

LES LIMITES DES TEXTES JURIDIQUES EN MATIÈRE DE REDEVABILITÉ

Introduction

Jean KEBA KANGODIE,
Avocat près la
Cour d'Appel du
Kongo central.
Directeur en Charge
de la protection des
victimes / Association
Africaine de Défense
des Droits de l'Homme
(ASADHO).
jeankeba@gmail.

Depuis la mise en application de la Constitution 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 du 18 février 2006, la République démocratique du Congo est à sa troisième législature. À la suite de la dérive observée dans l'exercice des mandats publics, des élus nationaux et provinciaux ainsi que des détenteurs des pouvoirs publics dans différents secteurs de la vie nationale, les voix se sont levées pour dénoncer le manque de redevabilité observée dans le chef de ces derniers.

Dans le présent exposé, nous allons tenter de voir la place qu'occupe l'exigence de la redevabilité dans les textes juridiques de la République démocratique du Congo pour essayer de comprendre l'attitude des mandataires publics vis-à-vis des citoyens.

La redevabilité est un concept d'origine anglaise qui vient du terme anglais "accountability" tantôt assimilé à la responsabilité tantôt à la reddition des comptes. Elle ouvre l'obligation de rendre compte et de sanctionner. La redevabilité peut être verticale ou horizontale suivant les cas. Elle peut être directe, c'est-à-dire que les responsables publics rendent directement compte aux citoyens de leurs actes de gestion ; ou indirecte, lorsque ces derniers rendent compte de leurs actes de gestion aux représentants des citoyens.

La redevabilité, lorsqu'elle est utilisée par les citoyens, recouvre un ensemble d'acceptions très variées qui peuvent dans certains cas être contradictoires :

- La redevabilité comme un mécanisme d'information des autorités publiques renvoie à la reddition des comptes, au bilan des actions... ;
- la redevabilité est d'abord entendue comme un mécanisme d'information des autorités

publiques envers les citoyens. Dans ce cas, il s'agit d'une démarche qui va des porteurs de responsabilité vers les détenteurs de droits ;

- La redevabilité comme un mécanisme de participation citoyenne est un des moyens pour les citoyens de participer à la vie publique dans un esprit de participation citoyenne aux côtés des autorités publiques locales ou nationales ;
- La redevabilité comme un mécanisme d'interpellation, de revendication... De ce point de vue, elle est perçue comme un moyen d'interpeller les autorités locales, provinciales ou nationales sur des dysfonctionnements des institutions, sur les défis de la vie sociale, économique et politique ;
- La redevabilité comme un moyen de contrôle, d'audit, est perçue comme un outil de contrôle de l'action publique, dans une logique d'audit, de comparer ce qui a été réalisé par rapport aux prévisions, contrôle pouvant déboucher sur des sanctions, qu'elles soient administratives, judiciaires ou politiques.

De tous ces points de vue, la redevabilité des responsables publics peut se faire en amont, pendant ou en aval de tout programme ou action publique.

Quelle est la place de la redevabilité dans les textes juridiques de la République démocratique du Congo ?

La République démocratique du Congo regorge d'une panoplie de textes juridiques que nous ne saurions examiner intégralement dans le cadre de cette conférence, pour faire ressortir la place que y occupe la redevabilité de pouvoirs publics. Nous allons juste nous limiter à la recherche de la redevabilité des pouvoirs publics dans la Constitution, qui est la loi fondamentale au point que les leçons à tirer pourront être élargies à d'autres textes juridiques non directement abordés dans cet exposé.

La Constitution du 18 février 2006 affirme dans son exposé des motifs ce qui suit : « ... la présente Constitution réaffirme le principe démocratique selon lequel, tout pouvoir émane du peuple en tant que souverain primaire »¹.

Est-ce que la Constitution et les lois de la RD Congo font de la redevabilité des pouvoirs publics vis-à-vis des citoyens une exigence ?

