

LE CADRE JURIDIQUE DU PROGRAMME SINO-CONGOLAIS

WENCESLAS BUSANE

INTRODUCTION

Dans la situation d'impasse socioéconomique qu'elle traverse depuis des décennies, l'Afrique ne peut évidemment pas résister à l'opportunité de s'allier à la Chine. L'importance de l'offre et la souplesse de ses mécanismes¹ sont très séduisantes. Cela ne doit cependant pas signifier qu'elle doit conclure son alliance à n'importe quel prix. La présente réflexion aborde le sujet à partir de l'examen du cadre juridique du programme sino-congolais connu sous le nom de « contrats chinois ». Nous entendons par « le cadre juridique du programme sino-congolais » l'architecture

institutionnelle et normative des projets que le gouvernement de la République démocratique du Congo² et certaines entreprises chinoises se sont engagés à réaliser. Le sujet a déjà été abordé. Des questions techniques relevant du droit du commerce international notamment la nature juridique du contrat, la participation des parties au capital, la répartition des bénéfices et la répartition des pouvoirs entre les parties ont été analysées. L'une des principales conclusions est le déséquilibre du contrat au détriment du Congo et la nécessité de sa renégociation³. Nous ne nous livrerons

1. Contrairement aux partenaires occidentaux du Congo, la Chine ne met pas à l'avant-plan les considérations politiques et des droits de l'homme, Thierry VIRCOULON, « La Chine, nouvel acteur de la reconstruction congolaise », *Afrique contemporaine* 2008/3, n°227, p.108.

2. Nous écrivons « Congo » dans la suite de l'article.

3. Laurent OKITONEMBO W., « Analyse juridique de la Convention entre la RD Congo et un groupe d'entreprises chinoises », http://www.laconscience.com/article.php?id_article=7666 (Consulté le 7 avril 2010) ; Christian-jr KABANGE NKONGOLO, « Quelques considérations juridiques sur le deal sino-congolais », <http://>

pas, pour notre part, à l'appréciation de la proportionnalité entre les droits et les obligations des parties même si, à l'évidence, cela ne manque pas d'intérêt. Nous nous bornerons à mettre en exergue la singularité et la complexité juridique du procédé pour mieux faire ressortir la nécessité d'une coordination rigoureuse et cohérente. La maîtrise du cadre juridique est, nous semble-t-il, l'un des facteurs indispensables pour favoriser l'exécution harmonieuse du contrat. Trois points retiendront ainsi notre attention : l'identification du contrat sino-congolais (I), la singularité (II) et la complexité juridiques du mécanisme (III).

I. LE CONTRAT-CADRE CONCLU ENTRE LES ENTREPRISES CHINOISES ET LE CONGO

Les « contrats chinois » recouvrent l'accord-cadre et les contrats conclus ou à conclure conformément aux stipulations de l'accord-cadre. L'accord-cadre ou le contrat-cadre définit le cadre institutionnel, légal et réglementaire ainsi que toutes les modalités de conclusion et d'exécution des contrats¹ entre les entreprises chinoises et le Congo. Le contrat-cadre entre les entreprises chinoises et le Congo est porté par le protocole d'accord du 17 décembre 2007. Il a été signé par le Congo, représenté par le ministre d'Etat en charge des infrastructures, travaux publics et reconstruction, et le groupement des entreprises chinoises,

représenté par le président directeur général de la China Railway Engineering Corporation, l'une des trois entreprises du groupement. Son objet est « la fixation des modalités de coopération de financement pour le développement des infrastructures de première tranche en contrepartie de l'exploitation des ressources naturelles de la République Démocratique du Congo »². Son entrée en vigueur est fixée à la date de sa signature, soit le 17 septembre 2007. Le protocole d'accord du 17 septembre 2007 est la résultante d'une série d'actes qui en ont précédé l'élaboration. Dix ans auparavant, le Traité relatif à l'encouragement et à la protection mutuelle des investissements avait été signé entre les gouvernements congolais et chinois à la date du 18 décembre 1997³. Des accords de coopération ont été signés le 3 avril et le 7 décembre 2001 entre le Congo et la Chine⁴. Des memoranda d'entente commune et accords sur le financement du développement des infrastructures du Congo ont été signés le 9 août 2007 avec la Sinohydro, le 16 août 2007 avec l'Exim Bank et le 17 août 2007 avec la China Railway Engineering Corpora-

