



FACULTÉ DE DROIT

Revue générale de Droit et interdisciplinaire

Fondée en 2018

Vol. 2 n°4

2019

**La trajectoire de la gouvernance publique au Rwanda :
entre Big-man et Institution**

BELINGA Zacharie Gaudard

**Réforme des finances publiques en République démocratique du Congo :
Bilan, perspectives et orientations nouvelles**

Trésor-Gauthier M. KALONJI

Popol MUKOKO AKABUELE

**Convention de transfert des joueurs : compétences controversées entre
juridiction ordinaire et juridiction sportive**

Hubert KALUKANDA MASHATA

**De la suppression de l'autorisation maritale et son impact sur
les régimes matrimoniaux : cas du patrimoine de la femme dans
le régime de la séparation des biens en cas de gestion confiée au mari**

BANZA MAKANGILA YONA

**Presses Universitaires de Likasi
(P.U.LI.)**

REVUE GÉNÉRALE DE DROIT ET INTERDISCIPLINAIRE DE L'UNIVERSITÉ DE LIKASI

Fondée à Likasi en 2018

par Pr Pierre Félix KANDOLO

NORMES DE PUBLICATION

La *Revue générale de droit et interdisciplinaire*, *RGDILI* en sigle, est une revue scientifique de la Faculté de droit de l'Université de Likasi. Elle publie des articles s'intéressant aux phénomènes juridiques selon des approches scientifiques diversifiées, notamment inter, trans et pluridisciplinaires, comparées et positivistes critiques.

La *Revue* publie également des chroniques jurisprudentielles et des recensions. Tous les articles et chroniques soumis font l'objet d'un processus rigoureux d'évaluation qui en assure la qualité ; le texte est évalué anonymement par trois universitaires experts (professeurs) du sujet ou plus largement du domaine sur lequel porte l'article. La *Revue* est publiée deux fois par année académique, aux premier et troisième trimestres. Les auteur.e.s sont prié.e.s de bien vouloir suivre les normes de publication qui suivent.

I. Exclusivité et droits d'auteur

La *Revue* ne publie que des textes originaux et inédits qui n'ont pas déjà été publiés, sous quelque forme que ce soit, ou qui n'ont pas été concurremment soumis pour publication ailleurs.

Une fois que l'évaluation est satisfaisante, l'auteur.e. accorde à la *Revue* l'autorisation de publier son article et il (elle) s'engage à ne pas publier ou faire publier le même texte ailleurs, sous quelque forme que ce soit dans les 120 jours suivant sa publication dans la *Revue*. Ces droits et obligations sont établis dans un contrat d'édition et de diffusion signé entre parties après l'acceptation de publication du manuscrit. A l'expiration de ce délai, l'auteur.e. est libre de publier son texte ailleurs, sauf mentionner sur la première page que l'article a déjà fait l'objet d'une parution dans la *RGDILI* et à en indiquer la référence complète.

II. Présentation matérielle des manuscrits

A. **Limite.** La *Revue* invite les auteur.e.s à limiter la longueur de leurs textes à environ 15 000 mots, incluant les notes en bas de pages, soit au maximum 25 pages. Les textes dont la longueur dépasse excessivement cette limite pourraient ne pas être considérés pour publication.

B. **Mise en page.** La mise en page des manuscrits doit être au format lettre (21,5*28cm/ 8,5*11po) à double interligne. Les manuscrits doivent être écrits avec le logiciel Word.

C. **Notes en bas de pages et références.** Pour les références et les abréviations, l'auteur.e. doit suivre la méthode établie dans le *Guide Kandolo. Méthodes et règles de rédaction d'un travail de recherche en droit*, publié dans les éditions Universitaires européennes, Mauritius, 2018. Ce livre contient les règles de rédaction et de référence utilisées dans cette *Revue*.

D. **Identité de l'auteur.e.** L'auteur.e. indique ses fonctions, ses diplômes ou tout autre renseignement pertinent en utilisant l'astérisque après son nom.

E. **Résumé, mots-clés et sommaire.** Les manuscrits doivent être accompagnés d'un résumé, en français et en anglais, d'un seul paragraphe ne dépassant pas 250 mots et d'un minimum de 5 mots-clés dans chaque langue. Un sommaire constitué des divisions et subdivisions du texte doit y être joint. Sauf pour des textes assez longs, la *Revue* suit l'ordre de subdivision suivant, présentant un plan en forme d'un escalier :

- I. Intitulé
 - A. Intitulé
 1. Intitulé
 - a. Intitulé
 - i. Intitulé

III. Processus d'évaluation et d'édition du manuscrit

Tous les manuscrits sont soumis par e-mail à l'adresse ci-après : rev.gene.droit2018@gmail.com Une fois réceptionné, le texte fait l'objet d'un examen préliminaire sur le fond et la forme par le Conseil des Assistants à la rédaction. Si cet examen préliminaire est concluant, le texte est transmis aux trois experts (pairs évaluateurs) anonymes pour leurs avis et considérations sur l'opportunité et l'acceptation du sujet. Ces derniers n'ont pas le droit de diffuser l'information sur l'appartenance du manuscrit, surtout qu'à chaque texte leur transmis il est joint un code d'identification dont le secret appartient à la *RGDILI*. Les évaluations sont remises à la *Revue* dans un délai d'un mois à compter de la réception. Faute de respecter ce délai, la *RGDILI* peut désigner d'autres évaluateurs.

Le texte n'est publié que si l'ensemble des évaluations rend le texte publiable à 70 % au moins.

IV. Exemple à l'auteur.e.

Lord du dépôt du manuscrit, l'auteur du texte verse à la *Revue* une somme constituant les droits de lecture et d'impression et le droit pour un exemplaire qui lui sera remis.

V. Coordonnées de la Revue générale de droit

Les correspondances peuvent être adressées à :

Revue générale de droit et interdisciplinaire

Université de Likasi, Faculté de droit

Site de Mivuka

Likasi, Haut-Katanga, RDC

Tél. : +243 974 617 891

E-mail : rev.gene.droit2018@gmail.com

VI. Responsabilité

La *Revue* décline toute responsabilité sur les différents points de vue émis par les auteur.e.s et sur les fraudes et autres actes d'improbité qu'ils commettraient et qui préjudicieraient aux droits des tiers.

UNIVERSITÉ DE LIKASI



FACULTÉ DE DROIT



Revue générale de Droit et interdisciplinaire

Fondée en 2018

Vol. 2 n°4

2019

Presses Universitaires de Likasi
(P.U.LI.)

© *Revue générale de droit et interdisciplinaire*
Likasi 2020
Dépôt légal : 6.20.2020.37
II^{ème} trimestre 2020
Presses universitaires de Likasi

REVUE GÉNÉRALE DE DROIT ET INTERDISCIPLINAIRE
REVUE SEMESTRIELLE DE LA FACULTÉ DE DROIT

Directeur de publication

Pr Pierre Félix KANDOLO ON'UFUKU WA KANDOLO
Faculté de droit, Université de Likasi

Comité facultaire

Doyen de la Faculté de droit
Pr Léon MUSANS KAPEND-A-KATSHIW
Faculté des sciences sociales, politiques et administratives

Vice-doyen à l'Enseignement
Loïc MBUYI ILUNGA, Chef de travaux, Faculté de droit

Vice-doyen à la Recherche
Évodie KALENGA BAMBI, Chef de travaux, Faculté de droit

Comité des Assistants à la rédaction

ASUMANI NGENGELE
Chef de travaux, Faculté de droit,
Université de Likasi

Blaise BWANGA ANEMBALI
Assistant, Faculté de droit, Université de
Likasi

Igor KAYIBU BECKER
Chef de travaux, Faculté de droit,
Université de Likasi

Jeancord MWAMBA
Chef de travaux, Faculté de droit,
Université de Likasi

Paul TSHIBANGU
Assistant, Faculté de droit, Université
de Likasi

Conseil scientifique

Pr Beaudouin WIKHA TSHIBINDI

Faculté de droit, Université de Lubumbashi

Pr Daniel DJEDI DJONGAMBOLO

Faculté de droit, Universités de Montréal et de Djibouti

Pr Dieudonné KALUBA DIBWA

Faculté de droit, Université de Kinshasa

Pr Dieudonné LUABA KUNA

Faculté de droit, Université de Kinshasa

Pr Éric NASSARAH

Faculté de droit, Université de Cotonou

Pr Ghislain MABANGA MONGA

Faculté de droit, Université Paris X Nanterre

**Pr Gilbert MUSANGAMWENYA
WALYANGA**

Faculté de droit, Université de Lubumbashi

Pr Jean Pierre BAKATUAMBA BOKA

Faculté de droit, Université de Lubumbashi

Pr Jean Pierre KIFWABALA TEKILAZAYA

Faculté de droit, Université de Lubumbashi

Pr Joana FALXA

Faculté de droit, Université de Guyane

Dr Joseph DJEMBA KANDJO

Faculté de droit, Université de Montréal

Pr Joseph KAZADI MPIANA

Faculté de droit, Université de Lubumbashi

Pr Joseph YAV KATSHUNG

Faculté de droit, Université de Lubumbashi

Pr Léon MUSANS KAPEND-A-KATSHIW

Faculté des sciences sociales, politiques et administratives, Université de Likasi

Pr Marcel IMANI MAPOLI

Faculté de droit, Université Officielle de Bukavu

Pr Médard LUYAMBA WA LEMBA

Faculté de droit, Université de Lubumbashi

Pr Patrick CONGO IBRAHIM

Faculté de droit, Université d'Ouagadougou

**Pr Pierre Félix KANDOLO ON'UFUKU WA
KANDOLO**

Faculté de droit, Université de Likasi

Pr Twison FIMPA TUWIZANA

Faculté de droit, Université de Kinshasa

Pr Victor KALUNGA TSHIKALA

Faculté de droit, Université de Lubumbashi

ARTICLES

La trajectoire de la gouvernance publique au Rwanda : entre *Big-man* et Institution

BELINGA Zacharie Gaudard*

RESUMÉ

Jean Hatzfeg dresse une sorte de bilan dans « une saison des machettes » : en 1994, 8.00 mille Tutsi étaient massacrés par leurs concitoyens Hutu, soit près de 10.000 par jours, exécutés principalement à la machette. 25 ans après, le pays des mille collines affiche une fière allure au point d'être considéré comme un miracle économique et managérial (Patricia Crisafulli et Andrea Redmond), un havre technologique, tête de file de l'Afrique selon *Doing Business* 2019. La lutte contre la corruption est érigée en combat de premier plan, à tous les niveaux de la société depuis le signal de l'aéroport jusqu'à l'Ombudsman. Les marchés publics sont gérés en ligne, la fonction publique est rendue compétitive au point de déboucher sur « le *Rwanda State Inc.* », (État géré comme une société privée) tendant à implémenter le projet « Rwanda Horizon 2020 », un ambitieux programme de restructuration politico-économique. La fracture génocidaire a-t-elle donc été pansée au point où le Rwanda ne peut que poursuivre sa marche afin d'aboutir à une Silicon Valley au pays de Paul Kagamé. Malgré tous ces exploits, une préoccupation majeure demeure ; celle du socle, du support du « miracle rwandais. Est-ce le fait de la dynamique impulsée par le leadership transformationnel d'un homme, Kagamé qui tient le Rwanda d'une main forte, ou alors le miracle est la résultante d'un processus d'institutionnalisation, les habitudes managériales étant alors intériorisées par une population dynamique. Cette interrogation majeure évoque en filigrane les exploits du Rwanda en matière de gouvernance ; mais, à titre prospectif, (c'est une inquiétude),

* Docteur en Science politique, Chargé de cours, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université de Ngaoundéré (Cameroun).

se pose la question de la viabilité d'un modèle *sui generis* dans une Afrique qui semble faire des pas de Sisyphe au lieu des pas décisifs en matière de gouvernance.

MOTS-CLÉS :

Génocide – Miracle rwandais – Institutionnalisation – Un Boss – Réversibilité.

ABSTRACT

Jean Hatzfef gives a some kind of summary in his book « une saison des machettes » : In 1994, 8 hundred thousand Tutsi were massacred by their fellow country men, the Hutu, especially by means of machetes, almost 10 thousands people per day. 25 years later, Rwanda, appear to be an economic miracle, a state of « good management (Patricia Crisafulli et Andrea Redmond), a haven of technology and industry, the best african economic risk according to Doing Business 2019. The fight agains corruption starts in Rwanda by signals at the Kigali airport, goes to the created Ombudsman for that specific purpose. Public contracts are carried trough e-procurement to avoid at most personnal contacts. Civil service is resolutely competitive giving way to management of the state as a private entity (Rwanda incorporate) aiming at the implementation of the « Rwanda 2020 Project », an ambitious plitical and economic reform program. The historic wound orchestrated by the genocid seems to have been healed in such a way that Rwanda can iretrivably step forward to become a Silicon Valley in Paul Kagame's fatherland. Despite the economic miracle, there is still a major concern : on what lays the success of managing the state in Rwanda ? In clear, it is either the tranformationnal leadership of Paul Kagamé, who rules Rwanda as a strong manager, or the institutionnalisation of managements habitus interiorised by rwandans as a dynamic people. This preoccupation lays emphasis on achievements of management in Rwanda, but, on a prospective point of view, (uncertainty), on the sustainability of this specific model in the african continent that seems to make Sisyphe steps intead of decisive steps as concerns governance.

INTRODUCTION

L'une des voies de réhabilitation de l'Etat africain en crise est la structuration, la restructuration d'une véritable administration capable de prendre en charge de manière efficace et efficiente des aspirations des citoyens. C'est dans cette perspective qu'on peut comprendre l'innovation managériale observable depuis quelques années au Rwanda, que d'aucuns au tât fait d'appeler le « miracle rwandais »¹, dans une Afrique en proie à de nombreux soucis de gestion, du secteur public en particulier. En 1972, René Dumont publiait un ouvrage intitulé *L'Afrique noire est mal partie*². L'auteur fondait son argumentaire sur un certain nombre d'aberrations, de maladresses au sujet de la gestion d'un continent dont il dit pourtant « qu'il n'est pas maudit ». Un courant de pensée qualifié d'afro pessimiste ou tout simplement réaliste a ainsi soutenu que l'avenir du continent de Cheick Anta Diop est sombre ou alors sans avenir parce que plongé dans une "nuit noire"³. Le vent de la démocratisation se mit à souffler en Afrique dans les années 1990 mis en exergue que le fameux discours du président français François Mitterrand à la Baule en 1990. Des réformes politico-économiques et administratives ont ainsi été entreprises en Afrique avec des fortunes diverses, des quasi réussites, des réussites et des échecs cuisants, manifestes. On a ainsi posé la question « l'Afrique

¹ Patricia CRISAFULLI et Andrea REDMOND, *Rwanda, Inc. : How a Devastated Nation Became an Economic Model for the Developing World*, Publisher : St. Martin's Press, November 13, 2012, 257 p, traduit : *Rwanda, Inc. : Comment une nation dévastée est devenue un modèle économique pour le monde en développement*, New York, Macmillan. Palgrave, 2012, 257p.

² René DUMONT, *L'Afrique noire est mal partie*, Paris, édition du Seuil, 1962.

³ Achille MBEMBE, *Afrique décolonisée, sortir de la longue nuit*, Paris, La découverte, 2010.

noire est-elle si mal partie ?»⁴. La réponse à cette préoccupation n'est pas évidente, mais il apparaît que l'Afrique au sud du Sahara connaît encore en ce début de 21^{ème} siècle, de nombreux problèmes de gestion des appareils étatiques⁵, ces entités « greffées »⁶ « importées »⁷ au continent noir. Toutefois, il serait idoine de poser la question de savoir si tout est noir ou en noir en Afrique⁸. Il existe ce qui peut paraître comme une curiosité, un accident de l'histoire, une situation atypique ; c'est le Rwanda. Qui aurait parié sur le Rwanda après l'épouvantable drame qu'il a vécu en 1994 ? Au moment du génocide, les banques étaient vides, les récoltes pourrissaient sur pied et les cadavres d'environ 800 000 victimes, essentiellement des Tutsi, minoritaires dans la population, jonchaient les rues de toutes les localités ainsi que les champs éparpillés dans le pays. Une partie de la population hutu ayant largement pris part aux massacres, fuit vers le Zaïre, devenu depuis République démocratique du Congo. Les survivants découvrent leurs proches massacrés, leur maison pillée et leur bétail volé ou tué.

Il y a 23 ans, au sortir du génocide, le pays des Mille Collines était en ruines, aujourd'hui, les économistes louent les "progrès spectaculaires"

⁴ Formule empruntée à Olympe BHÉLY-QUÉNUM, « L'Afrique noire est-elle si mal partie ? », (1962) *Le Monde Diplomatique*.

⁵ Zacharie GAUDARD BELINGA, « Statut d'ancien chef d'État et alternance politique en Afrique : essai d'analyse prospective, Yaoundé, (2017) V-10 *Revue Africaine de Droit et de science politique* 170- 205.

⁶ Expression empruntée à Jean François BAYART, *La greffe de l'État*, Paris, Karthala, 1996.

⁷ Formule empruntée à Bertrand BADIE, *L'État importé*, Paris, Fayard, 1992.

⁸ Jean PING, *Et l'Afrique brillera de mille feux*, Paris, L'Harmattan, 2009, 302p.

enregistrés⁹. Le Rwanda vit des transformations exceptionnelles à une vitesse fulgurante¹⁰ et ce dans tous les domaines¹¹. La tenue dans la capitale rwandaise Kigali du plus récent Forum économique mondial pour l'Afrique n'est que le dernier signe en date de "la montée en puissance"¹² du Pays des Mille Collines sur le continent africain. En deux décennies, le Rwanda a profondément transformé son économie, se hissant même au rang de hub technologique dans la région. Une économie des plus compétitives et célébrée par la Banque mondiale dans son classement de référence « *Doing Business* » : de la 150^e place qu'il occupait en 2008 (sur 189 nations), le pays de Paul Kagamé a atteint le 46^e échelon mondial en 2015. Le Rwanda apparaît ainsi comme « un miracle », économique, un nouveau modèle de gestion pour le tiers-monde ou l'Afrique de manière spécifique. Nous allons nous appesantir sur les réformes en matière de gouvernance dans ce cadre où le Rwanda sert ou peut servir d'exemple ou/et de modèle, ce Singapour africain. Il faut cependant relever que le concept de gouvernance est une notion parfois controversée¹³, car définie et entendue de manière diverse et parfois contradictoire¹⁴. Cependant,

⁹ Malick DIAWARA et Viviane FORSON, « Rwanda : un nouveau miracle africain ? », (2014) *Le Point Afrique*, Publié le 19/08/2014 à 17:09, modifié le 03/08/2017 à 19:16.

¹⁰ Sonia ROLLAND, « Rwanda : du chaos au miracle » (Interview), Propos recueillis par Mérième Alaoui, *Le Point Afrique* (Au sujet des 20 ans de génocide au Rwanda), publié le 26/11/2014 à 10 : 26, modifié le 26/11/2014 à 11 :11.

¹¹ P. CRISAFULLI et A. REDMOND, préc., note 1.

¹² S. ROLLAND, préc., note 10.

¹³ B. RIGAUD, « Gouvernance publique », dans L. CÔTÉ et J.-F. SAVARD (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, École nationale de l'administration publique (ENAP), Québec, Archives Canada, 2012.

¹⁴ Pour une esquisse de définition, voir Isabelle LACROIX et Pier-Olivier ST-ARNAUD, « La gouvernance : tenter une définition », (2012) IV-3 *Cahiers de recherche en politique appliquée* 19-37.

malgré la multiplicité des usages du mot, il semble recouvrir des thèmes proches du "bien gouverner".

La gouvernance désigne avant tout un mouvement de « *décentrement* » de la réflexion, de la prise de décision et de l'évaluation, avec une multiplication des lieux et acteurs impliqués dans la décision ou la co-construction d'un projet. Il renvoie à la mise en place de nouveaux modes de pilotage ou de régulation plus souples et éthiques, fondés sur un partenariat ouvert et éclairé entre différents acteurs et parties prenantes, tant aux échelles locales que globales et nord-sud¹⁵. Le terme gouvernance, dérivé de *gouverner*, est issu du latin *gubernare*, qui est emprunté au grec *kubernâo*, verbe qu'on retrouve dans la cybernétique. *Governance* était employé en ancien français (art ou manière de gouverner) comme synonyme de gouvernement¹⁶. Le mot gouvernance a disparu pendant des siècles avant de réapparaître dans un contexte très différent à partir des années 1970 à travers l'expression "*corporate governance*" : gouvernance d'entreprise. Le terme gouvernance étant polysémique¹⁷, il est loisible de chercher une approche acceptable pour pouvoir analyser la situation au Rwanda qui apparaît comme *sui generis* dans une Afrique qui encore en proie à des difficultés de gestion.

On ne devrait donc pas aller dans tous les sens, gouvernance d'internet, gouvernance universitaire, gouvernance mondiale,

¹⁵ Maurice KAMTO, *Droit international de la gouvernance*, Paris, Éditions A. Pedone, 2013, 338p.

¹⁶ Olivier PAYE, « La gouvernance : D'une notion polysémique à un concept politologique », (2005) 36-1 *Études internationales* 13-40.

¹⁷ Pascal LAMY, « La gouvernance, utopie ou chimère ? », (2005) 2 (tome 402) *Études* 153-162.

gouvernance de la famille... Il nous faut donc une définition opératoire, au-delà des acceptions dictionnairiques et celles de certaines institutions plus ou moins idéologiquement connotées. La Banque mondiale (BIRD) offre une définition large de ce concept de gouvernance : « nous définissons la gouvernance comme étant l'ensemble des traditions et institutions par lesquelles le pouvoir s'exerce dans un pays avec pour objectif le bien de tous ». Cette définition est intéressante en ce sens qu'elle lie l'exercice du pouvoir à la recherche du bien commun, de l'intérêt général.

Pour la Commission européenne, « La notion de "gouvernance" désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence ». Un peu plus précise, cette définition présente des éléments qui deviendront centraux pour bon nombre d'auteurs, soit les notions de règles, de processus et de comportements. De plus, la notion de participation est bien présente dans cette définition et cette notion est mise en relation avec la notion de responsabilisation. L'organisation des Nations Unies (ONU), par le biais du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) offre elle aussi une définition de la gouvernance susceptible de rejoindre des réalités internationales en cours. Pour cet organe onusien,

« [...] governance can be seen as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise

their legal rights, meet their obligations and mediate their differences". La gouvernance englobe donc les valeurs, les règles, les institutions et les processus grâce auxquels des particuliers et des organisations tentent d'atteindre des objectifs communs, de prendre des décisions, d'instaurer l'autorité et la légitimité, et d'exercer des pouvoirs ».

La notion de valeurs est ici intégrée aux règles et processus, et les notions de légitimité et d'autorité sont associées à la notion d'exercice du pouvoir. L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), par exemple a ajouté la notion de « bonne gouvernance »¹⁸ qui renvoie plutôt à une prescription normative appréciées selon les principaux bailleurs de fonds internationaux, notamment, les institutions de *Bretton Woods*. Les organisations internationales utilisent celle-ci pour adopter des mesures d'intervention et de financement auprès des pays se conformant aux critères s'y référant. Avec la gouvernance, le champ social devient un terrain de jeu.

Le pouvoir ou l'autorité – au lieu de dicter d'en haut ses priorités – se contente de réguler, d'arbitrer. Le but de la collectivité ou de la société n'est plus quelque grand dessein transcendant, mais le libre épanouissement des activités de tous. La logique d'une répartition horizontale du pouvoir est au cœur de la définition de la gouvernance. Finalement, le dictionnaire des relations internationales de Smouts¹⁹ offre

¹⁸ Sur la nuance entre gouvernance et bonne gouvernance, voir Hugues François ONANA, *La pratique de la gouvernance au Cameroun : entre désétatisation et démocratie*, Paris, L'Harmattan, 2011, 257p.

¹⁹ Marie-Claude SMOUTS, Dario BATTISTELLA et Pascal VENNESSON, *Dictionnaire des relations internationales : Approches concepts doctrines*, Paris, Dalloz, 2003, p.238.

aussi une définition plus étendue de la gouvernance. Pour ces auteurs, la gouvernance : décrit un modèle d'action publique par interactions des acteurs privés et publics au-delà des appartenances territoriales. Dans cette problématique, la gouvernance possède quatre propriétés définissantes : elle n'est pas un système de règles ni une activité mais un processus; elle n'est pas formalisée mais repose sur des interactions continues; elle n'est pas fondée sur la domination mais sur l'accommodement; elle implique à la fois des acteurs publics et des acteurs privés. Dans ce cadre, la gouvernance se résume en quatre caractéristiques : processus, interactions, (continues), accommodements et public/privé.

A la lumière de l'étude de ces définitions variées, des éléments suivants apparaissent comme fondamentaux : règles, processus, intérêts, acteurs, pouvoir, participation, négociation, décision, mise en œuvre. Notre définition de la gouvernance serait ainsi formulée²⁰ : l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lequel les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques. Ces règles et ces processus²¹, comme les décisions qui en découlent, sont le résultat d'une négociation constante entre les multiples acteurs impliqués. Cette négociation, en plus d'orienter les décisions et les actions, facilite le partage de la responsabilité entre l'ensemble des acteurs impliqués, possédant chacun une certaine forme de pouvoir. La

²⁰ Cette définition fut d'abord développée dans le cadre du texte suivant : Isabelle LACROIX, *Les pratiques de gouvernance de commissions scolaires du Québec*, Thèse (Ph.D), Québec, Université de Sherbrooke, 2012.

²¹ La gouvernance renvoie à la modification des rapports (processus) entre le politique et l'économique, voir Jean-Pierre GAUDIN, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p.11.

gouvernance serait donc de l'action publique en réseaux, une pratique relationnelle de coopérations non prédéfinies et toujours à réinventer, à distance des armatures hiérarchiques du passé et des procédures routinisées.

Cette fragmentation des centres de pouvoir accorde une importance accrue aux intérêts, aux valeurs et aux stratégies des multiples acteurs. Le concept de gouvernance à l'échelle de l'acteur politique, renvoie à un mode de gouvernement plus participatif, plus démocratique, plus ouvert à l'action collective²². Il s'agit d'un transfert, d'une "étatisation de la société" à une "sociétisation de l'État". Nous ne tablerons pas sur les nuances entre les types de gouvernance, il s'agit dans ce cadre de la gouvernance politico-administrative et non de la dimension économique davantage globalisante, générique. Une fois la gouvernance définie, il convient d'aborder quelques-unes de ses composantes qui renvoient à des réalités pratiques auxquelles le chercheur peut s'intéresser. S'intéresser à la gouvernance équivaut à mettre en relation les courants de modernisation de la gestion publique avec les relations entre l'État et la société civile. C'est à partir du secteur privé qu'a resurgi la notion qui désignait alors un mode de gestion des firmes fondé sur une articulation entre le pouvoir des actionnaires et celui de la direction. Il s'agit alors de poser la question du type d'acteurs impliqués dans la prise de décision au sein de l'entreprise et de leur mode d'interaction. Les mutations observées dans la gestion de l'État du Rwanda d'après génocide répondent-elles donc à ces exigences de la gouvernance ?

²² Philippe MOREAU DEFARGES, *La gouvernance*, collection « Que sais-je? », Paris, Presses universitaires de France, 2003, p.96.

L'appréciation de cette dynamique devrait se faire autour de quelques indicateurs de la gouvernance connus : la primauté du droit et l'application impartiale de la règle de droit : droits de l'homme et Etat de droit;- la participation directe des citoyens aux affaires publiques par le biais d'institutions légitimes et démocratiques : représentation politique ; -l'efficacité du pouvoir exécutif: gestion des structures étatiques, transparence, responsabilité de la fonction publique, efficacité des services publics, décentralisation des structures ; équité : système de justice sociale et égalité des chances d'hommes et des femmes; efficacité et effectivité ; la responsabilisation ; la lutte contre la corruption ; la gestion économique saine ; l'indépendance des organisations de la société civile ; l'orientation vers le consensus et la capacité d'ajustement... L'intérêt à mener une réflexion sur ce qui apparaît en Afrique comme un autre Singapour, un 'miracle » n'est plus à démontrer. Le Rwanda a procédé à de nombreuses réformes pour la gestion du secteur public ; il émerge un esprit de privatisation de l'État dans le sens d'une administration focalisée sur les résultats et non sur les moyens ; la corruption serait au "niveau zéro"; les femmes sont largement représentées et impliquées dans les institutions étatiques, la culture de l'*accountability* se développe, bref, il semble émerger une identité culturelle rwandaise malgré la rémanence de la fracture génocidaire.

La question fondamentale est ainsi de savoir si « le miracle » rwandais est un épiphénomène ou alors un processus consolidé et irréversible de gestion participative, moderne de l'Etat ? C'est un regard de politologue qui ne peut pas s'appesantir sur tous les aspects du « miracle rwandais ». Cette analyse prospective nous amènera donc par option méthodologique, à examiner l'état des lieux des réformes

managériales du *Rwanda State Inc.* (les rythmes) (I) et à nous interroger sur la viabilité de ce jeune petit paradis de la gouvernance en Afrique qui pourrait bien être un géant au pied d'argile (les risques) (II).

I| LE BRICOLAGE D'UN PARADIGME RWANDAIS DE GOUVERNANCE PUBLIQUE

Nous ne faisons pas de l'histoire événementielle dans ce cadre, ce qui nous épargne de tabler sur les causes, le déroulement et le bilan du génocide rwandais. Vingt-trois ans après le génocide, les observateurs ont l'impression d'assister à des mutations économiques, politiques, managériales à une vitesse exponentielle au point de parler du « miracle rwandais », un pays dévasté, qui progressivement s'érige en modèle pour les pays en développement.²³ Selon l'Observatoire de l'Afrique des Grands Lacs, le Rwanda est devenu « un modèle économique »²⁴ Le politiste voit en ce miracle un certain nombre de mutations relatives à la gestion de l'État rwandais, un État qui a formellement revu, relu nombre de principes, de piliers de la gouvernance.

A| La vision 2020 ou « Rwanda droit devant » à travers la mutation des référentiels de la gestion publique

Le passage d'une administration publique minimaliste dans ses résultats, son utilité sociale et donc sa rentabilité politique est pensée au Rwanda à partir d'une véritable mutation des "manière de voir" et concevoir ladite administration. C'est qu'on assiste depuis quelques

²³ Expression empruntée à P. CRISAFULLI et A. REDMOND, préc., note 1.

²⁴ Jeremy REVILLON, « Le Rwanda, un modèle économique ? », dans Christian THIBON (dir.), *Observatoire de l'Afrique des Grands Lacs*, (2014) 48 *Les Cahiers d'Afrique de l'Est*, 51-66.

années à un changement du système représentations partagées, à propos de l'administration publique rwandaise, qui structurent les comportements et les choix des agents publics, quelles que soient leur positions politico-bureaucratiques.

1| Le référentiel global : moderniser l'Administration publique

En l'an 2000, les autorités rwandaises se sont donné l'ambition de se doter d'un "État capable". La pierre angulaire de cette ambition est l'idée, le référentiel de "Vision du Nouveau Secteur Public".

Une lecture attentive du document stratégique qu'est la «Vision Rwanda 2020» instruit de manière assez édifiante sur l'ambition qu'ont les autorités rwandaises de doter leur pays d'un État performant qui soit la représentation instituée d'une nation moderne, unie et prospère, fondée sur les valeurs positives. Semble alors inévitable pour la réalisation d'un tel dessein, l'actualisation d'une État de droit caractérisé par la "bonne gouvernance", facteur essentiel et indicateur pertinent de modernisation d'une administration publique au service des usagers²⁵.

