappel à l'ordre du Gouverneur de la Ville de Kinshasa, autorité réglementaire, pour anéantir cette mesure d'interdiction, du reste verbale.

En effet,

(e)n démocratie, toutes les décisions en matière de politique sont arrêtées ou entérinées par des fonctionnaires civils élus par le peuple ou nommés par les élus. Cette exigence s'applique aussi aux questions relatives à la sécurité et aux affaires militaires. En principe, l'armée et les autres forces de sécurité en tant qu'administration ne doivent pas être impliquées dans les décisions relatives aux politiques gouvernementales...le contrôle civil doit se soucier de subordonner l'appareil sécuritaire à des contraintes constitutionnelles et juridiques.³⁹

37 Article 16 point 5 de la Loi n° 11/013.

38 ASADHO, Rapport sur les tracasseries routières à Kinshasa du 23 août 2013, <http://cymimeboya.blogspot.com/2013/10/rapport-sur-les-tracasseries-routieres.html>, lu le 15 janvier 2015.

39 CESA, « Contrôle démocratique du secteur de la sécurité », Séminaire pour Hauts Responsables Programme, Washington DC, 2004, pp 12-13, repris par Anne-Marie Nsaka Kabunda, « La réforme de la Police nationale congolaise et la contribution des partenaires internationaux », in *Librairie Africaine d'Etudes Juridiques*, vol. 6, p. 150.

Il en est de même de certaines « sanctions » créées et pratiquées de fait à l'encontre de certains, lesquelles grossissent le nombre des tracasseries routières décrites. Or, il est de législation en vigueur qu'

(e)n cas d'infraction aux dispositions du présent décret ou des règlements pris en exécution de celui-ci, les officiers de police judiciaire et les agents de l'administration chargés de surveiller l'exécution de ces dispositions peuvent retenir le véhicule aux frais, risques et périls du conducteur et des personnes civilement responsables, jusqu'à ce qu'il ait été renoncé expressément à poursuivre le transport de personnes en cours ou que toute disposition ait été prise pour que le transport puisse se poursuivre en conformité des prescriptions légales et réglementaires. A cet effet, lesdits officiers de police judiciaire et agents de l'administration peuvent contraindre le conducteur à conduire le véhicule à l'endroit qu'ils désignent.⁴⁰

S'orientant dans la même logique, l'article 133 point 1 du Code de la route dispose:

Les véhicules dont la circulation ou le stationnement, en infraction aux dispositions du présent Code ou aux règlements de police, compromettent la sécurité des usagers de la route, la tranquillité ou l'hygiène publique, l'esthétique des sites et paysages classés, à la conservation ou l'utilisation normale des voies ouvertes à la circulation publique et de leurs dépendances, notamment par des véhicules de transport en commun, peuvent être immobilisés, mis en fourrière, retirés de la circulation et, le cas échéant, aliénés ou livrés à la destruction.

L'immobilisation est l'obligation faite au conducteur d'un véhicule, en cas d'infraction prévue à l'article 136 du Code de la route, de maintenir ce véhicule sur place ou à proximité du lieu de constatation de l'infraction, en se conformant aux règles relatives au stationnement⁴¹. Par contre, la mise en fourrière est le transfert d'un véhicule en un lieu désigné par l'autorité administrative en vue d'y être retenu jusqu'à décision de celle-ci, aux frais du propriétaire⁴².

Curieusement, l'on observe depuis un temps des pratiques non prévues par aucun texte. Il s'agit par exemple du fait pour les policiers de procéder à la crevaisson des pneus des véhicules sur la voie publique pour violation des dispositions du Code de la route. Certes ce procédé peut présenter des effets dissuasifs pour les conducteurs des véhicules récalcitrants, mais il contraste avec le principe de la légalité des peines, donc au droit des citoyens de circuler librement. C'est que la police crée là des peines non prévues par la loi. D'ailleurs ces actes en eux-mêmes sont constitutifs d'infractions. Il s'agit des actes de destruction méchante punie par le Code pénal congolais.