2. Article 1er du Protocole d'accord. Les annexes du protocole renseignent que le développement des infrastructures consiste à construire et/ou à moderniser 3213 km de chemins de fer, à construire 3402 km de routes ou d'autoroutes bitumées, de construire, renforcer ou réhabiliter 450 km de voiries urbaines, de construire 5000 bâtiments destinés à abriter des universités, des hôpitaux, des logements sociaux ou des services d'administration publique. La contrepartie congolaise pour la réalisation de ces projets est de 8 050 661 tonnes de cuivre, 202 290 tonnes de cobalt et de 372,3 tonnes d'or.

3. Article 15.3. de la Convention de collaboration entre la République Démocratique du Congo et le Groupement d'entreprises chinoises China Railway Group Limited, Sinohydro Corporation relative au développement des infrastructures en République Démocratique du Congo du 22 avril 2008.

4. Préambule du Protocole d'accord du 17 septembre 2007.

www.leganet.cd/Doctrine.textes/Decon/Dcontrats/KABENGE.2009.htm (consulté le 7 avril 2010).

1 « Chaque projet des travaux d'infrastructures fera l'objet d'un contrat spécifique », Article 10 de la Convention de collaboration.

tion¹. Le protocole d'accord a été suivi par la Convention de collaboration entre la République Démocratique du Congo et le Groupement d'entreprises chinoises China Railway Group Limited, Sinohydro Corporation relative au développement des infrastructures en République Démocratique du Congo du 22 avril 2008. La convention de collaboration vient préciser le projet mentionné dans le Protocole d'accord, les modalités de sa réalisation ainsi que les droits et obligations des parties².

C'est un contrat d'Etat, soumis aux règles du droit du commerce international³, qui a été ainsi conclu. Les conditions de sa formation ont suscité quelques interrogations. La partie congolaise a été représentée par le seul ministre des travaux publics et des infrastructures. Il était pourtant souhaitable, au regard de la dimension plurisectorielle du projet, qu'elle fût représentée par tous les ministres concernés. En outre, le contrat aurait dû faire l'objet de l'approbation du Président de la République par ordonnance délibérée en Conseil des ministres pour qu'elle produise ses effets conformément à l'ordonnance d'organisation et de fonctionnement du gouvernement du 3 mai 2007, en vigueur au moment des faits. L'approbation était exigée pour toute convention de prêt, d'emprunt ou de don engageant l'Etat⁴. Ces irrégularités sont cependant indifférentes à l'égard de la partie chinoise en cas de contentieux porté devant le juge arbitral selon la convention des parties. La responsabilité

de l'Etat congolais est irrémédiablement engagée. Toutefois, il en irait autrement au plan interne où le contrat peut parfaitement être annulé. Les conditions de formation de ce contrat méritent d'être approfondies de manière plus spécifique. Mais, étant donné que, peu importe les résultats d'un tel examen, le contrat sera toujours invocable par la partie chinoise, l'analyse de ses caractéristiques se justifie.

II. LA SINGULARITÉ DU MÉCANISME

Le contrat sous examen n'est, certes, ni le premier ni unique en son genre. En effet, plusieurs facteurs, notamment l'internationalisation des rapports, la multiplication des rapports contractuels entre les personnes publiques et les personnes privées et les progrès incessants de la technologie, favorisent aujourd'hui l'émergence des techniques contractuelles de loin plus complexes que le modèle classique du contrat. Le contrat sous étude s'inscrit dans cette mouvance tout en présentant des particularités. Il est singulier en raison du rôle que les Etats y jouent et de l'objectif poursuivi, à savoir la réalisation des ouvrages et équipements publics.