La bonne gouvernance et la gestion efficiente des affaires publiques sont en effet l'un des six piliers identifiés et promus²⁶ par la communauté politique rwandaise. La bonne gouvernance ayant pour

²⁵ MIFOTRA, *Programme cadre de bonne gouvernance au Rwanda*, Document de travail, 1998.

²⁶ Les autres piliers sont notamment :

- Le développement des ressources humaines et d'une économie basée sur le savoir ;
- La constitution du secteur privé en moteur de l'Économie ;
- Le développement des infrastructures ;
- Le développement d'une agriculture orientée sur le marché ;
- Une intégration économique régionale et internationale.

épine dorsale la modernisation de l'Administration publique, pour ainsi dire du "Nouveau Secteur Public"²⁷. Ainsi, de manière précise, le Rwanda a le désir que de la modernisation de son Administration publique, il sorte un Nouveau Secteur Public caractérisé par :

- Une Administration publique stable et impartiale dans ses activités, transparente et responsable, compétente et respectueuse du mérite, intègre, soucieuse des valeurs éthiques et d'une gestion publique saine et moderne ;
- Une Administration publique hautement efficace et dynamique dans ses systèmes, ses procédures, ses pratiques, ses connaissances, ses aptitudes et attitudes, sur lesquels l'État peut s'appuyer pour la réalisation de ses programmes de développement et la satisfaction des besoins de sa population ;
- Une Administration publique qui fonctionne conformément aux besoins et problèmes des citoyens, et qui rend promptement des services de qualité et en nombre suffisant, tout en appuyant le secteur privé aussi bien dans la prestation des services que dans la création des richesses ;
- Une Administration publique avec des missions précises, des structures fonctionnelles, légères et flexibles, en harmonie avec les missions de l'État, et qui arrivent à la prise de décision de manière efficace, judicieuse et rapide ;

²⁷ PNUD/MINFOTRA, *Projet d'appui à la réforme de l'Administration publique rwandaise*, Document de travail, février 2005.

- Une Administration publique jouant le rôle de catalyseur de développement, et fonctionnant sans dysfonctionnement ni chevauchement entre ses institutions.

L'attente de tels résultats en termes de reprofilage de l'Administration rwandaise autorise l'espoir de l'avènement d'une véritable bonne gouvernance du secteur public dans un pays en quête de sérénité après la tragédie qu'a été le génocide sur sa trajectoire de sédimentation en tant que nation intégrée. L'on peut d'ailleurs, toutes proportions gardées, inscrire sur le compte de l'actualisation de cette bonne gouvernance et cette modernisation du secteur public, cette espèce de rituel à la fois incitatif et performatif que constituent ces "jeux olympiques de la gouvernance".

Le Rwanda organise, en effet, désormais « les jeux olympiques de la gouvernance. Depuis 2013, l'*Institute of Policy Analysis and Research-Rwanda* (IPAR-Rwanda) est sollicité pour évaluer l'impact des politiques menées par le gouvernement, les participants passent en revue le septennat de Paul Kagamé. En avril 2017, l'IPAR-Rwanda a été chargé d'évaluer le *Seven Year Government Program*, c'est-à-dire de dresser le bilan du second septennat de Paul Kagamé et de son gouvernement, tout en formulant des recommandations pour le mandat suivant. Concrètement, chaque année, il est passé en revue les *imihigo* (contrats de performance) signés entre la présidence de la République et les institutions centrales et locales, portant sur l'amélioration des services sociaux, la création d'emplois, le développement des infrastructures, la qualité de leurs prestations, etc. À l'issue de ces « Jeux olympiques de la gouvernance », les finalistes reçoivent une médaille du chef de l'État. Les

perdants se contentent d'avertissements. C'est une expérience atypique que cette mise en compétition des institutions publiques, avec le souci de satisfaire aux revendications citoyennes. Le commanditaire de cette évaluation – le bureau du Premier ministre – insiste en effet sur la prise en compte du niveau de satisfaction des populations²⁸. Ailleurs dans le monde, ce type d'audit est généralement lancé à des fins politiques par un dirigeant fraîchement élu afin de montrer au peuple dans quel état désastreux son prédécesseur a laissé le pays, espérant sans doute que les électeurs réviseront à la baisse leurs attentes. Il est plus rare qu'un président en fin de mandat se hasarde à un tel exercice. Quels enseignements en tirer ? Manifestement, la certitude que Paul Kagamé ne doute ni de ses performances au cours de ses deux précédents mandats, ni de ses chances de réélection.

Quoi qu'il en soit ces jeux olympiques d'un type particulier ont le mérite d'être à la fois incitatifs et performatifs. C'est que d'une part, faisant appel l'estime de soi respectif des gestionnaires rwandais, la reconnaissance et la récompense publiques de leur savoir et de leurs savoir-faire créent une émulation qui les portent à rivaliser pour être les outils et les entrepreneurs de la bonne gouvernance. D'autre part, le fait que ces jeux se tiennent et que les gestionnaires publics s'y prêtent au nom de la bonne gouvernance fait investir lesdits jeux d'une force performative qui fait advenir la bonne gouvernance à la réalité formatage des dispositions d'esprits chez les fonctionnaires rwandais, de telle sorte que

²⁸ JEUNE AFRIQUE, Dossier « Rwanda, droit devant », publié en ligne le 19 juillet 2017 à 13h18 - mis à jour le 19 juillet 2017 à 18h13 (consulté le 24 septembre 2017).

la bonne gouvernance se réalise par prédiction créatrice. De sorte qu'à force d'y croire ou même de faire semblant, elle finit par se réaliser.

2| Les référentiels intermédiaires : entre intégrité et efficacité

Le référentiel global qu'est la modernisation de l'Administration publique trouve sa réalisation à travers l'actualisation des référentiels spécifiques que sont notamment l'intégrité et la transparence des services publics rwandais²⁹. C'est dans cette veine que l'une des clés algébriques de la modernisation de l'Administration publique réside dans la promotion de l'éthique.

Pour les autorités publiques rwandaises, l'éthique se présente comme un mode de régulation autonome des comportements, par opposition à l'imposition des normes morales ou déontologiques par des autorités extérieurs à l'agent public. Elles distinguent alors ici le droit et l'éthique³⁰. Et si le droit constitue un ensemble de contraintes sanctionnées par l'État, l'éthique vient de la liberté de conscience et du sens de responsabilités sans que n'intervienne une pression autre que morale pour en assurer la sanction³¹.

Il découle de cette conception qu'ont les autorités rwandaises de l'éthique, que cette dernière vise à définir le cadre général à l'intérieur duquel chaque fonctionnaire doit se situer. Le rôle de l'éthique est alors d'aider les gestionnaires publics à exercer leur jugement et prendre les

²⁹ MNISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DU TRAVAIL - RWANDA, *La politique cadre de la réforme de la Fonction publique rwandaise*, Kigali, Mai 2002.

³⁰ Yves BOISVERT (dir.), *L'intervention en éthique organisationnelle : théorie et pratique*, Montréal, Liber, 2007.

³¹ Yves BOISVERT (dir.), *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal, Liber, 2003.

meilleures décisions possibles. C'est dire que l'éthique fait appel au bon sens et au jugement du fonctionnaire ainsi qu'à son sens de responsabilité au-delà du simple respect des règles applicables³². C'est sans doute l'intériorisation de ce schème de pensée qui justifie certaine attitude qui se traduit par un attachement de l'imaginaire à l'intégrité à travers une répulsion des actes de corruption ainsi qu'en témoignent certains faits. En effet, l'aéroport de Kigali comporte une plaque où on peut lire : "non à la corruption, oui à l'investissement" : « *Join the war against corruption.* ». Le ton est donné. Le pays s'est fait le champion régional de la lutte contre la corruption. *Transparency International* l'a confirmé, en classant le pays à la troisième place du continent africain, et à la 50ème place sur les 183 pays étudiés en 2012 concernant la lutte contre la corruption, une amélioration de 16 places par rapport à 2010. Joseph Sanders, président de Visa le signale dans la préface de l'ouvrage *Rwanda, Inc.* : « Le Rwanda s'est rapidement et clairement distingué en raison de son attitude pro-business et de sa tolérance zéro pour la corruption »³³. Tout le monde qui gère les biens de l'Etat est appelé à rendre compte, sinon, la police ou alors l'*Ombudsman* pourrait lui demander des comptes. C'est donc une situation de responsabilité de tous envers la nation. Le Rwanda est aussi un cas unique au monde en matière de promotion du genre, cela est-il délibéré, une option politique ou alors liée à la sortie de la période génocidaire ? Une explication est donnée au sujet de cette surreprésentation numérique féminine dans les institutions étatiques : elles auraient été préservées lors

³² Sanaa ZOUANAT, *La conception d'un guide référentiel en matière d'éthique pour la réforme de l'Administration publique rwandaise*, Rapport de stage en vue de l'obtention d'une Maîtrise en Administration publique, Québec, ENAP, 2012.

³³ P. CRISAFULLI et A. REDMOND, préc., note 1, p. 9.

du génocide parce que n'ayant pas été sur le théâtre des opérations militaires. Cette préoccupation reste à approfondir.

La Constitution rwandaise, loi fondamentale de 2015, prévoit l'obligation de déclaration des biens ; cela se passe annuellement au Rwanda en commençant par "le haut de l'étage public". Les fonds présidentiels par exemple, peuvent être réinjectés dans l'économie pour la recherche des activités génératrices de revenus (AGR). Les fonds alloués au partis politiques au Rwanda, revus à la hausse en 2017 peuvent également être orientés vers la recherche des AGR, ce qui est assez original en Afrique même si certains estiment que les sommes allouées ne sont pas suffisantes. Une autre option de la gestion de l'espace public au Rwanda, c'est la dépersonnalisation du système de gestion des marchés publics où le contact humain est limité à sa plus simple expression. Enfin, il faut signaler la forte présence de la gent féminine dans "l'espace public"³⁴. C'est par ailleurs dans prolongement de ce référentiel d'intégrité que se situe celui de l'efficacité dans la gestion des affaires publiques rwandaises. Dans ce sens, plusieurs institutions ont été créées pour rationaliser la gestion socio-économique du Rwanda³⁵. Parmi elles, on a notamment : 1) la *Rwanda Revenue Authority*, charger de renforcer la capacité du pays à collecter les recettes publiques ; 2) le Secrétariat d'État à la Planification, dont la mission est de renforcer la capacité à élaborer des politiques de gestion et à mobiliser les ressources ; 3) l'Office de

³⁴ Jürgen HABERMAS, « L'espace public, 30 ans après », (1992) 536-18 *Quaderni – Persée* 161-191.

³⁵ MNISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DU TRAVAIL - RWANDA, *Reconfiguration et transformation de l'Administration publique rwandaise : stratégies et plan de mise en œuvre du programme*, Document de travail du Ministère de la Fonction publique, de la Formation professionnelle, des Métiers et du Travail, Kigali, mai 2004.

l'Auditeur Général des Finances Publiques qui est garant de la transparence dans la gestion des ressources financières de l'État ; 4) le *National Tender Board* qui a pour mission de renforcer les mécanismes de passation des marchés en vue de garantir la transparence, le professionnalisme et l'efficacité des procédures de l'Administration publique rwandaise.

B| L'homologie managériale entre État et entreprise privée

A l'observation, le paradigme de gestion des affaires publiques au Rwanda tient d'une hybridation qui s'objective à la lisière du mode de gestion propre au secteur public et de celui en vigueur dans le secteur privé ; ce dernier constituant la clé algébrique du paradigme rwandais de gouvernance rwandais. C'est ce dont témoignent notamment les obligations de rendre compte (1) et de rentabilité (2) qui pèse sur les fonctionnaires et agents publics rwandais.

1| L'obligation de réédition des comptes pour les gestionnaires publics rwandais

Au cœur de la conception rwandaise de se trouve la promotion de la transparence, et surtout la gestion des affaires publiques basée sur l'obligation de rendre compte pour les fonctionnaires. En effet, le gouvernement rwandais reconnaît que la bonne gouvernance requiert la présence à tous les niveaux de fonctionnaires et dans tous les secteurs pour assurer une gestion transparente et efficace des affaires publiques avec exigence de rendre compte³⁶. C'est dans cette veine qu'il a été mis en place, à l'effet de renforcer le rôle du Parlement en matière de contrôle, un

³⁶ *Id.*

bureau de l'auditeur général. Il échoit à ce dernier de contrôler et de rendre compte de la gestion gouvernementale des ressources financières et autres. Il rend aussi compte de la productivité et de l'efficacité des services publics dans un souci d'objectivité.

Cette obligation de reddition est au cœur de la réforme de l'Administration publique rwandaise. C'est notamment ce qui est spécifié dans le document de stratégie de mise en œuvre de la réforme. La composante 4 de ce document prévoit justement d'asseoir une culture du respect de l'éthique professionnelle, de transparence et d'imputabilité avec l'obligation de rendre compte au sein de l'Administration publique rwandaise.

Paul Kagamé applique certainement empiriquement les idées de Peter Drucker, « le pape du management » qui rappelle que le management est d'abord l'affaire de la direction générale même si l'activité doit se propager dans toute l'organisation.

Le dirigeant de l'entreprise est ainsi approché comme un authentique chef d'orchestre. Il a défini les cinq activités essentielles du dirigeant efficace : fixer les objectifs ; organiser le travail ; motiver et communiquer ; établir des normes de performances ; former les employés. P. Drucker souligne aussi l'idée suivant laquelle le management doit passer par les objectifs de l'entreprise, ses responsabilités mais aussi par sa capacité d'autocontrôle. En tout cas, le Rwanda est devenu une bonne direction pour les hommes d'affaires puisque la création des entreprises bénéficie de tout genre de « dérèglementation », de facilitation avec une priorité aux nationaux. Pour ouvrir son entreprise il

faut seulement deux procédures et trois jours, là où la moyenne de la Communauté d'Afrique de l'Est est de dix procédures et vingt-deux jours. On parle même de quelques heures seulement pour les nationaux. Le pays est classé dans le top 10 mondial dans ce domaine³⁷. Cette politique en faveur de l'entrepreneuriat a pour objectif de réduire au maximum les circuits parallèles et d'obtenir ainsi un meilleur rendement fiscal. Il n'est donc pas surprenant de retrouver le Rwanda à la troisième place africaine du classement général de *Doing Business*, à la 52^{ème} place mondiale en 2013 (l'Ouganda est 120^{ème}, le Kenya 121^{ème}, la Tanzanie 134^{ème} et le Burundi 159^{ème}). Le pays de Paul Kagamé confirme son premier rang africain dans le *Doing Business* 2018³⁸.

Très clairement, le pays a pour stratégie d'être le meilleur endroit pour lancer une entreprise en Afrique, et son rêve d'être un hub régional pour les services financiers ou les télécommunications est loin d'être un leurre. Pour faire progresser l'ensemble de l'économie, il faudrait associer l'ensemble du capital humain, chaque individu étant un maillon de la chaîne de production. Les services de santé sont ainsi démocratisés avec de l'emphase sur la lutte contre le paludisme³⁹, l'enrôlement des élèves dans les écoles, l'équitable redistribution des retombées de la croissance, l'accroissement de l'espérance de vie dans le cadre de la Vision 2020 à 55 ans. Tous les rwandais sont appelés à avoir un indice de développement humain appréciable par l'acquisition d'un pouvoir d'achat. Aussi bien pour les entreprises du portefeuille de l'État que celles qui appartiennent

³⁷ "Doing Business", dans *The East African Community*, 2012, p.27.

³⁸ Nelly FUALDÈS, « Classement Doing Business 2018 : le Rwanda confirme son rôle de champion africain », *Jeune Afrique-Economie et Finance*, 02 novembre 2017.

³⁹ ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, *World Malaria Report*, 2011, p. xii.

à des personnes privées, il est question de regarder dans la même direction comme le dit le poète. Pour encourager les initiatives privées nationales ou étrangères, un système fiscal privilégié allégé est prévu puisqu'il y a un échéancier : devenir pays à revenu intermédiaire d'ici 2020. Cette emphase mise sur le capital humain vise à le rentabiliser au maximum en termes d'efficience et d'efficacité. Pour cela, le Rwanda en associant toutes les techniques managériales modernes, est devenu un État privatisé : le *Rwanda Incorporated* avec des objectifs savamment codifiés, structurés⁴⁰.

2| L'obligation de rentabilité des agents publics rwandais

Tous les rwandais sont appelés à avoir un indice de développement humain appréciable par l'acquisition d'un pouvoir d'achat. Aussi bien pour les entreprises du portefeuille de l'État que celles qui appartiennent à des personnes privées, il est question de regarder dans la même direction comme le dit le poète. Pour encourager les initiatives privées nationales ou étrangères, un système fiscal privilégié

⁴⁰ P. CRISAFULLI et A. REDMOND, préc., note 1 ; voir C. Juru RUGEMA, « Le cadre juridique d'une réforme foncière promotrice du Développement rural au Rwanda », UNR, Butare, Droit, 1998 ; voir aussi O. Barriere, « Réforme foncière au Rwanda », Rome, FAO et PNUD, 1997 ; voir LE GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT ET LE RWANDA, « Quarante ans de partenariat. Compétitivité économique accrue en faveur de la croissance pour tous », 2014 ; voir MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DU TRAVAIL, préc., note 29 ; voir MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE, DES MÉTIERS ET DU TRAVAIL, *Rwanda : Programme de Renforcement des capacités : Réalisations et Perspectives d'avenir*, Kigali, janvier 2003 ; voir FOND AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT, *Rwanda, Programme pour les compétences, l'employabilité et l'entreprenariat (SEEP II). Objectif du programme : Appuyer les réformes stratégiques ciblant le déficit de compétences, la pertinence du système éducatif et le développement de l'entreprenariat*, 2014.

allégé est prévu puisqu'il y a un échéancier : devenir pays à revenu intermédiaire d'ici 2020. Cette emphase mise sur le capital humain vise à le rentabiliser au maximum en termes d'efficacité et d'efficacités. Et précisément, l'un des traits majeurs de cet État géré sur le modèle managérial du secteur privé est l'exigence de rentabilité des agents publics. C'est en un tel sens qu'on peut comprendre certaines orientations stratégiques du Plan de mise en œuvre de la Stratégie de la mise en œuvre de la Reconfiguration et la transformation de l'Administration publique rwandaise. Dans cette veine s'inscrivent d'un côté le renforcement des ressources humaines et le développement des capacités, et de l'autre l'amélioration de la capacité de gestion, l'accroissement du professionnalisme et l'efficacité des agents publics rwandais.

S'agissant du renforcement des ressources humaines et du développement des capacités, le Gouvernement Rwandais s'est montré attentif au fait que la bonne gouvernance et la réduction de la pauvreté ne peut se réaliser sans agents publics bien formés et qualifiés. C'est à de telles fins qu'a été créé le "Rwanda Institute of Administration and Management". Il s'agit d'un établissement public dédié à la formation des cadres du secteur public et du secteur privé. Dans le même ordre d'idée, l'Institut supérieur des finances publiques a été restructuré pour dispenser la formation en Maîtrise des finances, banques, et assurances. Par ailleurs, la "*Human Resources and Institutional Capacity Development Agency*" a été créée pour coordonner les stratégies dans le développement des ressources humaines.

Quant à l'accroissement du professionnalisme et de l'efficacité des agents publics rwandais, l'État rwandais, pour y parvenir a opté pour une politique de rémunération précise et une pédagogie d'incitation de ses

agents publics à la rentabilité. C'est dans ce sens qu'il a institué : 1) une évaluation du système salarial de la Fonction publique dans une double optique : créer une compétitivité des salaires par rapport aux autres secteurs d'emploi et s'assurer de leur soutenabilité budgétaire compte tenu du niveau des recettes fiscales ; 2) Mis en place un système de rémunération efficace à travers une revalorisation des salaires destinée amener les agents publics à produire des résultats.

II| L'INCERTITUDE DESTINALE DU PARADIGME MANAGÉRIAL RWANDAIS ENTRE DONNÉE DE CONJONCTURE ET DONNÉE D'INSTITUTION

Intériorisée par les rwandais et perpétuée après Paul Kagamé ? Si la viabilité de ce modèle jeune (23 ans), reste justement difficile à apprécier, il ne serait pas excessif à travers une démarche prospective de le projeter dans le temps pour mesurer ses chances, ses risques de déliquescence éventuelle ou ses chances de consolidation. Si l'action structurante due au leadership de Paul Kagamé à telle enseigne que son empreinte est pesante sur le modèle rwandais de gouvernance publique (A), c'est à juste raison que l'on peut s'inquiéter de la trajectoire d'institutionnalisation et donc les chances de pérennisation du paradigme rwandais de gestion des affaires publiques après l'ère Kagamé (B).

A| Le spectre conjoncturel sur le model managérial rwandais : l'empreinte pesante de Paul Kagamé

La fin de la période traumatique, qu'a été le génocide, est marquée par l'objectivation d'un État-en-putréfaction du fait de l'incurie de sa classe politico-administrative (1). L'apparition de Paul Kagamé à un moment sur la trajectoire de reconstruction d'un État-normal au Rwanda

est une donne qui imprime un cours particulier à l'histoire du Rwanda moderne, Paul Kagamé apparaît comme un *Big-Man* réformateur (2).

1| L'incurie pré Kagamé

La fin du génocide laisse un État rwandais dévasté. La période post-conflit est alors nettement une période de reconstruction de l'État. C'est en effet un État totalement effondré aussi bien au plan politique qu'au plan économique est social. Après le génocide, le pays était en loques, à l'abandon. Sur une population de sept millions de personnes, les trois quart avaient été soit tuées, soit déplacées, ou avaient fui le pays⁴¹. De nombreuses femmes ont été violées et humiliées, certaines devenant infectées par le VIH/SIDA. 90 % des enfants qui ont survécu ont été victimes d'indescriptibles carnages. Le Rwanda est donc une nation meurtrie et traumatisée⁴². Mais aussi une nation dont l'État est travaillé par une situation d'incurie généralisée. En effet, la désolation dont des observateurs avertis font été au sujet de l'incurie qui règne alors au Rwanda post-conflit se donne clairement à voir à travers des ministères dévastés et dépourvus de meubles, de moyens de transport et de communication, trésoreries vidées, de dossiers emportés. D'aucuns n'hésitent pas à parler de l'État rwandais comme d'une coquille vide que l'ancien régime a abandonné en fuyant⁴³.

⁴¹ OUA, *Rapport sur le génocide au Rwanda*, mai 2000.

⁴² *Id.*

⁴³ Colette BRAECKMANN, *Terreur africaine. Burundi, Rwanda, Zaïre : les racines de la violence*, Paris, Fayards, 1996, 347p. Portait de Paul Kagamé, Président de la République du Rwanda, en ligne : <www.institutmontaigne.org> (consulté le 22 juin à 13 h 43 mn).

Telle est la situation à laquelle le nouveau gouvernement inexpérimenté d'après génocide doit faire face. Pour certains observateurs d'ailleurs, bien que se proclamant gouvernement d'unité nationale, le véritable pouvoir sur le terrain politique et militaire est exercé par un petit groupe de tutsi-FPR. C'est à partir d'un tel constat que le régime Kagamé entreprend l'édification d'une véritable nation intégrée au sein d'un État fort. Ce qui s'atteste du fait que sous le régime Kagamé, toutes les institutions ont l'obligation d'inculquer à tous les citoyens les valeurs d'unité dans la diversité, de solidarité, de respect des droits de l'homme, de tolérance, de respect mutuel et d'appréciation et de valorisation de l'histoire commune.

2| Kagamé, le *Big-Man* réformateur

La trajectoire de modernisation de certains États contemporains est liée à l'émergence de certaines figures politiques déterminantes qui sont demeurées historiquement emblématiques de cette inscription dans la modernité politico-administrative. A l'instar de Kemal Atatürk de Turquie en son temps, Paul Kagamé semble depuis son accession au pouvoir s'être investi d'un statut et d'une mission de réformateur de son pays⁴⁴. L'un des premiers mérites dont est souvent spontanément crédité Paul Kagamé et qui le font apparaître comme un véritable *Big-Man* au Rwanda est le fait d'avoir réussi à stabiliser un pays meurtri par le

génocide en surmontant les divisions ethniques qui ont été à l'origine de la traumatisante guerre civile de 1994⁴⁵.

Toutes proportions gardées, Paul Kagamé apparaît pour certains observateurs comme réformateur ambitieux, pragmatique et efficace⁴⁶. C'est que le Président rwandais a érigé son pays en exemple pour les autres États du continent en une vingtaine d'années au pouvoir. Son pays apparaît en effet comme l'un des meilleurs élèves africains des institutions économiques et financières internationales. Précisément selon la Banque Mondiale, le Rwanda, sous la conduite de Paul Kagamé, enregistre un taux moyen de croissance du PIB réel de 8 % entre 2001 et 2005, un taux d'investissement élevé et continu de l'ordre de 25 %. Y-est corrélée l'amélioration des conditions de vie des citoyens rwandais, traduite entre autres par une chute du taux de mortalité infantile de 2/3, l'atteinte de l'objectif de l'éducation primaire universel. C'est qu'en fait, ces succès peuvent être rapportés à la vigilance managériale ayant permis la prise de mesures originales et innovantes telles que la création en 2009 de l'application "*RapidSMS*" permettant aux villages les plus reculés de signaler les cas de grossesses à risque.

Dans cette perspective, en procédant à la distribution de téléphones portables et la formation des responsables communautaires, l'équipe gouvernementale de Paul Kagamé a pu réduire la mortalité infantile de 47/1.000 en 2009 à 31/1.000 en 2015, faisant ainsi passer le

⁴⁵ Paul KAGAMÉ, « La renaissance autoritaire du Rwanda », en ligne : <www.la.croix.com> (consulté le 18 juin 2019 à 22 h 16 mn).

⁴⁶ Paul KAGAMÉ, « Espoir ou illusion de renouveau pour l'Afrique ? », en ligne : <www.researchgate.net> (consulté le 19 juin 2019 à 23 h 45 mn).

Rwanda en dessous de la moyenne internationale. A côté de cela, il a œuvré à réduire le taux de pauvreté en la faisant baisser de 44 % en 2011 à 39 % en 2014. Les politiques du genre sont aussi au cœur des réformes impulsées par le Chef de l'État rwandais et qui confèrent son statut distinctif actuel à ce petit État des Grands Lacs. Depuis l'arrivée de Paul Kagamé au pouvoir, le Rwanda est le pays qui abrite les institutions les plus féminisées au monde, 64% des femmes y occupant des emplois publics, dont des postes importants.

Dans la même veine, Paul Kagamé ne tarit pas d'ambition pour son pays ainsi qu'en témoigne sa "Vision Rwanda 2020" grâce à laquelle il espère faire de l'État qu'il dirige un pays à revenu intermédiaire, orienté vers une économie de service et non plus fondé sur une économie rurale et agricole.

Le succès interne du Président rwandais est tel que son arrivée à la tête l'Union Africaine y suscite des espoirs, ses méthodes y étant déjà appréciées. L'on comprend alors que la mission de réformer l'UA lui ait été confiée en juillet 2016 lors du 27^{ième} Sommet de l'organisation panafricaine⁴⁷. Répondant à ces attentes, le Président rwandais a pris des mesures incisives, en rationalisant par exemple les prérogatives de l'UA par une restriction de son champ d'action afin de le limiter à quatre segments essentiels : affaires politiques, paix et sécurité, intégration économique et moyens de communication de l'organisation sur la scène internationale. Mais la mesure la plus audacieuse et sans doute appréciée

⁴⁷ Paul KAGAMÉ, « Le réformateur de l'Union Africaine », en ligne : <www.dw.com> (consulté le 22 juin 2019 à 12 h 52 mn).

est celle qu'il a prise, relative à la réforme du financement de l'organisation panafricaine dont le budget est encore largement tributaire à plus de 80 % de l'aide extérieure. En guise d'action concrète pour remédier à cette dépendance, Paul Kagamé propose une taxe à hauteur de 0,2 % sur certaines importations, les fruits de cette taxes devant alimenter le budget de l'UA. S'il s'agit assurément d'une mesure protectionniste, c'est surtout une mesure novatrice orientée vers l'affranchissement de l'UA de l'entrave qu'est la dépendance financière tant à sa capacité qu'à sa liberté d'action.

S'il apparaît que Paul Kagamé peut légitimement est considéré comme un véritable *Big-Man* Réformateur, dans la lignée des autres Mazarin, Colbert, Atatürk, la question de la trajectoire destinale de ses actions objectivées en termes de formatage réussi d'un paradigme rwandais de gouvernance publique reste bien lancinante.

B| Une prospective d'inscription du modèle dans la longue durée : par-delà Kagamé, instituer la bonne gouvernance

L'une des grandes interrogations des observateurs avertis du "miracle rwandais" est celle de savoir si la dynamique d'innovation managériale dans ce pays a des chances de s'inscrire dans la longue durée. Il convient de ne pas se dissimuler que tout dépendra de la capacité des autorités rwandais à résister à l'insidieuse pente d'un leadership transactionnel (1) et à consolider le mouvement d'institutionnalisation du "*Rwanda state Inc.*" (2).

1| Du leadership transformationnel au *leadership* transactionnel ?

Une première étape dans le processus d'intériorisation des « contraintes de l'action collective »⁴⁸ liées au miracle économique rwandais, c'est la réconciliation nationale, la justice transitionnelle, l'aide aux survivants, la réinsertion des rapatriés et la reconstruction de l'unité et de la confiance⁴⁹. Après une première phase avec le TPIR, le Rwanda a mis en place un système de justice transitionnelle connu sous le nom de « *Gacaca* », lequel est fondé sur les mécanismes communautaires traditionnels de résolution des conflits. Les principes des tribunaux « *Gacaca* » mettent l'accent sur la participation de la communauté et la réconciliation et encouragent des confessions en échange de réduction de peines. D'après la Commission rwandaise de rapatriement, entre 1994 et 2002, 3 261 218 réfugiés sont rentrés du Burundi (16,4 %), de Tanzanie (26,9 %), d'Ouganda (10,2 %), de RDC (46,2 %) et de plusieurs autres pays. Il reste des réfugiés rwandais dans l'Est de la RDC. Un climat d'apaisement règne donc au Rwanda mais n'est-ce pas une paix des braves impulsée, contrôlée par Paul Kagamé ?

Des témoignages montrent que les rwandais sont conscients de la période noire de 1994, mais personne ne semble vouloir parler de l'évolution de l'état d'esprit ; on vous dit ce qui est permis et ce qui est

⁴⁸ Expression empruntée à Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système, Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977, 512 p.