1. La redevabilité dans la Constitution de la RD Congo

Chaque texte juridique a toujours deux parties. D'une part, l'esprit du texte, qui permet de comprendre la motivation profonde et le choix opéré par le législateur ainsi que le fond de la matière qu'elle règle. D'autre part, la lettre qui est le corps même du texte avec ses différentes dispositions.

1 *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, numéro spécial du 05 février 2011, p. 81.

- Dans l'esprit de la Constitution

Quelle est la place réservée par la philosophie du Constituant de 2006 à la redevabilité des pouvoirs et responsables publics dans la Constitution de la République démocratique du Congo ?

La lecture du préambule de cette dernière nous fait constater qu'aucun paragraphe de ce texte ne fait mention, de manière expresse et claire, du concept redevabilité ou d'un concept équivalent à celui-ci, pour faire de la redevabilité des responsables publics vis-à-vis des citoyens une préoccupation de ses rédacteurs.

Dans ce préambule, les rédacteurs déplorent l'injustice et autres maux qui continuent de ruiner le pays sans lever une option claire tendant à voir les responsables de cet état des choses rendre compte aux citoyens. Pour dire que dans son esprit, la Constitution n'a pas fait allusion et, encore moins intégré la redevabilité des responsables publics vis-à-vis des citoyens dans ses options fondamentales. Cet esprit peut déjà nous aider à comprendre la problématique du déficit de redevabilité des responsables publics en RD Congo.

Est-ce pour autant que cette constitution ne favorise pas la redevabilité des responsables publics et la participation citoyenne ? Dans son corps, il existe néanmoins quelques dispositions qui peuvent permettre aux citoyens, d'exiger la redevabilité des pouvoirs et responsables publics.

- Dans la lettre de la Constitution

Quelques dispositions de la Constitution peuvent être mises à profit pour exiger la redevabilité directe ou indirecte des pouvoirs publics vis-à-vis des citoyens. Les dispositions de l'article 5 de la Constitution servent de fondement à cette exigence de la redevabilité.

Article 5 de la constitution alinéa 1^{er} :

« La souveraineté nationale appartient au peuple. Tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants ».

Cette disposition limite l'exercice direct du pouvoir par le citoyen à travers la participation au référendum et aux élections. Alors que la conséquence logique de la cession ou délégation de cette souveraineté aux mandataires publics serait de recevoir de ces derniers, les comptes ou la justification de leurs différentes actions liées à l'exercice du mandat reçu des citoyens souverains primaires.

Néanmoins, sur base de cette disposition, chaque citoyen est fondé en tant que souverain primaire et détenteur de la souveraineté, à exiger des comptes aux responsables publics à tous les niveaux : local, provincial et national. Et ce malgré plusieurs difficultés qui peuvent être rencontrées en pratique pour cet exercice suite à la faiblesse de certains textes en cette matière.

En dehors de cette disposition constitutionnelle qui fonde le citoyen à exiger la redevabilité des pouvoirs et des mandataires publics dans la gestion de la chose publique, plusieurs autres dispositions de la constitution ci-dessous se prêtent à cette exigence.

2. Les fondements et limites de la redevabilité dans les textes juridiques

2.1. Le fondement de la redevabilité des pouvoirs et responsables publics dans la Constitution de la RD Congo

Le concept redevabilité peut revêtir plusieurs sens. Nous allons ici uniquement nous intéresser à la redevabilité sociale qui couvre : l'obligation de rendre compte, le droit de demander des comptes, la responsabilité des pouvoirs publics, la sanction et la participation des citoyens à la gestion de la chose publique.

2.1.1. Quel est le fondement et le contour de la redevabilité des pouvoirs publics vis-à-vis des citoyens ?

Ce fondement et le contour de la redevabilité des pouvoirs et mandataires publics se situent à plusieurs niveaux :

- **Dans l'appartenance de la souveraineté aux citoyens**

Les dispositions de l'article 5 de la Constitution qui viennent d'être citées ci-dessus déterminent les rapports devant exister entre le citoyen et les animateurs de différentes institutions publiques qui exercent le mandat public.

