

LA REDEVABILITÉ DES POUVOIRS PUBLICS DANS LES TEXTES JURIDIQUES

Introduction

**Jean-Michel KUMBU
ki NGIMBI**, Professeur
à la faculté de Droit
de l'Université de
Kinshasa.
jmkumbu@gmail.com

Évoquer la question de la redevabilité en soi est très salulaire dans une société ordonnée dans laquelle des êtres vivent avec d'autres (Mitsein in der Welt). En effet, la démocratie représentative exige que tous ceux qui sont investis d'une responsabilité rendent compte à tous les niveaux¹.

La redevabilité est aujourd'hui une exigence qui s'impose à l'administration publique, aux pouvoirs publics. Ce ne serait donc pas œuvre inutile que de s'interroger sur pareille redevabilité dans notre pays. Car la République démocratique du Congo a choisi la démocratie représentative comme mode de gestion politique, système opté en droit congolais pour assurer la transparence et la bonne gouvernance. Le besoin de rendre compte n'est donc plus à démontrer.

Avant de passer en revue quelques textes qui organisent la redevabilité des pouvoirs publics, il sied de clarifier les concepts qui sous-tendent notre réflexion.

1. Contenu sémantique des expressions « redevabilité » et « pouvoirs publics »

1.1. Redevabilité

La redevabilité désigne la qualité d'être redevable. S'agissant des pouvoirs publics, la redevabilité se définit comme étant l'obligation de rendre compte de l'exercice d'une autorité. Elle traduit le besoin des citoyens de se procurer l'opportunité de voir et de dire si les responsables de la gestion des entités publiques ont utilisé les ressources disponibles de façon transparente. Elle est un moyen par lequel le pouvoir est exercé de façon responsable.

La mise en place de la redevabilité dans l'administration peut être appréciée à travers la volonté

1 Mohamed OULD ABDEL VETAH, présentant l'expérience de la redevabilité publique en Mauritanie l'a souligné.

politique affichée par les pouvoirs publics pour l'inscrire dans la réalité quotidienne des services publics mais aussi à travers les niveaux de responsabilité qu'elle concerne et les instruments qui permettent de lui donner un contenu crédible. C'est le cas des textes juridiques qui renferment, même de manière implicite, les traces de cette exigence.

La redevabilité est l'un des piliers fondamentaux d'une bonne gouvernance dans la mesure où il ne saurait y avoir de développement sans un Gouvernement caractérisé par la compétence, l'intégrité, l'obligation de rendre compte (Accountability²) et une large participation aux décisions.

Il s'agit davantage de restaurer la bonne pratique de la culture de redevabilité. Comme le souligne le Président Burundais, « nous devons promouvoir une nouvelle mentalité et un nouveau comportement dans l'Administration publique orientés vers la culture de la redevabilité ». Dans le même sens, comment se réjouir de l'existence des textes sur la redevabilité, si innombrables soient-ils, lorsqu'on n'a pas la culture des textes et davantage de leur respect. C'est en famille déjà, et non seulement quand on occupe une parcelle de responsabilité, que chacun est appelé à se familiariser à la culture de la redevabilité, déjà dans les moindres entreprises.

La redevabilité dont il est question ici est celle des pouvoirs publics.

1.2. Les pouvoirs publics

L'expression « pouvoirs publics » désigne le Gouvernement et l'ensemble des services chargés de l'administration d'un État ou d'une collectivité territoriale. Elle peut aussi désigner plus spécifiquement telle ou telle administration³. Cette notion ne s'applique que dans le cadre d'un État de droit, à l'intérieur d'un territoire délimité par des institutions, dans les domaines politique, judiciaire, économique ou social. Ces institutions sont gérées par des autorités compétentes qui représentent les pouvoirs publics et bénéficient d'un pouvoir réglementaire parfois important. Elles déterminent et conduisent l'action politique.

Il a été souligné que les pouvoirs, sans distinction, sont l'émanation de la volonté générale ; tous viennent du peuple, c'est-à-dire de la nation⁴. Cette expression « pouvoirs publics » est synonyme de l'administration, de l'autorité politique, du Gouvernement et autre corollaire. En d'autres termes, c'est l'ensemble des autorités pouvant imposer des règles aux citoyens.