L'Etat congolais intervient en tant que partie au contrat. Cela n'est guère étonnant car, de nos jours, l'Etat contracte de plus en plus souvent des engagements juridiques aux conditions auxquelles le ferait un particulier. Il demeure néanmoins une personne juridique spécifique dotée des prérogatives et des moyens qui excèdent ceux de la personne physique. Cela soulève deux problèmes au plan juridique. Le premier est relatif à la détermination de la

1. Préambule du Protocole d'accord du 17 septembre 2007.

2. Article 2 de la Convention de collaboration.

3. Laurent OKITONEMBO, *op.cit.* ; Christian-jr KABANGE, *op.cit.*

4. Laurent OKITONEMBO, *op.cit.* ; Christian-jr KABANGE, *op.cit.*

personne ou de l'organe habilité à agir en son nom et pour son compte. Nous avons précédemment fait état de la critique réservée à la signature du contrat par le seul ministre des infrastructures. Le deuxième problème est relatif à la détermination des garanties contre les risques d'abus, par l'Etat, de ses prérogatives de puissance publique.

L'Etat chinois n'est pas partie au contrat mais il lui est néanmoins attribué un rôle important dans le processus de son élaboration et de sa mise en œuvre du contrat. Plusieurs clauses du protocole d'accord et de la convention de collaboration ont ainsi prévu l'aval ou l'approbation préalable du gouvernement chinois. Ce dernier joue sans doute le rôle de protecteur de l'investissement des chinois contre les éventuels abus d'un Etat étranger ainsi qu'un rôle de caution morale. L'on sait, en effet, que les particuliers sont, en principe, dans une situation de réelle vulnérabilité face aux personnes publiques, surtout face aux Etats.

Le contrat sino-congolais est encore singulier en raison de l'objectif pour lequel il a été conclu. La démarche suivie se démarque, sur certains aspects, des procédés habituels de réalisation des ouvrages publics. Trois modes d'exécution des travaux publics sont généralement répertoriés¹. Lorsqu'elle fait réaliser les ouvrages publics par une tierce personne,

1. L'exécution en régie, qui consiste, pour la personne publique, à réaliser les travaux publics par ses propres moyens en personnel et en matériel. L'exécution par des non-professionnels qui consiste en ce que soit des personnes apportent un concours occasionnel et bénévole à l'administration soit que les travaux publics soient réalisés par des permissionnaires de voirie. L'exécution des travaux publics par des professionnels, personnes physiques ou morales spécialisées dans les travaux publics. Voir René CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 2, 10ème édition, Paris, Montchrestien, 1997, pp. 546-558.

en principe, la personne publique paye directement le prix convenu. Tel n'est pas le cas dans le contrat sous étude. Il y est plutôt prévu que le cocontractant exploite les ressources minières de l'Etat, en association avec le représentant de ce dernier en vue du financement des travaux publics projetés. Nous sommes, en fait, devant une situation où l'Etat ne dispose pas actuellement de fonds pour financer les travaux publics projetés. Il dispose, par contre, des ressources minières qu'il peut offrir en échange. Ainsi, de l'opération classique qui consiste à échanger directement la réalisation des travaux publics contre de l'argent liquide, l'on passe à une autre variante qui instaure une étape intermédiaire. Concrètement, la personne publique, qui est le maître d'ouvrage, associe le maître d'œuvre à la recherche des moyens de financement des travaux publics. Cela a comme conséquence que l'entente entre la personne publique et le maître d'œuvre porte sur le double aspect de la recherche du financement et de l'exécution des travaux publics. Deux questions peuvent se poser.

L'on pourrait d'abord se demander si le procédé instauré par le contrat sino-congolais n'est pas finalement une variante de la concession des travaux publics ? Ce procédé consiste, en effet, pour la personne publique concédante, à confier au concessionnaire la charge de construire un ouvrage public et de se rémunérer à partir de l'exploitation dudit ouvrage qui fera retour, à la fin de la concession, gratuitement, à la personne publique concédante². Vu sous cet angle, le procédé du contrat sino-congolais s'apparente au procédé de la concession

2. *Idem*, p. 552.

des travaux publics. Dans les deux cas, en effet, le cocontractant de la personne publique participe au financement de sa rémunération. Cependant, la différence est que dans le contrat sino-congolais, le cocontractant ne se rémunère pas sur l'exploitation des ouvrages à réaliser mais par l'exploitation des ressources naturelles.