⁴⁹ Il n'est pas exact de nier l'existence des disparités ethniques et prétendre avoir acquis une identité collective qui est "un construit", voir André BOURGEOT A., "Les peuples heureux n'ont pas d'ethnie", (1994) 72 *Pays du Sahel : du Tchad au Sénégal, du Mali au Niger, Série monde*, 83-92.

autorisé par la loi, par Kagamé⁵⁰ comme s'il était une sorte d'épée de Damoclès sur la tête des rwandais pourtant dans un Etat, institution des institutions, nous rappelle Jean Monnet, "les hommes passent, les institutions demeurent". Et s'il arrivait à disparaître du système, cet homme déifié ? Si les rwandais capitalisent ce qu'ils reçoivent de nos jours comme incitation au travail pour atteindre la « Vision 2020 », ce serait un peuple dynamique malgré quelques désavantages géopolitiques. Pour éviter des conclusions hâtives dans ce cadre prospectif, on pourrait conclure qu'il faut certainement encore du temps pour que l'identité culturelle rwandaise se consolide, mais si tout l'édifice est soutenu par un homme, il peut y avoir des craintes. C'est pour cela que nous parlons de pesanteurs psychologiques, sociopolitiques pour la consolidation du miracle. Le miracle économique rwandais ne doit pas masquer des faiblesses récurrentes depuis plus de dix années. Il existe une réelle dépendance du pays vis à vis de l'aide internationale, alors que celle-ci s'inscrit en pointillés en raison des accusations lancées contre Kigali d'une implication dans le conflit touchant l'est de la République Démocratique du Congo. Le pays doit également faire face à sa situation géographique, pénalisante : territoire isolé d'Afrique, pression démographique sur un territoire exigu et sans accès à la mer, le Rwanda dépend du bon vouloir de ses voisins est-africains concernant ses importations et ses exportations, et le coût des infrastructures reste très élevé, comme la mobilité de sa population. Enfin, Kigali doit surveiller avec attention le cours des matières premières comme le café et le thé, ses principales

⁵⁰ Vox Live Spéciale, « Le miracle économique rwandais », Communication et Médias, *Jeune Afrique*, 8 septembre 2014.

sources de devises. Il faudrait ajouter à ces obstacles liés à la géographie, d'autres pesanteurs liées à la mondialisation des économies contemporaines.

Du fait de sa situation particulière et de la bonne gouvernance caractérisant le pays, le Rwanda a la chance de pouvoir bénéficier d'une aide internationale importante, mais dont il dépend aussi largement malgré les efforts d'autonomisation financière⁵¹. Cette aide devrait représenter 48 % du budget pour l'année 2012-2013. En 2014, le financement du budget rwandais dépendait à 40 % de l'aide internationale, un pays à 90 % agricole⁵². Le conditionnel est de mise car la situation politique et militaire inhérente à l'est de la République Démocratique du Congo a fait changer les choses au cours de l'automne 2012. Dans les six derniers mois de 2012, un mouvement rebelle congolais, le M-23, débuta une guerre contre le gouvernement de Kinshasa. Le Rwanda se retrouva vite accusé d'aider les mutins⁵³, accusations lancées par son voisin de la RDC mais également par un rapport de l'ONU. Kigali s'en défendit. Les États-Unis gelèrent leur aide militaire, la Belgique mit fin à sa coopération militaire, les allemands, les suédois et les néerlandais suspendirent partiellement des aides au

⁵¹ Michel CHOSSUDOWSKY et Pierre GALAND, « L'usage de la dette extérieure du Rwanda (1990-1994). La responsabilité des bailleurs de fonds », (12 Avril 2016 à 20:33), en ligne : <Mondialisation.ca> (consulté le 06 octobre 2017) ; voir aussi Gaëlle LOIR, « Rwanda : le régime de la dette perpétuelle. De l'instrumentalisation des massacres et du génocide en relations internationales », (2005) 2-11 *Rédaction d'Outre-Terre* 608.

⁵² M. DIAWARA et V. FORSON, préc., note 9.

⁵³ Pépin LULENDO, « Rwanda: son économie, loin d'être aussi performante que l'on voudrait le faire croire, ne pourrait être considérée comme un « modèle », tant qu'elle sera fondée sur la razzia et le vol de la RD Congo », Stockholm, le 1^{er} novembre 2017.

développement, tout comme la banque africaine de développement. Même la Grande-Bretagne, l'allié le plus fidèle depuis la gouvernance Blair, et principal contributeur au budget rwandais, suspendit son aide. Même si cette suspension fut parfois d'un montant dérisoire ou de courte durée, elle a mis en évidence la vulnérabilité du pays⁵⁴. La dette extérieure du Rwanda s'élève à environ 30 à 50 % entre 2014 et 2018 selon les prévisions du FMI qui juge que le risque de sa soutenabilité reste faible⁵⁵. Cette dépendance de Kigali par rapport à ses bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux est donc toujours (2017) une variable lourde du miracle rwandais. Il est de même de l'inconstance des relations du Rwanda avec ses voisins des Grands Lacs ; faut-il déjà s'en inquiéter ou juste attendre de voir ?

2| À l'institution forte : dé-kagameiser le paradigme rwandais de gouvernance publique

Il n'est guère de doute sur le caractère probant des avancées obtenues par le régime Kagamé sur la voie de la modernisation de la gestion de la vie publique au Rwanda. On le voit bien par le fait que Rwanda est cité en exemple de prouesse managériale par les institutions internationales, à telle enseigne que d'autres Etat africains y vont en séjours d'imprégnation en matière de : gouvernance, décentralisation, entre et autres. Seulement, ces acquis doivent être consolidés dans une

⁵⁴ F. J. d'OTHÉE, « Le Rwanda, pays du miracle en trompe-l'œil... », *Le Temps*, (2 juillet 2012), en ligne : <<https://www.letemps.ch/monde/rwanda>> (consulté le 20 août 2019).

⁵⁵ ECONOMIES AFRICAINES, « Dette publique au Rwanda », en ligne, consulté le 16 mai 2017.

dynamique d'institutionnalisation destinée à déposer les bonnes pratiques dans les cœurs et l'inscrire sur les corps des citoyens rwandais.

Les rwandais sont soumis aux ordres d'un ancien chef militaire qui cherche à « détribaliser »⁵⁶ le pays en interdisant (c'est certainement un mérite) toute indication officielle de l'appartenance ethnique. La décentralisation effective de l'Etat rwandais permet de vérifier même l'établissement des actes d'état civil ; la consigne est ainsi donnée en amont de ne pas faire figurer la filiation ethnique des citoyens au sein des formations hospitalières où un système informatise en ligne dresse les actes de naissances. Tout cela efface-t-il la fracture génocidaire dans les esprits des rwandais ? Progressivement certainement. En tout cas, cela est révélateur d'une certaine persistance de souvenirs traumatiques. La prise de conscience qu'il faut faire table rase du passé confirme que le cataclysme est encore présent dans les esprits, 23 ans après. Faut-il voir en cela la fragilité du « consensus minimal »⁵⁷ caractériel du système politique rwandais ? Kagamé déploie -t-il un leadership transformationnel au point de fédérer presque toutes les consciences rwandaises ? Il faudrait préciser succinctement que leadership, est le processus qui consiste à donner une vision de chose à autrui « *followers* » à pouvoir traduire cette vision dans la réalité et l'y maintenir, c'est le « *followership* ». Les leaders reçoivent leur autorité d'un groupe qui les a acceptés comme dirigeant. Ils ne se maintiennent comme tel que pour

⁵⁶ Expression empruntée à François MBOME, « Les expériences de révision constitutionnelle au Cameroun », (1992) 808 *Revue Penant* 34.

⁵⁷ Marie-France CROS, « Rwanda : où est l'enfant? », *La Libre Belgique*, 15-16 juin 1996. Par rapport à la "cohabitation" ethnique, l'auteur conclut, « le FPR n'a accouché que d'une banale et tragique dictature militaire : un avorton ».

autant qu'ils font obtenir aux membres du groupe des facilités qui autrement seraient hors d'atteindre les objectifs de l'organisation, le leadership n'est pas un mécanisme, c'est un processus d'échange, une relation réciproque entre le leader et les membres du groupe, chaque acteur y trouvant compte.

Le type de leadership exercé par Paul Kagamé sur les rwandais ressemble beaucoup au modèle dit « transformationnel » développé par Bernard M. Bass. En lien avec le leadership de proximité, le leader transformationnel est celui qui est capable de voir au-delà de ce que son équipe et ses membres font actuellement. Il voit le potentiel et les capacités de ses collaborateurs et reconnaît que son succès dépend du succès de ceux-ci. Le leader transformationnel n'est pas simplement un développeur de personnes, il est aussi un développeur de culture. Alors que le leader transactionnel met en place des plans de développement, il implante une culture d'apprentissage continue, il permet ainsi à son entreprise de devenir une entreprise apprenante, en saisissant toutes les occasions pour apprendre et faire apprendre. Le leadership transformationnel peut se résumer à quatre grandes activités en lien direct avec celles du leader stratégique et visionnaire, soit : - la création d'une vision stratégique ; - la communication de la vision ; - la transformation de la vision en gestes quotidiens ; - le développement et le maintien de l'enthousiasme et de l'engagement face à la vision. Si l'on applique ces grandes activités au développement des personnes et des équipes, l'exercice du leadership transformationnel s'oriente autour de quatre axes principaux : - créer une vision stratégique du développement des personnes, - communiquer la vision du développement et sa raison

d'être, -agir en développeur de personnes au quotidien, -créer l'engagement de chacun face à son propre développement. Cette caricature au sujet de Kagamé est relativisable puisqu'il existe de nombreuses grilles d'analyse du leadership, mais le modèle transformationnel semble plus proche de ses méthodes. Ce style transformationnel touche aussi le système éducatif, milieu privilégié de diffusion du symbolique : l'effacement de la fracture génocidaire.

Si le miracle rwandais est progressivement intériorisé par la majorité des rwandais, le projet hégémonique de Kagamé pourrait très bien lui survivre ou alors, il pourrait bien mener son idée à termes. « Kagamé est une assurance-vie synonyme d'ordre et de progrès, et ils sont nombreux (les rwandais) à penser que le départ du "Lee Kuan Yew rwandais" ouvrirait la voie à une nouvelle "saison de machettes" »⁵⁸. Le miracle poursuit son chemin, mais, les obstacles, les pesanteurs, les effets perturbateurs ne manquent pas à une telle aventure

C| Les pesanteurs à l'enracinement du paradis de la gouvernance en Afrique

L'Etat rwandais est une entité juridiquement internationalement reconnue, mais c'est une société politique où tout semble tourner autour d'une clé de voute, Paul Kagamé. Un camerounais en visite au Rwandais rapporte le culte qui lui est voué ; "vous ne pouvez pas uriner ici ou jeter un papier au sol, la loi l'interdit, Paul Kagamé n'aime pas cela". Les rwandais ont donc encore du chemin à faire pour véritablement sortir de

⁵⁸ François SOUDAN, « Rwanda–Paul Kagamé : Nul ne peut nous dicter notre conduite », *Jeune Afrique*, 07 avril 2015.

la « personnalisation du pouvoir et du pouvoir personnel »⁵⁹ de Kagamé. A ces pesanteurs psychologiques, sociopolitiques, il faudrait ajouter des contraintes géopolitiques pour la consolidation du « miracle économique ». Parlant du « miracle coréen »⁶⁰, des observateurs se sont demandé ce qui est à la base du décollage de la Corée du Sud. Cet essor s'explique-t-il par l'addiction proverbiale des Coréens au travail ? Il se pourrait que le miracle coréen soit passé par l'école japonaise, américaine et la Banque mondiale. Les premiers visiteurs occidentaux du Royaume de Corée au XIXème siècle critiquaient pourtant la paresse de ses habitants. Par la culture ? C'est par le même paramètre, la culture, le dynamisme de la population, qu'on a expliqué pour une large part, le « miracle japonais ». Le miracle rwandais serait-il lui fondé sur un changement de mentalités tel qu'il a suffi que Kagamé pense le modèle pour qu'il se mette en branle ? Les rwandais seraient-ils donc ces travailleurs rompus faiseurs de miracles dans une Afrique où il est connu que l'africain est un paresseux, un être pas pressé !⁶¹ Une Afrique où il est soutenu que « ce n'est pas l'Afrique qui refuse le management, c'est ce dernier qui ne parvient pas à s'implanter en Afrique »⁶².

⁵⁹ Roger Gérard SCHWARTZENBERG, *Sociologie politique*, 5^{ème} édition, Paris, Domat, Montchrestien, 1998, p.247.

⁶⁰ Jean-Raphaël CHAPONNIÈRE, « Corée du Sud : généalogie d'un miracle », (2015) 17 *Asialyst*, (17 août 2015), en ligne : <<https://asialyst.com/fr/2015/17/com>> (consulté le 04 octobre 2017).

⁶¹ Henri BOURGOIN, *L'Afrique malade de management*, Paris, Ed. Jean Picollec, 1984.

⁶² Mohamed. B. Fall, cité par Octave JOKUNG NGUENA, « Le management des risques en Afrique » « Réalités et perspectives », Casablanca, Afrique Edition (Groupe Afrique Challenge), 2007 ; Jean-François OMBEDE et J.K. MAVOUNGOU, *Afrique et management : gestion moderne face aux réalités socioculturelles*, Paris, Moreux, 1999; Émile Michel HERNANDEZ, « Problématique du management africain », (1989) 306 *Personnel*, 57-61.

1| Les pesanteurs sociopolitiques : La consolidation du changement de mentalités

Une première étape dans le processus d'intériorisation des « contraintes de l'action collective »⁶³ liées au miracle économique rwandais, c'est la réconciliation nationale, la justice transitionnelle, l'aide aux survivants, la réinsertion des rapatriés et la reconstruction de l'unité et de la confiance. Après une première phase avec le TPIR, le Rwanda a mis en place un système de justice transitionnelle connu sous le nom de *Gacaca*, lequel est fondé sur les mécanismes communautaires traditionnels de résolution des conflits. Les principes des tribunaux *Gacaca* mettent l'accent sur la participation de la communauté et la réconciliation et encouragent des confessions en échange de réduction de peines. D'après la Commission rwandaise de rapatriement, entre 1994 et 2002, 3 261 218 réfugiés sont rentrés du Burundi (16,4 %), de Tanzanie (26,9 %), d'Ouganda (10,2 %), de RDC (46,2 %) et de plusieurs autres pays. Il reste des réfugiés rwandais dans l'Est de la RDC. Un climat d'apaisement règne donc au Rwanda mais n'est-ce pas une paix des braves impulsée, contrôlée par Paul Kagamé ?

Des témoignages montrent que les rwandais sont conscients de la période noire de 1994, mais personne ne semble vouloir parler de l'évolution de l'état d'esprit ; on vous dit ce qui est permis et ce qui est autorisé par la loi, par Kagamé⁶⁴ comme s'il était une sorte d'épée de Damoclès sur la tête des rwandais pourtant dans un Etat, institution des institutions, nous rappelle Jean Monnet, les hommes passent, les

⁶³ Expression empruntée à Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, préc., note 48.

⁶⁴ Vox Live Spéciale, préc., note 50.

institutions demeurent. Et s'il arrivait à disparaître du système, cet homme déifié ? Si les rwandais capitalisent ce qu'ils reçoivent de nos jours comme incitation au travail pour atteindre la « Vision 2020 », ce serait un peuple dynamique malgré quelques désavantages géopolitiques. Pour éviter des conclusions hâtives dans ce cadre prospectif, on pourrait conclure qu'il faut certainement encore du temps pour que l'identité culturelle rwandaise se consolide, mais si tout l'édifice est soutenu par un homme, il peut y avoir des craintes. C'est pour cela que nous parlons de pesanteurs psychologiques, sociopolitiques pour la consolidation du miracle.

2| Les pesanteurs géopolitiques et structurelles au miracle rwandais

Le miracle économique rwandais ne doit pas masquer des faiblesses récurrentes depuis plus de dix années. Il existe une réelle dépendance du pays vis à vis de l'aide internationale, alors que celle-ci s'inscrit en pointillés en raison des accusations lancées contre Kigali d'une implication dans le conflit touchant l'est de la République Démocratique du Congo. En effet, la situation politique et militaire inhérente à l'est de la République Démocratique du Congo a fait changer les choses au cours de l'automne 2012. Dans les six derniers mois de 2012, un mouvement rebelle congolais, le M-23, débuta une guerre contre le gouvernement de Kinshasa. Le Rwanda se retrouva vite accusé d'aider les mutins, accusations lancées par son voisin de la RDC mais également par un rapport de l'ONU ; Kigali s'en défendit, mais le mal est fait. Les États-Unis gelèrent leur aide militaire, la Belgique mit fin à sa coopération militaire, les Allemands, les Suédois et les Néerlandais suspendirent partiellement des aides au développement, tout comme la banque africaine de développement. Même la Grande-Bretagne, l'allié le plus fidèle depuis la

gouvernance Blair, et principal contributeur au budget rwandais, suspendit son aide. Même si cette suspension fut parfois d'un montant dérisoire ou de courte durée, elle a mis en évidence la vulnérabilité du pays.

Le pays doit également faire face à sa situation géographique, pénalisante : territoire isolé d'Afrique, pression démographique sur un territoire exigu et sans accès à la mer, le Rwanda dépend du bon vouloir de ses voisins est-africains concernant ses importations et ses exportations, et le coût des infrastructures reste très élevé, comme la mobilité de sa population. Par exemple, un chauffeur rencontre en moyenne vingt barrages de police entre Mombasa (Kenya) et Kigali ; trente-six barrages étaient estimés au total en 2012.

Concernant le corridor centre, la situation n'est pas meilleure puisqu'entre Dar-Es-Salam (Tanzanie) et Rusumo, à la frontière avec le Rwanda, un transporteur de marchandises en rencontrera trente. Le problème de ces barrières non tarifaires était déjà signalé en 2003, il est récurrent depuis, et ce malgré la demande de leur suppression des différents États, de la Banque Africaine de Développement, des associations d'entrepreneurs est-africains, de la Banque Centrale est-africaine... À plusieurs reprises les présidents des États de la Communauté d'Afrique de l'Est se sont engagés à les supprimer, sans succès. L'Ouganda et la Tanzanie ont même annoncé ajouter de nouvelles barrières en 2013. Le gouvernement rwandais a alors menacé d'aller en justice contre les autres États membres, ce que des particuliers ont déjà fait à sept reprises (dans le même temps, le pays est le seul à n'avoir reçu aucune plainte contre lui dans ce domaine). Les pays se sont fait la promesse de mettre

fin aux barrières non-tarifaires en décembre 2012, mais cette promesse n'engage que ceux qui la croient.

Le problème de l'enclavement rwandais en matière d'infrastructures se fait ressentir au niveau électrique. Le prix de l'électricité est très élevé au Rwanda en comparaison avec le reste de la région, à \$ 0,22 par Kw/h, contre \$ 0,08-0,10 pour les autres pays. Pour se connecter au réseau électrique, il faut quatre procédures et trente jours (c'est ce qui se fait de mieux au sein de la Communauté d'Afrique de l'Est), mais cela coûte en moyenne quarante-sept fois le revenu moyen annuel d'un Rwandais. De ce fait, seules 10,8 % des résidences étaient raccordées au réseau à la fin de l'année 2011, alors que l'objectif du pays était d'arriver à 16 % en 2012 et à 35 % en 2020. Ces chiffres se révèlent être très ambitieux.

Le gouvernement compte beaucoup sur les ressources du lac Kivu avec notamment l'exploitation du gaz méthane, à propos duquel beaucoup de chiffres ont circulé concernant les possibilités de production énergétique ; d'autres projets géothermiques sont aussi évoqués depuis 2017, avec jusqu'à 300 mégawatts de production dans l'ouest du pays. Enfin, Kigali doit surveiller avec attention le cours des matières premières comme le café et le thé, ses principales sources de devises. Il faudrait ajouter à ces obstacles liés à la géographie, d'autres pesanteurs liées à la mondialisation des économies contemporaines.

Du fait de sa situation particulière et de la bonne gouvernance caractérisant le pays, le Rwanda a la chance de pouvoir bénéficier d'une aide internationale importante, mais dont il dépend aussi largement

malgré les efforts d'autonomisation financière⁶⁵. Cette aide devrait représenter 48 % du budget pour l'année 2012-2013. En 2014, le financement du budget rwandais dépendait à 40 %, 30 % en 2017, environ 13 % en 2019 de l'aide internationale, un pays à 90% agricole⁶⁶.

Une donnée non négligeable concerne l'ouverture démocratique du pays. En effet, les opposants politiques au gouvernement ne manquent pas, tant sur le plan intérieur qu'extérieur de faire le reproche à Paul Kagamé. Selon eux, si le pays ne favorise pas un climat d'entente et d'ouverture démocratique⁶⁷; il lui sera difficile de gérer efficacement les progrès enregistrés; or la réussite économique dans un contexte autoritaire a un prix, la centralisation des intérêts autour d'un centre politico-économique au détriment d'une circulation des élites. De plus, cette nouvelle donne économique suppose un libéralisme politique mais aussi une paix durable sur les frontières avec ses voisins sous régionaux qui régulièrement, pointent un doigt accusateur sur l'intelligence entre le Rwanda et des rebelles. A cet effet, la fin de la guerre dans l'est de la République Démocratique du Congo serait à l'avantage de Kigali, ce qu'affirment beaucoup d'officiels rwandais et donnerait un nouveau souffle au modèle rwandais. Comme le signale un entrepreneur rwandais : « nous prions et espérons que la guerre et les conflits en RDC se terminent parce que c'est là où l'on bénéficie d'un avantage compétitif ! »

⁶⁵ M. CHOSSUDOWSKY et P. GALAND, préc., note 51 ; G. LOIR, préc., note 51.

⁶⁶ M. DIAWARA et V. FORSON, préc., note 9.

⁶⁷ Veritas Infos, « RWANDA : Kagamé sur les traces de l'empereur Bokassa », Publié le 5 janvier 2016 (consulté le 5 octobre 2017) ; voir aussi Brian KLAAS, *L'empereur cannibale de Bangui et le conflit oublié de l'Afrique 35 ans plus tard, son empire est toujours gangréné par la guerre*, Oxford, Université de Oxford, 2014.

En plus d'apporter de nouveaux débouchés pour les entreprises rwandaises, la paix chez son voisin congolais permettrait probablement au pays de recevoir à nouveau sans difficulté l'aide internationale nécessaire à son développement.

De nombreuses réformes ont été initiées dans la fonction publique rwandaise qui est admirée de nos jours comme le Singapour africain. Mais nous le savons à la suite de Michel Crozier, les institutions ne valent que ce que valent les hommes appelés à les animer. Le miracle est basé sur des textes, pris dans un contexte bien déterminé, mais ne serviront-ils pas de prétexte pour la domination d'un homme qui aux bas mots est appelé à faire 20 ans au pouvoir. Les rwandais s'accommoderont-ils de cette longévité politique. La perpétueront-ils au-delà de l'initiateur actuel ? Le miracle rwandais est admirable mais suscite aussi des inquiétudes. Au bout du compte, ce "havre managérial" survivra-t-il en 2021, au prince Kagamé ?

CONCLUSION

Pour que le Rwanda ait une chance de voir son paradigme managérial de gouvernance publique prospérer dans la durée, il est nécessaire que le travail de transformation effectué par Paul Kagamé connaisse une véritable institutionnalisation. Il s'agirait alors concrètement de consolider définitivement le processus de formalisation, de pérennisation et d'acceptation citoyenne de la nouvelle manière de gérer les affaires publiques. Il s'agirait de déposer le modèle du "*Rwanda state Inc.*" dans les cœurs, les corps et les pratiques sociales des citoyens rwandais, en le détachant de la personne de Paul Kagamé. Malgré des

résultats globaux en progression, l'économie rwandaise n'est pas exactement le miracle que l'on présente trop souvent. Le modèle rwandais reste fragile, trop dépendant de l'aide internationale. Pour réussir sa transition d'un modèle de croissance basé sur la reconstruction à un autre modèle auto-centré sur un marché régional, moins dépendant des aides, il faudra que Kigali réussisse à développer de nouveaux secteurs (électronique, communication) sans sacrifier l'agriculture, base de survie d'une majorité de la population. Cela passe par l'arrivée de nouveaux acteurs économiques, tant privés que publics (Chine, Inde) et par une intégration économique régionale plus efficace. L'axe Uruhu Kenyatta/Museveni/Kagamé qui semble d'ailleurs se dessiner depuis un certain temps dans ce domaine, également en réponse à certaines demandes occidentales (la Cour pénale internationale pour le premier, rapport de l'ONU sur la situation en RDC pour les deux autres), ferait du Kenya un partenaire privilégié, de préférence au voisin indiqué qu'est la Tanzanie pour un État qui n'a pas de fenêtre sur la mer.

*

* *

Réforme des finances publiques en République démocratique du Congo : Bilan, perspectives et orientations nouvelles

Trésor-Gauthier M. KALONJI*

Popol MUKOKO AKABUELE**

RÉSUMÉ

Depuis 2010, le Gouvernement de la République Démocratique du Congo s'est engagé dans un programme ambitieux de la réforme holistique des finances publiques, en vue d'en faire un levier essentiel de la gouvernance économique, qui garantisse le financement adéquat de la stratégie

* Docteur en droit, Attaché de recherche à la Chaire de droit fiscal (Faculté de droit) de l'Université de Neuchâtel (Suisse) et détenteur de plusieurs diplômes universitaires ; LL.M en droit européen et international (Université de Genève, Suisse) ; Diplômé de spécialisation en droits économiques, sociaux et culturels au Collège Universitaire Henry Dunant, Suisse ; Master II en droit public (Université de Rouen-Normandie, France) et Licencié (Maîtrise) en droit économique (Université de Lubumbashi, RD. Congo). Il enseigne les finances publiques dans quelques institutions universitaires de Kinshasa et a déjà publié plusieurs ouvrages et articles dans ce domaine. Il exerce également les fonctions de Chef de Bureau/Pool juridique au Secrétariat Général aux Finances du Ministère des Finances (RD. Congo). *Les opinions ou informations exprimées dans cette contribution et les erreurs éventuelles sont de la seule responsabilité de l'auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement l'opinion de son milieu professionnel.*

** Titulaire d'une maîtrise (licence) en économie mathématique de l'Université Protestante au Congo (UPC/RD. Congo), diplômé de l'École Nationale d'Administration (ENA)/RD. Congo et détenteur de plusieurs certifications de formation en finances publiques (*SETYM International, Institut Forhom, IDEA International Institute, Fonds Monétaire International, etc.*). Il exerce les fonctions de Chargé d'études à la Direction des études et planification (DEP) du Ministère des Finances (RD. Congo). *Les opinions ou informations exprimées dans cette contribution et les erreurs éventuelles sont de la seule responsabilité de l'auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement l'opinion de son milieu professionnel.*

nationale de développement. Près d'une décennie après le lancement de ladite réforme, il s'avère impérieux d'en évaluer le processus en vue de garantir un « atterrissage » réussi de tout le programme de réforme. A ces jours, cette évaluation révèle que, certes, des avancées sont à signaler dans l'amélioration du système de gestion des finances publiques, néanmoins il en existe encore un « trou noir » caractérisé par des lacunes notamment dans le système de gestion des dépenses publiques et de crédibilité budgétaire. Il s'avère donc indispensable de repenser l'approche d'implémentation de la réforme des finances publiques, en vue d'optimiser les chances de sa réussite.

MOTS-CLÉS :

Finances publiques – Budget – PSRFP – LOFIP – RD Congo.

ABSTRACTS

Since 2010, the Government of the Democratic Republic of Congo has been engaged in an ambitious programme of holistic public finance reform, with a view to making it an essential lever of economic governance, which guarantees the adequate financing of the national development strategy. Almost a decade after the launch of the reform, it is imperative to evaluate the process in order to ensure a successful "landing" of the entire reform program. To date, this assessment reveals that, while progress has been made in improving the public financial management system, there is still a "black hole" characterized by shortcomings, particularly in the public expenditure management and fiscal credibility system. It is therefore essential to rethink the approach to implementing public finance reform in order to maximize the chances of its success.

KEYWORDS :

Public finance – Budget – PSRFP – LOFIP – DR Congo.

I| EN GUISE D'INTRODUCTION : CONTEXTE ET CADRE DE L'ETUDE

[1]- Le 18 février 2006, la République Démocratique du Congo s'est dotée d'une nouvelle Constitution¹, marquant ainsi le début formel de la « troisième République » courante. Avec l'avènement de celle-ci, le pays a décidé de laisser derrière lui les affres du sous-développement et de converger désormais tous les efforts vers le développement intégral, notamment dans le domaine économique. Le gouvernement de la République s'est dès lors engagé dans la mise en œuvre du Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR) adopté en juillet 2006, qui a effectué un diagnostic profond de la situation générale du pays². Un Programme d'actions prioritaires (PAP) pour la mise en œuvre de ce DSCR a été réalisé en 2007 et a constitué la première étape dans la marche vers la reconstruction du pays à travers les « cinq chantiers de la République », le programme du gouvernement, le contrat de gouvernance et le cadre d'assistance pays (CAP) des partenaires au développement³.

[2]- A la lumière du PAP précité, le Gouvernement congolais

¹ Il s'agit de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée et complétée par 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]. Cette Constitution consacre notamment une dizaine d'articles (principalement 170 à 181) aux finances publiques.

² Le DSCR 2006 peut être consulté en ligne : <[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Democratic-Rep-of-Congo-French\(July2006\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Democratic-Rep-of-Congo-French(July2006).pdf)> (consulté le 24 septembre 2019).

³ Trésor-Gauthier M. KALONJI, « La libéralisation effective du secteur des assurances en République Démocratique du Congo ou le réveil d'une belle au bois dormant », (2019) *JuriAfrique/Analyses juridiques*, 10 Mai, 1-31, 10 et s.

avait décidé – en rapport avec la rubrique consacrée aux politiques et réformes fiscales et budgétaires – de procéder notamment à l'adoption d'une stratégie nationale (plan d'action) des réformes des finances publiques, afin de contribuer à l'objectif d'amélioration de la gestion des finances publiques, dans une optique de gestion axée sur les résultats⁴. Ainsi, l'année 2010 verra l'adoption du Plan Stratégique des réformes des finances publiques (ci-après « PSRFP »), un document d'une quarantaine de pages, dont l'ambition était de refonder les finances publiques dans un cadre juridique moderne et de réaffirmer la place topique du budget de l'État dans la mise en œuvre des politiques publiques (notamment les réformes économiques et sociales)⁵. Par cette adoption, le gouvernement de la République voulait répondre aux défaillances recélées dans la gestion des finances publiques, telles qu'identifiées dans les différentes études diagnostiques menées dans le pays avec l'appui des partenaires techniques et financiers⁶.

[3]- Toujours dans l'optique de modernisation du cadre législatif et institutionnel des finances publiques, le PSRFP annonçait déjà quelques projets des textes juridiques censés consolider la nouvelle réforme. Il s'est agi notamment de : projet de code des marchés publics,

⁴ Lettre d'intention et Mémoire de politique économique et financière du gouvernement congolais adressés au Directeur Général du FMI en date du 30 novembre 2009, p.20, disponible en ligne : <<https://www.imf.org/external/np/loi/2009/cod/fra/113009f.pdf>> (consultée le 26 avril 2019).

⁵ RD. CONGO, *Plan stratégique de réforme des finances publiques*, Kinshasa, Mars 2010, p.7.

⁶ Trésor-Gauthier M. KALONJI, *Budget de l'Etat et nouvelle gouvernance financière publique. La performance au cœur de la gestion publique en République Démocratique du Congo*, Sarrebruck, Éditions Universitaires Européennes (EUE), 2017, p. 19, voir précisément la note de bas de page 38.

projet de code des douanes, projet de loi portant introduction de la taxe sur la valeur ajoutée, projet de loi relative aux finances publiques (LOFIP). A ce jour, tous ces projets de lois ont été matérialisés et les textes y afférents sont déjà en vigueur⁷.

[4]- De tous ces textes émanant du PSRFP, la Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques (LOFIP) est la plus cruciale en termes de réforme des finances publiques, dans la mesure où elle en constitue une traduction concrète en droit positif congolais⁸. En d'autres termes, la LOFIP est le principal catalyseur de ladite réforme et ses dispositions s'inscrivent dans la logique de la nouvelle gouvernance financière publique dans le monde. L'enjeu majeur – en toile de fond de cet instrument juridique – est de faire passer la gestion des finances publiques de la logique des moyens à la pratique orientée vers une obligation de résultats (incombant aux décideurs publics), en vue de garantir la réalisation des objectifs de développement du pays⁹. Deux ans après sa promulgation, la LOFIP a été précisée – dans certaines de ses dispositions – par le Décret n° 13/050 du 06 novembre 2013 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique (RGCP) ainsi que le Décret n° 13/051 du 08 novembre 2013 portant Plan Comptable de l'État.