Ces autorités, lorsqu'elles se retrouvent dans un régime démocratique, deviennent tacitement contraintes à rendre compte de temps en temps à la population qui les a placées dans la classe dirigeante, qui leur a donné

2 The fact of being responsible for what you do and able to give a satisfactory reason for it, or the degree to which this happens. Synonymes : responsibility, liability, answerability.

3 www.toupie.org/Dictionnaire/Pouvoirs_publics.htm consulté le mercredi 06/03/19, 16h50.

4 Emmanuel Joseph SEYES (1748-1836) dans son premier projet de déclaration des droits, 20-21 juillet 1789.

mandat, même si aucun texte ne le prévoit expressément puisque la démocratie est un système dans lequel l'ensemble de la société peut participer à tous les niveaux au processus de décision et en exercer le contrôle⁵.

Les pouvoirs publics en RD Congo comme dans plusieurs autres pays se répartissent en trois classes, à savoir : le législatif ou le parlement, l'exécutif ou le Gouvernement ainsi que le pouvoir judiciaire. Ces classes ont dans leur composition des personnes qui les représentent. C'est le cas du ministre qui représente le Gouvernement ou le parlementaire pour le législatif.

Dans le secteur minier congolais, le Président de la République en tant que première institution de l'État et le ministre des mines qui est l'autorité de tutelle dudit secteur en collaboration avec ses collègues dont les ministres des finances, du budget, du plan, du portefeuille, constituent ainsi les pouvoirs publics.

Quoiqu'existant déjà dans la démocratie représentative, système opté en droit congolais pour assurer la transparence et la bonne gouvernance, la redevabilité des pouvoirs publics est organisée par différents textes juridiques nationaux pour contraindre ces derniers à rendre compte durant toute leur vie dans la classe dirigeante.

Nous en épinglerons quelques-uns.

a. La Constitution

Dans l'exposé des motifs de la Constitution de la République démocratique du Congo, il est épinglé la question de garantir la bonne gouvernance⁶.

Il faut noter de manière générale la volonté politique de la Constitution de la République démocratique du Congo d'inscrire la redevabilité dans la sphère de la gestion politique. Les actes réglementaires que signe le Président de la République dans les matières relevant du Gouvernement ou sous gestion ministérielle sont couverts, par le contre-seing du Premier-ministre qui endosse la responsabilité devant l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement, sous l'impulsion du Premier-ministre, demeure le maître de la conduite de la politique de la Nation, il est cependant comptable de son action devant l'Assemblée nationale qui peut le sanctionner collectivement par l'adoption d'une motion de censure. L'Assemblée nationale peut en outre mettre en cause la responsabilité individuelle des membres du Gouvernement par une motion de défiance (Art.146 et 147).

Réunis en congrès, l'Assemblée nationale et le Sénat ont la compétence de déférer le Président de la République et le Premier ministre devant la Cour constitutionnelle, notamment pour haute trahison et délit d'initié (Art.164 et 165).

5 BOUTROS Boutros-Ghali, L'Interaction Démocratie et Développement : rapport de synthèse, document de programme et de réunion, publié en France en 2003 par l'UNESCO, p. 9.

6 Exposé des motifs, loi n° 11/2002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo, 2006.

Par ailleurs, tout en jouissant du monopole du pouvoir législatif et de contrôle du Gouvernement, les Parlementaires ne sont pas au-dessus de la loi ; leurs immunités peuvent être levées et l'Assemblée nationale peut être dissoute par le Président de la République en cas de crise grave et persistante avec le Gouvernement.

L'obligation de déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement est bien rappelée à l'article 99 de la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 alors que l'article 98 dispose que durant leurs fonctions, le Président de la République et les membres du Gouvernement ne peuvent, par eux-mêmes ou par personne interposée, ni acheter ni acquérir d'aucune façon, ni prendre un bien qui appartient au domaine de l'État, des provinces ou des entités territoriales décentralisées. L'article 99 assortit de sanction le défaut de déclaration du patrimoine endéans les trente jours, à savoir que la personne concernée est réputée démissionnaire.

L'article 178, alinéa 1^{er}, dispose qu'il est institué en République démocratique du Congo une Cour des comptes.