40 Décret du 7 janvier 1958, art 18.

41 Art. 134 point 1 du nouveau Code de la route.

42 Art. 142 du nouveau code de la route.

D'autres types de tracasseries sont traduits par l'ONG Association Africaine de Défense des Droits de l'Homme (ASADHO) qui rapporte ce qui suit :

Malgré le bon travail qu'elle (la Police) fait, les Policiers de Circulation Routière sont mal payés, ce qui fait qu'ils sont très vulnérables à la corruption et ils inventent toutes sortes de mauvaises pratiques possibles pour obtenir l'argent auprès des usagers de la route. Dans ce contexte même le contrôle des documents de bord ne serait fait que dans le but de rançonner les paisibles usagers de la route. Pour certains usagers de la route, que tu aies les documents de bord ou pas, tu es obligé de donner au moins 500 FC, soit 0,55 USD, aux éléments de la Police de Circulation Routière pour éviter tout dérangement. Parmi les mauvaises pratiques, vous avez celles qui consistent à « arracher et détruire les plaques d'immatriculation des usagers de la route qui ne donnent pas l'argent ou qui n'obéissent à leur ordre », « crever les pneus du véhicule des usagers récalcitrants à l'aide d'une planche sur laquelle il y a des clous » ; « arracher les documents de bord des véhicules de certains usagers sans aucune raison plausibles ».⁴³

Ce mauvais comportement de certains policiers a conduit à des accidents et à des pertes en vies humaines. C'est le cas des policiers qui se disputent le volant d'un véhicule en marche avec un conducteur qui ne se soumet pas à leurs ordres. Souvent ces genres d'incidents ont occasionné des accidents mortels pour le policier, le conducteur et/ou les passagers. Il y a lieu de relever, à l'inverse, que certains policiers ont déjà perdu la vie ou ont déjà été victimes des atteintes à l'intégrité physique à cause des voies de fait dont les conducteurs ou les passagers ont fait usage contre eux.

Il y a aussi le fait de mettre des contraventions imaginaires à charge des usagers de qui ils veulent obtenir de l'argent. Ainsi, la corruption des policiers de roulage prend plusieurs formes. C'est le cas du paiement des amendes sans quittance, recourant au système *Solola bien*⁴⁴ pour payer une amende moins élevée entre les mains du policier sans exiger la quittance. Une amende payée dans ces conditions n'entre jamais dans la caisse de l'Etat.

Toutes ces mauvaises pratiques constituent de la tracasserie policière⁴⁵. Elles font penser que la police n'est pas toujours perçue comme un service public, mais plutôt comme la force publique, entraînant ainsi une relation difficile entre la police et la population⁴⁶. Or le degré de respect de la mission de la police, qui reste d'attribution, joue un rôle important dans cette relation, droits de l'homme oblige.

43 *Mbasu* est un instrument avec des clous tranchants, fabriqué et utilisé par la police de roulage pour crever les pneus des véhicules qui tentent d'échapper à leurs tracasseries.

44 Traduite littéralement cette phrase qui provient de lingala signifie « parler correctement ». Mais son vrai sens est « trouver un arrangement à l'amiable ».

45 *ASADHO*, rapport, op cit, p. 1.

46 Lire *Anne-Marie Nsaka Kabunda*, op cit, pp. 150-151.

Pour éviter ce genre d'abus de pouvoir, il serait intéressant pour l'autorité urbaine d'avoir une véritable mainmise sur la police de roulage afin d'éviter les débordements. Et le meilleur contrôle serait assuré, à notre avis, dans un véritable partenariat entre l'autorité urbaine et le commissariat provincial de la police nationale, mais un partenariat respectueux de la subordination du second à la première.