⁷ Il s'agit concrètement de : Loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux *marchés publics* ; Ordonnance-loi n° 10/002 du 20 août 2010 portant code des douanes ; Ordonnance-loi n° 10/001 du 20 août 2010 portant institution de la Taxe sur la Valeur Ajoutée ; Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux Finances Publiques (LOFIP).

⁸ Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI), *État des lieux actuel de la transparence des finances publiques et de la participation en République Démocratique du Congo. État d'avancement et priorités de réforme*, Centurion, Mars 2017, p.6.

⁹ T.-G. KALONJI, préc., note 6, p.20.

[5]- Cela dit, près d'une décennie après sa promulgation, la LOFIP a permis d'enregistrer plusieurs réalisations dans le cadre de la mise en œuvre des réformes des finances publiques. Cependant, le niveau d'avancement de ces réformes ne permet pas, à ce jour, d'entrevoir l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de la LOFIP dès 2019, conformément aux dispositions de son article 234¹⁰. D'où la décision du Gouvernement de proroger le délai butoir initial à une échéance raisonnable, en vue d'assurer le parachèvement de quelques réformes d'envergure, à l'instar de la migration vers le budget par programmes. Dans cette veine, sur demande du Gouvernement congolais, la loi n° 18/010 du 08 juillet 2018 [modifiant la loi n° 11/011 du 13 juillet 2018 relative aux finances publiques] a été promulguée aux fins notamment de formaliser ladite prorogation.

[6]- Au regard de ce qui précède, il serait opportun de tirer les leçons du passé de la réforme des finances publiques – particulièrement en matière de séquençage ou planification – afin d'éviter que les nouvelles échéances fixées soient derechef reportées ou qu'elles puissent donner lieu à la sollicitation d'un autre moratoire. Ainsi, la présente contribution s'inscrit dans cette logique d'évaluation de la réforme des finances publiques de la République Démocratique du Congo, afin d'en proposer des pistes idoines. Elle ne constitue pas fondamentalement un état des lieux exhaustif de ladite réforme et se révèle plutôt comme un diagnostic préliminaire des différentes réalisations ainsi qu'une analyse critique de

¹⁰ En effet, la version initiale de l'article 234 de la LOFIP disposait : « *Sans préjudice des dispositions de l'article 232 ci-dessus, la présente loi entre en vigueur dans l'intégralité de ses dispositions, au premier janvier de la huitième année suivant celle de sa promulgation, date à laquelle toutes dispositions contraires seront abrogées* ».

l'approche adoptée pour la mise en œuvre [de ladite réforme].

[7]- Tout compte fait, la substance du présent papier s'articule essentiellement en trois points : d'abord, nous évoquerons les éléments catalyseurs (genèse) de la réforme des finances publiques et présenterons les axes ainsi que les moyens de sa mise en œuvre ; ensuite, nous analyserons les résultats intermédiaires de la mise en œuvre de ladite réforme, en mettant l'accent sur le système de gestion des dépenses publiques ainsi que la crédibilité du budget ; enfin, nous esquisserons une appréciation – aussi bien positive que négative – de l'approche adoptée pour l'implémentation de la réforme sous revue. Tout compte fait, sur base de cette dernière appréciation, nous formulerons – en guise de conclusion – quelques propositions ou orientations pour l'amélioration du processus d'implémentation de la réforme en question.

II| GENESE ET IMPLEMENTATION DE LA REFORME DES FINANCES PUBLIQUES

A| Quelques éléments catalyseurs de la réforme intégrale des finances publiques

1| Premiers pas de la réforme des finances publiques : stabilisation du cadre macroéconomique et réformes de « première génération »

[8]- Entre 1990 et 2000, la situation macroéconomique de la RDC s'était fortement dégradée affichant un taux de croissance moyen de - 7%, une inflation moyenne de 842 % (avec un pic de 9800% en 1994), et une dépréciation monétaire de plus de 50 %. Cette situation a été tributaire d'un contexte politique et social caractérisé notamment par : l'absence de programmes économiques fondés sur une vision à long terme

; la rupture de la coopération structurelle avec les partenaires extérieurs¹¹ ; et la destruction généralisée du tissu économique à travers des scènes de pillage sur l'ensemble du territoire national¹².

[9]- C'est au début des années 2000 que le Gouvernement de la République a entrepris les premières initiatives, en vue d'améliorer le système national de gestion des finances publiques. Cette période coïncide avec la fin de la guerre civile et la reprise des relations avec les institutions de *Bretton Woods*, lesquelles ont permis la mise en œuvre de plusieurs programmes de relance de l'économie nationale, notamment le Programme Intérimaire Renforcé (PIR) en 2001, le Programme Économique du Gouvernement 1 (PEG1) pour 2002-2005, le Programme Relais de consolidation (PRC) en 2006, le Programme Suivi par les Services du FMI (PSSF) pour 2007-2008, et le Programme Économique du Gouvernement 2 (PEG2) pour 2009-2012¹³.

[10]- Globalement, l'application de ces différents programmes – adossée notamment sur l'amélioration de la gestion des finances publiques – a permis de casser l'hyperinflation, d'assurer et de consolider la stabilité du cadre macroéconomique, de créer un environnement

¹¹ En effet, au début des années 1990, face à la corruption endémique, la Banque mondiale et le FMI décidèrent de suspendre leur aide, et la plupart des interventions bilatérales furent arrêtées. Le pays fut incapable de faire face aux échéances de paiement de la dette et les lignes de crédit du FMI furent arrêtées en février 1992, celles de la Banque mondiale en juillet 1993. Pour plus de détails, voy. Trésor-Gauthier M. KALONJI, « Dédollarisation de l'économie nationale congolaise : enjeux et quelques implications macroéconomiques », (2012) Leganet.cd/Doctrine, Octobre, 1-17, p.9.

¹² Pour plus de détails, lire en ligne : <<https://europa.eu/capacity4dev/file/12520/download?token=h4NX5hhH>> (consulté le 30 septembre 2019).

¹³ Pour plus de détails, voy. RD Congo, préc., note 5, p.10 et s.

favorable à la croissance et de poser les bases de la relance économique¹⁴. En d'autres termes, l'évolution positive de la stabilité politique du pays depuis les années 2000 ainsi que la mise en œuvre par le gouvernement de réformes économiques et structurelles soutenues par les partenaires au développement ont contribué à la consolidation progressive du cadre macroéconomique du pays¹⁵. Le tableau ci-après fournit une vue synoptique de quelques indicateurs macroéconomiques, pour la période décennale ayant précédé l'adoption du PSRFP.

Tableau 1 : Quelques éléments de la situation de la RD Congo avant l'adoption du PSRFP

Indicateur	Moyenne 1990-2001	002	003	004	005	006	007	008	009	0010
Taux de croissance	6,2	,9	,6	,7	,1	,3	,3	,2	,9	7,1
Taux d'inflation	779,5	5,3	2,8	,0	1,5	2,8	6,7	8,0	6,7	3,5

¹⁴ Voy. T.-G. KALONJI, préc., note 3, p.11.

¹⁵ Dans ce sens, voir : Johannes HERDERSCHEE, Daniel MUKOKO SAMBA et Moïse TSHIMENGA TSHIBANGU, *Résilience d'un Géant Africain. Accélérer la Croissance et Promouvoir l'Emploi en République Démocratique du Congo*, Volume I, Kinshasa, éditions Médiaspaul, 2012, p.127 et s. ; Geraldine BAUDIENVILLE, *Public financial management reforms in fragile states. The case of Democratic Republic of the Congo*, London, Overseas Development Institute (ed.), 2012, p.3 et s. ; BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT (BAD), *République Démocratique du Congo. Document de stratégie pays 2013-2017*, Abidjan, Juin 2013, p.ii et s.

Solde budgétaire sur PIB	8,1	,7	4,2	1,7	,8	,2	,6	0,4	,0	0,9
--------------------------------	-----	----	-----	-----	----	----	----	-----	----	-----

Source : Auteurs sur base de World Economic Outlook (WEO).

[11]- Il ressort du tableau ci-dessus que l'environnement macroéconomique s'est considérablement amélioré, avec la maîtrise du déficit budgétaire et des tensions inflationnistes. Après une décennie de régression économique, la croissance économique a été robuste au cours de la période allant de 2002 à 2010, à la faveur de l'aboutissement du processus de paix et des politiques monétaire et budgétaire appropriées.

[12]- Par ailleurs, il y a lieu d'indiquer qu'en ce qui concerne typiquement la gestion des finances publiques, les réformes avaient également été amorcées timidement à partir des années 2000. Dans cette veine, nous pouvons relever que l'informatisation de la chaîne de la dépense a été opérationnelle depuis 2003 et a permis, depuis lors, la consultation de l'évolution d'une dépense dans le circuit et le suivi des engagements par rapport aux crédits autorisés, ainsi que des décaissements par rapport aux engagements. Dans la même année, le Gouvernement a lancé un programme de modernisation du système fiscal comprenant (i) la réorganisation et la modernisation de l'administration fiscale, avec une reconfiguration des services fiscaux en trois niveaux selon le chiffre d'affaires des assujettis ; (ii) la révision de la législation, notamment la modification de l'impôt sur le chiffre d'affaires en préparation de l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ; (iii) l'amélioration de la gestion de l'impôt avec la mise en place d'un nouvel identifiant fiscal ; (iv) la modernisation des procédures douanières ;

(v) l'instauration des guichets uniques dans certains postes douaniers et
(vi) l'informatisation des bureaux de douane¹⁶.

[13]- Ces quelques réformes ont été considérées comme celles de la « première génération ». Elles avaient commencé à apporter des corrections partielles mais insuffisantes au système de gestion des finances publiques. Voilà pourquoi, le Gouvernement de la République avait décidé d'imprimer une dynamique de grande envergure aux dites réformes, afin d'asseoir un nouveau paradigme de gestion des finances publiques. C'est dans ce contexte qu'en mars 2010, le PSRFP – que nous avons déjà évoqué¹⁷ - a été élaboré et permit plus tard la rénovation du cadre juridique de la gestion des finances publiques (LOFIP)¹⁸.

2| Résultats de quelques évaluations de la gestion des finances publiques

[14]- Déterminé à ramener les finances publiques dans son rôle qui consiste à booster l'économie nationale, le Gouvernement de la République a, au courant de la décennie 2000-2010, procédé – avec le concours des partenaires techniques et financiers (PTFs) – à plusieurs évaluations de la gestion des dites finances, notamment par les examens ou méthodologies suivantes : PER, CPAR, CFAA, PEFA et DEMPA. Voici ci-après les détails des dites méthodologies ainsi que les résultats qui en ont découlé.

¹⁶ RD CONGO, préc., note 5, p.12.

¹⁷ Voy. section 1 *supra*.

¹⁸ Trésor-Gauthier M. KALONJI, *Droit budgétaire congolais. Pluriannualité budgétaire et budgétisation programmatique à l'aune de la réforme des finances publiques*, Sarrebruck, Éditions Universitaires Européennes (EUE), 2015, p.46, spécialement note de bas de page 66.

[15]- En 2002, il y a eu une revue des dépenses publiques par la méthodologie de Revue des Dépenses Publiques (« *Public Expenditure Review* » - PER, en anglais¹⁹), qui a abouti notamment aux principales conclusions suivantes : (i) non exhaustivité des opérations financières de l'État (le budget général ne couvrait pas les opérations des EADs, budgets annexes et budgets pour ordre) ; (ii) existence des ressources extra-budgétaires ne faisant pas l'objet des déclarations dans les documents budgétaires existant, mais sont limitées en proportion des dépenses totales de l'État (moins de 3 %) ; (iii) écarts d'exécution budgétaire supérieurs à 15 % en moyenne au cours des exercices 2002, 2003 et 2004 ; (iv) écarts d'exécution supérieurs à 20 % en moyenne pour les dépenses de lutte contre la pauvreté ; et (v) activités financées par des bailleurs de fonds non reflétées de manière exhaustive *ex-ante* et dans les

¹⁹ Le *Public Expenditure Review* (PER) est un instrument de diagnostic clé utilisé pour évaluer l'efficacité des finances publiques. Un PER analyse habituellement les dépenses gouvernementales sur une période de plusieurs années afin d'évaluer leur conformité avec les priorités stratégiques et les résultats obtenus. Un PER peut analyser les dépenses à l'échelle du gouvernement ou se concentrer sur un secteur particulier comme les soins de santé, l'éducation ou l'infrastructure. De nombreux gouvernements ont fait des progrès pour inclure les PER dans leur cycle de planification budgétaire. Que ce soit dans l'ensemble du gouvernement ou dans un seul secteur, en examinant comment les dépenses publiques ont été allouées et gérées, les gouvernements et les donateurs sont mieux à même d'évaluer non seulement l'impact de leurs investissements, mais aussi l'efficacité de la planification et de l'exécution budgétaires. Les PER aident à diagnostiquer les problèmes de dépenses et aident les pays à élaborer des allocations budgétaires plus efficaces et plus transparentes. L'objectif est d'établir une compréhension de base des principaux défis en matière de gestion et de politiques budgétaires, de mettre en évidence les domaines de réforme prioritaires pour les décideurs et d'établir le programme pour la prochaine phase de la planification budgétaire. Pour plus de détails, lire en ligne sur le site de la Banque mondiale : <<http://boost.worldbank.org/tools-resources/public-expenditure-review>> (consulté le 30 septembre 2019).

meilleurs délais *ex-post*, dans les documents ou rapports budgétaires²⁰.

[16]- En 2004, le Gouvernement avait initié une évaluation du système de passation des marchés publics par la méthodologie de Rapport d'évaluation des marchés publics (« *Country Procurement Assessment Report* » - CPAR, en anglais²¹). Cette évaluation avait permis de tirer les principales conclusions ci-après : (i) cadres juridique et institutionnel obsolètes et non permissif de la transparence, la concurrence, l'efficacité et l'efficacités qui caractérisent le paysage moderne des marchés publics ; (ii) capacité professionnelle dans le domaine des marchés publics existant uniquement dans quelques services et ce, à un niveau de compétence réduite ou insuffisante ; (iii) procédures en vigueur obsolètes et inadaptés aux règles de gestion standards dans le domaine des marchés publics ; et

²⁰ Pour plus de détails, voy. WORLD BANK, *Report n° 42167-ZR/Democratic Republic of Congo. Public Expenditure Review (PER)*, Mars 2008, p.47 et s.

²¹ Le *Country Procurement Assessment Report* (CPAR) est un outil analytique préparé par le Comité d'aide au développement de l'OCDE, qui facilite la collaboration avec d'autres donateurs (bilatéraux et multilatéraux) pour produire des évaluations conjointes des marchés publics par la Banque mondiale pour les pays en Afrique. Le CPAR porte notamment sur les recommandations suivantes : (i) améliorer la coordination entre le processus de planification des achats et le processus d'élaboration du budget ; (ii) améliorer le cadre institutionnel et les capacités administratives en matière de gestion des finances publiques, y compris les marchés publics, à tous les niveaux de l'administration ; (iii) renforcer l'indépendance de l'Agence des marchés publics et créer un mécanisme indépendant d'examen des plaintes, l'organe d'examen des marchés publics ; (iv) établir un mécanisme pour la préparation du coût estimatif et mettre fin à la pratique consistant à divulguer ce coût estimatif ; (v) améliorer l'accès à l'information sur les marchés publics ; (vi) améliorer la qualité des spécifications techniques dans le cadre du dossier d'appel d'offres pour les biens, travaux et services. Pour plus de détails, lire en ligne sur le site de l'OCDE : <<http://www.oecd.org/development/effectiveness/38147664.pdf>> (consulté le 30 septembre 2019).

(iv) inefficacité des organes de contrôle des marchés publics²².

[17]- En 2005, il y a eu une évaluation de la gestion des finances publiques au moyen de la méthodologie d'évaluation de la responsabilité financière (« *Country Financial Accountability Assessment* » -CFAA, en anglais²³), qui a abouti aux principaux constats suivants : (i) insuffisance du contrôle de la gestion des finances publiques ; (ii) insuffisance du rapprochement des données budgétaires et bancaires ; (iii) établissement tardif des rapports budgétaires, y compris les rapports de lutte contre la pauvreté ; (iv) tardiveté des délais d'enregistrement des opérations de fin d'exercice budgétaire ; (v) irrégularité et tardiveté du contrôle *a posteriori* des opérations de l'État ; (vi) non-maitrise des arriérés ; et (vii) inadéquation entre les prévisions budgétaires initiales et les résultats d'exécution²⁴.

[18]- En 2007, le Gouvernement de la République avait diligenté

²² Pour plus de détails, voy. BANQUE MONDIALE, *République Démocratique du Congo. Suivi des dépenses relatives à la réduction de la pauvreté*, Washington DC, Novembre 2004, p. IV

²³ Le *Country Financial Accountability Assessment* (CFAA) est un diagnostic de l'environnement de gestion financière d'un pays. Il a pour objet d'aider l'emprunteur et la Banque à évaluer et à gérer le risque que les fonds publics puissent être utilisés à des fins non prévues, à cerner les principaux risques, les lacunes en matière de capacité et les obstacles au progrès, à aider le gouvernement à élaborer une stratégie de réforme et à concevoir un programme visant à améliorer la capacité de gestion financière des secteurs public et privé. Pour plus de détails, lire en ligne sur le site de la Banque mondiale: <<http://siteresources.worldbank.org/INTVIETNAM/Resources/Country-Financial-Accountability-Assessment.pdf>> (consulté le 30 septembre 2019).

²⁴ Pour plus de détails, voy. WORLD BANK, *Report No 41474-ZR/International Development Association. Country Assistance Strategy for the Democratic Republic of Congo for the Period Fyos-Fy11*, Volume 1, November 2007. Disponible en ligne : <<http://documents.worldbank.org/curated/en/250641468025787019/pdf/414740ZR.pdf>> (consulté le 1^{er} octobre 2019).

une deuxième analyse des dépenses publiques par la méthodologie de Revue des Dépenses Publiques (déjà évoquée), dont les résultats ont été publiés en 2008. Ce diagnostic a abouti notamment aux principales conclusions suivantes : (i) obsolescence du cadre juridique et institutionnel de gestion des dépenses publiques ; (ii) faible mobilisation des revenus ou recettes publiques ; (iii) inadéquation entre l'allocation des dépenses publiques et les priorités sectorielles ; (iv) écart important entre l'allocation et l'exécution budgétaires ; (v) faible suivi des dépenses publiques ; et (vi) gestion inadéquate de la dette²⁵.

[19]- En 2008, les partenaires techniques et financiers traditionnels de la RD Congo ont procédé – à la demande du Gouvernement – à l'évaluation de la performance du système de gestion des finances publiques par le programme Dépenses Publiques et Responsabilité Financière (« *Public Expenditure and Financial Accountability* » - PEFA, en anglais²⁶). À l'issue de cet examen, le rapport

²⁵ Pour plus de détails, voy. WORLD BANK, préc., note 20. Disponible en ligne : <<http://documents.worldbank.org/curated/en/341751468026109447/pdf/421670EROP10151osed0June025020080ZR.pdf>> (consulté le 1^{er} octobre 2019).

²⁶ Le *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) est un programme lancé en 2001 par sept partenaires de développement internationaux : La Commission européenne, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et les gouvernements de la France, de la Norvège, de la Suisse et du Royaume-Uni. Il cristallise une méthodologie d'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques, identifiant 94 caractéristiques (dimensions) à travers 31 éléments clés de la gestion des finances publiques (indicateurs) dans 7 grands domaines d'activité (piliers). Le programme PEFA fournit un cadre pour l'évaluation et les rapports sur les forces et les faiblesses de la gestion des finances publiques à l'aide des indicateurs quantitatifs pour mesurer la performance, et est conçu pour fournir un aperçu de la performance de ladite gestion à des points précis dans le temps en utilisant une méthodologie qui peut être reproduit dans les évaluations successives, ce qui donne un résumé des

y affèrent a relevé les principales faiblesses ci-après dans la gestion et le fonctionnement des finances publiques congolaises : (i) désuétude et inadaptation du cadre légal ; (ii) non crédibilité du budget ; (iii) manque de transparence et d'exhaustivité du budget ; (iv) non arrimage de la budgétisation avec des politiques nationales ; (v) absence de prévisibilité et inefficacité du contrôle de l'exécution du budget ; (vi) faiblesse du système comptable et mauvaise gestion de la trésorerie ; et (vii) faiblesse du système de contrôle des finances publiques²⁷. Par ailleurs, il convient de faire remarquer que d'autres évaluations PEFA ont suivi celle de 2008 et le processus va *crescendo* jusque de nos jours, à l'initiative du gouvernement²⁸.

[20]- Enfin, en 2009, le gouvernement avait diligenté une évaluation du système de gestion de la dette publique, au moyen de la méthodologie d'évaluation du rendement de la gestion de la dette (« *Debt Management Performance Assessment* » - DEMPA, en anglais²⁹). Parmi les

changements au fil du temps. Pour plus de détail, voy. <<https://pefa.org>> (consulté le 30 septembre 2019).

²⁷ Pour plus de détails, voy. BANQUE MONDIALE, *Rapport No. 96172-ZR/République Démocratique du Congo. Revue de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilisation Financière. Accroître l'efficacité et l'efficience du secteur public pour promouvoir la croissance et le développement*, Washington DC, Septembre 2015. Disponible également en ligne : <<http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/461341468018662262/text/PEMFAR-Volume-I-2015.txt>> (consulté le 1^{er} octobre 2019).

²⁸ *Ibid.*, p.36, n° 81.

²⁹ Le *Debt Management Performance Assessment* (DEMPA) est une méthode d'évaluation du rendement en matière de gestion de la dette publique au moyen d'un ensemble complet d'indicateurs couvrant l'éventail complet des fonctions de gestion de la dette publique. Il a été élaboré par la Banque mondiale en coopération avec ses partenaires internationaux en 2007-2008. En 2012, la Banque mondiale a élaboré la méthodologie pour les DEMPA infranationales. Pour plus de détails, lire en ligne sur le site de la

faiblesses qui ont été épinglées par le rapport de ladite évaluation, nous pouvons évoquer notamment : (i) cadre juridique de la gestion de la dette lacunaire ; (ii) absence d'une politique d'endettement public ; (iii) manque de coordination entre la gestion de la dette publique et les politiques macroéconomiques, notamment budgétaire et monétaire ; (iv) importants risques opérationnels de gestion de la dette ; (v) absence d'un mécanisme de contrôle et de *reporting* régulier de la gestion de la dette publique ; et (vi) faibles capacités institutionnelles des organes impliqués dans le circuit de gestion de la dette³⁰.

[21]- Tout compte fait, ce sont toutes ces évaluations holistiques du paysage congolais des finances publiques – truffé de plusieurs faiblesses – qui ont justifié l'adoption par le gouvernement, en 2009, du Plan Stratégique de Réforme des Finances Publiques (PSRFP) publié finalement en 2010. Bien que ces évaluations aient été majoritairement initiées par les partenaires techniques et financiers de la RDC, le Gouvernement s'était approprié les recommandations sous-jacentes, pour entreprendre – dans un premier temps – quelques initiatives isolées de réforme et, finalement, une réforme holistique dont la vision stratégique a été consignée dans le PSRFP.

Banque mondiale : <<https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/dempa-2015>> (consulté le 30 septembre 2019).

³⁰ Pour plus de détails, lire Bertin MAWAKA LUBEMBO, « Gestion de la dette et Transparence : les besoins en matière de renforcement des capacités de la RD Congo », Exposé présenté à la neuvième Conférence de la CNUCED sur la gestion de la dette, Genève 11-13 Novembre 2013, spécialement le slide 8. Cette ressource est disponible en ligne : <https://unctad.org/divs/gds/dmfas/fr/what/Documents/2013_Panel8.Lubembo.pdf> (consulté le 1^{er} octobre 2019).

B| Mise en œuvre de la « nouvelle » réforme des finances publiques

1| Remarques préliminaires : cadre institutionnel de gestion de la réforme

[22]- Nonobstant la mise en œuvre des réformes de « première génération »³¹, des faiblesses majeures ont persisté dans la gestion des finances publiques, notamment à cause de l'absence d'une entité chargée d'assurer une coordination harmonieuse de la réforme. Pour y remédier, le Gouvernement a pris des dispositions institutionnelles appropriées notamment la mise en place d'une structure chargée d'assurer le pilotage, la coordination et le suivi de la mise en œuvre de la stratégie : le Comité d'orientation de la réforme des finances publiques (COREF)³². Ce dernier est une structure interministérielle (Finances et Budget), chargée d'assister le Gouvernement dans la définition, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et actions de réforme en matière des finances publiques. Placé sous l'autorité directe du Ministre des Finances, il pilote la préparation et la mise en œuvre des réformes des finances publiques. Dans cette veine, il est chargé notamment de : concevoir et proposer les orientations et les objectifs des réformes des finances publiques ; stimuler la concertation et les échanges sur les questions relatives aux finances publiques, à l'intérieur comme à l'extérieur du secteur public ; donner les orientations pour le travail des équipes techniques des différents

³¹ Voy. section 2.1.1 *supra*.

³² Le COREF a été créé par un Arrêté interministériel (Finances, Budget et Plan) du 18 août 2009, portant la référence n° 217/CAB/MIN/FINANCES/2009, n° 549 CAB/MIN/PLAN/2009 et n° 014/CAB/MIN/BUDGET/2009 et restructuré par l'Arrêté interministériel (Finances et Budget) n° 280/CAB/MIN/FINANCES/2011 et N° 047/CAB/MIN/BUDGET/ 2011 du 27 octobre 2011.

ministères et organes publics sur la base des politiques et mesures retenues par le Gouvernement en matière économique et financière ; examiner et, le cas échéant, endosser les dossiers techniques de réforme des finances publiques préparés notamment par les services compétents de l'Administration Publique ; et, assurer la diffusion des réformes des finances publiques, notamment auprès des partenaires techniques et financiers, de la Société Civile et du public³³.

[23]- Par ailleurs, le pilotage de la réforme des finances publiques a été renforcé par la mise en place d'une haute instance d'orientation stratégique, de décision et d'arbitrage au niveau politique, en vue de renforcer le COREF. Le Gouvernement de la République et les partenaires techniques et financiers (PTFs) ont ainsi mis en place – par la signature d'un protocole d'accord en septembre 2012 – le Cadre permanent de concertation et de suivi des réformes des finances publiques³⁴. Le COREF justifie et précise le Cadre permanent notamment en ces termes :

« [L]a mise en place de ce cadre se justifie par la nécessité de renforcer la coordination et la concertation dans le domaine de la gouvernance économique au niveau de la réforme des finances publiques afin de garantir le suivi régulier et la réalisation effective des actions prévues dans le plan d'actions prioritaires. Ce cadre complète le dispositif institutionnel actuel en matière de pilotage de la réforme des finances publiques. Ce cadre se réunit tous les trimestres sous la présidence du Ministre des Finances pour évaluer le progrès dans la mise en œuvre des réformes des finances publiques et donner des orientations pour impulser la bonne marche des réformes des finances publiques. Ce cadre est un espace

³³ Pour plus de détails sur le COREF, lire T.-G. KALONJI, préc., note 18, p.52 et s.

³⁴ CABRI, préc., note 8, p.6.

permanent de dialogue entre le Gouvernement et les partenaires techniques et financiers pour aborder de façon coordonnée et efficace les différentes problématiques de la réforme des finances publiques. Il assure les missions suivantes : Faire le suivi de la mise en œuvre des réformes notamment les plans d'action prioritaires ainsi que leur mise à jour subséquente ; Examiner les difficultés rencontrées par le COREF et les autres acteurs et spécifiquement ceux en charge de la mise en œuvre afin d'y apporter des solutions appropriées ou le cas échéant, d'alerter les plus hautes autorités ; Impulser les réformes et encourager les différentes parties prenantes ; Discuter la séquence, l'ordre des priorités et le chronogramme des activités et du plan d'action arrêté avec l'ensemble des parties prenantes ; Faire le suivi des indicateurs de réalisation et des résultats en rapport avec les indicateurs du PEFA ; Coordonner l'appui de réformes par les PTF engagés dans les finances publiques, en complément des efforts du groupe inter - bailleurs ; Mobiliser les ressources techniques et financières nécessaires, le cas échéant, pour mettre en œuvre les réformes ; Discuter et valider les plannings des missions externes et des diagnostics des PTF relatifs aux réformes des finances publiques »³⁵.

[24]- Pour revenir au COREF, il convient de faire remarquer que ce dernier a joué un grand rôle dans la conception de la stratégie nationale de réforme des finances publiques (PSRFP)³⁶. Par ailleurs, ce PSRFP reconnaît certes à ce service la responsabilité d'impulser, de faciliter, de coordonner et de suivre l'exécution des réformes ; mais les différents ministères et organismes conservent celle de préparer de manière

³⁵ Lire en ligne : <<http://coref.cd/index.php/2019/05/27/pilotage-de-la-reforme/>> (consulté le 30 septembre 2019).

³⁶ BANQUE MONDIALE, préc., note 27, p.34, n° 78.

détaillée et de mettre en œuvre progressivement les volets de la réforme dans leurs domaines de compétence respectifs. Dès lors, malgré ce rôle avant-gardiste reconnu au COREF, la responsabilité première de préparer et de traduire les réformes dans les faits demeurent au niveau des directions et services, conformément à leurs attributions respectives³⁷.

2| Axes stratégiques de la réforme et principales réalisations

[25]- Nous avons relevé que la vision globale de la réforme des finances publiques a été consignée dans le PSRFP. Ce dernier a défini des axes prioritaires, dans la vue de permettre à la réforme de fleurir à court, moyen et long termes. A ce jour, l'analyse de la mise en œuvre de cette réforme indique que plusieurs actions ont été réalisées, suivant différents axes. Le tableau ci-dessous offre un aperçu synoptique des réalisations de la réforme des finances publiques, jusqu'à date, en fonction de six (6) principaux axes, à savoir : (i) le cadre juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques, (ii) la réforme budgétaire, (iii) la gestion de la dépense publique, (iv) la réforme de la comptabilité et de la gestion de trésorerie, (v) le contrôle des finances publiques, et (vi) la décentralisation financière³⁸.

³⁷ RD. CONGO, préc., note 5, p.7, 8 et 36.