L'on pourrait ensuite se demander si l'Etat congolais est en droit d'échanger ses ressources minières contre la réalisation des travaux publics. L'Etat dispose parfaitement de ce droit. Les ressources minières sont la propriété de l'Etat congolais. Or, le droit de propriété confère à son titulaire le pouvoir de disposer de son bien. L'Etat congolais a donc le droit de disposer de ses ressources minières pour la satisfaction des besoins de la collectivité, en l'occurrence le besoin en infrastructures. Par ailleurs, l'Etat a le pouvoir de choisir de manière discrétionnaire le procédé de la satisfaction des besoins de la collectivité. Il « peut choisir les modalités selon lesquelles l'activité d'intérêt général se concrétise au bénéfice des usagers »¹ mais, bien sûr, dans le respect du droit posé. Aucun obstacle juridique ne s'oppose donc, pour l'Etat congolais, au recours à la formule du contrat sous étude.

Ce procédé rappelle quelque peu la stratégie, mise en œuvre à l'époque coloniale, de l'aménagement et de l'équipement du territoire par les « compagnies à charte »². Les compagnies avaient pour mission, en plus de la recherche du profit, d'assurer la mise en valeur du territoire.

1. Antoine DELBLOND, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2009, p. 225.

2. Robert KOVAR, « La 'congolisation' de l'Union minière du Haut-Katanga », *Annuaire français de droit international*, volume 13, 1967, p.745.

C'était cela précisément l'objet de la charte. Mais, contrairement à la compagnie dont le contrat sino-congolais prévoit la création, les compagnies à charte étaient dotées de certaines prérogatives d'Etat. Elles avaient le « droit de recruter des forces armées, de lever des impôts, de faire des actes d'administration »³.

III. LA COMPLEXITÉ DU MÉCANISME

La complexité du contrat sino-congolais tient au nombre et à la nature des opérations juridiques, aux mécanismes institutionnels et aux questions juridiques connexes.

Les opérations juridiques prévues par le contrat sino-congolais sont, globalement considérées, relatives à la recherche du financement et à la réalisation des infrastructures. Le procédé retenu pour le financement des infrastructures est la constitution d'une société de joint-venture minière. Cette constitution repose elle-même sur des opérations juridiques plus ou moins complexes. La technique de la joint-venture consiste, pour deux ou plusieurs entreprises, de mettre en commun des capitaux et leurs expertises respectives en vue de réaliser un projet sans nécessairement renoncer à leur autonomie. « Il s'agit généralement d'une alliance technologique et industrielle »⁴. Sur le plan juridique, la mise en œuvre de la technique de la joint-venture peut prendre la forme d'une personne morale ou se limiter à la forme d'une association sans personnalité juridique. Le choix exprimé dans le contrat sino-congolais

3. *Ibidem*.

4. <http://www.lexinter.net/JF/jv%27s.htm> (Consulté le 10 avril 2010).

a porté sur une joint-venture avec personnalité juridique sous la forme d'une société par actions à responsabilité limitée de droit congolais. La société créée été dénommée la « Sino-Congolaise des Mines », en sigle « Sicomines »¹. Son capital social est de 100 millions de dollars américains. La structure du capital est de 68% pour le groupement d'entreprises chinoises et de 32% pour la Gécamines, représentante de l'Etat congolais². La constitution du capital s'effectue d'une manière particulière. Alors qu'en principe chaque partie devrait apporter directement sa part du capital, dans le cas sous étude, c'est la partie chinoise qui apporte tout l'argent. En clair, elle apporte sa propre part et, sous forme

de prêt, la part de la partie congolaise³. En plus, la partie chinoise apporte, sous forme de prêt, l'assistance financière à la rénovation technique de la Gécamines d'un montant de 50 millions de dollars américains⁴. Il faut noter, en plus de ces prêts, que la partie chinoise mobilisera et mettra en place le financement du projet d'infrastructures⁵. Bref, tout ce montage juridique signifie simplement que c'est la partie chinoise qui apporte l'argent et la partie congolaise qui apporte les ressources minières qui doivent encore être exploitées⁶. Mais le Congo avait-il le choix ?