En sus, il s'impose une formation permanente des policiers, au-delà des critères objectifs d'admission dans la police routière, notamment le niveau d'études et les exigences éthiques. Cette formation devrait insister sur la protection et la promotion des droits de l'homme, l'exigence de l'amélioration des rapports d'avec les usagers du secteur du transport,⁴⁷ etc.

2. La Commission nationale de prévention routière (CNPR)

L'Ordonnance n° 78-478 du 26 décembre 1978 porte institution de la Commission nationale de prévention routière, rattachée au Département des Transports et Communications. Elle a pour mission

*de proposer au conseil exécutif (gouvernement) une politique concertée de prévention routière et d'assurer la coordination de toutes les études et actions sectorielles pour une meilleure sécurité sur l'ensemble du réseau national.*⁴⁸

Elle est donc d'obédience nationale, mais reste représentée en province par un fonctionnaire permanent qui est rattaché à la direction régionale des transports et Communications⁴⁹. Elle est ainsi un service public déconcentré.

Il est prévu que la direction des relations extérieures de la CNPR ait

des contacts avec les organismes et services tant nationaux qu'étrangers qui s'occupent de près ou de loin de la sécurité routière pour recueillir toutes les informations susceptibles d'être exploitées à la direction des études dans le but d'accroître la sécurité routière; elle veille spécialement à ce que ces organismes réalisent effectivement leur mission d'accroître la sécurité routière; il s'agit notamment des travaux publics pour ce qui est des installations des signaux routiers, et des gendarmes pour tout ce qui a trait à leurs équipements; elle devra demeurer en contact avec les usagers de la route dans leur milieu naturel et professionnel pour leur fournir l'information et l'éducation routières.

C'est donc à ce titre que la CNPR est associée à la mise en œuvre de la réglementation routière à Kinshasa.

47 *Idem*, p.149.

48 Article 2 de l'Ordonnance n°78-478 du 26 décembre 1978, JOZ, n°2, 15 janvier 1979, p. 22.

49 Article 19 de l'Arrêté CAB/TRANSCOMS/409/007/81 du 28 février 1981 portant fonctionnement de la Commission nationale de prévention routière, J.O.Z, n°7, 1^{er} avril 1981, p. 31.

3. Le rôle des parquets et des juridictions

La justice est aussi un domaine qui relève exclusivement du pouvoir central. C'est un service déconcentré. Elle constitue la soupape de sécurité pour les affaires tant publiques que privées. L'organisation de la circulation routière donne généralement lieu à des situations litigieuses qui sont de la compétence des parquets et juridictions de la République. C'est un atout majeur de la protection des droits de divers usagers de la route. C'est que chacune des instances judiciaires est à même de connaître, selon la compétence lui reconnue, des faits litigieux advenues à l'occasion du transport des personnes et des biens.

Il en est ainsi des infractions au Code de la route (contraventions). D'autres infractions plus générales comme les lésions corporelles, l'homicide involontaire, etc. entrent en ligne de compte. Par ailleurs, les tribunaux de Kinshasa sont particulièrement mis à contribution en cas de litige concernant différents protocoles advenus entre l'Hôtel de ville de Kinshasa et les autres partenaires impliqués⁵⁰. Ce rôle paraît indirect et *bureaucratique*, comparative-ment aux autres agents publics, qui eux, sont de terrain avec les acteurs privés.

Toutefois, la complexité du transport des personnes et des biens, fût-il urbain, qui dépasse le cadre du seul code de la route, pour intéresser d'autres domaines du droit, exigerait une spécialisation des instances judiciaires compétentes. Certes, la diversité de régimes juridiques consécutifs à la nature des contrats de transport est un atout certes, mais elle devrait aller avec la volonté de créer de juridictions spécialisées, avec des magistrats qualifiés à cet effet.