³⁸ Ces six piliers sont ceux retenus dans le PEFA 2015 : BANQUE MONDIALE, préc., note 27, p.165 N.23. Cependant, le PSRFP même est structuré en cinq axes : (i) la réforme budgétaire ; (ii) la réforme fiscale et de l'Administration fiscale ; (iii) l'amélioration de la gestion de la dépense publique ; (iv) la réforme de la comptabilité et de la gestion de la trésorerie et (v) le renforcement du dispositif de contrôle des finances publiques. Dans ce sens, voy. MINISTERE DES FINANCES (RD Congo), *Stratégie-cadre de la mise en œuvre de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques*, Kinshasa, Mars 2013, p.5 ; CABRI, préc., note 8, p.6

Tableau 2 : Principaux axes et réalisations de la réforme des finances publiques

No	Axes	Principales réalisations de la réforme des finances publiques
1	<p>Modernisation du cadre légal et réglementaire des finances publiques</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics ▪ Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques ▪ Ordonnance – loi n°10/002 du 20 Août 2010 portant code de douanes ▪ Ordonnance – loi n° 13/001 du 23 février 2013 portant nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances de Provinces et des ETD ainsi que leurs modalités de répartition ▪ Ordonnance – loi n° 13/002 du 23 février 2013 portant nomenclature des droits, taxes et redevances du pouvoir central ▪ Ordonnance – loi n° 13/007 du 23 février 2013 instituant la TVA et ses textes d'application ▪ Ordonnance-loi n°13/003 du 23 février 2013 portant réforme des procédures relatives à l'assiette, au contrôle et aux modalités de recouvrement des recettes non fiscales ▪ Décret n°13/050 du 06 novembre 2013 portant Règlement général sur la comptabilité publique ▪ Décret n°13/051 du 08 novembre 2013 portant Plan comptable de l'Etat

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Décret n°13/054 du 11 novembre 2013 portant Règlement d'administration applicable aux comptables publics ▪ Arrêté interministériel n° 324/CAB/MIN/FIN/2011 – 040/CAB/MIN/BUD/2011 et 2016/CBMIN.PLN/2011 du 17 décembre 2011 portant instruction relative à l'intégration de dépenses sur les ressources extérieures dans la chaîne de la dépense.
2	Réforme budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adoption de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats (GAR) et de la pluri-annualité budgétaire, conformément à la LOFIP ▪ Adoption du Document de Stratégie de Croissance et Réduction de la Pauvreté de Deuxième Génération (DSCR 2) ▪ Elaboration des stratégies sectorielles des cinq ministères prioritaires, à savoir, la Santé, l'EPSP, l'Agriculture, Habitation Infrastructures Travaux Publics et Reconstruction, et Développement Rural ▪ Amorces des travaux sur les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) globaux et sectoriels ▪ Elaboration d'un nouveau projet de méthodologie d'intervention permettant de refléter la stratégie nationale de développement dans le budget de l'État (stratégie Programme d'Actions Prioritaires, PAP-CDMT-Budget Annuel) ▪ Production du projet de chronogramme pour le reflet des Cadres des Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDSMT) et des programmes clés dans le budget de

		<p>l'État sur sept ans, conformément à la LOFIP</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboration d'un projet de stratégie cadre pour l'appui à la réforme budgétaire et au processus CDMT, la création d'un comité CDMT, et le renforcement des capacités en matière de CDMT ▪ Assistance technique du département des finances publiques du FMI sur le renforcement de la fonction macro-budgétaire en RDC ▪ Lancement du processus de création des Directions Administratives et Financières (DAF) par la sensibilisation des secrétaires généraux ainsi que les différents chefs de services impliqués dans ledit processus ▪ Réalisation des travaux préliminaires sur la nomenclature programmatique en phase avec la LOFIP ▪ Elaboration du calendrier budgétaire qui intègre la loi de consolidation ▪ Amélioration des outils de production de cadrage macroéconomique et d'analyse de la viabilité de la dette ▪ Participation de la société civile dans le processus budgétaire de préparation de la loi de finances ; ▪ Amélioration de la qualité du Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE).
3		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboration des projets des cadres organiques des ministères conformément aux options fondamentales de la LOFIP ▪ Révision du manuel des procédures et du circuit de la dépense publique, conformément à la LOFIP

	<p>Amélioration de la gestion de la dépense publique</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforcement de la chaîne informatisée de la dépense (nouveau logiciel, dotation en équipement informatique, recrutement sur concours des informaticiens et formation des agents et cadres de la C2i), et l'amélioration de la qualité des outils d'aide à la décision (Plan d'Engagement Budgétaire-PEB, et État de Suivi Budgétaire-ESB) ▪ Rationalisation de la paie à travers la mise en place de la Procédure Transitoire Simplifiée (PTS) et son extension progressive à tous les éléments de la paie et à tous les agents et cadres de l'administration publique, et l'opérationnalisation du processus de bancarisation de la paie des agents et cadres de l'administration publique.
4	<p>Réforme de la comptabilité et gestion de la trésorerie</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mise en place de la Comptabilité à partie double, applicable à la Direction du Trésor et de l'Ordonnancement (DTO) ▪ Création de la Division de la Centralisation de la Comptabilité du Trésor au sein de la DTO qui produit les balances des comptes ▪ Création des unités comptables au sein des régies financières en vue de la tenue des comptabilités auxiliaires du Trésor ▪ Adoption par la Commission Économique, Financière, et Reconstruction du Gouvernement (ECOFIRE) : (i) du projet de décret portant nouveau Règlement Général sur la Comptabilité Publique, (ii) du Réseau National des Comptables Publics, (iii) du projet de Décret portant organisation et fonctionnement du Réseau National de Comptables Publics, (iv) du projet de Décret portant Plan Comptable de l'État, et (v) du projet de

		<p>décret portant Règlement d'Administration des Comptables Publics</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Amélioration de la qualité du plan de trésorerie.
5	Contrôle des finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboration d'une proposition de loi portant compétence, organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes ▪ Renforcement des de la Cour des Comptes par le recrutement et la formation des nouveaux magistrats ▪ Elaboration d'un plan de développement de l'Inspection Générale des Finances ▪ Rattachement capacités de l'Inspection Générale de Finances aux Ministère des Finances, conformément aux dispositions de la LOFIP ▪ Renforcement des capacités des commissions Économique et Financière (ECOFIN) du Parlement.
6	Décentralisation financière	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Amélioration de la gestion de la dépense publique ; ▪ Renforcement du processus de planification, programmation, budgétisation, et suivi évaluation ▪ Elaboration du cadre légal et réglementaire

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboration des plans d'actions de réforme des finances publiques dans toutes les provinces ▪ Organisation par le COREF des missions de supervision et d'évaluation des programmes provinciaux de réforme des finances publiques, audit organisationnel des régies provinciales des recettes.
--	--	--

[26]- Comme l'indique le tableau ci-dessus, le PSRFP a permis de mettre en œuvre nombreuses activités de réforme du système de gestion des finances publiques congolaises. D'autres actions ont été entreprises en dehors même de ce plan d'action, notamment dans le cadre de la réforme de la fiscalité congolaise. Dans cette veine, le Gouvernement de la République – préoccupé à trouver des voies et moyens pour élargir l'assiette fiscale nationale ainsi que lutter contre l'évasion fiscale – a dû mobiliser principalement à deux reprises, durant la dernière décennie, une bonne part des experts fiscaux tant nationaux qu'internationaux en vue de réfléchir, sous un nouveau jour, aux moyens d'améliorer la mobilisation des recettes fiscales, non fiscales et douanières. Il s'agit en l'occurrence des : (i) assises nationales sur le coulage des recettes publiques³⁹ organisées à Kinshasa, du 2 au 4 mai 2013 ; et (ii) forum national sur la réforme du système fiscal congolais⁴⁰, organisé également à Kinshasa, du 11 au 14 septembre 2017. Ces deux ateliers ont relevé

³⁹ Pour plus de détails, lire en ligne : <http://www.budget.gouv.cd/2012/coulage/discour_cloture_vpm.pdf> (consulté le 25 août 2018).

⁴⁰ Pour plus de détails, lire en ligne : <<http://minfinrdc.com/minfin/wp-content/uploads/2017/09/COMMUNIQUE-DE-PRESSE-FONAREF.pdf>> (consulté le 26 août 2018).

plusieurs faiblesses et formulé un bon nombre de recommandations destinées à améliorer le système fiscal congolais, en tant qu'important maillon dans la chaîne des finances publiques.

3| Financement de la réforme

[27]- La plupart des réalisations enregistrées dans le cadre de la réforme des finances publiques – aussi bien avant qu'après l'adoption du PSRFP – ont été possibles grâce à l'appui financier de différents partenaires techniques et financiers (PTFs) de la RD Congo⁴¹. Une première estimation de besoins financiers pour la mise en œuvre de la « nouvelle » réforme (PSRFP) s'élevait à environ 113 millions de dollars américains pour une période de 5 à 7 ans⁴².

[28]- Lors de la mise en œuvre concrète de la réforme, les financements attendus de la part du Gouvernement congolais n'ont pas été mobilisés à un niveau escompté. Dans un premier temps, les fonds effectivement réunis ont été, en grande partie, assurés par les partenaires techniques et financiers. Dans cette veine, certains programmes – actuellement clos – financés par lesdits partenaires ont été d'un grand apport dans le lancement fiduciaire de la réforme des finances publiques. C'est le cas du Projet de Renforcement des Capacités en Gouvernance – PRCG (démarré en 2008 et clos en 2016, avec le financement de la Banque mondiale à hauteur de 50 millions de dollars américains) qui visait, entre

⁴¹ Dans ce sens, voir les détails fournis par G. BAUDIENVILLE, préc., note 15, p.9 et s.

⁴² RD. CONGO, préc., note 5, p.39, précisément note de bas de page 2.

autres, à fournir des systèmes informatiques intégrés⁴³. Il en est de même du Projet d'Appui à la Modernisation des Finances Publiques – PAMFIP (de 2010 à 2016, avec le financement de l'Union européenne à hauteur de 10 millions d'euros) qui visait à soutenir notamment la mise en œuvre du nouveau système comptable⁴⁴.

[29]- Au fil du temps, le financement extérieur de la réforme des finances publiques congolaises s'est poursuivi, notamment au travers d'un fond multi-bailleurs, dans le cadre du Projet de Renforcement de la Redevabilité et de la Gestion des Finances Publiques (PROFIT-CONGO)⁴⁵. Pour l'opérationnalisation (lancement) de ce projet, en juin 2014 (et qui devrait se clôturer en 2021), un don de 5 millions de dollars américains a été accordé par la Banque Mondiale au Gouvernement congolais, au titre de contribution initiale. En même temps, les autres partenaires avaient promis d'apporter leurs contributions ultérieurement. C'est le cas de la Coopération Britannique (DFID) avec une allocation attendue de 21 millions de dollars américains et de la Coopération Technique Belge (CTB) – de l'époque – avec une promesse estimée à 4 millions d'euros. Au cours de l'année 2017, un financement additionnel a été reçu de la part de la Banque Mondiale (Don IDA D1650), pour un montant de 50 millions de

⁴³ Dans ce sens, lire en ligne : <<http://documents.worldbank.org/curated/en/871121498425990579/pdf/EF-FINAL-2015-et-2016.pdf>> (consulté le 2 octobre 2019).

⁴⁴ Dans ce sens, lire en ligne au : <<https://cofed.cd/project/programme-dappui-a-la-reforme-des-finances-publiques-pamfip/>> (consulté le 2 octobre 2019).

⁴⁵ Pour une explication détaillée sur la description, l'approche méthodologique, les composantes et la stratégie de mise en œuvre du PROFIT-Congo, nous recommandons T.-G. M. KALONJI, préc., note 18, p.53 et s. D'autres détails sont disponibles sur le site du COREF, précisément au : <<http://coref.cd/index.php/2019/06/11/pilotage-de-la-reforme-2/>> (consulté le 2 octobre 2019).

dollars américains⁴⁶. A l'issue d'une évaluation conjointe du PROFIT-Congo par la Banque Mondiale et le Gouvernement congolais (COREF), dont les résultats ont été rendus publics en mai 2019, la réforme des finances publiques poursuit aisément son chemin et la gestion du financement y relatif serait orthodoxe, avec des résultats satisfaisants sur le terrain⁴⁷.

[30]- Par ailleurs, en ce qui concerne la part du Gouvernement dans le cadre du financement de la réforme des finances publiques, il convient de noter que les crédits budgétaires pour financer les réformes sont inscrits chaque année dans les lois de finances. Pourtant, des engagements sur ces lignes de crédits sont rares faute de recettes, de telle sorte que lesdits crédits tombent parfois en annulation à la fin de l'exécution budgétaire. Certaines études ont démontré que si le Gouvernement congolais ne finance pas de manière adéquate la réforme des finances publiques, c'est « en grande partie à cause d'un manque d'engagement politique au plus haut niveau hiérarchique »⁴⁸. Cela justifie

⁴⁶ Voir Notes Annexes (point 1.1) du Rapport de l'auditeur indépendant (Ernst & Young RDC), signé le 27 juin 2018, sur le rapport financier du Projet de renforcement de la redevabilité et de la gestion des finances publiques (Profit Congo) pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2017 (Don IDA D1650). Ce Rapport a été publié en ligne, sur le portail électronique de la Banque Mondiale : <<http://documents.worldbank.org/curated/en/214261534257556433/pdf/RAPPORT-AUDIT-EXTERNE-FINANCEMENT-ADDITIONNEL-DON-IDA-D1650-EXERCICE-2017.pdf>> (consulté le 2 octobre 2019).

⁴⁷ Ressource consultée en ligne au : <<https://laprosperiteonline.net/2019/05/16/la-banque-mondiale-juge-satisfaisants-les-resultats-atteints-par-le-projet-profit-congo-grace-au-coref/>> (consulté le 2 octobre 2019).

⁴⁸ Mark MINFORD, Stéphane MUNINDA et Catherine DOM, *Revue indépendante de la réforme de la GFP en République démocratique du Congo. Rapport final*, Department for International Development – DFID (éd.), Mokoro Limited, Juin 2018, p.6.

la dépendance majeure du financement de la réforme aux fonds des partenaires techniques et financiers, avec pour conséquence certaines contraintes en termes des conditionnalités dans le processus même de la réforme, aboutissant au non-respect de certaines échéances fixées dans le chronogramme de mise en œuvre.

C| Analyse des résultats intermédiaires de la réforme des finances publiques

1| Remarques préliminaires

[31]- Cette section analyse la relation entre les réalisations et les impacts intermédiaires de la réforme des finances publiques. Autrement dit, il s'agit d'examiner dans quelle mesure les réalisations de la réforme de la gestion des finances publiques constituent des facteurs explicatifs des changements observés dans l'évolution des résultats intermédiaires.

[32]- Il convient de faire remarquer qu'en l'absence d'une évaluation PEFA actualisée après celles de 2008 et 2012, il serait complexe d'analyser, de manière exhaustive, les résultats intermédiaires des programmes de réforme engagés en matière des finances publiques, conformément au PSRFP. Néanmoins, d'autres évaluations ou rapports – relatifs au système de gestion des finances publiques en RD Congo – permettraient de faire la lumière sur les réels progrès réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme sous revue. C'est le cas de la Revue de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilisation Financière (« *Public Expenditure Management and Financial Accountability Review* » – PEMFAR, en anglais), publié par le Groupe de la Banque Mondiale en deux volumes, respectivement en septembre 2015 et

septembre 2017⁴⁹. En effet, le PEMFAR est une approche novatrice et dynamique qui fusionne le PEFA (programme Dépenses Publiques et Responsabilité Financière) et le PER (Revue des Dépenses Publiques), que nous avons déjà évoqués⁵⁰. Il se présente ainsi comme une approche intégrale et dynamique qui consolide l'analyse de la gestion de la dépense publique et l'analyse de l'efficience et de l'efficacité⁵¹.

[33]- Tout compte fait, dans les lignes qui suivent, l'analyse portera sur les résultats intermédiaires de la réforme des finances publiques, en se basant sur les conclusions de quelques diagnostics effectués aussi bien avant qu'après l'adoption du PSRFP, pour permettre d'apercevoir quelques avancées et stagnations.

2| Faiblesses persistantes en matière de gestion des dépenses publiques

[34]- Sous ce titre, nous procédons à un comparatif laconique de l'état des lieux de la gestion des finances publiques entre la période ayant précédé le lancement du PSRFP (avec pour référentiel l'évaluation PER 2008) et cinq ans après l'adoption de ce PSRFP (PEMFAR 2015). Le tableau ci-après résume mieux la démarche.

⁴⁹ Le premier volume de ce PEMFAR est disponible en ligne, sur le portail de la Banque Mondiale : <http://documents.banquemonddiale.org/curated/fr/461341468018662262/pdf/PEMFAR-Volume-I-2015.pdf>; tandis que le second volume est consigné sous le lien : <http://documents.banquemonddiale.org/curated/fr/931391530518362918/pdf/Revue-de-la-Gestion-des-D-penses-Publiques-et-de-la-Responsabilisation-Financi-re-Volume-II.pdf> (consultés le 2 octobre 2019).

⁵⁰ Pour rappel, le PEFA donne un aperçu de la situation des finances publiques à un moment donné ; tandis que le PER examine les allocations du budget et la manière dont celles-ci affectent les dynamiques sectorielles. *Voy.* Section 2.1.2 *supra*.

⁵¹ BANQUE MONDIALE, *préc.*, note 27, p.2, n° 4.

Tableau 3 : État des lieux de la gestion des finances publiques avant et après l'adoption du PSRFP

No.	Thème	PER 2008	PEMFAR 2015
1	Cadre juridique et institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cadre juridique et institutionnel obsolète. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non-respect des textes et manque de coordination entre les différentes structures de gestion des finances publiques.
2	Elaboration du budget	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non traduction des priorités sectorielles dans la structuration des budgets ; ▪ Faible mobilisation des recettes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manque de conformité entre les travaux budgétaires et les priorités du Gouvernement ; ▪ Politisation du processus budgétaire et d'octroi de crédits ▪ Mauvaise qualité des Conférences budgétaires ; ▪ Non maîtrise des concepts pour l'élaboration des programmes selon la

			<p>vision de la LOFIP</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Divergence de vue pour la validation de programmes.
3	Exécution du budget	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grandes disparités entre les crédits budgétaires et leur exécution ; ▪ Gestion inadéquate de la dette. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recours abusif à l'usage de procédures d'exception (DPE) et d'urgence (DPU) dans l'exécution des dépenses ▪ Problèmes liés au plans d'engagement budgétaire (PEB) : Non-respect des plafonds, modicité du montant et caractère contraignant ▪ Temps de stationnement des dossiers très long dans les Ministères des Finances et du Budget, menant au non-respect de la trimestrialité du PEB ▪ Retard dans la transmission du tableau des opérations financières de l'État (TOFE), suite au non-respect de l'échéance des états du suivi

			<p>budgétaire (ESB) et des ESB non commentés</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Procédures longues et lourdes dans l'exécution de la dépense publique.
4	Suivi et contrôle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Faible suivi des dépenses. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non-respect de l'échéance de production des ESB, à la suite de la transmission irrégulière des avis de débit par la Banque Centrale du Congo (BCC) ▪ Non-exhaustivité des informations sur les dépenses financées sur ressources extérieures ▪ ESB non commentés à l'intention des gestionnaires de crédits.
5	Système de Rapports Budgétaires	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Absence de rapports sur l'exécution budgétaire (ineffectivité de la reddition des comptes). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Retards dus aux dysfonctionnements du cadre institutionnel formel ▪ Retards dus aux dysfonctionnements des pratiques institutionnelles ▪ Retards dus à des

			problèmes de capacités [professionnelles] ▪ Problèmes de la qualité des rapports.
--	--	--	---

Source : *Résultats du diagnostic de la gestion des finances publiques selon le PER 2008 et le PEMFAR 2015*

[35]- Comme indiqué dans le tableau ci-dessus, le système de gestion des finances publiques en République Démocratique du Congo accuse encore plusieurs faiblesses, en dépit des actions de réforme entreprises depuis 2010 et des moyens financiers mis à disposition par les partenaires techniques et financiers.

[36]- Bien que le cadre juridique et institutionnel ait été modernisé, suivant les normes internationales, avec la promulgation de la loi-organique de gestion des finances publiques (en l'occurrence la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques, LOFIP), la performance générale du budget reste faible. En effet, le non-respect des textes ne favorise pas une adéquate préparation et exécution du budget, avec pour conséquence l'inefficacité et l'inefficience de la dépense publique. *A fortiori*, les progrès pratiques sont quasi-inexistants, lorsqu'on compare les résultats des diagnostics PEFA 2008 et 2012 (que nous ne présentons pas dans le présent article).

3| Faiblesses persistantes en matière de crédibilité budgétaire

[37]- Un rapport d'assistance technique sur la crédibilité budgétaire en RD Congo, produit en septembre 2017 par le Département des finances publiques du FMI, permet également, à sa juste valeur, de

mesurer les progrès réalisés en ce qui concerne la gestion des finances publiques. Voici, ci-après, les principales conclusions de l'analyse de la crédibilité du budget du gouvernement central⁵² :

✓ la crédibilité du budget demeure faible, car les recettes et les dépenses sont substantiellement inférieures aux montants initialement approuvés par le Parlement ;

✓ la répartition des dépenses par ministères et par grandes natures économiques s'écarte significativement de leur répartition initiale dans le budget voté. Cela traduit une faible performance des finances publiques au regard des critères de l'évaluation de la performance des finances publiques (PEFA) suivant la méthodologie de 2016 ;

✓ Les méthodes et processus de préparation et d'exécution des budgets 2016 et 2017 (à mi-parcours) sont restés inchangés et le recours excessif aux procédures d'urgence (dans la chaîne budgétaire et hors chaîne budgétaire) y compris pour l'exécution des marchés publics, s'est accentuée ;

✓ L'exécution budgétaire s'appuie sur un plan de trésorerie absent de la documentation budgétaire au Parlement et qui est partiellement connecté avec le budget promulgué, et le Plan d'engagement budgétaire.

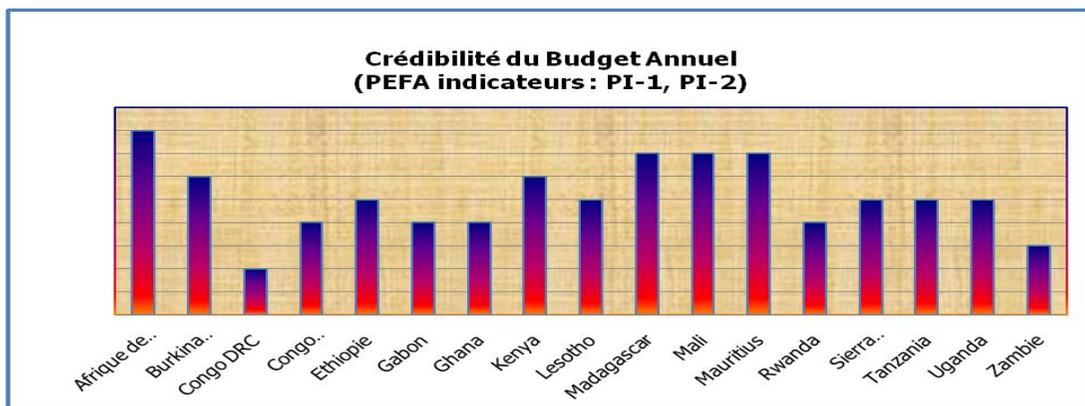
[38]- Comme on peut le constater, ces conclusions traduisent un certain recul comparativement à l'évaluation PEFA 2008, notamment en ce qui concerne l'indicateur de performance PI-3 (Recettes réelles totales

⁵² Jean-Pierre NGUENANG, Harry SNOEK, Abdelali BENBRIK et Christophe PRECIADO-LANZA, *République Démocratique du Congo. Crédibiliser le budget annuel de l'État*, Département des Finances Publiques – FMI (éd.), Rapport d'assistance technique, Washington DC, Septembre 2017, p.8 et s.

par rapport au budget initialement approuvé). Ce recul serait dû aux faibles performances enregistrées après 2012. En effet, lors de la première évaluation PEFA réalisée en 2008, la RDC avait obtenu la meilleure note (A), justifiée par le fait qu'au cours des trois années sous analyse (2004, 2005 et 2006), les recettes internes réelles n'ont été qu'une seule année inférieures à 97 % des recettes internes prévues au budget initial. Une régression avait déjà été enregistrée lors de l'évaluation PEFA 2012, dans la mesure où – pour le même indicateur – la note était C, consécutivement à un écart de près de 13 % observé entre les prévisions des recettes et leurs réalisations, pour l'exercice budgétaire 2011. Après l'évaluation de 2012, les écarts entre les prévisions des recettes courantes et leurs réalisations ont été supérieurs à 20 %, sur trois années consécutives (soit entre 2013 et 2016).

[39]- Au reste, dans une communication publique faite en 2011, un certain Lienert – alors expert sénior au FMI – avait indiqué que la RD Congo figurait parmi les paysages africains les moins performants en matière de crédibilité budgétaire. C'est ce qu'il a démontré en esquissant la figure ci-après.

Figure 1 : *Comparaison du niveau de la crédibilité budgétaire dans*



quelques pays africains

Source : I. LIENERT, *Synthèse et un cadre pour prioriser les réformes, Document de travail d'Overseas Development Institute (ODI), Londres, 2011, Slide 10*⁵³.

[40]- Il ressort de cette figure qu'en début de la décennie 2010-2020, sur les dix-sept (17) pays africains repris dans ce *benchmarking*, sur fond des indicateurs PEFA PI-1 (Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé) et PI-2 (Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé)⁵⁴, la RD Congo occupait la dernière place. A notre avis, ce faible niveau de performance de la RD Congo devrait être relativisé et s'expliquer par le fait que le pays était à peine en début d'implémentation de sa nouvelle réforme (PSRFP). Les résultats ci-dessous ne correspondraient donc pas nécessairement avec les réalités de ces jours, quelques années après le début de la mise en œuvre du PSRFP, quand bien même des faiblesses subsistent.

⁵³ Ressource disponible en ligne au : <<https://blog-pfm.imf.org/files/synthese.pptx>> (consulté le 3 octobre 2019).

⁵⁴ Sur les indicateurs PEFA relatifs à la crédibilité budgétaire, lire notamment : Frédéric AUDRAS et Jean-François ALMANZA, *Méthodologie PEFA et collectivités infranationales : quels enseignements pour l'AFD ?*, Paris, Agence Française de Développement (ed.), Document de travail n°. 125, juillet 2012, p.17.

D| Analyse du cadre stratégique d'implémentation de la réforme des finances publiques

1| Remarques préliminaires

[41]- Nous avons relevé précédemment que, quand bien même plusieurs pans de la réforme des finances publiques congolaises aient été opérationnalisés (mis en œuvre) à date⁵⁵, il se dégage encore certaines faiblesses dans le système de gestion des finances publiques⁵⁶. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces résultats mitigés, dont la cause peut être située en amont même de la conception et du pilotage de la stratégie de mise en œuvre de ladite réforme, dans la mesure où celle-ci est censée intégrer tous les aspects nécessaires visant à prévenir son échec.

[42]- Dans les lignes qui suivent, nous examinons quelques aspects de la stratégie nationale de mise en œuvre de la réforme des finances publiques, en vue d'esquisser quelques avantages et inconvénients liés à l'approche qui a été choisie.

2| Systématique de l'approche de mise en œuvre de la réforme

[43]- En vue de faciliter la suite de l'opérationnalisation de la réforme des finances publiques et ce, en conformité avec la LOFIP, une Stratégie-cadre de mise en œuvre a été adoptée en 2013. L'objectif était, d'une part, de prendre en compte les contraintes rencontrées lors des premières années de l'opérationnalisation de la réforme et, d'autre part, de faciliter l'appropriation de l'agenda de ladite réforme par tous les acteurs tant politiques que techniques impliqués. Dans cette veine,

⁵⁵ Voir section 2.2.2 *supra*.

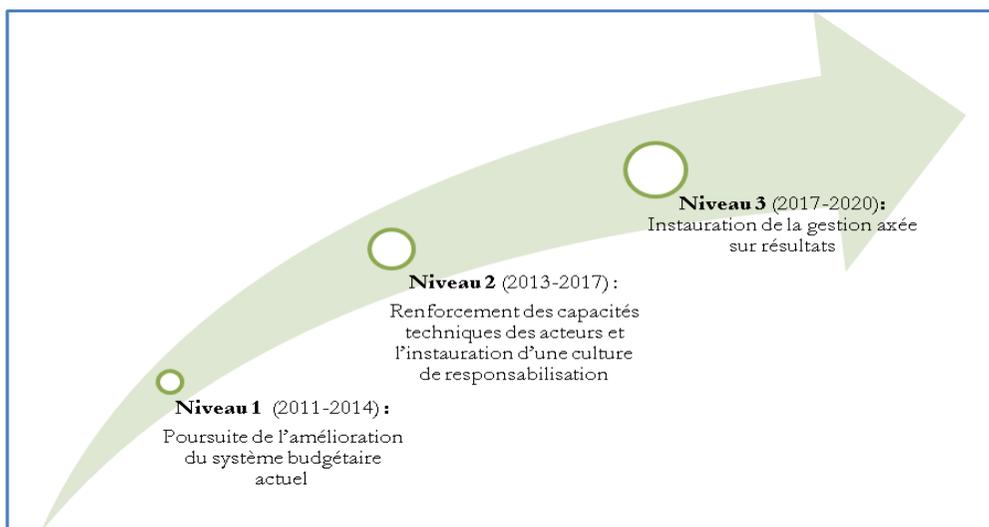
⁵⁶ Voir sections 3.2 et 3.3 *supra*.

l'approche méthodologique adoptée se voulait à la fois progressive, pragmatique et volontariste⁵⁷.

[44]- En ce qui concerne singulièrement la progressivité, elle consiste dans le fait que la stratégie préconise une mise en œuvre de la réforme échelonnée dans le temps, en tenant compte de la capacité de l'administration publique à implémenter les actions de la réforme. Ainsi, trois séquences de mise en œuvre de la réforme ont été retenues, à savoir : (i) la poursuite de l'amélioration du système budgétaire actuel ; (ii) le renforcement des capacités techniques des acteurs et l'instauration d'une culture de responsabilisation ; et (iii) l'instauration de la gestion axée sur résultats. La figure ci-après reprend globalement ces trois séquences.

Figure 2 : Séquençage de la réforme des finances publiques congolaises

⁵⁷ MINISTERE DES FINANCES (RD Congo), préc., note 38, p.18.



Source : Auteurs, sur base de la Stratégie-cadre de la LOFIP

[45]- Cette stratégie de séquençage de la réforme des finances publiques s'est inspirée de l'approche dite « par plateformes, niveaux ou paliers » qui aurait été proposée – pour la première fois – par Peter Brooke en 2003⁵⁸. Selon Diamond qui s'inspire des travaux de celui-là, l'approche par plateformes souligne la nécessité de regrouper les activités de réforme en tenant compte de leurs liens, en lieu et place des réformes isolées. L'objectif poursuivi est de constituer une séquence logique pour la réforme. Chaque regroupement d'activités de réforme est ainsi appelé « Plateforme » et devrait servir d'ancrage pour les autres réformes, une fois leur implémentation parachevée. Cette stratégie a été conçue pour faire progresser le système de gestion des finances publiques, sur une

⁵⁸ Peter BROOKE, *Study of Measures Used to Address Weaknesses in Public Financial Management Systems in the Context of Policy Based Support. Final Report*, Washington DC., PEFA (ED.), Avril 2003, p.19, n° 4.13.

période pouvant aller jusqu'à dix (10) ans, en raison d'une durée de deux à trois ans pour chaque plateforme⁵⁹.

3| Avantages de l'approche par plateforme

[46]- L'avantage de l'approche par plateforme réside dans le fait qu'elle est strictement technique, dans la mesure où elle se fonde sur le principe selon lequel l'implémentation de certaines réformes des finances publiques dépend techniquement des autres, en vue de garantir leur succès. Cette approche fournit une technique plus structurée ou cohérente de la planification des réformes et de leur mise en œuvre, qui renforce la coordination des efforts vers l'atteinte des objectifs de la réforme⁶⁰.

[47]- Par ailleurs, le séquençage à moyen-terme de la mise en œuvre des réformes permet d'avoir une vision sur le résultat final et la possibilité de l'atteindre par étapes ; ce qui constitue un élément essentiel pour vulgariser l'agenda des réformes et obtenir une adhésion des parties prenantes⁶¹.