Certes, le Congo est en position de faiblesse face à ses partenaires chinois étant donné que ce sont ces derniers qui détiennent le cordon de la bourse. La participation majoritaire au capital de la joint-venture, qu'ils ont entièrement apporté, leur donne incontestablement un pouvoir réel de décision sur les activités de cette dernière. Mais pour un pays pressé par des besoins urgents d'infrastructures mais dépourvu de ressources financières directement mobilisables, il est tout à fait compréhensible qu'il ait voulu recourir aux seuls moyens dont il dispose à savoir ses ressources naturelles. Par ailleurs, la constitution d'une joint-venture minière n'est pas en soi critiquable. C'est un moyen comme tant d'autres de mobiliser des ressources financières dont l'Etat a la libre apprécia-

1. Il y a lieu de remarquer la curieuse double autorisation de création de la Sicomines par le président de la République et par le premier ministre. Le président de la République a agi par l'Ordonnance n°08/046 du 14 juillet 2008 autorisant la création d'une société par action à responsabilité limitée dénommée la Sino-Congolaise des Mines, en sigle « SICOMINES » tandis que le premier ministre a agi par le décret n°08/019 du 22 septembre 2008 autorisant la création d'une société par actions à responsabilité limitée dénommée la Sino-Congolaise des mines, « Sicomines » en sigle (J.O.RDC., Première partie, n°20, 15 octobre 2008, p. 9). L'ordonnance du président de la République prévaut ici sur le décret du premier ministre. En effet, le décret du 27 février 1887 sur les sociétés commerciales, en son article 6, donne le pouvoir d'autoriser la création d'une société par actions à responsabilité limitée au gouverneur général qui est aujourd'hui l'équivalent du président de la République et non du premier ministre. Le même texte prévoit que l'autorisation est accordée par « décret ». Il tombe sous les sens que le décret à cette époque est aujourd'hui l'équivalent de l'ordonnance du président de la République et non du décret du premier ministre.

2. Allocution du ministre des infrastructures, travaux publics et reconstruction à l'occasion de la présentation à l'Assemblée nationale des accords signés entre le Gouvernement de la République démocratique du Congo et le Groupement des entreprises chinoises sur <http://pylu.blog.mongenie.com/index.php?idblogp=641654> (Consulté le 10 avril 2010) ; La répartition du capital a déjà été plusieurs fois dénoncée comme disproportionnée. A ce sujet, Christian-jr KABANGE, *op.cit.*

3. C'est cela que laisse comprendre tout l'article 12 de la Convention de collaboration relatif au remboursement des investissements du groupement d'entreprises chinoises. Voir aussi Christian-jr KABANGE, *op.cit.*

4. Article 5.2 de la Convention de collaboration.

5. Article 9 de la Convention de collaboration.

6. D'aucuns présentent cela comme une difficulté pour la Chine étant donné que le Congo n'engagerait aucun moyen propre. A ce sujet, Thierry VIRCOULON, *op.cit.*, p. 117, note 11.

tion. Il est, cependant, souhaitable que l'Etat congolais recherche les possibilités de conforter davantage sa position au sein de la société créée.

La réalisation d'infrastructures appelle à son tour une série d'opérations juridiques. Il est prévu, à ce sujet, qu'il sera conclu, pour chaque projet de travaux d'infrastructures, un contrat spécifique entre le maître d'ouvrage, en l'occurrence l'Etat congolais, le maître d'œuvre qu'il désigne et l'une ou l'autre des sociétés du groupement des entreprises chinoises et/ou ses sociétés affiliées¹. Chaque projet suppose aussi la passation d'un certain nombre de marchés publics suivant des procédures transparentes et équitables.

Le contrat sino-congolais trahit une certaine tendance à la multiplication des garanties en faveur de la partie chinoise. La motivation ne ressort pas clairement du texte du contrat. Cela semble toutefois s'expliquer par la situation financière et politique particulière du Congo. Sur le plan financier, le Congo ne dispose pas de suffisamment de garanties à offrir pour assurer le remboursement des prêts et investissements chinois. Cela pourrait expliquer l'octroi des avantages douaniers et fiscaux prévus par le Code des investissements et le Code minier, les dispositions particulières applicables aux marchés publics à financement extérieur², les avantages de la législation ultérieure favorable³, les avantages des clauses ultérieures favorables appliquées à d'autres entreprises⁴ et même la possibilité d'accorder des avantages fiscaux et douaniers plus larges pendant la période

du remboursement. Ces avantages comprennent une série d'exemptions des frais et paiements et l'exonération totale de tous impôts, droits, taxes et redevances⁵. La même justification expliquerait aussi la possibilité que le remboursement soit assuré par la partie congolaise en dehors de résultats de la société de joint-venture⁶, solution qui semble préjuger de l'insuffisance des ressources minières mises à la disposition de la joint-venture.