II. Le rôle des acteurs privés impliqués dans le secteur du transport urbain à Kinshasa

Ce sont des associations corporatives qui défendent principalement les intérêts de leurs membres, mais participent activement à la mise en œuvre de la réglementation du service public du transport. Généralement, l'Hôtel de ville de Kinshasa conclut avec divers organismes privés des protocoles d'accord en vue de l'accompagner dans la mise en œuvre de la législation routière. Ce sont des contrats mixtes, étant donné qu'ils mettent aux prises une personne publique (la Ville de Kinshasa) et un ou des organismes privés.

1. Les associations des transporteurs

L'Association des propriétaires des véhicules à Kinshasa est la principale association du côté des transporteurs, qui participent aux pourparlers et, de ce fait, participent à la mise en œuvre de la réglementation routière.

50 Voir par exemple l'article 10 du Protocole d'accord du 17 avril 2002 entre l'Hôtel de ville de Kinshasa et l'ACCO, *infra*.

2. Les associations de consommateurs du service de transport

L'Association des Consommateurs du Congo est la principale association des consommateurs, dont les membres présentent la particularité d'être indéterminés. C'est au fait la défense des intérêts de l'ensemble de la population congolaise, en l'occurrence de Kinshasa. Il est plusieurs pratiques préjudiciables aux passagers en général, et ceux des bus en particulier que ces associations se chargent de dénoncer. Il s'agit de diverses tracasseries dont les passagers sont des victimes collatérales comme la crevaision des pneus des véhicules, les arrestations intempestives des chauffeurs, les embouteillages, la hausse irrégulière du tarif du transport, etc.

La pratique dite de demi-terrain⁵¹ à Kinshasa constitue à titre illustratif une atteinte quotidienne aux droits des usagers de la route. C'est une forme de tracasserie de la population qui expose à une courte analyse. En effet, l'article 4 de l'Arrêté SC/019/BGV/DIV.EC.TC/ML/2000 du 9 février 2000 portant fixation du tarif des transports en commun et des courses en voiture taxi sur toute l'étendue de la ville de Kinshasa dispose que

Les arrêts et terminus sont ceux fixés par l'autorité urbaine chargée de la délivrance des autorisations de transport. Les sectionnements des parcours fixés sont prohibés. Interdiction formelle est faite aux conducteurs de modifier ou de raccourcir à leur convenance l'itinéraire tracé sous peine de sanctions pénales.

C'est ce que l'article 8 de l'Arrêté du Gouverneur de la ville du 13 septembre 2011 traduit clairement lorsqu'il adopte les expressions vulgaires correspondantes à ces pratiques: « interdiction de *demi-terrain, abonnés ou solola bien* ». Ce dernier article a l'avantage d'être pragmatique en incorporant dans la réglementation routière ces pratiques et appellations de la rue, propres à Kinshasa, sans toutefois en donner de définition exacte.

Curieusement, traitant de cette pratique récurrente, le Communiqué final du 23 avril 2010 sus visé se limite à considérer, à juste titre, que cette pratique relève de la compétence de la Division Urbaine des Transports, laquelle est priée de s'en charger⁵², alors qu'on connaît bien qu'elle est défaillante voire complaisante. L'on reconnaît en outre que les consommateurs ou usagers de la route ne sauraient compter sur la bonne foi des chauffeurs ni des propriétaires des véhicules, en réalité bénéficiaires de cette pratique tant décriée. Il appartient à l'autorité, service public oblige, de s'assumer, au besoin d'impliquer les usagers ou consommateurs du transport urbain en les incitant d'œuvrer aux côtés de la Division Urbaine aux fins de traquer les chauffeurs récalcitrants. Il suffirait, par exemple, de proposer une sorte de prime au prorata du nombre de dénonciations faites.

51 Cette pratique consiste pour les chauffeurs de fragmenter la course normale et réglementaire en adoptant des trajets plus courts, curieusement et très souvent au même tarif, pour gagner ainsi plus d'argent qu'il ne l'aurait eu en respectant le trajet normal.

52 Point 6 du Communiqué final de la séance de travail sur la situation de transport dans la ville de Kinshasa du 23 avril 2010, inédit.