[48]- Aussi est-il que cette approche est pragmatique, car elle consiste à avancer étape par étape et à achever une étape avant d'en commencer une autre. Dans cette optique, elle est plus adaptée dans les pays en développement qui disposent, généralement des capacités et des

⁵⁹ Pour plus de détails, lire Jack DIAMOND, *Good Practice Note on Sequencing PFM Reforms. Background Paper 1: Sequencing PFM Reforms*, Washington DC, PEFA (ed.), Janvier 2013, p.9 n° 6. Dans le même sens, voir Richard ALLEN, *The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries*, IMF (ed.), Working Paper WP/09/96, Washington DC, 2009, p.18

⁶⁰ J. DIAMOND, préc., note 59, p.9, n° 6 ; R. ALLEN, préc., note 59, p.18

⁶¹ J. DIAMOND, préc., note 59, p.10, n° 6 ; R. ALLEN, préc., note 59, p.18.

moyens limités pour la mise en œuvre des réformes⁶².

[49]- Effectivement, l'approche par plateforme reconnaît les préoccupations fiduciaires des partenaires techniques et financiers (donateurs/agences) des pays en développement, mais qu'elles ne peuvent être résolues immédiatement et l'acceptation implicite d'un certain degré de risque. Elle vise à mettre en place une première plateforme de mesures visant à réduire ces risques dans des domaines clés et à permettre aux partenariats de fonctionner efficacement tout en jetant les bases de plateformes ultérieures qui permettront de réduire progressivement les risques au fil du temps. Pour éviter d'établir un « œil de l'aiguille » (« *eye of the needle* »), il est important de reconnaître que la plateforme initiale peut être abaissée, dans certains cas, en raison de circonstances particulières ; mais sans s'écarter de l'objectif initiale de la réforme. Dans ce cas, on déciderait délibérément de renoncer à une exigence particulière ou d'en accepter un intermédiaire, si c'est ce qui semble le plus approprié. Un exemple typique de cette rectification de la plateforme initiale est souvent le cas dans les situations post-conflit⁶³.

4| Faiblesses de l'approche par plateforme

i. Remarques préliminaires

[50]- Bien que largement répandue à travers le monde, l'approche par plateforme n'a pas été à l'abri des critiques, compte tenu des faibles progrès enregistrés dans la majorité des pays en voie de développement ayant adopté ladite approche et ce, en dépit des avantages

⁶² *Id.*

⁶³ P. BROOKE, préc., note 58, p.19-20, n° 4.13.

relevés ci-dessus. La RD Congo n'est pas en reste face à cette réalité, lorsqu'on compare objectivement les assignations de la réforme des finances publiques lancée en 2010 par rapport aux progrès enregistrés jusqu'à ce jour.

[51]- Cela dit, les contre-performances de l'approche par plateforme sont tributaires de plusieurs raisons, notamment : une faible priorisation des réformes des finances publiques ; un essoufflement de la réforme ; et un agenda de réforme incomplet.

[52]- Les lignes qui suivent mettent en lumière ces trois principales faiblesses, dans le contexte de l'implémentation de la réforme des finances publiques en RD Congo et ce, à travers la Stratégie-cadre de la LOFIP, déjà citée.

ii. Faible priorisation des réformes des finances publiques

[53]- Cette faiblesse se traduit par une sélection insuffisamment rigoureuse des réformes prioritaires à réaliser ainsi que l'existence d'un grand nombre d'initiatives et activités de réformes⁶⁴.

[54]- En effet, le PSRFP de la RD Congo est une stratégie holistique qui s'attaque sur plusieurs fronts à la fois dans la réforme de la gestion des finances publiques : (i) renforcement des « fondamentaux », qui consiste à la mise en place d'un budget annuel robuste et le développement d'une culture du contrôle (conformité budgétaire) et ce, pour corriger les faiblesses identifiées par les différents diagnostics du système de gestion

⁶⁴ J. DIAMOND, préc., note 59, p.10, n° 7 ; R. ALLEN, préc., note 59, p.19.

des finances publiques déjà relevés dans le cadre de cette contribution⁶⁵ ; (ii) la stabilité et la soutenabilité macroéconomique, à travers la programmation pluriannuelle ; et (ii) la mise en place d'une gestion budgétaire basée sur la performance, qui est l'objectif primordiale de la LOFIP.

[55]- Aussi, comme l'atteste le nombre élevé d'activités (soit près de deux-cents tâches) de la réforme prévues dès la première année de la mise en œuvre du PSRFP (2010), il se dégage tout naturellement une priorisation insuffisante des tâches. Il en est de même de la stratégie-cadre de mise en œuvre de la LOFIP, dans laquelle près de 70 % d'actions prévues devraient être enclenchées dès la première année de l'entrée en vigueur de ladite LOFIP.

iii. Essoufflement des réformes

[56]- L'essoufflement de la réforme des finances publiques (« *Reform fatigue* » ou « *Overloading of Activities* ») est la conséquence logique des objectifs trop ambitieux et du nombre très élevé d'activités de la réforme à mettre en œuvre. Cet essoufflement est aussi tributaire d'une certaine précipitation dans la déclaration de parachèvement d'une plateforme de la réforme, en vue de passer à une autre plateforme, alors que les fondamentaux ou basiques en matière de gestion des finances publiques ne sont pas encore en place⁶⁶.

[57]- En RD Congo, plusieurs initiatives en rapport avec la

⁶⁵ *Supra*.

⁶⁶ J. DIAMOND, préc., note 59, p.10, n° 7; R. ALLEN, préc., note 59, p.19.

budgetisation pluriannuelle ont été lancées dans le cadre des réformes des finances publiques, pendant que la préparation et l'exécution du budget annuel étaient encore confrontées à des faiblesses majeures, notamment en l'absence d'une comptabilité publique exhaustive.

iv. Non-exhaustivité de l'agenda des réformes

[58]- D'après Allen, les réformes qui ne font que modifier les règles et procédures formelles de budgetisation sont susceptibles de ne réussir qu'à moitié ou échouer entièrement⁶⁷.

[59]- Dans le contexte de la RD Congo, une bonne partie des réformes mises en œuvre à l'aune du PSRFP a concerné la modernisation du cadre légal et réglementaire relatif à la gestion des finances publiques. Force est de constater, qu'en dépit d'un cadre légal modernisé, les faiblesses en matière de gestion des finances persistent, alors que l'application stricte des règles édictées n'est même pas effective.

[60]- En effet, comme mentionné dans le PEMFAR 2015, le cadre juridique et institutionnel a été modernisé suivant les normes internationales, mais la performance générale du budget en RD Congo reste faible⁶⁸. Évidemment, l'obsolescence longtemps reprochée au système de gestion des finances publiques congolaises a été résolue au niveau des textes juridiques. La LOFIP s'est bien adaptée aux prescrits du principe de la décentralisation financière édicté par la Constitution de la République de 2006. Elle prévoit un calendrier budgétaire et des

⁶⁷ R. ALLEN, préc., note 59, p.19.

⁶⁸ *Supra*.

instruments de prévision et de programmation tels que les Cadres Budgétaires à Moyen Terme (CBMT) et les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). C'est plutôt le non-respect des textes et la faible coordination entre les différentes structures du système de gestion des finances publiques qui sont préoccupants. A notre avis, cet état des choses traduit la non prise en compte – dans la stratégie de mise en œuvre des réformes des finances publiques – des « règles informelles », telles que les aspects liés aux changements des comportements ainsi que les mesures incitatives.

III| CONCLUSION ET PERSPECTIVES POUR LA REFORME DES FINANCES PUBLIQUES CONGOLAISES

[61]- Près de dix ans après le lancement de la réforme holistique du système de gestion des finances publiques en RD Congo, un bon nombre de jalons ont été posés et ont déjà apporté des résultats prometteurs. Néanmoins, il subsiste encore plusieurs déficiences *inter alia* en matière de la gestion des dépenses publiques et de la crédibilité budgétaire. Ces faiblesses persistantes sont liées notamment à l'orientation ou l'approche choisie par le Gouvernement national pour l'implémentation de la réforme, à savoir l'approche par plateformes. Celle-ci n'est pas fondamentalement « vicieuse », mais elle a démontré quelques insuffisances notamment dans le processus d'implémentation des réformes dans les pays en développement, en particulier en RD Congo.

[62]- Pour ce faire, l'adoption d'une nouvelle approche de séquençage de la réforme des finances publiques est une nécessité, au regard des limites que comporte la stratégie par plateformes. En effet, en vue d'assurer le parachèvement de la réforme des finances publiques

congolaises en cours et d'entrevoir des améliorations plus significatives en matière de gestion des finances publiques, quelques aspects importants doivent être intégrés dans la stratégie d'implémentation de ladite réforme. Il sera question de tenir compte de quelques lacunes de l'approche par plateformes et y remédier éventuellement. Bien qu'il n'existe pas d'approche de séquençage des réformes qui fasse l'unanimité, il est néanmoins indispensable de tirer les leçons du passé et donner une nouvelle impulsion à la réforme des finances publiques congolaises.

[63]- Concrètement, il serait nécessaire de renforcer la priorisation ou le ciblage de la réforme sous revue, en définissant clairement les objectifs en termes d'amélioration du système de gestion des finances publiques. Aussi serait-il opportun d'adopter une stratégie de gestion de changement permettant de susciter un large consensus auprès de toutes les parties prenantes de la réforme et de prendre en compte les risques liés à cette dernière. La finalité serait donc, d'une part, de limiter les sources potentielles de résistance à la réforme et, d'autre part, de canaliser la mobilisation des artisans de la réforme.

[64]- Par ailleurs, une évaluation plus exhaustive de la réforme devrait être effectuée par un organe indépendant, à la demande du gouvernement (nous ne faisons pas allusion à l'évaluation de la gestion fiduciaire qui a toujours eu lieu à la demande des bailleurs des fonds et dont les résultats ont prouvé une gestion satisfaisante des moyens mis à disposition jusqu'à date). Ladite évaluation mettrait l'accent sur l'adéquation entre les moyens mis à disposition et l'atteinte des résultats intermédiaires, en rapport avec l'amélioration du système de gestion des finances publiques.

[65]- Au reste, des efforts devraient être fournis en ce qui concerne la part du gouvernement dans le financement de la réforme des finances publiques, en augmentant les crédits budgétaires y afférents dans les lois de finances, l'idéal étant de financer complètement la réforme sur fonds propres à moyen terme. Cela constituera un gage d'indépendance et de souveraineté nationales vis-à-vis des visions et orientations des partenaires techniques et financiers, surtout que les finances publiques constituent l'un des domaines régaliens de tout État moderne.

*

*

*

Convention de transfert des joueurs : compétences controversées entre juridiction ordinaire et juridiction sportive

Hubert KALUKANDA MASHATA*

RÉSUMÉ

La présente réflexion démontre les compétences matérielle et personnelle des juridictions de droit commun, dont elles peuvent être saisies des contentieux à caractère sportif. Nul n'ignore que dans la pratique sportive, les parties au contrat conviennent de recourir à l'arbitrage en cas de litige concernant l'interprétation ou l'exécution du contrat en insérant une clause compromissoire selon laquelle les litiges ou contestations pouvant survenir à l'occasion de l'exécution du contrat seront résolus à l'amiable. A défaut, le différend est soumis par l'une des parties à la chambre des résolutions des litiges auprès de la fédération sportive nationale ou internationale. La présente réflexion démontre que, suivant la jurisprudence de la Cour de cassation précitée, cette disposition du règlement était « *contraire à l'ordre public...* ». Autrement dit, cette modalité de règlement du litige viole les règles impératives dans ce sens qu'elle prive le droit à toute personne d'être entendue par son juge naturel. En droit belge, apprend-t-on, l'arbitrage n'est cependant pas possible et *est déclaré nul lorsqu'il est inséré dans le contrat d'emploi ou de travail*. Il en est de même dans le contrat de transfert, contrat de prêt des joueurs et même dans le contrat de travail des entraîneurs où la clause compromissoire ou le compromis doit-être déclaré nul de plein droit.

* Chercheur indépendant, Chargé des cours à l'Université Baptiste du Congo (UBC), Avocat au Barreau du Haut-Katanga, Collaborateur au Cabinet Hubert Dumbi & Associés et Défenseur des droits humains à l'Institut de recherche en droits de l'homme (IRDH), RD. Congo.

INTRODUCTION

Toutes les juridictions sont concernées de près ou de loin par le contentieux sportif¹. Le contentieux des athlètes de différentes disciplines sportives ne cesse de susciter l'encre et salive entre scientifiques et praticiens de droit. Certes, la problématique que nous abordons n'est pas du tout nouveau. Le sport est devenu une véritable activité économique qui, comme toute autre, nécessite le soutien du droit afin que soient assurés son organisation et son développement. À mesure que le sport se professionnalise, il se « *juridicise* » et, étape ultime du phénomène, il se « *juridicialise* »². Le choix particulier opéré sur cette thématique consiste à démontrer la compétence matérielle et celle personnelle dévolue aux juridictions de droit commun sur le contentieux à caractère sportif, dont elles peuvent être saisies.

La présente réflexion analyse la discipline de football, en prenant en compte que le domaine de sport englobe plusieurs disciplines sportives. Il en résulte que malgré le règlement à l'amiable, les clauses compromissaires et le compromis des parties, dont la violation des règles juridiques spécifiques, n'échappent nullement à la compétence des juridictions de droit commun.

Nul n'ignore que de tous les modes alternatifs de règlement des conflits, seul l'arbitrage est prévu et réglementé par le code de procédure civile congolais, dans son titre V. Il a une nature ambivalente. Il consiste

¹ Jean-Christophe BREILLAT, *Sport et justice*. Disponible en ligne sur : <www.justice.fr>

² Hubert KALUKANDA MASHATA, *Responsabilité civile en droit de sport congolais*, Sarrebruck, Éditions Universitaires Européennes, 2018, p.11.

en une justice privée puisque les plaideurs, plutôt que de recourir aux juridictions d'Etat, donnent mission à des personnes choisies par eux-mêmes pour trancher le différend qui les oppose³.

La principale préoccupation au cœur de la présente étude consiste à nous interroger sur la compétence matérielle et celle personnelle des juridictions étatiques sur des questions liées au contentieux sportif notamment les obligations contractuelles de transfert, le contrat de travail ou contrat de prêt des joueurs et/ou autres membres officiels.

De manière pratique, les parties au contrat prévoient une clause compromissoire selon laquelle les litiges ou contestations pouvant survenir à l'occasion de l'exécution du contrat seront résolus à l'amiable. A défaut, le différend est soumis par l'une des parties à la chambre des résolutions des litiges auprès de la fédération sportive. Mais, le Tribunal de première instance de Bruxelles, suivant la jurisprudence de la Cour de cassation⁴, a jugé que cette disposition du règlement était « *contraire à l'ordre public belge* ». En droit belge, l'arbitrage n'est cependant pas possible et est déclaré nul lorsqu'il est inséré dans le contrat d'emploi ou de travail⁵.

Les juridictions ordinaires sont compétentes pour connaître de tout contentieux sportif. Les dispositions pertinentes de l'article 22, en

³ MATADI NENGA GAMANDA, *Droit judiciaire privé*, Kinshasa, Droit et idées nouvelles, 2006, p.639-640.

⁴ Cassation, 29 septembre 1967, (1967) *J.T.*, 608.

⁵ Luc SILANCE, *Les sports et le droit*, Paris, Edition De Boeck Université, 1998, p.406.

rapport avec la compétence de la FIFA, du règlement du statut et du transfert des joueurs sont éloquentes en ce qu'elles ne font aucun « *préjudice du droit de tout joueur ou club à demander réparation devant un tribunal civil pour des litiges relatifs au travail...* »⁶. Notons qu'à la date de signature du contrat, le joueur assure remplir les conditions réglementaires sportives de la FIFA, de la CAF, de la fédération sportive nationale et même du nouveau club.

Le droit judiciaire ne comporte, à notre connaissance, aucune disposition qui puisse constituer le sport ou une activité sportive comme une exception aux règles générales d'introduction et de poursuite des procédures, quelle que soit la juridiction saisie⁷. Toutefois, les fédérations sportives sont chargées d'organiser et de promouvoir la pratique des disciplines respectives. A cet effet, l'article 40 de la loi n°11 /023 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives en RDC, dispose que : « *Les fédérations sportives agréées assurent une mission de service public* ». Ainsi, conformément à cette loi congolaise, les fédérations sportives peuvent régler des litiges disciplinaires, en l'occurrence, toute violation des règles de jeu, même déjà sanctionnée par l'arbitre sur le terrain de jeu. Elles peuvent également régler des litiges non disciplinaires, notamment au sujet de la qualification des athlètes aux compétitions. Elles disposent de commissions spéciales pour certains contentieux comme le dopage. Il faut néanmoins préciser que les décisions de ces fédérations sont des actes administratifs. Pour les contester, il faut

⁶ FIFA, Règlement du statut et transfert des joueurs.

⁷ L. SILANCE, préc., note 5, p.393.

faire appel devant la justice administrative, toutefois, une conciliation est obligatoire avant toute saisine de la juridiction compétente.

Les explications que nous venons de fournir ci-dessus renseignent clairement la controverse sur la compétence juridictionnelle des activités sportives. Il y a lieu de se demander, entre les juridictions ordinaires et celles sportives, qu'elle est celle compétente et dans quelle matière peut-on, sans souffrir de l'exception d'incompétence, saisir telle ou telle autre juridiction ? La réponse à cette question fondamentale de notre réflexion nous conduit à répartir cette analyse à deux points essentiels ». Il nous faut tout d'abord déterminer la nature de la convention qui lie souvent les parties au contrat de transfert d'un joueur (I) et de la convention d'arbitrage (II) avant de parler des juridictions compétentes et les matières y conférées pour les sentences arbitrales en matière de sport (III).

I| CONVENTION DE TRANSFERT DE JOUEUR

Il est important, pour la compréhension de ce premier point de notre analyse, de préciser la notion de convention de transfert de joueur telle qu'elle doit être entendue en droit de sport et, spécialement, dans le cadre de cette réflexion (A). Son historique, pour situer le contexte de sa mise en œuvre, est aussi importante (B). Il sied, pour clore cette partie, d'éclairer sur les transferts des joueurs et l'évolution de différentes réglementations les concernant.

A| Notion

Le terme « *transfert des joueurs* » n'a pas fait l'objet d'une définition dans la législation congolaise de 2011. Il désigne le changement

de club d'un joueur⁸. Autrement dit, c'est une mutation d'un joueur professionnel d'un club ou d'un groupe dans un autre⁹. C'est une opération par laquelle un joueur détenteur d'une licence professionnelle obtient des autorités sportives son changement d'affectation pour un club professionnel »¹⁰. En 2010, un arrêt de la Cour d'appel de Douai en France, à l'appui d'une doctrine établie depuis plusieurs années¹¹, considéra cette dernière opération comme l'« accord triangulaire par lequel un club accepte de mettre fin, avant le terme stipulé, au contrat de travail d'un joueur afin de lui permettre de s'engager au profit d'un autre club, en contrepartie du paiement par ce dernier d'une somme d'argent »¹².

Dans cette étude, le concept « transfert de joueur » doit être défini comme une opération par laquelle un sportif professionnel met fin à un contrat de travail ou de prêt, avant ou pendant le terme de celui-ci et s'engage avec une autre association ou une société sportive de fournir les prestations, moyennant rémunération. Toutefois, les parties peuvent résilier le contrat en cours. Si le contrat à durée déterminée arrive à terme, le joueur est libre de quitter le club à sa convenance¹³. Il a été jugé que la

⁸ En ligne : <<https://dictionnaire.reverso.net/transfert>> (consulté le 20 septembre 2019).

⁹ En ligne : <www.cnrtl.fr/definition/transfert> (consulté le 20 septembre 2019)

¹⁰ Dominique JUILLOT, *Les conditions de transfert des joueurs professionnels de football et le rôle des agents sportifs*, Rapport d'information n° 3741 de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, Kinshasa, Assemblée Nationale – RD. Congo, 20 février 2007, p. 39.

¹¹ Fabrice RIZZO, « La conclusion et l'exécution des contrats de transfert de sportifs », (2005) *RLDC*.

¹² C.A. Douai, 16 sept. 2010, n° 09/05120, *JCP G* 2011, n° 16, 450.

¹³ Arrêt Bosman CJCE 15 décembre 1995.

convention de transfert des joueurs est soumise aux mêmes règles que le contrat de prêt des joueurs¹⁴.

B| Historique de transferts de sportifs et premières réglementations

L'instauration d'un dispositif de transferts des athlètes a été suivie approximativement par l'introduction du professionnalisme dans le football¹⁵. La Grande-Bretagne fit figure de précurseur dans ce domaine. Un système de « *conservation et de transfert* » fut mis en place dès l'ère victorienne, dans lequel le joueur demeurait lié à son club jusqu'à ce que ce dernier décide de le libérer de ses obligations contractuelles.

En effet, c'est à la fin de la première guerre mondiale que le droit de changer de club fut reconnu dans les pays de vieilles démocraties, dont à titre illustratif, la France et la Grande-Bretagne, sans restriction, au nom de la liberté individuelle. Suite à cela, de nombreux footballeurs furent alors enrôlés par des dirigeants sportifs désireux de renforcer leur équipe, en contrepartie d'avantages en nature ou de sommes d'argent. A titre exemplatif, les premiers transferts du début du XX^e siècle, il y en a eu qui concernèrent le *FC Sète*, fondé en 1914, pionnier en la matière, qui poussa l'intrépidité jusqu'à organiser des transferts internationaux.

¹⁴ Arbitrage TAS 2007/A/1338, *SASP Le Havre Athletic Club c. As Vita Club de Kinshasa*, sentence du 8 avril 2008.

¹⁵ Pour cette histoire, voir Jean-Baptiste BERTRAND, *Les transferts de joueurs professionnels : Objet d'un face-à-face fécond entre institutions sportives et puissances publiques*, Thèse de doctorat, Droit privé et science criminelle, Paris, Université Paris Saclay, 2017, p.27.

S'agissant du régime juridique, le premier championnat professionnel français de football se produisit au cours de la saison 1932-1933¹⁶, après qu'un statut de joueur professionnel ait été défini les 16 et 17 juin 1932, inscrit dans un « *Règlement instaurant le statut de joueur professionnel* ». Il comprenait un chapitre sur les « *transferts* »¹⁷ de sportifs de clubs à clubs en contrepartie d'une indemnité. En revanche, les joueurs se trouvaient toujours à la merci des dirigeants des clubs qui leur imposaient des contrats avec des clauses préétablies, à durée variable, les engageant parfois jusqu'à 35 ans, sans véritable garantie de salaire et sans qu'ils aient à contester au chapitre si leurs patrons les transféraient vers un autre club moyennant indemnité.

En somme, une fronde s'amorça alors parmi les sportifs qui dénoncèrent une logique marchande qui renforçait les prérogatives des clubs professionnels au détriment des intérêts des joueurs ; certains d'entre eux, qualifiant les dirigeants de « *négriers* », réclamèrent le droit de refuser leur transfert. C'est alors que quelques changements intervinrent. Le Règlement instaurant le statut de joueur professionnel de 1932, qui avait en quelque sorte déblayé le terrain en distinguant « *ceux qui font du football leur profession exclusive* » et « *ceux qui font du football une profession accessoire et qui seront appelés, pour la clarté de la rédaction, semi-professionnel* »¹⁸.

¹⁶ Les footballeurs étrangers en France représentaient alors 29,2 % des effectifs professionnels (113 étrangers pour 387 sportifs).

¹⁷ Art. 2 du chapitre 5 du Règlement instaurant le statut de joueur professionnel du 16 et 17 juin 1932.

¹⁸ Art. 6 du chapitre 5 du Règlement instaurant le statut de joueur professionnel du 16 et 17 juin 1932.

En 1950, intervint une timide réforme du statut professionnel pour définir que « tout joueur professionnel ou semi-professionnel [était] lié par contrat jusqu'à l'âge de trente-cinq ans », avec possibilité de se délier par accord entre les deux parties. Toutefois, les footballeurs professionnels continuant de constater le recul de leurs droits au profit de ceux des clubs, les transferts se raréfièrent, malgré l'émergence des premières grandes vedettes du sport, telles que Raymond Kopaszewski, dit Raymond Kopa ou Angelo Di Stefano.

En définitive, au début des années 1970, grâce à l'émergence de l'Union nationale des footballeurs professionnels, le syndicat des joueurs de football professionnel, avec l'appui d'anciennes *gloires*, les joueurs obtinrent l'instauration d'un contrat à durée déterminée. Le Statut professionnel adopté durant la saison 1969-1970 avait, en effet, défini que le sportif était « *lié au club qui l'engage par un contrat dont la durée, fixée de gré à gré par les parties contractantes, ne peut être inférieure à trois saisons pour un joueur amateur signant son premier contrat* ».

II| CONVENTION D'ARBITRAGE

La Convention d'arbitrage est une institution définie tant par la loi que par la doctrine, qui en constituent les sources et qui en fixent les conditions de sa validité.

A| Définition

Le législateur congolais n'a pas défini la convention d'arbitrage, néanmoins, il s'est limité à prévoir et régir l'arbitrage par des articles 159

à 194 du code de procédure civile. L'on peut donc déduire de l'article 160 qu'est considérée comme convention d'arbitrage, « la clause compromissoire par laquelle les parties conviennent de soumettre à arbitrage les contestations pouvant naître d'un rapport déterminé ». Dans la même logique, les articles 164 et 165 du même code complètent la notion de la convention d'arbitrage : « toute convention en matière d'arbitrage et tous les actes subséquents sont faits par écrit et le compromis est cette convention d'arbitrage qui, à peine de nullité, contient l'objet du litige et le nom des arbitres ».

De l'analyse de ces dispositions, il en résulte que la convention d'arbitrage peut réunir deux formes de conventions ; l'une, la *clause compromissoire* par laquelle les parties à un contrat s'entendent de soustraire le litige éventuel qui naitrait de l'exécution ou de l'interprétation dudit contrat à la compétence des juridictions ordinaires et, l'autre, le *compromis*, convention par laquelle les parties s'accordent, lorsqu'il y a un litige né, de soumettre ce dernier à arbitrage et en prévoient les modalités que la loi laisse à leur discrétion. Ainsi, il n'y a pas arbitrage sans la volonté des parties de donner aux arbitres un pouvoir juridictionnel. Dès lors, là où les accords des parties ne prévoient pas une convention d'arbitrage, il ne saurait être question de présenter de tels accords comme un arbitrage¹⁹.

¹⁹ MATADI NENGA GAMANDA, préc., note 3, p.650.

B| Source de la convention d'arbitrage

La convention d'arbitrage peut résulter d'une clause compromissoire (1) ou d'un compromis (2). Analysons à cet effet leurs notions.

1| Clause compromissoire

La clause compromissoire est une disposition que les parties avaient pris soin d'insérer dans un contrat et par laquelle elles s'engagent à soumettre à l'arbitrage les litiges qui pourraient naître relativement à l'exécution du contrat. Elle est donc préalable au conflit. Elle n'est valable que si elle est stipulée par écrit. Ayant un caractère accessoire, la nullité du contrat entraîne celle de la clause compromissoire²⁰. Cependant, il n'est pas nécessaire que cette clause contienne le nom des arbitres.

En pratique, les parties conviennent de désigner un arbitre, hormis un troisième arbitre qui devra être conjointement désigné, sans indiquer expressément le nom d'eux²¹. Lorsque les parties se sont réservées le droit de désigner les arbitres, il appartient à la partie la plus diligente, sauf convention contraire, de notifier à l'autre ou aux autres parties, par lettre recommandée à la poste (ou par lettre avec accusé de réception), le nom de l'arbitre qu'elle a désigné. Elle leur fait sommation de procéder de même, dans le délai de huit jours augmenté des délais

²⁰ Victor KALUNGA TSHIKALA, *Droit des affaires*, vol. 1, Lubumbashi, Edition CRESA, 2013, p.193.

²¹ Par exemple : « *Les litiges ou contestations pouvant survenir à l'occasion de l'exécution du contrat seront résolus à l'amiable. A défaut, le différend est soumis par l'une des parties à la chambre des résolutions des litiges auprès de la fédération sportive* ». A cet effet, la clause fait référence à un arbitrage institutionnel qui prévoit et organise toute la procédure de terminaison du litige conformément aux règles spécifiques.

prévus aux dispositions de l'article 9 du code de procédure civile congolais. Toutefois, si les parties qui ont reçu sommation de désigner leur arbitre dans le délai imparti n'ont pas fait connaître à la partie la plus diligente, dans le délai fixé, le nom de l'arbitre ou des arbitres qu'elles auraient choisis, cette désignation appartient au président du Tribunal de grande instance ou du Tribunal de commerce, voire du Tribunal du travail compétent, selon le cas.

Nul n'ignore que la partie la plus diligente se réfère aussi au Tribunal en cas de désaccord entre parties sur l'opération du choix de l'arbitre ou des arbitres. S'il y a désaccord également, car les parties n'ayant pas prévu et organisé dans la clause compromissoire la désignation des arbitres, celle-ci est également confiée au président de la juridiction compétente. Il est logique à ce stade que le président de la juridiction a le droit de procéder à la composition du tribunal arbitral. Ainsi, il est souhaité aux parties de se réserver *express verbis* le droit de désigner chacune un arbitre quitte à suivre la procédure prévue par l'article 161 alinéa 1.

Notons que la décision du président de la juridiction, saisi sur requête des parties ou de l'une d'elles, n'est pas susceptible de voie de recours, mais plutôt de la rétractation ou reformation, au motif, par exemple, d'une erreur matérielle.

Selon la doctrine constante²², la clause compromissoire comprend :

²² MATADI NENGA GAMANDA, préc., note 3, p.653.

- la déclaration des parties selon laquelle elles conviennent de soumettre à l'arbitrage les contestations pouvant naître de leurs rapports contractuels ;
- l'indication des noms des arbitres. Cette indication, d'après l'article 160 du code de procédure civile, n'est pas requise. Toutefois, la clause doit prévoir les modalités de leur désignation en statuant à titre illustratif que chaque partie désignera un arbitre et que le troisième sera désigné par les deux premiers. Elles peuvent trancher aussi d'attribuer l'arbitrage à une institution. Ceci suppose que les parties susmentionnées se réfèrent *in toto* au règlement de cette institution en matière de désignation des arbitres.

Lorsque la clause est brève en son contenu tel que « *Tout litige sera réglé par voie d'arbitrage* », l'on parle dans ce cas d'une clause « *blanche* ». Il est à cet effet d'une difficulté de mise en marche de la convention dont la solution est réservée au Tribunal compétent, par ce qu'une telle clause donne les aspects de sa nullité dans la mesure où elle ne permet pas la désignation des arbitres. L'intervention du Tribunal et la coopération des parties peuvent sauver une clause pareille.

2| Compromis

Le compromis et la clause compromissoire constituent la convention d'arbitrage, même séparément pris l'un de l'autre.

Le compromis est une convention par laquelle les parties à un litige, au minimum, décrivent l'objet de leur litige et désignent les noms des arbitres. A la différence de la clause compromissoire, le compromis

est postérieur au litige²³. Le compromis suppose l'existence actuelle d'un litige. Le litige doit donc être né et actuel. Généralement, le compromis doit être constaté par écrit, à l'exclusion de tout autre mode de preuve. L'article 164, alinéa 2 du Code de procédure civile dispose que : « [...] Le compromis peut être constaté par déclaration insérée au procès-verbal des arbitres et signé par les parties [...] ».

Notons que l'article 165 du même code implique que le compromis d'arbitrage doit désigner, à *peine de nullité*, l'objet du litige et les noms des arbitres. La finalité est la détermination de la compétence matérielle des arbitres, liés au principe dispositif de toute saisine.