Le citoyen, étant le souverain, délègue son pouvoir ou charge les responsables publics de la mission de gérer la chose publique en son nom et pour son compte.

La Constitution et les lois de la République déterminent les compétences et les missions dévolues à toutes les institutions publiques et, partant, les compétences et limites de leurs animateurs.

La redevabilité de celles-ci vis-à-vis du souverain primaire est une conséquence logique qui découle du mandat reçu. Et le citoyen est fondé à demander des comptes à tout responsable public ou de demander des sanctions à l'égard de ceux qui se seront rendus coupables des faits de mauvaise gestion ou d'abus quelconques.

- **Dans le mandat public**

Les responsables publics tiennent leurs mandats du peuple directement ou indirectement à travers les élections. Les fonctionnaires publics le tiennent de la loi et sont régis par un statut spécifique. En tant que mandataires, tous les responsables publics sont tenus de rendre compte

au mandant qui est le citoyen, souverain primaire, si nous devons nous en tenir à la définition du contrat de mandat en droit civil.

À moins que les mandataires publics de la RD Congo aient un chèque en blanc, tous doivent être redevables de leurs charges respectives.

- **Dans l'exercice du droit à la participation à la gestion de la chose publique ou participation citoyenne**

L'article 13 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples² prévoit le droit de tous les citoyens à prendre part à la direction des affaires publiques de leur pays. La RD Congo qui a ratifié cette Charte a consacré dans les dispositions de l'article 215 de la Constitution³, le principe moniste qui reconnaît la primauté des dispositions de ce texte sur les lois nationales.

- **Dans l'engagement de l'État à mettre en œuvre les droits fondamentaux des citoyens**

Aux termes des dispositions de l'article 3 de pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels ainsi que l'article 1 de la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples, les États signataires se sont engagés à assurer le droit égal qu'ont l'homme et la femme au bénéfice de tous les droits énumérés dans ces trois instruments juridiques internationaux et régionaux. De ce fait, ils sont redevables de ces droits et les citoyens peuvent leur demander des comptes à cet effet.

L'article 215 de la Constitution : « Les traités et accords internationaux régulièrement conclus ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie ».

2.1.2. Quel est le contour de cette redevabilité ?

La redevabilité des pouvoirs et responsables publics porte sur :

- la planification de ce qu'ils comptent faire (pourquoi, comment, quand, avec quoi, par qui et où ?) ;
- l'exécution de ce qu'ils font (pourquoi, comment, quand, avec quoi, par qui et où ?) ;
- le résultat auquel ils sont parvenus (pourquoi, comment, quand, avec quoi, par qui, où avec quels enseignements ?) ;

2 Article 13 point 1 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples : « Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, et ce, conformément aux règles édictées par la loi ».

3 Article 215 de la Constitution de la RD Congo : « Les traités et accords internationaux régulièrement conclus ont dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie ». Cette disposition de la constitution fait que chaque citoyen a le droit d'invoquer et d'exiger devant les autorités congolaises le respect de toute disposition des traités ratifiés par la RD Congo.

- le droit des citoyens de disposer d'un mécanisme de communication entre eux et avec l'administration publique, afin de plus de transparence en vue de faciliter la participation des citoyens dans la gestion des affaires publiques.

Certaines dispositions dans les textes juridiques de la RD Congo donnent une ouverture à la redevabilité des pouvoirs publics vis-à-vis des citoyens. Mais la réalité de cette dernière dans la vie publique demeure une préoccupation majeure pour la participation citoyenne à la gestion de la chose publique. Quelles sont les limites à la redevabilité dans les textes juridiques ?

2.2. Les Limites liées à l'esprit même de la Constitution

Comme souligné *supra*, chaque texte juridique a un esprit qu'on appelle exposé des motifs ou préambule qui exprime la volonté et les orientations du législateur. Cet esprit aide, en cas des difficultés de compréhension ou d'interprétation des dispositions de la constitution, de comprendre ce que le législateur a voulu dire.