Sur le plan politique, le Congo ne jouit pas d'une grande crédibilité du point de vue notamment du respect de ses engagements contractuels. C'est dans ce sens que pourrait se comprendre l'insistance sur les garanties contre les risques politiques. Une clause du protocole d'accord, notamment, stipule que le Congo « s'engage à ne jamais, en aucun cas, s'appropriier, nationaliser, ni exproprier, directement ou indirectement, la JV minière ainsi que son patrimoine »⁷. Le souvenir des nationalisations opérées sous le régime de feu le président Mobutu dans les années 1970 susciterait encore probablement l'inquiétude et la méfiance de la plupart d'opérateurs économiques œuvrant au Congo. La crainte que les conventions passées avec le gouvernement actuel puissent éventuellement être remises en cause à la suite d'un changement inopiné de régime ou de gouvernement pourrait également avoir inspiré ces précautions. Une telle attitude se comprend parfaitement lorsque l'on tient compte de l'instabilité chronique des régimes et des gouvernements des pays en voie de développement.

1. Article 10 de la Convention de collaboration.

2. Article 6, alinéa 1er, du protocole d'accord.

3. Article 8 du protocole d'accord.

4. Article 14.4 de la convention de collaboration.

5. Article 6, alinéas 2 et 3, du protocole d'accord.

6. Article 6 du protocole d'accord.

7. Article 15.2 de la Convention de collaboration.

Un Comité multisectoriel¹ a été prévu pour la coordination de différents aspects du projet. Sa mission est détaillée par la convention de collaboration². Il a été institué par décret du premier ministre sous la dénomination de « Bureau de coordination et de suivi du programme sino-congolais, en sigle B.C.P.S.C. »³. Le Bureau est un service public à caractère administratif et financier, jouissant de l'autonomie administrative et financière placé sous la tutelle du premier ministre⁴. Il est composé d'un Comité interministériel de coordination et d'un Secrétariat exécutif. Le Comité interministériel est composé de plusieurs ministres ayant en charge les secteurs concernés par les activités du projet, du directeur général de l'agence congolaise des grands travaux, du vice-président de la joint-venture minière et du secrétaire exécutif du B.C.P.S.C. D'autres membres peuvent y être invités⁵. Le Secrétariat exécutif du Bureau est quant à lui composé d'un Comité d'experts multidisciplinaire, de la mission économique près l'ambassade du Congo en Chine et du Service d'appoint⁶.

1. Article 3 du protocole d'accord.

2. Article 16 de la Convention de collaboration.

3. Décret n°08/018 du 26 août 2008 portant organisation et fonctionnement du « Bureau de coordination et de suivi du programme sino-congolais », en sigle « B.C.P.S.C. », (J.O.R.D.C., n°17, 1er septembre 2008, p.1).

4. Article 1er du Décret n°08/018 du 26 août 2008 portant organisation et fonctionnement du « Bureau de coordination et de suivi du programme sino-congolais », en sigle « B.C.P.S.C. », (J.O.R.D.C., n°17, 1er septembre 2008, p.1).

5. Article 6 du Décret n°08/018 du 26 août 2008 portant organisation et fonctionnement du « Bureau de coordination et de suivi du programme sino-congolais », en sigle « B.C.P.S.C. », (J.O.R.D.C., n°17, 1er septembre 2008, p.1).

6. Article 12 Décret n°08/018 du 26 août 2008 portant organisation et fonctionnement du « Bureau de coordination et de suivi du programme sino-congolais », en sigle « B.C.P.S.C. », (J.O.R.D.C., n°17, 1er septembre 2008, p.1).