La clause compromissoire ne contenant pas nécessairement les noms des arbitres et ayant été insérée dans le contrat avant même la naissance du différend, ne suffira pas pour entreprendre l'arbitrage. Les signataires de la clause compromissoire devront alors recourir au compromis pour déterminer l'objet du litige et procéder à la nomination des arbitres.

En somme, le législateur congolais prévoit les causes de nullité du compromis d'arbitrage, parmi lesquelles, il y a l'incapacité des parties à compromettre (article 159 C.P.C.) ; la non-arbitrabilité de la matière, c'est-à-dire que le différend ne peut faire l'objet d'une transaction (article 159 C.P.C.) ; le défaut d'objet ou le défaut de précision de l'objet d'arbitrage (article 165 C.P.C.) ; le défaut de désignation des noms des arbitres (article 165 C.P.C.).

²³ V. KALUNGA TSHIKALA, préc., note 20, p.194.

C| Conditions de validité de la convention

Il existe deux conditions de la convention d'arbitrage dont voici la teneur : la capacité de compromettre (1) et l'arbitrabilité du différend (2).

1| Capacité de compromettre

Les dispositions de l'article 159 C.P.C renseignent que : « Quiconque a la capacité ou le pouvoir de transiger, peut compromettre pourvu que la contestation puisse faire l'objet d'une transaction ». Les parties contractantes doivent avoir la qualité d'agir en justice et celle de disposer du droit litigieux.

Le droit d'être partie à une transaction n'implique pas celui de compromettre. Le titulaire du droit peut transiger, à défaut, il faut avoir un pouvoir spécial conférant le droit de compromettre. Le mandat *ad litem* suffit toutefois pour proroger le délai d'arbitrage, mais ne renferme pas le pouvoir de compromettre.

Notons qu'en principe, le droit d'arbitrage congolais limite le pouvoir de compromettre pour les personnes publiques. Cependant, en droit d'arbitrage international, le principe connaît une exception par rapport au pouvoir de compromettre.

2| Arbitrabilité du différend

Nul n'ignore qu'il existe des litiges dont la résolution n'est pas laissée au mécanisme privé de règlement des conflits. Autrement dit, il existe des droits qui échappent à l'arbitrage notamment des droits alimentaires et des matières relevant de l'ordre public, à l'occurrence des délais et des recours. Il en est d'autres qui font l'objet des compétences

d'attribution immuables. A cet effet, les parties ne peuvent compromettre sur le droit de soumettre au préalable le litige individuel du travail auprès de l'inspecteur compétent du droit du travail avant la saisine du juge naturel.

Les décisions rendues en matière de convention d'arbitrage sont qualifiées de « sentences arbitrales », qu'elles soient rendues par des experts ou par des juridictions établies.

III | SENTENCES ARBITRALES

L'expression « *sentence arbitrale* » est un nom traditionnel encore donné à certaines espèces de jugement : décisions des arbitres, des conseils de prud'hommes²⁴, des tribunaux d'instance après les juges de

²⁴ Le Conseil de prud'hommes, en droit français, désigne une juridiction d'exception paritaire chargée de concilier et, à défaut, de juger les litiges issus de la conclusion, de l'exécution et de la terminaison du contrat de travail. Il comporte chacun cinq sections autonomes : Encadrement, Industrie, Commerce et Services commerciaux, Agriculture, etc. Dans son organisation, il existe trois formations que l'on peut appeler aussi Bureaux ou Chambres dont notamment le Bureau de conciliation, le Bureau de jugement et le Bureau des référés. Actuellement, les articles 119 et 120 de la loi organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire en RDC attribuent la compétence de la procédure de *l'exéquatur* des décisions des juridictions étrangères et des sentences

paix²⁵. Autrement dit, la sentence arbitrale est alors le nom donné à une décision rendue par un expert, appelé arbitre ou un Tribunal arbitral.

En effet, la sentence arbitrale doit être revêtue de la force d'un jugement par la procédure de l'*exéquatur* en vue de produire les effets de droit entre les parties, en contrepartie pour l'opposer à la partie récalcitrante ou défaillante.

Notons que l'arbitrage peut prendre deux formes, notamment l'arbitrage institutionnel et l'arbitrage *ad hoc*. L'arbitrage institutionnel implique l'instauration d'un organisme créé à cette fin soit par les Etats, soit à l'intérieur d'un Etat. En revanche, l'arbitrage *ad hoc* est celle organisée et qui se déroule en dehors de toute institution nationale ou internationale. En d'autres termes, c'est un mécanisme de résolution de conflit non institutionnel, crée par les parties elles-mêmes.

A| Saisine des instances d'une discipline sportive

Rappelons qu'il existe plusieurs disciplines sportives et chacune d'elles a une fédération sportive au niveau national et même au niveau international.

1| Fédération sportive

Le législateur congolais reconnaît que chaque discipline sportive est dirigée par *une seule fédération* qui, pour une période déterminée,

arbitrales, selon le cas aux Tribunaux de grande instance, aux Tribunaux de commerce et, enfin, aux Tribunaux du travail.

²⁵ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2007, p.855.

organise des compétitions sportives²⁶. Cependant, il est précisé à l'article 39 alinéa 2 de la loi sportive de 2011 que ne peut être agréée qu'une fédération, ayant en son sein, au moins six ligues provinciales et affiliée à une fédération internationale. En cas d'un litige, par exemple, en rapport avec le *transfert du joueur professionnel*, la société sportive ou le club peut saisir la Chambre de Résolution des Litiges de la FIFA dans le but de statuer sur le contentieux.

Cependant, les parties en conflit doivent être affiliées à la FIFA. A cet effet, la partie succombante à la conciliation peut interjeter appel devant le Tribunal arbitrale de sport par voie d'une déclaration d'appel, dénommée « *mémoire d'appel* ». Le délai pour interjeter appel est de 21 jours, fixé par l'article 61 des statuts de la FIFA, et selon les conditions prévues à l'article R48 du Code de l'arbitrage du Tribunal arbitral du sport (TAS). Il en est de même pour les sociétés sportives ou les clubs affiliés à une fédération sportive nationale dont le club le plus diligent peut saisir la Chambre de Résolution des Litiges de cette fédération nationale avant de soumettre le litige à la Fifa et/ou au Tribunal arbitral de sport s'il échet.

Qu'en est-il d'une disposition des statuts qui interdit aux membres de la fédération de s'adresser aux Tribunaux ordinaires pour régler les problèmes internes à la fédération. La clause arbitrale, elle, s'applique dans tous les domaines qui ne sont pas d'*ordre public*. Certaines fédérations ont soumis le droit de recours aux Tribunaux ordinaires à un avertissement préalable donné à la fédération sinon à l'autorisation de la

²⁶ Article 42 de la loi n°11 /023 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives en RDC.

fédération. Cette disposition paraît réfutable à la présente étude, dans ce sens que les juges sont compétents pour statuer dans les domaines urgents pour décider sur les mesures provisoires (ou mesures conservatoires), parfois considérées comme dangereuses par et pour le monde sportif. En l'absence d'une juridiction sportive compétente pour statuer en référé, le juge civil est seul compétent en cas d'urgence²⁷. Abordons *hic* et *nunc* la genèse, l'organisation et le fonctionnement d'un Tribunal arbitral du sport.

2| Tribunal arbitral du sport

Un Tribunal arbitral du sport a été créé, sous la présidence de Keba Mbaye, alors juge à la Cour de justice de la Haye. Le Secrétariat général fut organisé par Gilbert Schwaar, avocat à Lausanne, malheureusement décédé entre-temps. Des arbitres ont été choisis et sont proposés aux parties éventuelles. C'est en date du 22 novembre 1994 qu'un « Code de l'arbitrage en matière de sport » a été entré en vigueur. Actuellement, il a été modifié et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019, afin d'assurer le règlement des litiges en matière de sport par la voie de l'arbitrage et de la médiation, il est créé deux organes :

- ✓ le Conseil international de l'arbitrage en matière de sport (C.I.A.S) et
- ✓ le Tribunal arbitral du sport (T.A.S).

La décision de principe précisa à l'époque que les litiges soumis à ces deux organes comprenaient notamment les différends relatifs au dopage. En revanche, les litiges auxquels une fédération, une association ou un autre organisme sportif est partie, ne relèvent de l'arbitrage, au sens

²⁷ L. SILANCE, préc., note 5, p.409.

donné à ce mot par le « *Code de l'arbitrage en matière de sport* », que dans la mesure où les statuts ou règlements desdits organismes sportifs ou une convention particulière le prévoient.

Le conseil international de l'arbitrage en matière de sport a pour mission de favoriser le règlement des litiges en matière de sport par la voie de l'arbitrage ou de la médiation et, surtout de « *sauvegarder l'indépendance du tribunal arbitral du sport et les droits des parties* ».

En pratique, le C.I.A.S assure l'administration et le financement du T.A.S. Le Tribunal arbitral du sport pour sa part dispose d'une ou de plusieurs liste(s) d'arbitres afin de permettre la résolution des litiges survenant dans le domaine du sport par la voie de l'arbitrage, assuré par des « *formations* », composées d'un ou de trois arbitres²⁸.

Le T.A.S est composé d'une Chambre arbitrale ordinaire, une Chambre anti-dopage et d'une Chambre arbitrale d'appel. En outre, le T.A.S dispose d'une liste de médiateurs afin de permettre la résolution des litiges survenant dans le domaine du sport par la voie de la médiation. La procédure de médiation est régie par le Règlement de médiation du T.A.S.

Le fonctionnement du T.A.S est réglé et se déroule conformément à un « *règlement de procédure* », lui-même adopté par le C.I.A.S selon deux textes, un texte en français et un texte en anglais faisant foi tous deux, le texte français prévalant en cas de divergence. Les arbitres figurant sur la

²⁸ Article S3 du code de l'arbitrage en matière de sport de 2019.

liste du TAS peuvent siéger dans des Formations relevant de l'une ou de l'autre des chambres du TAS.

Le mécanisme de l'arbitrage dépend de règles, elles-mêmes dépendants et incluses dans des législations nationales. Il est évident qu'en droit congolais, issu de la famille romano- germanique, à l'instar du droit français ou belge, si un litige oppose un club à un athlète ou une fédération à un athlète, il faudra de prime à abord déterminer si la loi congolaise en vigueur en rapport avec le contrat de travail n'est pas applicable, car dans ce cas, il n'y a pas de possibilité d'arbitrage avant la rupture du contrat et une clause compromissoire contenue dans le contrat devra être immédiatement considérée comme nulle. Aucune disposition ne permet de déterminer comment sera résolu un conflit éventuel de juridictions, encore moins un conflit éventuel de lois nationales.

Il est généralement connu de tous que la compétence du Tribunal arbitral du sport n'est reconnue que dans la mesure où il existe une clause compromissoire dans le contrat, ou si un compromis arbitral peut être conclu après que le différend ait surgi. De plus, lorsqu'une fédération sportive est saisie en appel le Tribunal arbitral du sport. Toutefois, le sportif étant un citoyen et bénéficiant de tous les droits garantis dans les instruments juridiques nationaux, régionaux et internationaux, reste soumis au droit commun, malgré qu'il soit placé dans le milieu sportif où règnent les rapports de force. Comment doit-on saisir les instances judiciaires en cas de litige d'ordre sportif ?

B| Saisine des instances judiciaires du litige des sportifs

Dans l'appareil judiciaire congolais, on distingue les juridictions ordinaires et les juridictions spécialisées ou d'exception. La détermination de la compétence juridictionnelle est d'attribution. Autrement dit, seule la loi exclut expressément la compétence de juridiction de pouvoir connaître d'un litige. En effet, la compétence est entendue comme « la mesure dans laquelle la juridiction de jugement est saisie », les Cours et tribunaux civils reçoivent, de par la loi, un pouvoir juridictionnel, c'est-à-dire le pouvoir de juger, délimité par la compétence matérielle et la compétence territoriale²⁹. En outre, la compétence s'appréhende par des actions en matière de droit privé soumises au Juge c'est-à-dire des conflits ou des contestations (ou encore des litiges) qui surviennent entre les particuliers (ou les personnes physiques ou personnes morales ; et pour celles-ci, qu'il s'agisse des personnes morales de droit privé ou de droit public)³⁰.

En droit comparé, les litiges sportifs soumis aux juridictions nationales et par conséquent les décisions judiciaires se sont multipliés au point que des recueils de jurisprudence ont pu être édités³¹. Au Congo, trois juridictions de droit communs sont envisagées dans les litiges sportifs : tribunal de commerce (1), tribunal du travail (2) et tribunal de grande instance (3).

²⁹ Gérard KATAMBWE MALIPO, *La « dualité de juridictions » sous la Constitution du 18 février 2006*, Lubumbashi, Presses Universitaires de Lubumbashi, 2013, p.223.

³⁰ *Id.*

³¹ L. SILANCE, Luc, préc., note 5, p. 394.

1| Tribunal de commerce, une juridiction d'exception

L'article 18 de la loi n°002/2001 du 03 juillet 2001 portant création, organisation et fonctionnement des Tribunaux de commerce stipule que « Sont réputées non-écrites les clauses des contrats conclus entre commerçants et non-commerçants attribuant la compétence à un tribunal de commerce en dehors des matières énumérées ci-dessus ».

a| Compétence territoriale

La compétence territoriale du Tribunal de commerce correspond à celle du Tribunal de grande instance. Généralement, les juridictions commerciales connaissent des contestations relatives aux actes de commerce entre commerçants ou entre toutes personnes.

b| Compétence personnelle

L'article 17 de la loi n°002/2001 du 03 juillet 2001 précitée détermine les matières relevant de sa compétence, ainsi que les personnes concernées en qualité de défendeur à moins qu'elles bénéficient du privilège de juridiction.

2| Tribunal du travail

Au terme de l'article 1 de la loi n° 016-2002 du 16 octobre 2002 portant création, organisation et fonctionnement des Tribunaux du travail, « Il est créé dans le ressort de chaque Tribunal de Grande Instance un Tribunal du travail ayant rang de la juridiction précitée ».

a| Compétence matérielle

L'article 15 de la loi n°016-2002 du 16 octobre 2002 susvisée stipule que « Les Tribunaux du Travail connaissent des litiges individuels

survenus entre le travailleur et son employeur dans ou à l'occasion du contrat de travail, des conventions collectives ou de la législation et de la réglementation du travail et de la prévoyance sociale ».

b| Compétence personnelle

De plus, l'article 16 de la même loi renseigne que « Les Tribunaux du Travail connaissent aussi des conflits collectifs de travail, à savoir, les conflits survenus entre un ou plusieurs employeurs d'une part et un certain nombre de membres de leur personnel d'autre part, au sujet des conditions de travail lorsqu'ils sont de nature à compromettre la bonne marche de l'Entreprise ou la paix sociale ».

3| Tribunal de grande instance

En principe, la juridiction compétente est le Tribunal de paix, en vertu de l'article 110 de la loi organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire qui dispose que : « Les Tribunaux de paix connaissent de toutes les autres contestations susceptibles d'évaluation pour autant que leur valeur ne dépasse pas deux millions cinq mille francs congolais ». En revanche, l'article 112 de la même loi organique énonce que : « Les Tribunaux de grande instance connaissent de toute les contestations qui ne sont pas de la compétence des tribunaux de paix ».

En RDC, la majorité d'associations sportives (ou clubs) est encore régie par la loi n°004/2001 du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux Etablissements d'utilité publique, avec comme conséquence qu'en cas des litiges entre les membres, seul le Tribunal de grande instance est

compétent pour connaître du différend. Toutefois, il y a des clubs comme le T.P Mazembe qui est organisé et fonctionne comme une entreprise sportive de droit congolais et donc soumis aux règles de droit commercial.

a) Compétence matérielle

Rappelons que les Tribunaux de grande instance connaissent de toutes les contestations qui ne sont pas de la compétence des Tribunaux de paix. Toutefois, saisi d'une action de la compétence des Tribunaux de paix, le Tribunal de grande instance statue au fond et en dernier ressort si le défendeur fait acter son accord exprès par le greffier. Ils connaissent aussi de l'exécution de toutes décisions de justice, à l'exception de celle des jugements des Tribunaux de paix qui relève de la compétence de ces derniers. Ils connaissent de l'exécution des autres actes authentiques.

L'importance de cette compétence (c'est-à-dire l'exécution des actes authentiques) justifie qu'il soit apporté quelque lumière en la matière. Il s'agit là de la procédure dite de l'« *exequatur* » des décisions des juridictions étrangères³². Cependant, l'*exequatur* vise principalement les sentences arbitrales. La reconnaissance et l'*exequatur* sont refusés si la sentence est manifestement contraire à une règle d'ordre public des Etats-parties³³ à l'OHADA.

b) Compétence territoriale

Il existe un ou plusieurs Tribunaux de grande instance dans chaque ville. Toutefois, il peut être installé un seul Tribunal de grande

³² G. KATAMBWE MALIPO, préc., note 29, p.231.

³³ MATADI NENGA GAMANDA, préc., note 3, p.691.

instance pour deux ou plusieurs territoires. Le siège ordinaire et le ressort de ces Tribunaux sont fixés par décret du Premier ministre³⁴.

S'agissant du Tribunal territorialement compétent, la personne qui veut en assigner une autre s'adresse à la juridiction du lieu où elle demeure, c'est-à-dire le siège social ou succursale. L'article 130 de la loi organique de 2013 susmentionnée précise que : « Le juge du domicile ou de la résidence du défendeur est seul compétent pour connaître de la cause, sauf les exceptions établies par des dispositions spéciales [...] ».

CONCLUSION

La variété des juges du contentieux sportif, qui relève tant du mouvement sportif lui-même que des juridictions ordinaires ou encore de procédures spéciales correspondant à des modes alternatifs de règlement des litiges tels que la conciliation et l'arbitrage, constitue aussi un objet d'étude indispensable à la compréhension de la matière sportive en RD Congo. Les sociétés sportives ou club et les fédérations sont constituées sous forme d'associations de droit privé, l'étude de leur statut et de leur régime juridique spécifiques s'impose pour appréhender la particularité du droit qui leur est applicable. En effet, le contentieux sportif est très hétéroclite. Il peut concerner des situations variées telles que des contrats de travail, le dopage, des différends entre entraîneurs, agents sportifs, associations sportives et clubs...Par conséquent, face à cette multiplicité de contentieux, il est nécessaire de faire recours à de nombreuses branches du droit. Toutefois, la nature du litige détermine la compétence

³⁴ Article 14 de la loi organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire.

du juge qui doit connaître du litige, à l'occurrence du juge judiciaire ou administratif. Les actes pris par des associations sportives ou fédérations nationales relèvent en principe du droit privé, c'est-à-dire du juge judiciaire. Cependant, lorsqu'elles participent à une attribution du service public impliquant l'utilisation de prérogatives de puissance publique, le juge administratif est compétent pour statuer sur tels litiges.

En principe, les associations sportives ou fédérations sportives fonctionnant sous la loi n°004/2001 du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux Etablissements d'utilité publique relèvent de la compétence du Tribunal de grande instance. En revanche, les juridictions spécialisées peuvent aussi être compétent pour statuer sur le contentieux sportif. Il peut s'agir du Tribunal de travail ou du Tribunal de commerce selon le cas. Généralement, dans la pratique sportive, les parties au contrat conviennent de recourir à l'arbitrage en cas de litige concernant l'interprétation ou l'exécution du contrat en insérant une clause compromissoire selon laquelle les litiges ou contestations pouvant survenir à l'occasion de l'exécution du contrat seront résolus à l'amiable. A défaut, le différend est soumis par l'une des parties à la chambre des résolutions des litiges auprès de la fédération sportive.

La présente réflexion conclut suivant la jurisprudence de la Cour de cassation précitée qui a jugé que cette disposition du règlement était « *contraire à l'ordre public...* ». Autrement dit, cette modalité de règlement du litige viole les règles impératives dans ce sens qu'elle prive le droit à toute personne d'être entendu par son juge naturel. Il en est de même dans le contrat de transfert, contrat de prêt des joueurs et même au

contrat de travail des entraîneurs où la clause compromissoire ou le compromis doit être déclarée nulle de plein droit.

*

* * *

Contrats de la suppression de l'autorisation maritale et son impact sur les régimes matrimoniaux : cas du patrimoine de la femme dans le régime de la séparation des biens en cas de gestion confiée au mari

BANZA MAKANGILA YONA*

RÉSUMÉ

Dans une vie conjugale, depuis la Bible jusqu'au Code congolais de la famille de 1987, la femme a toujours été considérée comme soumise à l'homme. Cette soumission se manifeste dans plusieurs recommandations contenues dans la Bible et dans de nombreuses dispositions légales. En dehors du droit à la soumission, dans plusieurs domaines de la vie, la femme ne peut exercer ses activités sans autorisation de son mari. Ce principe a été incorporé dans tous les textes légaux, bien que depuis les temps immémoriaux, les instruments juridiques internationaux proclament l'égalité des êtres humains sur la terre, puis interdisent toute discrimination fondée sur le genre. Il eut fallu attendre la ratification par la République démocratique du Congo de nombreux instruments juridiques internationaux sur la protection de la femme pour que la Loi n°16/008 du 15 Juillet 2016 modifiant et complétant la loi n°87-010 du 1^{er} Août 1987 portant code de la famille vienne mettre fin à cette discrimination entre les deux genres humains. C'est cette dernière loi, en effet, qui vient supprimer de manière claire la notion d'autorisation de la femme en RD. Congo longtemps consacrée. Toutefois, bien qu'étant égaux,

* Assistant à la Faculté de droit de l'Université de Lubumbashi.

le mari garde sa position du chef de ménage et gestionnaire du régime matrimonial choisi par le couple. La véritable question qui demeure maintenant et pour laquelle cette réflexion est faite est celle savoir, après suppression de l'autorité aigüe de l'homme sur la femme dans le mariage, quel est l'impact de cette suppression sur la gestion du régime matrimonial, principalement dans le cas du patrimoine de la femme, lorsque le couple est régi par le régime matrimonial de séparation des biens ? Telle est la question autour de laquelle va graviter les analyses développées ci-dessous.

MOTS-CLÉS :

Autorisation maritale – régime matrimonial – séparation des biens – égalité de genre – droits de la femme – discrimination.

ABSTRACT

In married life, from the Bible to the Congolese Family Code of 1987, women have always been considered to be subject to men. This submission is manifested in several recommendations contained in the Bible and in numerous legal provisions. Apart from the right to submission, in several areas of life, the woman cannot exercise her activities without the authorization of her husband. This principle has been incorporated into all legal texts, although since time immemorial, international legal instruments have proclaimed the equality of human beings on earth, then prohibited any discrimination based on gender. It was not until the Democratic Republic of the Congo ratified many international legal instruments on the protection of women that Law n° 16/008 of July 15, 2016 modifying and supplementing law n° 87-010 of August 1, 1987 bearing family code comes to put an end to this discrimination between the two human kinds. It is this latter law, in fact, which clearly removes the concept of the authorization of women in DR. Congo long consecrated. However, although equal, the husband retains his

INTRODUCTION

En début du 21^e siècle, le droit connaît une évolution dans plusieurs domaines, particulièrement dans celui des droits humains. En République démocratique du Congo (RDC) en générale, l'on ne s'interroge pas sur les rapports existants entre l'homme et la femme. Le constat est amer quand on remarque que dans la société congolaise la femme mariée ou célibataire, soit-elle, est considérée comme un sujet subordonné à l'homme.

En effet, si aujourd'hui on parle beaucoup de l'émancipation de la femme, c'est parce qu'elle est arrivée à un stade où elle s'est rendue compte qu'elle est capable de faire beaucoup de choses et qu'elle serait freinée par le désir de domination de son partenaire qui est l'homme. Or, l'importance du rôle primordial qu'elle joue dans son ménage en tant qu'épouse, mère éducatrice, ainsi que sa contribution dans la gestion du ménage proportionnellement à l'homme font de celle-ci l'égale de l'homme.

L'incapacité que subît la femme congolaise aujourd'hui est la conséquence du mariage. En droit congolais, l'ancien code de la famille avait subordonné la capacité de la femme mariée à poser des actes avec l'autorisation de l'homme ou du mari. Cette tendance a changé avec la nouvelle loi n°16/008 du 15 juillet 2016 modifiant et complétant le code de la famille qui, à son article 448, stipule que « *Les époux doivent*

s'accorder pour tous les actes juridiques dans lesquels ils s'obligent à une prestation qu'ils doivent effectuer »³⁵.

L'un des effets principaux du mariage c'est la création du ménage³⁶. Une fois les futurs époux mariés, nous assistons automatiquement à la création du ménage et, aux termes de l'article 444 du code de la famille modifiée par la loi précitée, le mari est le chef du ménage³⁷. Cette position que la loi accorde au mari dans le ménage lui confère une certaine autorité à l'égard de la femme dans la gestion du ménage. Pour diminuer la puissance de cette autorité, le législateur a, depuis la loi de 2016, supprimé la question de l'autorisation dont était soumise la femme mariée pour poser des actes juridique. Mais il faut se demander si, en retirant à l'homme de pouvoir d'autorisation, le législateur offre-t-il un cadre juridique qui peut permettre de créer les conditions favorables à l'épanouissement de la famille ? Quel sera l'impact de la suppression de cette autorisation maritale dans le régime de la séparation des biens ?

En effet, pour ce qui est de l'article 448 du code de la famille, le législateur veut que les époux s'accordent pour tous les actes juridiques dans lesquels ils s'obligent à une prestation qu'ils doivent effectuer, cela signifie que depuis 2016, une femme peut poser certains actes juridiques sans l'autorisation de son mari.

³⁵ Article 448 du code de la famille tel que modifié et complété par la loi n°16/008 du 15 Juillet 2016

³⁶ Id.

³⁷ Ibid.

Nous savons tous que dans la société africaine, ou congolaise, les hommes supportent mal que la femme pose des actes sans l'autorisation de son mari. Même les femmes elles-mêmes ne sont pas toutes d'accord que l'autorisation maritale soit supprimée ; elles préfèrent être soumises à l'autorisation maritale dans le but de protéger leur mariage que de contrarier leurs conjoints qui ne sont pas encore prêts à accepter cette nouvelle situation. Mais l'absence de cette autorisation signifie que les époux doivent se concerter toutes les fois que l'épouse cherche à poser un acte juridique n'engageant pas son époux. Toutefois, supprimer l'autorisation maritale au profit de la concertation dans le ménage est une situation qui vient rendre l'épanouissement difficile dans le ménage puisque c'est trop tôt de supprimer cette autorisation sans avoir vulgarisé la loi pendant plusieurs temps.

Partant des stipulations des articles 444 sur la reconnaissance du mari comme chef du ménage et 448 sur la concertation et l'accord des époux pour la conclusion de tous les actes juridiques dans lesquels ils s'obligent à une prestation, le législateur congolais semble pas avoir tenu compte de la réalité sociale puisque l'homme a toujours souhaité être supérieur à la femme. Cela est également consigné dans la bible lorsque les Saintes Écritures disent « Femmes, soyez soumises à vos maris. Le mari est le chef de la femme comme Christ est le chef de l'église »³⁸.

De ce point de vue, notre analyse explique la question de l'autorité de l'homme à l'égard de la femme (I), examine les régimes matrimoniaux, spécialement celui de séparation des biens (II), fixe le lecteur sur la

³⁸ Éphésiens 5 :22-24 ; Colossiens 3 :18 ; 1 Pierre 3 :1.

nécessité de maintien de suppression de l'autorisation maritale (III) et l'impact de cette suppression dans la vie du couple (IV).

I| AUTORITE DE L'HOMME À L'ÉGARD DE LA FEMME

Dans cette première partie de notre rédaction, il est important de fixer nos lecteurs sur notre appréhension du concept « autorité » maritale.

Le concept « autorité » doit être compris tout d'abord comme « le droit de commander, le pouvoir d'imposer l'obéissance. Ceci nous renvoie carrément à la notion de la hiérarchie »³⁹. Il s'entend aussi comme étant « une supériorité de mérite ou de séduction qui impose l'obéissance, le respect et la confiance »⁴⁰.

De ces deux considérations, l'« autorité de l'homme » à l'égard de la femme apparaît comme cette forme de pouvoir acquis par l'homme à l'égard de sa femme lorsque ces deux personnes s'unissent et vivent ensemble, c'est ce pouvoir acquis par l'homme vis-à-vis de sa femme ainsi que de ses retombées dans le but d'atteindre une stabilité ou une harmonie dans la vie commune de couple. Quels sont alors le fondement et l'étendue de cette autorité à l'égard de la femme ?

A| Fondement de cette autorité

A ce stade, il faudrait chercher à déterminer d'où l'homme tire-t-il cette autorité et si cette dernière a réellement un fondement juridique. En réponse, il est important de souligner que l'autorité de l'homme à

³⁹ *Le Robert illustré*, Paris, éd. 2014, p.146

⁴⁰ *Id.*

l'égard de la femme trouve son fondement dans la religion (1), la coutume (2) et dans la loi (code de la famille) (3).

1| Autorité de l'homme consacrée dans la Bible

Plusieurs textes bibliques soumettent la femme à l'autorité de l'homme. Ainsi donc, la notion de l'autorité maritale trouve son fondement dans la sainte bible. Celle-ci proclame l'obéissance et la soumission de la femme à son mari⁴¹.

2| La coutume consacre l'autorité de l'homme sur la femme

La coutume, particulièrement celle africaine, se présente comme une source non négligeable du droit congolais de la famille. Par conséquent, l'autorité maritale provient également de la coutume. Cette dernière ne doit donc pas être foulée aux pieds d'autant plus qu'elle semble inspirer le législateur quant aux prescrits à observer en rapport avec la notion de l'autorité maritale dans la société. Toutefois, la coutume ne disposant pas des règles écrites, a voulu s'en accaparer par le truchement de l'intervention du code de la famille. C'est pourquoi, en cette matière, la loi renvoie de façon expresse aux mécanismes prévus par la coutume. Ceci porte à dire qu'en matière du mariage, duquel découle la notion de l'autorité maritale (celle du ménage), la coutume apparaît comme un point focal susceptible de trouver des solutions aux différentes préoccupations relatives à cette matière.

Il faut par-dessus tout savoir que la coutume s'entend comme cet ensemble d'usage et de pratique qui, par l'effet de la répétition, durant un

⁴¹ Voir *supra*, note 4.

certain temps et revêtue d'une certaine publicité, s'impose à un moment donné comme une règle obligatoire susceptible, en cas de violation, d'une sanction sociale effective⁴².

Pour terminer, le droit congolais de la famille est basé sur un dualisme juridique, c'est-à-dire qu'au Congo deux formes de droit s'appliquent devant le juge, à savoir le droit écrit et le droit coutumier. Dans toutes ces deux formes, l'on retrouve la consécration de l'autorité de l'homme sur la femme.

3| L'autorité de l'homme dans le code de la famille

Le code de la famille paraît comme le fondement écrit de cette autorité du fait qu'il est la première source du droit congolais de la famille. En effet, c'est le code de la famille qui règlemente différentes institutions de la famille⁴³. Parmi elles se trouve le mariage dans la création du ménage. Cela résulte de l'économie de la loi n°16/008 du 15 Juillet 2016 modifiant et complétant la loi n°87-010 du 1^{er} Août 1987 portant code de la famille⁴⁴.

B| Étendue de cette autorité à l'égard de la femme

La question ici est celle de savoir jusqu'où l'autorité de l'homme se manifeste à l'égard de la femme? Certes, l'autorité de l'homme s'étend sur plusieurs points. Cependant, nous nous limitons à tirer notre constatation à partir du prescrit de la loi n°16/008 du 15 Juillet 2016

⁴² Jean-Pierre KIFWABALA TEKILAZAYA, *Régimes matrimoniaux, successions et libéralités*, Lubumbashi, Afrika ADS, 2013, p.17.