3. L'Association des Chauffeurs du Congo « ACCO Asbl »

L'ACCO a obtenu la personnalité civile par l'Ordonnance n°79/183 du 6 juillet 1979. Outre la défense des intérêts corporatifs, et ce qui nous intéresse le plus ici, elle a pour objectifs entre autres

de veiller à l'application et au respect strict de la réglementation en matière de trafic routier et des assurances » et d' « assurer une prestation comme établissement d'utilité publique d'intérêt général notamment en aidant l'Etat à recouvrir (sic) certaines redevances dues au trésor public, de la sensibilisation, de la réparations éventuelles de certaines infractions routières...⁵³

Cette association apparaît comme un intervenant majeur dans la mesure où la circulation sur les routes de la ville de Kinshasa serait difficile compte tenu de l'indiscipline, du manque de bon sens et du non-respect du Code de route par les conducteurs⁵⁴, dont elle a en charge la défense. Ce qui entrainerait beaucoup d'accidents et pertes en vies humaines.

Ainsi, la sensibilisation reste le moyen le plus usité par l'ACCO en cette matière. Elle fait l'objet de protocoles d'accord entre elle et certains services publics dont l'Hôtel de Ville de Kinshasa sur la vignette, la salubrité, documents de bord, la perception de la taxe de parking ou le contrôle technique des véhicules. Il en est ainsi du Protocole d'accord relatif aux modalités de collaboration sur la perception de la taxe de stationnement du 17 avril 2002 où l' « Hôtel de ville de Kinshasa confie à l'Association des Chauffeurs du Congo la mission de sensibiliser les chauffeurs assujettis à la taxe de stationnement dans les parkings publics dues à la ville ». Il lui confie même l'identification des parkings et des lignes existant (sic) dans la ville de Kinshasa et de faire rapport à l'autorité urbaine, prérogatives dévolues à la Division Urbaine des Transports et Communications. Ce qui dénote de la faiblesse de cette dernière. L'ACCO a droit à une rétribution hebdomadaire de 10% du montant des taxes perçues en rémunération des services rendus.

Il en est de même de la Société nationale d'Assurances (SONAS) qui associe l'ACCO concernant les documents d'assurance obligatoires à tenir par tout transporteur.

L'ACCO sensibilise aussi les chauffeurs contre le mouvement de grève déclenchée ou projetée, généralement en réplique aux tracasseries dont ils sont victimes. C'est le sens du Communiqué final de la séance de travail sur la situation de transport dans la ville de Kinshasa du 23 avril 2010 ayant réuni autour et sous la direction du Ministre Provincial de Transports, Tourisme, Culture et Arts, toutes les parties impliquées dans le secteur du transport dans cette ville : le Ministère provincial des Finances, Economie, Commerce et Industrie, Petites et Moyennes Entreprises (IPMEA), la SONAS, l'ACCO, la CNPR et l'Assem-

53 Article 5 e) et h) des Statuts de l'Association des chauffeurs du Congo « ACCO Asbl », J.O.R.D.C., n° du 15 mai 2008, p. 56 (55-66).

54 ASADHO, Rapport, op cit, point B 1.

blée provinciale de la Ville de Kinshasa (APVK)⁵⁵. Concernant la grève des chauffeurs annoncée pour le 26 avril 2010, l'ACCO l'a simplement annulée, invitant ses membres à la stricte observance de cette annulation⁵⁶.