Le préambule de la Constitution du 18/02/2006 telle que modifiée à ce jour, qui est le résultat de compromis de Sun City, ne fait pas de la redevabilité des responsables publics vis-à-vis des citoyens, une exigence.

Il devient quasiment impossible en cas des difficultés de faire recours à cette partie du texte de la Constitution pour situer ou interpréter la pensée du constituant sur l'exigence de la redevabilité sociale des pouvoirs vis-à-vis des citoyens. Certains risquent même de conclure que cette redevabilité n'est pas une exigence constitutionnelle.

2.3.1. Les limites liées à l'absence de mécanismes et de sanction relative à la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles

L'article 27 de la Constitution déclare : « Tout Congolais a le droit d'adresser individuellement ou collectivement une pétition à l'autorité publique qui y répond dans les trois mois. Nul ne peut faire l'objet d'incrimination sous quelque forme que ce soit pour avoir pris pareille initiative ».

Cette disposition est une arme ou un moyen à la disposition du citoyen pour demander des explications voir même des comptes aux responsables publics. Bien que peu connues, ces dispositions sont utilisées par certains citoyens qui ont adressé des pétitions à certaines autorités qui, dans la majorité des cas, n'ont pas été suivies d'effet. Et ce, en violation des dispositions de l'article 27 précité.

Aucune sanction n'est prévue contre les responsables qui ne donnent pas de suite à cette exigence de la redevabilité. Ce qui constitue un handicap sérieux pour le citoyen en quête de l'exigence de la redevabilité sociale.

L'article 99 de la Constitution prévoit ce qui suit : « Avant leur entrée en fonction et à l'expiration de celle-ci, le Président de la République et les membres du Gouvernement sont tenus de déposer devant la Cour constitutionnelle, la déclaration écrite de leur patrimoine familial, énumérant leurs biens meubles, y compris actions, parts sociales, obligations, autres valeurs, comptes en banque, leurs biens immeubles, y compris terrains non bâtis, forêts, plantations et terres agricoles, mines et tous autres immeubles, avec indication des titres pertinents.

Le patrimoine familial inclut les biens du conjoint selon le régime matrimonial, des enfants mineurs et des enfants, mêmes majeurs, à charge du couple.

La Cour constitutionnelle communique cette déclaration à l'administration fiscale.

Faute de cette déclaration, endéans les trente jours, la personne concernée est réputée démissionnaire.

Dans les trente jours suivant la fin des fonctions, faute de cette déclaration, en cas de déclaration frauduleuse ou de soupçon d'enrichissement sans cause, la Cour constitutionnelle ou la Cour de cassation est saisie selon le cas.

Cette disposition, bien que pertinente, n'offre pas au citoyen la possibilité d'exercer son contrôle et de demander des comptes aux gestionnaires publics qui s'enrichissent scandaleusement à l'occasion de leur accès aux charges publiques.

Les citoyens qui dénoncent souvent l'enrichissement illicite et sans cause dans un temps record des mandataires publics ne disposent pas de mécanismes appropriés pour accéder au contenu de ces déclarations et demander des comptes aux déclarants des patrimoines.

2.3.2. Les limites liées au régime des immunités des poursuites en faveur des responsables publics

Les immunités dont jouissent certains responsables publics ne facilitent pas la redevabilité de ceux-ci vis-à-vis de la société et des citoyens. Nous citons à titre d'exemple, le cas des députés nationaux soupçonnés de corruption par la DGI pour avoir, en complicité avec les responsables de l'administration fiscale, tenté de minorer les recettes budgétaires, dont la levée des d'immunités des poursuites avait été demandée par le Procureur Général de la République. Le refus de l'Assemblée Nationale de lever les immunités parlementaires n'avait pas permis au PGR d'engager les poursuites pour corruption contre ceux-ci. Ce qui les a fait échapper à la sanction et à leur devoir de redevabilité.