⁴³ J.-P. KIFWABALA TEKILAZA, préc., note 8, p.17.

⁴⁴ Cfr., *supra*, note 1.

modifiant et complétant la loi n°87-10 du 1^{er} Août portant code de la famille. En effet, les considérations générales disent que l'homme est le chef de la famille. Une fois en couple avec sa femme, c'est bien lui qui fixe et détermine leur destinée commune. Ce faisant, il intervient dans tous les actes qui concernent sa femme, cela revient à dire qu'il est informé en rapport avec tout acte impliquant la participation de sa femme. Étant le premier responsable du couple, il est appelé à maintenir le bon déroulement de la vie en famille. L'on constate alors que la femme, se trouvant dans cet équilibre harmonieux, déclare « c'est mon mari, c'est lui qui détermine notre vie commune ». Elle se prononce de la sorte pour, entre autres, conserver l'économie de l'autorité de son mari.

Il est évident que la dimension de l'étendue de l'autorité maritale est bien plus considérable. C'est la preuve qui démontre l'apport du code de la famille, de la coutume ainsi que la bible sur cette notion précise qui s'avère déterminante pour la survie de la vie conjugale. Mais comment le régime matrimonial doit-il être géré selon cette nouvelle donne qui retire légalement à l'homme son pouvoir d'antan consistant à autoriser expressément tout acte juridique que concluait ou que devait conclure son épouse ?

II| RÉGIMES MATRIMONIAUX DANS LE SYSTÈME D'AUTORISATION CONCERTÉE DES ÉPOUX

Le code de la famille, jusqu'à sa récente modification, ne donne aucune définition du terme « Régime matrimonial ». En recourant à la doctrine, Alex Weill et François Terre écrivent que « Le régime

matrimonial constitue l'ensemble des règles de droit s'appliquant aux intérêts pécuniaires des époux »⁴⁵. Disons mieux, selon les mêmes auteurs que c'est un cas des dispositions légales organisant les relations patrimoniales entre les époux et entre ces derniers et les biens pendant le mariage et à la dissolution de celui-ci, autrement dit, le régime matrimonial constitue le statut pécuniaire de la santé conjugale⁴⁶.

La nécessité de régler la relation pécuniaire des conjoints découle en premier lieu de ce que le mariage entraîne une confusion des biens et des époux ; il procède en second lieu de la volonté du législateur de préciser l'affectation des biens conjugaux, ainsi que leur régime de gestion⁴⁷.

Le régime matrimonial organise ainsi la contribution aux charges du ménage. Il détermine la condition juridique des biens des époux antérieurs au mariage ou acquis en cours du mariage, du point de vue de leur propriété, de leur administration et de leur jouissance. Il fixe le sort des biens à la dissolution du mariage. Bref, il fixe le statut de biens et des dettes des époux, les pouvoirs de gestion sur le patrimoine et le mode partage de celui-ci⁴⁸. Mais ces régimes matrimoniaux sont de trois sortes, chacun avec son mode propre de gestion.

⁴⁵ Alex WEILL et François TERRE, *Droit civil les personnes, incapacités, la famille*, 3^e éd., Paris, Dalloz, 1972, p.25.

⁴⁶ Louis BACH, *Droit Civil*, t.2, Paris, Sirey, 1998, p.7.

⁴⁷ *Id.*, p.8.

⁴⁸ Philippe De PAGE, *Régimes matrimoniaux*, cours polycopié, Faculté de Droit, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2003, p.5.

A| Analyse des régimes matrimoniaux

Le législateur congolais n'organise que 3 sortes de régimes matrimoniaux, qui sont : le régime de la séparation de biens, le régime de la communauté réduite aux acquêts et celui de la communauté universelle.

1| Le régime de séparation des biens

En droit congolais de la famille, le régime de séparation des biens consacre l'existence de deux patrimoines propres formés par tous les biens acquis à titre onéreux ou à titre gratuit par chacun des époux ainsi que les dettes. C'est un régime dans lequel chaque époux conserve exclusivement la propriété, la jouissance et la disposition de tous ses biens. La caractéristique essentielle de ce régime, sa philosophie est donc une séparation générale des avoirs, des dettes et de gestion⁴⁹. Ainsi, au moment de la célébration ou de l'enregistrement du mariage les époux remettent à l'Officier de l'État civil un inventaire signé par eux et précisant les biens meubles et immeubles donc chacun a la propriété ou la possession légale avant le mariage.

2| Le régime de la communauté réduit aux acquêts

Dans ce régime, on établit d'une part, les biens propres à chacun des époux et, d'autre part, les biens communs. Les biens propres sont ceux que chacun des époux possède au moment de la célébration ou de l'enregistrement du mariage, et ceux qu'il acquiert postérieurement au mariage par donation, succession au testament. Sont communs, les biens

⁴⁹ J.-P. KIFWABALA TEKILAZAYA, préc., note 8, p.51.

que les époux acquièrent pendant la mariage par leur activité commune ou séparée ainsi que les biens acquis par les deux époux conjointement par donation, succession au testament⁵⁰. C'est le régime par défaut organisé par le code congolais de la famille. Cela signifie que lorsque les époux n'ont pas choisi un régime quelconque, ils sont régis par ce régime matrimonial.

3| Régime de séparation des biens

Le régime de la séparation des biens consacre l'existence de deux patrimoines propres formés par tous les biens acquis à titre onéreux ou à titre gratuit par chacun des époux ainsi que leurs dettes⁵¹. Dans ce régime, il n'existe aucun bien commun, chacun des époux dispose de ses propres biens, autrement dit, chacun est propriétaire de ce qu'il a acquis ou reçu par donation ou en héritage avant le mariage et de ce qu'il acquiert ou reçoit pendant le mariage. Ainsi, au moment de la célébration ou de l'enregistrement du mariage, si les époux optent pour la séparation des biens, ils peuvent établir et remettre à l'Officier de l'État civil qui célèbre ou enregistre leur mariage, un inventaire signé par eux et précisant les biens meubles et immeubles dont ils ont la propriété ou possession légale antérieurement au mariage⁵². Ceci résume la création d'un inventaire qui est signalé dans l'acte de mariage. Cet inventaire est très utile au moment du divorce et du décès car il atteste la propriété des biens pour permettre qu'au moment de la dissolution chacun des époux reprend ce qui lui revient de droit.

⁵⁰ *Id.*, p.85.

⁵¹ Article 505 du code de la famille.

⁵² Article 506 du code de la famille.

En principe, la gestion des patrimoines communs et propres est confiée au mari. Si par la volonté des conjoints, la gestion n'est pas attribuée au mari, chacun administre individuellement ses biens et en perçoit les revenus, sans violer les dispositions de l'article 499 du code de la famille qui consacre l'accord préalable de deux époux quant à l'accomplissement de certains actes liés notamment au transfert d'une concession foncière commune ou propre, à l'aliénation par incorporation d'un immeuble commun ou propre, à la contraction d'un emprunt et à la remise d'une donation pour un montant dépassant les prescrits de la loi.

En cas d'une gestion maritale désordonnée, c'est-à-dire qu'il peut arriver que les biens propres de l'épouse gérés par le mari soient mis en péril par un comportement fautif et grave du mari (une mauvaise gestion ou une inconduite notoire) à la demande de l'épouse, le tribunal retirera au mari le bénéfice de gestion pour le remplacer par la gestion séparée. Par ailleurs, le régime de la séparation des biens est aussi un régime de la séparation des dettes. Il a des avantages et inconvénients.

Comme avantages, chacun des époux reste propriétaire de ce qui lui appartient, de son patrimoine ; les dettes d'un époux n'engagent pas l'autre époux ; les transmissions sont plus faciles entre parents et enfants.

Comme inconvénients, les dettes contractées par l'un des époux pour l'entretien du ménage ou pour l'éducation des enfants engagent les deux époux ; la séparation des dettes n'est donc pas pleine et entière ; en cas de divorce, le partage de l'argent placé sur un compte commun est difficile. En effet, il est délicat de déterminer l'origine des fonds déposés sur le compte ; en l'absence de testament, l'époux survivant ne reçoit que

le douzième du patrimoine propre de l'époux décédé ; les régimes matrimoniaux de séparation des biens coûtent plus cher, surtout si les patrimoines en jeu sont importants. Bref, si, à la dissolution du mariage, il existe une masse des biens indivis, le règlement des dettes et les enrichissements dus par les biens propres d'un des époux à l'autre seront opérés par préférence sur cette masse⁵³.

Peut-on dissoudre un régime matrimonial choisi ? Si oui, dans quel cas cela peut arriver ?

B| Dissolution du régime matrimonial

Les règles concernent les causes et les dates précises de dissolution du régime matrimonial ainsi que les effets généraux de cette dissolution. Suivant les prescrits de l'article 502 du code de la famille, les causes de dissolution du mariage sont les mêmes pour la dissolution du régime matrimonial, la dissolution du mariage entraîne automatiquement celle du régime matrimonial⁵⁴. Aussi, la date à laquelle le régime cesse d'exister ou de fonctionner est différente selon la cause de dissolution d'une part et, parfois, selon que l'on envisage les relations des époux entre eux, ou leur relation avec les tiers d'autre part.

1| Dissolution du régime matrimonial à la suite de la dissolution du mariage

L'article 532 du code de la famille détermine les causes de dissolution d'un mariage. Selon cette disposition, le mariage, en droit

⁵³ Article 514 du code de la famille.

⁵⁴ Article 502 du code de la famille tel que modifié et complété par la loi n°16/008 du 15 Juillet 2016

congolais de la famille, est dissout⁵⁵ : soit par le décès de l'un des époux ; soit à la suite d'un divorce, prononcé par le tribunal⁵⁶ ou soit par le remariage du conjoint de l'absent contracté par suite d'un jugement déclarant le décès de l'absent.

2| Dissolution du régime matrimonial sans dissolution du mariage

Le régime matrimonial est dissout à la suite de modification du régime décidé par les époux ou même à la suite de l'annulation du mariage.

C| Cas de modification du régime matrimonial

Le code de la famille permet la modification d'un régime matrimonial pendant le cours du mariage. Mais elle ne peut s'opérer qu'une seule fois durant tout le temps de mariage.

En cas de modification du régime matrimonial entre les époux, la dissolution prend effet à la date où le jugement de modification devient définitif. Notons qu'à toutes fins, le législateur exige la publication au journal officiel d'un extrait dudit jugement mais lorsqu'un des époux est commerçant, la date à prendre en considérant vis-à-vis des tiers est la date où la mention du jugement est partie au registre de commerce⁵⁷.

⁵⁵ Article 538 du code de la famille tel que modifié et complété par la loi N°16/008 du 15 Juillet 2016.

⁵⁶ Article 578 du code de la famille tel que modifié et complété par la loi N°16/008 du 15 Juillet 2016.

⁵⁷ Article 496 du code de la famille tel que modifié et complété par la loi n°16/008 du 15 Juillet 2016.

III| LA SUPPRESSION DE L'AUTORISATION MARITALE ET SES CONSEQUENCES

A| Rappel sur la mutation vers la suppression de l'autorisation maritale

La loi n°87-010 du 1 Août 1987 portant code de la famille demeure, près de 30 ans après sa promulgation, un monument juridique ayant traité de toute question relative au droit des personnes, dans le rapport avec la famille. Elle est le produit de l'unification et de l'adaptation aux valeurs authentiques congolaises des anciennes règles héritées de la colonisation⁵⁸. La réforme alors opérée avait le mérite de concilier les éléments du droit moderne et ceux du droit traditionnel pour mieux refléter les aspirations légitimes d'un peuple à pleine mutation, notamment dans le domaine du droit de la famille, droit de la succession et droit de libéralité.

Plus de deux décennies, après son application, le code de la famille révèle cependant plusieurs faiblesses, notamment sur la question spécifique de la femme mariée et de l'enfant. Sur la capacité juridique de la femme mariée par exemple, le code de la famille limite la femme d'une manière excessive et discriminatoire en soumettant tout acte juridique posée par elle à l'autorisation maritale. De même, la loi sur le droit de la femme et la parité a promu la concertation et la protection mutuelle en lieu et place de l'autorisation maritale. Prise conformément à l'article 40

⁵⁸ Voir Exposé des motifs de la loi n°87/010 du 1^{er} Août 1987 portant code de la famille.

de la constitution, elle s'inspire aussi des traités et accords internationaux ratifiés par la RDC en matière de droits fondamentaux⁵⁹.

De manière spécifique, elle vise à conformer le code de 1987 aux obligations souscrites par la République dans les deux Pactes internationaux de 1966 relatif aux droits de l'homme, dans la Charte africaine des droits de l'homme et de peuple, dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard de la femme. Cette loi a introduit dans le cadre des innovations :

- La suppression de l'autorisation maritale pour la femme mariée et en l'obligation faite aux époux de s'accorder pour tous les actes juridiques dans lesquels ils s'obligent, individuellement ou collectivement ;
- L'exigence du respect et de la considération mutuels des époux dans leurs rapports, sans préjudices des autres obligations respectives qui leur incombent dans la gestion du ménage ;
- L'affirmation du principe de la participation et de la gestion concertées du ménage par les époux, particulièrement quant à leurs biens et charges⁶⁰.

Eu égard à ce qui précède, seul le mari pouvait accorder à la femme l'autorisation de poser les actes juridiques, la femme n'avait pas le pouvoir de poser un acte sans l'autorisation du mari, le code de la famille de 1987 classait la femme mariée parmi les incapables. Donc, seul le mari

⁵⁹ Article 40 de la constitution tel que modifié par la loi n° 11/002 du 20 Janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la RDC du 18 Février 2006.

⁶⁰ Exposé des motifs de la loi n° 87/010 du 1^{er} Août 1987 portant code de la famille.

avait le pouvoir de décider et c'était en vertu de l'article 448 qui accorde au mari tous les pouvoirs discrétionnaires qu'il possédait.

B| La mise en œuvre de la suppression de l'autorisation maritale

Depuis la suppression de la disposition du code de la famille relative à l'autorisation maritale, l'on constate de plus en plus que la femme congolaise demeure dans l'ignorance de l'existence d'une telle disposition. Elles ont encore en tête que l'épouse doit obligatoirement avoir l'autorisation de son époux pour toutes prestations ou actes qu'elle doit effectuer.

La loi n°16/008 du 15 Juillet 2016 modifiant et complétant la loi n°87/010 du 1^{er} Août 1987 portant code de la famille est une réforme qui emprunte le pas du code du travail, qui appelle tout le monde à travailler sans discrimination aucune, ni stigmatisation. Elle laisse plutôt la place à un consensus entre les époux. Elles prônent une entente.

A la lumière du code de la famille de 2016, l'épouse, pour être engagée dans une entreprise par exemple, aura à juste titre besoin d'informer son mari en tant que partenaire de la vie. Les modifications sur les principes de la participation et de la gestion concertée du ménage, sur l'uniformisation de la capacité de contracter et sur l'émancipation juridique reconnue à toute personne.

C| La suppression de l'autorité maritale pour le respect des droits de la femme

Les droits de la femme en RDC ont évolué dans un contexte sociopolitique de domination du sexe masculin ponctué par diverses

prorogation reconnues à l'homme et aux maris et teintés de discrimination sociale et légale qui met la femme dans une seconde zone qui était considérée comme un incapable⁶¹.

A l'époque précoloniale, la RDC était comme la plupart des pays africains, régis uniquement par le droit traditionnel ou l'hégémonie male était la règle, les femmes n'avaient presque pas les droits ; elles ne participaient pas à la gestion familiale, à celle du foyer et encore moins à celle de la chose publique. La femme se limitait à son rôle de la mère nourricière, d'éducatrice et de gardienne des valeurs morales coutumières⁶². Après l'indépendance de la RDC, le sort des femmes n'était pas une question urgente à résoudre, c'est seulement par la constitution dite de Luluabourg du 1^{er} Août 1964 que le droit de voter est reconnu aux femmes⁶³. Ce texte va leur permettre enfin d'entrer dans la sphère de la vie civile et politique.

Il a fallu attendre les années 1976 et 1986 pour voir les femmes congolaises être valorisées dans la mesure où le Congo adhère respectivement aux deux pactes (le pacte international relatif aux droits civils et politiques et le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) et à la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard de la femme.

⁶¹ V. R. KABABALA, *La condition juridique de la femme et en particulier de la femme mariée en droit congolais*, thèse de doctorant en Droit, Bruxelles, Université Gent, 2005, p.47.

⁶² *Id.*, p.48.

⁶³ Article 30 et 76, alinéa 2 de la Constitution de la RDC du 01 Août 1964, *Moniteur congolais*, n° spécial, 5^{ème} année, 1964.

L'analyse de l'histoire des mouvements féminins en RDC, de l'époque coloniale jusqu'aujourd'hui, permet de mettre en lumière les moments forts de l'évolution de l'activisme politique des femmes et son incidence sur l'évolution de leur statut juridique.

Après la grande lutte pour la parité entre l'homme et la femme, la femme congolaise ressentait encore les malaises d'être assujettie à l'autorisation de son mari, pour avoir une vie professionnelle. La bonne nouvelle est que ce rêve est à présent une réalité dans la mesure où la femme vient d'obtenir sa liberté pour exercer le métier de son choix et surtout pouvoir se rendre à son travail sans inquiétude, c'est-à-dire sans avoir besoin d'une quelconque autorisation maritale.

En droit congolais, le fondement de l'autorisation maritale était celui qui consacrait l'autorité de l'homme. Toute est question de l'institution du mariage qui passe par la reconnaissance de l'autorité, de la direction de l'homme dans le foyer.

En principe, la femme est une personne physique jouissant des droits et obligations, c'est-à-dire qu'elle est capable. Mais c'est par le lien du mariage que la capacité de la femme était limitée. Ainsi, les articles 251 et 331 du code de la famille confirmaient l'incapacité partielle de la femme mariée aux fins de la protection du ménage, la sauvegarde de son unité et sa stabilité. Il en découle des dispositions de l'article 448 du code de la famille qu'à la place de l'autorisation maritale, les époux sont appelés à se mettre d'accord pour poser tout acte juridique quelconque et par conséquent la femme mariée n'a plus besoin d'une autorisation venant de son mari et le mari aussi n'a plus le droit de poser un acte juridique sans

l'accord de son époux. Mais la suppression de cette institution a, comme plusieurs institutions prévues dans le code de la famille, des avantages et des inconvénients

1| Avantages de la suppression de l'autorisation maritale

La suppression de l'autorisation maritale présente un avantage considérable dans la mesure où la femme, qui était pendant plusieurs décennies marginalisée par le fait du mariage, mariage qui constituait une limite à ses droits notamment sur le plan professionnel, a vu ses droits être rétablis avec l'avènement de la modification du code de la famille en 2016, qui a complètement mis fin à l'autorisation maritale à laquelle la femme mariée était subordonnée pour poser tout acte juridique quelconque, notamment travailler, exercer du commerce et autres.

L'obligation faite aux époux de s'accorder pour tous les actes juridiques dans lesquels ils s'obligent individuellement ou collectivement, la liberté de la partie lésée de saisir le tribunal pour les départager, l'attribution du nom de l'enfant en commun accord des époux, la liberté des époux de choisir le lieu de résidence du ménage dans l'intérêt de tous ; la considération du caractère inférieur des époux en cas d'adultère, sont autant d'avantages que procure cette modification pour la stabilité et l'intérêt du ménage.

2| Désavantages de la suppression de l'autorisation maritale

Cette suppression ne rencontre pas l'assentiment des coutumes, des traditions et de la mentalité de l'homme (congolais) qui pensent que l'homme doit demeurer supérieur à la femme et ne tolèrent pas que la femme soit mise au même pied d'égalité que l'homme pour la sauvegarde

du ménage. En effet, d'après la tradition africaine, l'homme est le seul responsable de tous les actes qui concernent la gestion du ménage et que la notion de parité ne doit pas être vécue dans le ménage pour éviter une disconcordance, voire la crise d'autorité surtout en cas de désaccord d'une de deux parties. D'une part, l'homme voit son autorité diminuer ; de l'autre part, la femme aura une attitude indifférente devant son mari, qui peut entraîner un déséquilibre dans le ménage.

Il est vrai qu'en supprimant le régime d'autorisation maritale, le législateur donne l'obligation aux époux de contribuer aux charges du ménage, mais il demeure constant que le législateur n'a pas tenu compte de nos valeurs et traditions africaines.

IV| LA CONCERTATION DANS LE MENAGE

La concertation est une pratique qui consiste à faire procéder une décision d'une consultation des parties concernées ; c'est aussi le fait de se concerter pour prendre mutuellement l'avis des uns et des autres en vue d'un projet commun.

En effet, la concertation dans le ménage trouve son fondement dans le code de la famille en ses articles 448 et 489 et suivants. Il en découle de ces dispositions que les époux doivent se mettre d'accord ou se concerter pour ce qui est des actes juridiques à poser ou pour ce qui est de la gestion de leurs biens. L'article 448 du code de la famille fait mention d'un accord entre les époux en ce qui concerne tous les actes juridiques dans lesquels ils s'obligent à une prestation qu'ils doivent effectuer. Cet accord ou concertation est possible dans tous les cas, sauf pour éviter de traduire en justice l'un des conjoints, pour disposer à cause de mort, ou si

l'un des conjoints est absent pendant douze mois⁶⁴. La concertation entre les époux est principalement reconnue par l'article 490 alinéas 1 et 2 qui dispose que « La gestion comprend tous les pouvoirs d'administration, de jouissance et de disposition, sous réserve des exceptions prévues par la loi ».

Quel que soit le régime matrimonial qui régit les conjoints, la gestion des patrimoines communs et propres est présumée confiée au mari, en concertation avec la femme, sauf pour les choses qui sont réservées à l'usage personnel de chacun, notamment les vêtements, les bijoux et les instruments de travail de moindre valeur⁶⁵. Il en découle que les époux doivent se concerter pour la gestion de leurs patrimoines communs ou propres, et selon qu'il s'agisse du régime de la communauté des biens, du régime de la communauté réduite aux acquêts et du régime de la séparation des biens. Bref, la concertation dans le ménage concerne tous les cas notamment pour tous les actes juridiques que les époux peuvent poser, ou pour la gestion de leurs patrimoines communs ou privés sauf lorsqu'il s'agit d'initier une action en justice contre l'un des époux, de disposer à cause de mort ou si l'un des conjoints est absent pendant douze mois.

CONCLUSION

Si aujourd'hui on parle beaucoup plus de l'émancipation de la femme c'est parce qu'elle est arrivée à un stade où elle s'est rendue

⁶⁴ Article 451 du code de la famille, article 448 du code de la famille tel que modifié et complété par la loi n°16/008 du 15 Juillet 2016.

⁶⁵ Article 490 alinéa1 et alinéa 2 du code de la famille, article 448 du code de la famille tel que modifié et complété par la loi n°16/008 du 15 Juillet 2016.

compte qu'elle est capable de beaucoup de choses et qu'elle serait freinée par le désir de domination de son partenaire, qui est l'homme.

En droit congolais, le code de la famille de 1987 avait subordonné la capacité de la femme mariée à poser des actes à l'autorisation de l'homme ou du mari. Ce qui réduisait le mariage en un projet de l'homme, et dans le projet, il fixe lui-même ses objectifs qui ne dépendent que de l'homme et non de la femme alors que le mariage est une œuvre de deux personnes dont l'homme et la femme.

Cette tendance a changé avec la révision du code de la famille de 2016 qui, à son article 448 stipule que : « *Les époux doivent s'accorder pour tous les actes juridiques dans lesquels ils s'obligent à une prestation qu'ils doivent effectuer* ». Par cet article, législateur veut que les époux s'accordent pour tous les actes juridiques dans lesquels ils s'obligent à une prestation qu'ils doivent effectuer, c'est-à-dire la femme peut poser des actes juridiques sans l'autorisation de son mari alors que ce n'était pas le cas avant la modification du code de la famille.

Heureux sont les hommes qui ont compris ce qu'est la femme, et qui ont permis la mise en place des bonnes lois qui doivent régler la vie en société. Ce pourquoi, nous demandons que notre société emprunte les pas de nos précédents, par exemple les français qui, dans leur loi, garantissent l'égalité de la femme et de l'homme.

En supprimant l'autorisation maritale au profit de la concertation dans le ménage, le législateur vient de rendre l'épanouissement difficile dans le ménage puisque c'est trop tôt de supprimer cette autorisation, sans avoir vulgarisé le projet de loi ou la loi en question. Mais cette

suppression est parfaite pour le régime de la séparation des biens puisqu'elle permet non seulement à l'homme d'enrichir son patrimoine mais aussi à la femme d'enrichir le sien.

Se retrouvant libre, la femme peut tout faire pour que sa progéniture survive. Il y a maintenant plusieurs entrepreneurs qui comprennent que la femme peut beaucoup attirer la clientèle que l'homme. La femme a un dévouement pour ce qu'elle fait et en se basant sur ce qu'une femme endure pendant sa grossesse jusqu'à l'accouchement, il est nécessaire de laisser la femme mariée travailler librement pour permettre le développement de la famille qui est le noyau de la société.

*

*

*

DERNIÈRES PUBLICATIONS DE LA FACULTÉ DE DROIT, UNIVERSITÉ DE LIKASI

En vue de faire connaître à nos lecteurs les différentes publications faites par les chercheur.es de la Faculté de droit ou par ceux (celles) de l'Université de Likasi, la *Revue* consacre une ou plusieurs pages pour faire connaître de nouvelles publications.

Pour l'année académique 2019-2020, la Faculté de droit de l'Université de Likasi a le plaisir d'annoncer à la communauté universitaire et aux chercheur.es qu'elle a été honorée par une publication de haute qualité scientifique faite par un de ses chercheurs, en la personne de Monsieur René ILONGO MULALA, Chef de travaux à la Faculté de droit de l'Université de Likasi et Avocat au Barreau de Lubumbashi. Cette

publication de 130 pages, qui a pour titre « *Droit et pratique de l'arbitrage dans l'espace OHADA* », a paru en juin 2019 aux VA Éditions en France. L'ouvrage a été verni à Lubumbashi au Cercle Wallonie Bruxelles en présence de plusieurs personnalités du monde scientifique et académique de la province. Monsieur le Recteur de l'Université de Lubumbashi, le Professeur Ordinaire Ésaïe MBUYA MUKOMBO a rehaussé de sa présence à cette cérémonie, accompagné de son Directeur du Cabinet, Monsieur Boileau KABHULA, Chef de travaux à la Faculté de droit de l'Université de Likasi.

La *RGDIL* présente ses félicitations à l'auteur de cette œuvre viagère.



ABONNEMENTS

Les demandes d'abonnement à la version imprimée de la *Revue générale de droit et interdisciplinaire*, doivent être faites à la Faculté de Droit de l'Université de Likasi.

Site de Mivuka, Kikula, Likasi (Haut-Katanga)
République Démocratique du Congo

Tél. +243 995 472 023

Courriel : rev.gene.droit2018@gmail.com

ABONNEMENTS REGULIERS

La tarification annuelle est la suivante :

Abonnement régulier, version imprimée : 150 \$

Abonnement étudiant, version imprimée : 50 \$
L'abonnement donne droit à l'obtention de deux numéros par année.

ABONNEMENTS DES INSTITUTIONS

Les institutions souhaitant s'abonner à la version numérique ou imprimée de la *Revue générale de droit et interdisciplinaire* sont priées de communiquer directement avec la direction de la *Revue* par téléphone ou par courriel ci-dessus.

Toute autre correspondance doit être adressée au Directeur de la *Revue générale de droit et interdisciplinaire*, Faculté de droit, Université de Likasi

Site de Mivuka, Kikula, Likasi (Haut-Katanga)

Tél : +243 974 617 891

Courriel : rev.gene.droit2018@gmail.com

ABONNEMENTS DE SOUTIEN

Dans le souci de faire émerger la recherche et d'augmenter le niveau de recherche dans notre Université, des personnes et des institutions de bonne volonté manifestent leur intérêt pour la *Revue générale de droit et interdisciplinaire* en souscrivant des abonnements de soutien. D'autres compensent leur soutien en obtenant une page de publicité de leurs activités commerciales et autres.

Les auteurs des monographies, ouvrages collectifs ou autres œuvres peuvent faire la promotion de celles-ci en faisant un don ou en souscrivant à un abonnement annuel.

En signe de gratitude, nous publions leur nom ou leur carte d'affaires. Vous pourriez aussi manifester votre appui par un Abonnement annuel (2 numéros). Le taux pour les publicités des institutions est le suivant :

- ❖ Pleine page : 250 \$
- ❖ Demi-page : 125 \$
- ❖ Quart de page : 65 \$

L'abonnement de soutien donne aussi droit à recevoir les deux numéros annuels de la *Revue générale de droit et interdisciplinaire*.

UNIVERSITÉ DE LIKASI

La deuxième Université publique de la province du Haut-Katanga, située dans une première ville en industries minières et en montagnes dans la même province. Le Congo se développe, l'Université de Likasi constitue le meilleur milieu où la science s'élabore et où la jeunesse se construit pour l'avenir de la République et de la province. Les diplômés de cette Université font un rayonnement non contestable sur l'échiquier tant national (dans les recherches de grande envergure, dans la vie politique, dans les entreprises, dans la société civile nationale) qu'international.

FAITES VOTRE CHOIX :

Pour la R.D. Congo : MOI, JE CHOISIS l'Université de Likasi

Pour la province du Haut-Katanga : MOI, JE CHOISIS l'Université de Likasi

Pour la ville minière, industrielle et montagneuse : MOI, JE CHOISIS l'Université de Likasi

Pour la vie sociale et pour mon meilleur avenir : MOI, JE CHOISIS l'Université de Likasi

Pour l'amélioration de la vie et le développement de mon pays : MOI, JE CHOISIS L'UNILI.

NE VOUS FAITES PAS DE LA PEINE, IL N'Y A PAS MEILLEUR QUE DANS CETTE UNIVERSITÉ !

La Faculté de droit à l'Université de Likasi : mon premier choix

Pourquoi ? Mais parce que ...

Je deviens Licencié en droit dans 5 ans

Quatre Départements regroupant plus ou moins 1000 étudiantes et étudiants qui suivent des enseignements de qualité dans un programme national. Une Faculté dans une Université qui permet aux étudiant(es) d'assimiler les enseignements et d'échanger directement avec leurs enseignant.es. dans un espace et sur un site aéré (à Mivuka). Choisissez votre Département parmi les suivants :

I. Département de droit général : Graduat en droit (3 ans)

Premier graduat droit (1 an) ; Deuxième graduat droit (1 an) ; Troisième graduat droit (1 an) et choisir parmi les trois Départements : Département de droit économique et social ; Département de droit privé et judiciaire et Département de droit public.

II. Licence en droit (2 ans), prolonger votre choix en Licence :

Département de droit économique et social ; Département de droit privé et judiciaire et Département de droit public.

III. Programme de Diplôme d'Études Approfondies et de Doctorat en droit

Ne vous inquiétez pas! Les Diplômes délivrés par l'Université de Likasi étant reconnus et ses Diplômés appréciés aux niveaux national et international, les finalistes de la Faculté de droit qui souhaiteraient poursuivre leurs études de 3^{ème} cycle sont autorisé.e.s à le faire sans inquiétude ni obstacle dans n'importe quelle Université congolaise et/ou internationale autorisée à organiser ce programme (DESS., DEA et doctorat) en droit.

Allez-y... la RDC a besoin de vous et le monde vous attend !