Quant à la sensibilisation contre la pratique de corruption des agents publics, l'ACCO se trouverait impuissante devant la familiarité avérée entre les chauffeurs et lesdits agents. Certains automobilistes, surtout les chauffeurs de transport en commun, recourent à un autre système très répandu à Kinshasa et appelé *mbote ya likasu*⁵⁷. C'est que, même sans que l'agent l'exige formellement, le chauffeur glisse quelques billets aux mains de l'agent de circulation. Ce qui, aux yeux de l'ACCO, enlèverait, faute de contrainte, le caractère de tracasserie dans la plupart des cas. L'on comprendrait un raisonnement corporatif, enclin à défendre les intérêts de ses membres. Mais l'ordre public n'est-il pas troublé du fait de telles perceptions de fond non prévues par aucun texte en la matière? L'ACCO qui se veut « police secrète de l'Etat », comme d'ailleurs tout autre intervenant dans le secteur de transport, devrait parachever cette mission en dénonçant ces cas qui frise la corruption (morale) et la concussion.

Conclusion

Les pouvoirs publics (l'Etat et ses démembrements territoriaux) ont dépassé le rôle traditionnel de régulateur et d'incitateur vers celui d'entrepreneur dans le transport public. La conséquence logique est, non seulement la prise en compte du management privé dans les affaires publiques, mais aussi et surtout l'imbrication d'acteurs publics et privés pour la réussite de ce pari d'intérêt avant tout public. La cohabitation des secteurs public et privé paraît comme une nécessité et en même temps un atout juridique et socio-politique. L'Etat de droit exige la participation des gouvernés dans la gestion de la chose publique. Toutefois, la prépondérance de l'Etat réside en son double rôle de régulateur et d'entrepreneur, au même titre que les privés dont les droits sont autant consacrés. D'où la nécessité de concilier les deux pôles d'intérêts.

Les atouts majeurs de la réglementation actuelle du transport urbain à Kinshasa, dans le contexte du régionalisme politique en RDC, restent principalement l'existence des textes applicables à chaque type de transport, dont les bus qualifiés d'*Esprit de mort* qui ne constituent nullement une catégorie juridique à part, la clarification de compétences en la matière et la prise en compte de différents partenaires dans la mise en œuvre des décisions ainsi prises. Voilà pourquoi le pouvoir provincial est fondé et devrait s'employer à clarifier da-

55 Communiqué final de la séance de travail sur la situation de transport dans la ville de Kinshasa du 23 avril 2010, inédit.

56 Point 1 a) du Communiqué final, *idem*.

57 Pratique consistant à laisser régulièrement de l'argent, entre 500 et 1000 FC, aux policiers qui sont dans les grands carrefours, pour s'éviter tout dérangement, voir *ASADHO*, Rapport, op cit, point B 2.

vantage et harmoniser une réglementation vieille et éparse, d'une part et veiller à son application conséquence d'autre part.

Concernant justement ce dernier volet, la crise qui sévit depuis des années en RDC est fondamentalement une crise des institutions publiques qui ne savent pas assurer les services de base aux populations locales. La crise de l'Etat touche tous les secteurs, principalement les services de sécurité dont la Police nationale congolaise. D'où notre proposition d'accroître le contrôle de l'autorité politique provinciale et/ou urbaine sur les différents services impliqués dans la mise en oeuvre de la législation sur le transport urbain. Ne fut-ce qu'un droit de suspension par le Gouverneur de la ville des autorités policières provinciales, à défaut d'une décentralisation de la Police, donnerait un pouvoir de sanction sur la hiérarchie policière de son entité. Ce qui est déjà un atout au profit du Gouverneur face aux autres services, qui eux, sont décentralisés.

Bref, de la situation générale du pays caractérisée par la faiblesse voir l'absence de l'autorité de l'Etat. Il faut ajouter aussi le fait que les populations congolaises n'exigent pas un comportement exemplaire de la part de tous les fonctionnaires, principalement de la Police nationale congolaise. Les populations s'accommodent avec ce genre d'antivaleurs.

Indications bibliographiques

Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo, J.O.R.D.C., n° spécial, 5 février 2011.

Loi organique n° 11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise.

Loi n° 78-022 du 30 août 1978 portant Code de la route, J.O.Z., n°1, 1^{er} janvier 1979.

Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, J.O.R.D.C., n° spécial, 31 juillet 2008.