L'échange de correspondance entre le cabinet du Président de la République et le Premier ministre relativement à la mise à la disposition de la justice du ministre des affaires foncières suspendu, le refus de ce dernier invoquant les dispositions de l'article 166 alinéa 2 de la Constitution⁴ en est une autre illustration.

2.3.3. Les limites liées à la disponibilité et l'accès à l'information publique

Pour exiger la redevabilité des responsables publics, les citoyens ont besoin des données ou de l'exacte information sur la vie publique.

Les dispositions de l'article 24, alinéa premier de la Constitution prévoient le droit d'accès à l'information pour chaque citoyen.

Cependant, l'exercice de ce droit devient hypothétique en l'absence d'une loi spécifique qui définit et organise les mécanismes spécifiques devant faciliter la mise à disposition de l'information pour le citoyen.

L'initiative de la Société Civile tendant à voir le Parlement adopter la loi relative à l'accès à l'information a été bloquée.

2.3.4. Limites du contrôle parlementaire et de la redevabilité des membres de l'exécutif devant le parlement

Le Parlement a, entre autres missions, le contrôle du Gouvernement, des entreprises du portefeuille de l'État, des établissements et des services publics. Pour ce faire, il dispose de plusieurs possibilités d'actions : question orale, question écrite avec ou sans débat, question d'actualité, les auditions, les missions d'enquête⁵, ... Ces actions aboutissent souvent à des recommandations adressées au Gouvernement ou aux services et entreprises publics visés.

4 Article 166 de la Constitution : « La décision de poursuites ainsi que la mise en accusation du Président de la République et du Premier ministre sont votées à la majorité des deux tiers des membres du Parlement composant le Congrès suivant la procédure prévue par le Règlement intérieur. La décision de poursuites ainsi que la mise en accusation des membres du gouvernement sont votées à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale suivant la procédure prévue par le Règlement intérieur. Les membres du gouvernement mis en accusation, présentent leur démission ».

5 Article 100 de la Constitution : « Le pouvoir législatif est exercé par un Parlement composé de deux Chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat.

Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, le Parlement vote les lois. Il contrôle le Gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et les services publics ».

Article 138 de la Constitution : « Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, les moyens d'information et de contrôle de l'Assemblée nationale ou du Sénat, sur le Gouvernement, les entreprises publiques, les établissements et services publics sont : 1. la question orale ou écrite avec ou sans débat non suivie de vote ; 2. la question d'actualité ; 3. l'interpellation 4. la commission d'enquête ; 5. l'audition par les Commissions.

Ces moyens de contrôle s'exercent dans les conditions déterminées par le Règlement intérieur de chacune des Chambres et donnent lieu, le cas échéant, à la motion de défiance ou de censure conformément aux articles 146 et 147 de la présente Constitution ».

Le caractère non contraignant des recommandations adressées par le Parlement au Gouvernement fait que la majorité de celles-ci est ignorée par le destinataire sans être inquiété.

Le contrôle parlementaire n'obéit pas à des principes clairs pour garantir l'effectivité de la redevabilité. Il est non transparent et est devenu un fonds de commerce pour les parlementaires et une source d'enrichissement illicite.

L'absence d'obligation pour le bureau de l'Assemblée nationale de transmettre les conclusions des commissions d'enquêtes parlementaires au PGR pour des poursuites éventuelles ne garantit pas la sanction à l'encontre des responsables publics.

2.3.5. Absence d'obligation de redevabilité pour les parlementaires vis-à-vis de leurs électeurs

En tant que représentants du peuple, les parlementaires doivent rendre compte à leurs électeurs relativement à l'exercice de leur mandat.

Cependant, la Constitution et les lois de la RD Congo ne définissent pas le mécanisme devant obliger les élus de rendre compte à leurs électeurs de tous les actes qu'ils posent durant l'exercice de leur mandat électif. L'obligation pour le député de séjourner dans sa circonscription électorale pendant les vacances parlementaires n'est pas accompagnée de celle de la redevabilité vis-à-vis des électeurs.