Si l'ampleur et la délicatesse de la mission exigeait la mise en place d'une structure de coordination, l'on peut néanmoins douter de la nécessité de créer un service public administratif et financier doté de la personnalité juridique. Autant ce choix nous paraît budgétivore, autant il ne nous semble pas garantir la meilleure efficacité. Les difficultés budgétaires chroniques du Congo devraient plutôt inciter au choix d'une structure moins onéreuse. A notre avis, puisque le projet poursuivi par le Congo porte sur les infrastructures, la coordination devrait être assurée par les services compétents du ministère ayant dans ses attributions le domaine des infrastructures. Cela comporterait l'avantage d'utiliser à bon escient le personnel et les moyens du ministère des infrastructures⁷. Pour la prise en compte des aspects multisectoriels du projet, un comité interministériel, sans personnalité juridique, réduit à trois ministères suffirait amplement. Il réunirait le ministère des infrastructures, le ministère des finances et le ministère des mines car ce sont les secteurs majeurs du projet. Ce dernier vise en effet la réalisation des infrastructures par le biais d'un financement produit grâce à l'exploitation des ressources minières. Le format du Comité interministériel composé de 16 membres et qui doivent tous bénéficier du paiement d'un jeton de présence supporté par le budget du Bureau de coordination nous paraît inutilement exagéré⁸. Le besoin tout aussi

7. L'on remarque, dans certains cas, que la création d'un service public personnalisé aboutit à un double emploi non nécessaire entre l'administration relevant directement du ministère et l'administration du service public personnalisé placé sous la tutelle du même ministère.

8. Article 9 du Décret n°08/018 du 26 août 2008 portant organisation et fonctionnement du « Bureau de coordination et de suivi du programme sino-congolais », en

justifié d'échanger avec les autres ministères pourrait parfaitement se réaliser à travers les mécanismes classiques de concertation gouvernementale ou de la consultation administrative.

Il faut enfin constater, qu'au-delà des considérations sur la société de joint-venture minière et sur la coordination, le contrat sino-congolais soulève de nombreuses autres questions juridiques qui requièrent une attention particulière. Certaines ont été légèrement effleurées tandis que d'autres sont totalement ignorées par le contrat. Ces questions peuvent se regrouper en quatre catégories : les questions relatives aux engagements internationaux antérieurs du Congo, les questions relatives aux droits des travailleurs chinois et de leurs dépendants, les questions relatives aux droits de l'homme et les questions relatives à la préservation de l'environnement.

Le Congo doit assurer l'harmonie entre les engagements qu'il a pris avec le groupe d'entreprises chinoises et tous les autres engagements qu'il avait antérieurement pris avec des institutions internationales ou d'autres entreprises étrangères. La forte protestation des institutions de Bretton-Woods et de certains pays occidentaux trahit, d'une certaine manière, le conflit entre les engagements internationaux du Congo. Ces institutions ont estimé que le Congo alourdissait dangereusement sa dette extérieure à travers les garanties consenties dans le cadre du contrat sino-congolais alors qu'il s'était déjà engagé dans le processus d'annulation de sa dette envers ses partenaires occidentaux. L'avenant au contrat sino-congolais au-

rait levé la garantie de l'Etat congolais sur les investissements d'un montant de trois milliards sur le volet commercial de l'activité minière et éliminé la deuxième phase du projet d'infrastructures d'un montant de trois milliards de dollars américains¹.

Pour le besoin de sa politique d'emploi, le Congo doit déterminer les seuils relatifs à la main-d'œuvre susceptible de provenir de la Chine afin de donner la chance à ses propres citoyens d'accéder suffisamment à l'emploi à des conditions salariales décentes. Il est aussi utile de déterminer les droits professionnels des dépendants des travailleurs chinois afin d'éviter le malaise social actuellement perceptible, consécutif à l'invasion supposée de menus emplois et commerces par ces derniers. Les importants travaux d'infrastructures que doit réaliser le projet sino-congolais auront inévitablement un impact sur les droits des personnes et plus spécifiquement sur leurs droits réels immobiliers. L'administration sera fréquemment obligée de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux démolitions des constructions. Il est souhaitable, au regard du respect dû par le Congo aux droits de l'homme, notamment le droit de propriété, de veiller à un usage sérieux de ces décisions unilatérales. Le projet envisagé aura également un impact environnemental indéniable. Il est souhaitable que le respect de l'environnement figure parmi les principes qui guideront la réalisation de tous les ouvrages prévus.

sigle « B.C.P.S.C. », (J.O.RDC., n°17, 1er septembre 2008, p.1).