Loi n° 10/002 du 11 février 2010 autorisant l'adhésion de la République Démocratique du Congo au traité du 17 octobre 1993 relatif à l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique, J.O.R.D.C., n° spécial, 3 mars 2010.

Ordonnance-loi n° 13/001 du 23 février fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que leurs modalités de répartition, J.O.R.D.C., n°spécial, 27 février 2013.

Ordonnance n° 78-478 du 26 décembre 1978 portant institution de la Commission nationale de prévention routière, J.O.Z., n° 2, 15 janvier 1979.

Ordonnance n° 79/183 du 6 juillet 1979 portant octroi de la personnalité civile à l'Association des Chauffeurs du Congo « ACCO/ASBL », Statuts modifiés, J.O.R.D.C., n° 10 du 15 mai 2008.

Arrêté n°CAB/TRANSCOMS/409/007/81 du 28 février 1981 portant fonctionnement de la Commission nationale de prévention routière, J.O.Z., n° 7, 1^{er} avril 1981.

- Arrêté n° 145/BGV/84 du 31 décembre 1984 rendant obligatoire dans un but de sécurité le port de l'extincteur par tout véhicule destiné au transport des personnes et des biens, J.O.Z, n°23, 1er décembre 1985.
- Arrêté n° SC/231/BGV/MIN/FINEC & TRACTA/2011 du 13 septembre 2011 portant fixation du tarif des transports en commun des personnes et des itinéraires officiels à parcourir sur toute l'étendue de la ville de Kinshasa, non publié au Journal officiel.
- Arrêté n° SC/019/BGV/DIV.EC.TC/ML/2000 du 9 février 2000 portant fixation du tarif des transports en commun et des courses en voiture taxi sur toute l'étendue de la ville de Kinshasa, non publié au Journal officiel.
- Les Codes Larcier*, Tome III vol I Droit économique et social, 2002.
- Les Codes Larcier*, Tome II, Droit pénal, 2010.
- Anne-Marie Nsaka Kabunda, « La réforme de la Police nationale congolaise et la contribution des partenaires internationaux », in *Librairie Africaine d'Etudes Juridiques*, vol. 6, pp 137-156.
- Centre d'Etudes sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), Etude sur les obstacles juridiques au développement des nouveaux services de transport, [http ://WW.WW.certu.fr](http://WW.WW.certu.fr)
- Eric Mestrallet et Nicolas Bertrand, « Les transports », Master ATDL 2009-2010, https://www.google.com/url?q=http://crdt.univ-reims.fr/CRDT3/files/groud_Les_transports_mestrallet_bertrand.doc&sa=U&ei=WD9CVaraHey57gbquYH4CQ&ved=0CBQQFjAA&usg=AFQjCNF2tWebfZJs9cMHJL6U70kN4-71Bg, lu le 15.1.2015.
- Godard X., « Quel modèle de transports collectifs pour les villes africaines? (Cas de Brazzaville et Kinshasa), Transports collectifs, pp. 41-57, www.politique-africaine.com/numeros/pdf/017041.pdf, lu le 15.1.2015.
- Jean-Michel Kumbu ki Ngimbi, *Législation en matière économique*, Manuel d'enseignement, Kinshasa, 2013.
- Roger Massamba Makela, *Droit économique congolais*, Kinshasa-Bruxelles, 2006.
- Protocole d'accord du 17 avril 2002 entre l'Hôtel de ville de Kinshasa et l'Association des Chauffeurs du Congo (ACCO) relatif aux modalités de collaboration sur la perception de la taxe de stationnement, inédit.
- Communiqué final de la séance de travail sur la situation de transport dans la ville de Kinshasa du 23 avril 2010, inédit.
- ASADHO, Rapport sur les tracasseries routières à Kinshasa du 23 août 2013, <http://cymimeboya.blogspot.com/2013/10/rapport-sur-les-tracasseries-routieres.html>, lu le 15 janvier 2015.