Les électeurs sont tenus d'attendre les prochaines élections pour régler les comptes à leurs électeurs qu'ils ne savent pas sanctionner au cours de l'exercice de leur mandat.

2.3.6. Absence de mécanisme de redevabilité des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature et des Magistrats vis-à-vis des citoyens

Les dispositions de l'article 149 alinéa 3 de la Constitution : « La justice est rendue sur l'ensemble du territoire national au nom du peuple ».

Ceci revient à dire que toutes les décisions judiciaires engagent le peuple car c'est en son nom qu'elles sont prononcées. Et pourtant le même peuple est très critique vis-à-vis des décisions judiciaires rendues à tous les niveaux par les juridictions congolaises. Le cas de décisions relatives au contentieux électoral des dernières élections en est une illustration.

Est-ce que ces magistrats qui décident au nom du peuple congolais lui sont redevables ?

La loi fondamentale ne prévoit pas de quelle manière et par quel mécanisme le magistrat ainsi que l'institution qui le gère doivent être redevables vis-à-vis de celui-ci.

Bien que les audiences, des Cours et Tribunaux soient publiques et que les Magistrats peuvent être poursuivis sur le plan disciplinaire devant le Conseil Supérieur de la Magistrature, les citoyens se plaignent de la

manière dont la justice est rendue en son nom. Dans ce sens, la redevabilité du CSM reste un défi majeur. Le magistrat est susceptible de sanction pour faute disciplinaire entendu comme tout manquement aux devoirs, à l'honneur ou à la dignité de ses fonctions⁶. Et non du manque de redevabilité.

Le caractère secret de l'instruction pré juridictionnelle prive au citoyen au nom duquel la justice est rendue, du droit de savoir la manière dont les magistrats s'acquittent de leur devoir dans les dossiers importants qui intéressent la nation, comme c'est le cas ailleurs. L'exemple du rapport d'enquête dans le dossier de l'ingérence russe dans les dernières élections américaines aux USA peut être une illustration de la redevabilité de la justice vis-à-vis des citoyens.

Nous avons en RD Congo plusieurs enquêtes sur les dossiers importants ouverts à la demande du public dont l'issue n'est jamais donné à ce même public. Une réforme du système judiciaire s'impose pour rendre les magistrats redevables vis-à-vis des citoyens

Les lois électorales et, sur l'organisation et le fonctionnement des partis politiques qui facilitent l'accès au mandat public, ne contiennent pas de dispositions relatives à la redevabilité des candidats aux différents scrutins sur les listes des partis politiques.

Une fois élus à différents postes de responsabilités, les bénéficiaires du scrutin exprimés n'ont pas de comptes à rendre à leurs partis politiques qui les avaient alignés et, ces partis ne sont pas non plus redevables vis-à-vis des électeurs.

En guise de conclusion, la redevabilité des responsables publics en RD Congo reste à la fois un défi de gouvernance et de la participation citoyenne à relever. Il n'existe pas une culture de redevabilité dans le chef des responsables publics à différents niveaux de responsabilités. La faiblesse des textes légaux renforce et favorise le manque de redevabilité.

La Société Civile a un rôle très important à jouer à cet effet. Pour ce faire, elle doit travailler pour :

- L'adoption de la loi sur le référendum devant faciliter la consultation préalable des citoyens sur toutes les questions importantes de la vie nationale ;
- Relancer le plaidoyer relatif à l'adoption de la loi relative à l'accès à l'information publique ;
- Sensibiliser les citoyens sur leur droit à exiger des autorités publiques et, de tous ceux qui agissent en leur nom, des comptes et d'exercer le contrôle citoyen ;
- De travailler pour la réforme du système judiciaire congolais afin de rendre les magistrats et le Conseil Supérieur de la Magistrature redevables vis-à-vis des citoyens. ■

6 Article 46 du statut des magistrats.