1. « RD Congo : Contrats chinois contre annulation de la dette », Uhuru, <http://editions-sources-du-nil-over-blog.com/60-categorie-11034093.html> (Consulté le 12 avril 2010).

CONCLUSION

Les réflexions qui précèdent ont mis en évidence la singularité et la complexité juridique du programme sino-congolais couramment appelé « contrats chinois ». Son rôle de cadre de tous les contrats qui doivent être conclus pour la réalisation du programme ambitieux de la reconstruction des infrastructures du Congo a justifié l'intérêt et la nécessité d'examiner les mécanismes. La mise en œuvre du projet implique, en effet, l'exécution simultanée ou successive d'une multitude d'opérations juridiques, qui nécessitent un suivi et une coordination rigoureuse. La création par le premier ministre d'un bureau de coordination est sans doute une décision importante dans ce but. La configuration et la nature juridique de la structure de coordination gagnerait, cependant, à être allégée pour éviter le double emploi et pour minorer les dépenses. La proposition de renégocier l'équilibre des prestations des parties en vue de prévenir les frustrations susceptibles de se manifester en cours d'exécution du programme est certes importante¹, mais il est pareillement important de renforcer et de rationaliser le cadre juridique de la coordination et de la mise en œuvre du projet. Il est par ailleurs souhaitable

1. Il est ainsi judicieusement conseillé aux pays africains des pistes pour tirer le meilleur profit de l'évolution de leurs relations avec la Chine en réduisant le coût de l'investissement et les charges des entreprises, en créant des conditions d'une concurrence équitable, en gérant rationnellement les finances publiques, en empêchant l'accumulation des dettes insoutenables, en sauvegardant l'environnement et en progressant dans la chaîne de la valeur. A ce sujet, Jian-Ye WANG, Abdoulaye BIO-TCHANE, « Afrique-Chine : des liens plus étroits. Comment tirer le meilleur parti de l'engagement économiques croissant de la Chine en Afrique », *Finances et développement*, Mars 2008, pp. 46 et 47.

de déterminer clairement le traitement réservé aux questions connexes mais importantes telles que le respect des engagements juridiques antérieurs, des droits de l'homme et de l'environnement². ¶

BIBLIOGRAPHIE

ANONYME, « RDCongo : Contrats chinois contre annulation de la dette », *Uhuru*, <http://editions-sources-du-nil.over-blog.com/60-categorie-11034093.html> (Consulté le 12 avril 2010).

CHAPUS René, *Droit administratif général*, Tome 2, 10^{ème} édition, Paris, Montchrestien, 1997.

DELBLOND Antoine, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2009.

KABANGE NKONGOLO Christian-jr, « Quelques considérations juridiques sur le deal sino-congolais », <http://www.leganet.cd/Doctrine.textes/Decon/Dcontrats/KABENGE.2009.htm> (consulté le 7 avril 2010).

KOVAR Robert, « La 'congolisation' de l'Union minière du Haut-Katanga », *Annuaire français de droit international*, volume 13, 1967, pp.742-781.

OKITONEMBO WETSHONGUNDA Laurent, « Analyse juridique de la Convention entre la RD Congo et un groupe d'entreprises chinoises », http://www.laconscience.com/article.php?id_article=7666 (Consulté le 7 avril 2010)

2. Des clauses additionnelles au protocole prendraient en compte la protection de la main-d'œuvre congolaise, la formation des cadres congolais, l'impératif de développement économique et social et la couverture des coûts environnementaux. A ce sujet, Arnaud ZACHARIE, « Dette et développement : les défis du financement du développement en RDC », Conférence du CRE-AC – 22 février 2008, p. 17.

VIRCOULON Thierry, « La Chine, nouvel acteur de la reconstruction congolaise », *Afrique contemporaine* 2008/3, n°227, pp.107-118.

WANG Jian-Ye, BIO-TCHANE Abdoulaye, « Afrique-Chine : des liens plus étroits. Comment tirer le meilleur parti de l'engagement économiques

croissant de la Chine en Afrique », *Finances et développement*, Mars 2008, pp. 44-47.

ZACHARIE Arnaud, « Dette et développement : les défis du financement du développement en RDC », Conférence du CRE-AC – 22 février 2008, p. 17.