La Cour des comptes contrôle dans les conditions fixées par la loi, la gestion des finances de l'État, des biens publics ainsi que les comptes des provinces, des entités territoriales décentralisées et des organismes publics. Elle publie, chaque année, un rapport remis au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement. Le rapport est publié au Journal Officiel.

b. Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques

L'État, en tant que puissance publique, a besoin des moyens pour réaliser ses divers objectifs d'ordre politique, sécuritaire, économique, social. Pour ce faire, il a mis sur pied des mécanismes de tout genre, reposant sur les finances publiques et plusieurs autres systèmes financiers pourvoyeurs des recettes publiques. Les finances publiques s'occupent du volet financier de l'action de l'État. En fait, elles sont un point de passage obligé de presque toute politique économique et sociale⁷.

L'expression « finances publiques » désigne l'ensemble des éléments qui se rapportent aux budgets des différentes administrations publiques (État au sens large)⁸. Les finances publiques sont la science de la couverture des dépenses publiques par les ressources fiscales, non fiscales, le crédit-bail, l'emprunt. Elles sont une matière régie par les constitutions successives de la République démocratique du Congo.

7 Paul LÖWENTHAL, *Économie et finances publiques, principes et pratiques*, Bruxelles, De Boeck, 1996, p. 3

8 Jean-Yves CAPUL et Olivier GARNIER, *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*, Paris, Hatier, 2008, p. 27.

Aux termes de l'article 110 de la loi sur les finances publiques, toutes les Administrations et tous les services publics, y compris les projets émergeant du budget du pouvoir central, sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités dans le compte général du trésor ouvert auprès du caissier de l'État, sauf disposition expresse d'une loi de finances (Art.112 ss).

Il est prévu pour cela un contrôle administratif a priori des opérations budgétaires de dépenses du pouvoir central. Ce contrôle est assuré par le contrôleur budgétaire.

Le contrôle juridictionnel est prévu par les articles 123 et suivants. La Cour des comptes est, aux termes des dispositions de l'article 180 de la Constitution, chargée de contrôler les comptes de tous les services du pouvoir central. Elle vérifie *a posteriori* sur pièces et, en cas de besoin, sur place, la régularité des opérations exécutées aussi bien par l'ordonnateur que par le comptable public, en matière de recettes, de dépenses et de trésorerie retracées dans la comptabilité du pouvoir central. Elle publie, chaque année, un rapport remis au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement.

Le contrôle parlementaire est un contrôle politique prévu par l'article 127. C'est cette logique qui justifie la loi sur la reddition des comptes.

Le régime des sanctions est prévu par les articles 128 et 131.

Les articles 123 à 136 s'appliquent *mutatis mutandis* à la gestion des finances des provinces et des entités territoriales décentralisées.

c. Loi n°18/001 du 09 mars 2018 portant Code minier modifiant et complétant la loi n°007/2002 du 11 janvier 2002

Le chapitre trois (III) qui traite de la procédure d'octroi des droits miniers ou de carrières et de délivrance des titres miniers et des carrières pose en son article 32 le principe de la transparence des procédures.

L'article 33, quant à lui, dispose que le Gouvernement, par le truchement du ministre, soumet à l'appel d'offres, ouvert ou restreint, les droits miniers et de carrières portant sur tout gisement étudié, documenté ou éventuellement travaillé par l'État, à travers ses services.

En effet, l'appel d'offres, selon la loi relative aux marchés publics (LRMP), est la procédure par laquelle l'autorité contractante choisit, sans négociation avec les candidats, l'offre économique la plus avantageuse, évaluée sur base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats et exprimés en terme monétaire⁹.

En sus de ce texte, le Gouvernement congolais est contraint de publier tout ce qu'il reçoit des entreprises œuvrant dans les secteurs extractifs, en

⁹ Article 20 de la loi n° 10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics (LRMP), 51^e Année, numéro spécial.

l'occurrence le secteur minier, pour que le résultat soit comparé avec ceux publiés préalablement par lesdites entreprises sur base des principes et critères de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives, ITIE en sigle.

L'ITIE est une initiative mise en œuvre en vue de la promotion de la bonne gouvernance dans la gestion des ressources naturelles afin que celles-ci contribuent à la lutte contre la pauvreté et au développement durable. Elle vise à développer la transparence des pays producteurs par la communication régulière des revenus tirés des activités extractives. La RD Congo a eu à intégrer le programme en 2005 et a accepté de se conformer à ses exigences¹⁰.

Il existe depuis 2011 en RD Congo le Décret n°11/26 du 20 mai 2011 portant obligation de publier tout contrat ayant pour objet les ressources naturelles. Le prescrit de l'article 2 du texte susmentionné exige au ministre ayant les mines dans ses attributions de publier tout contrat conclu entre l'État ou une entreprise du portefeuille et un ou plusieurs partenaires privés nationaux ou étrangers, de droit privé ou public, et ayant pour objet de recherche, l'exploitation ou l'exportation d'une des ressources naturelles définies à l'article 1^{er} du Décret.

Le Code minier combiné à son règlement d'application, la norme ITIE de 2016 ainsi que le Décret de 2011 sont les trois textes juridiques dans le secteur minier qui contraignent ainsi les pouvoirs publics en qualité de Président de la République et du Gouvernement de rendre compte publiquement, dans le dessein d'instaurer la transparence dans les industries extractives, la bonne gouvernance et de lutter contre les actes mafieux donnant naissance à la corruption.

En somme, nous disons que les mines demeurent le secteur le plus important de l'économie congolaise. De ce fait, les autorités appelées à gouverner ledit secteur doivent rendre compte régulièrement à la population qui est dirigée par un système démocratique exigeant la transparence et la bonne gouvernance à tous les niveaux pour qu'enfin le peuple congolais tire grand profit de ce secteur et espère l'essor du développement de son territoire.

d. Décret-loi n°017/2002 du 03/10/2002 portant Code de Conduite de l'Agent Public de l'État

Il est fait état dans le préambule du Décret-loi susmentionné de la nécessité de doter la RD Congo d'un Code de Conduite de l'Agent Public de l'État, susceptible de moraliser la gestion de la chose publique.

L'article 1^{er} du Décret-loi définit tour à tour l'Agent public de l'État comme toute personne qui exerce une activité publique de l'État et/ou rémunérée par ce dernier ; la compétence professionnelle comme l'aptitude d'un

¹⁰ Secrétariat International de l'ITIE, *La Norme ITIE 2016*, 15 février 2016, p. 27.

Agent Public de l'État à accomplir personnellement et consciencieusement toutes les obligations qui, en vertu de ses fonctions ou de son mandat, sont imposées par les lois et règlements ; l'éthique professionnelle comme l'ensemble des valeurs morales et les principes déontologiques qui guident le comportement, les attitudes et les agissements de l'Agent Public de l'État dans l'exercice de ses fonctions ou de son mandat.

L'article 2 du Décret-loi rappelle son objet :

- Préciser les règles de conduite en matière d'intégrité morale et d'éthique professionnelle ;
- Aider l'Agent Public de l'État à respecter ces règles ;
- Favoriser l'amour du travail et la bonne gestion de la chose publique ;
- Lutter contre les antivaleurs dans les milieux professionnels.

L'article 4 du Décret n°16/020 du 16 juillet 2016 fixant les statuts d'un Établissement public dénommé « Observatoire de Surveillance de la Corruption et de l'Éthique Professionnelle », en sigle OSCEP, appliquant l'article 9 du Décret-loi portant Code de Conduite de l'Agent Public de l'État, donne mission à l'observatoire de recevoir de l'Agent public de l'État, à son entrée en fonction, annuellement, durant l'exercice et au terme de sa carrière ou de son mandat, la déclaration de ses avoirs et dettes personnels, et de ceux de sa famille immédiate.

Par famille immédiate, on entend le ménage tel que défini par l'article 443 du Code de la famille, à savoir les époux, leurs enfants non mariés à charge, ainsi que tous ceux envers qui les époux sont tenus d'une obligation alimentaire, à condition que ces derniers demeurent régulièrement dans la maison conjugale et soient inscrits au livret de ménage. La séparation de fait ne met pas fin à l'existence du ménage.

Conclusion

Il y a certes beaucoup d'autres lois dans lesquelles peuvent se retracer des signaux forts de l'impératif de redevabilité, de bonne gouvernance et de transparence. Mais si les différents acteurs n'ont ni la culture des textes ni celle de leur respect, alors tout l'édifice est appelé à s'écrouler. Comment peut-on par exemple se sentir obligé de rendre compte à quelqu'un qu'on a acheté ? Devrait-on acheter les voix de ses électeurs si on a vraiment comme objectif de les servir ? La corruption ne brise-t-elle pas la chaîne de redevabilité ? Cet aspect des choses constitue une autre problématique à laquelle on peut consacrer d'autres réflexions. ■