Numéro 149

CHAIRE DE DYNAMIQUE SOCIALE (C.D.S)

MOUVEMENTS & ENJEUX SOCIAUX

Revue Internationale des Dynamiques Sociales



WWW.MESRIDS.ORG
MARS - AVRIL 2026
KINSHASA-R.D.C

M.E.S., n°149
Mars - Avril 2026

SOMMAIRE

– Jean-Henri Lokoka Isekolo, *Construction et validation d'une échelle de mesure des pratiques documentaires des étudiants de l'enseignement supérieur et universitaire congolais*……1
– Clovis Elongama Elambo, *La protection constitutionnelle du mandat parlementaire en République Démocratique du Congo : entre garantie normative et fragilité institutionnelle*……..10
– Willy Mwana Nkwara, Patrick Mpia Weeti, *Décentralisation territoriale et développement local en RD Congo : analyse économétrique des asymétries fiscales et de leur incidence sur le bien-être provincial* ……..18
– Nkuna Beya, *Le principe de continuité du service public à l'épreuve du droit de grève en République Démocratique du Congo : vers une conciliation constitutionnelle dans le secteur de la santé*……33
– Véronique Pomo Lopaka, *Mécanismes d'application de la gratuité et leur impact sur la qualité de l'enseignement dans les écoles conventionnées catholiques de la coordination sous-provinciale de Mont-Amba*……40
– Paul Mbungu Muaka, *Interaction entre croissance économique et qualité de l'environnement en République Démocratique du Congo de 2000 à 2023*……49
– Hervé Loola Esingi, *De la problématique du principe de la hiérarchisation du ministère public face au devoir d'impartialité*……..59
– Alphonse Empa-Mposa Kentoloni, *L'impérialisme occidental en Afrique : une nécessite pour sa déconstruction*……..67
– Edouard Nosa Matumona, *Analphabétisme fonctionnel et blocage du progrès intellectuel en République Démocratique du Congo : analyse théorique et étude qualitative du cas de l'EPSP/Kinshasa* ……..79
– Daniel Mulenda Lomena Emamba, Serge Makiadi ma Kikhela, *La problématique de gestion du risque écologique sur les sites d'exploitation pétrolière : quel impact sur la rentabilité des pétroliers producteurs ?* ……...87
– Jérôme Etambalako Okito, Octave Makwala Yanukwa, *Éco-industries en République Démocratique du Congo : déterminants institutionnels, potentiel structurel et trajectoires de transition écologique*….98
– Hervé Butuna Nekanda, Guy Kwete Mwana, *L'impact des normes environnementales et urbanistiques sur les droits du concessionnaire foncier en RD Congo. Entre souveraineté domaniale, conditionnalité écologique et sécurité juridique*……..108
– Fiston Ituba, *La migration du budget des moyens vers le budget-programme en République Démocratique du Congo : analyse institutionnelle des contraintes et conditions de réussite*……..116
– Albert Kalonji Betu, *Le pouvoir de régulation du juge constitutionnel congolais : entre compétence implicite et activisme prétorien*……...123
– Patrick Kitamoyo Katanya, *De l'abolition au maintien du multipartisme en RD Congo : analyse institutionnelle et perspectives de réforme du système partisan*……..132
– Glevis Omende Kahudi, *Les fondements stratégiques du développement endogène en République Démocratique du Congo : lecture en économie politique internationale et en politiques publiques*…….139
– Willy Mwana Nkwara, Patrick Mpia Weeti, *Décentralisation, gouvernance territoriale et développement local en RD Congo : une analyse économétrique des effets conditionnels de l'autonomie fiscale sur le bien-être territorial*……..146
– Elisabeth Katanda Muamba, *De la passation des marchés publics par les dotations minières en République Démocratique du Congo : qualification juridique, régime applicable et enjeux de gouvernance* ……160

– Lopez Malongo Ndonzuao, *La gestion rationnelle des conflits électoraux face aux « vérités des urnes » en droit positif congolais*……...169

– Justin Besako Beyoyi, *La protection du travailleur dans la conclusion et la démonstration du contrat de travail en droit congolais : analyse critique du visa de l'Office National de l'Emploi et perspectives de réforme*……177

– Macaire Mundia Kalunga, *Lacunes structurelles et stratégies juridiques face au conflit transfrontalier entre la RD Congo et la république d'Angola relatif à la pollution des rivières Kasaï et Tshikapa*……...184

– Lauraine Biselele Bakambila, Albert Kalonji Betu, *Le contentieux fiscal juridictionnel de recouvrement à l'initiative du contribuable en droit positif congolais : analyse normative, incertitudes juridictionnelles et enjeux d'État de droit fiscal*……..192

– Martin Nkoy Akodi, Justin Besako Beyoyi, *Le procès équitable dans le contentieux des résultats électoraux en République Démocratique du Congo : entre consécration normative et fragilités institutionnelles.* ……202

– Jérôme Tshitambwe Tshileo, *Zones vertes de la république démocratique du Congo et migration pastorale des éleveurs mbororo. Analyse prospective d'une nouvelle menace à venir*……..209

– Jacques Fatu Muzesa, Sylvain Shomba Kinyamba, *Solidarité intergénérationnelle et exploitation des personnes âgées à Kinshasa. Perceptions sociales et logiques locales dans les communes de Kinseso et Lemba*……..218

– Josué Wembi Low'okedi, Roger Mbuyu Kimpesa Kasulo, Naolie Tshibuaya Tshibangu, *Le droit d'accès à la justice des peuples autochtones pygmées en milieux forestiers : comment réduire les inégalités ?* ……227

– Godefroid Misenga Milabyo, André José Bandaba Ngabo, *Décentralisation financière et développement économique locale en RDC : analyse empirique en données de panel (2018-2023)*…….236

– Norbert Musanga Amisi, Hervé Matunguna Kwilu, Olivier Tombe Tombe, *L'enseignant congolais face aux défis de l'éducation. Cas des enseignants de la sous-province éducationnelle de Limete 2*……..247

– Valéry Olamba Ondjo, Jean-Pierre Kayumba Shembo, *Perceptions des inspecteurs itinérants et efficacité de l'encadrement pédagogique en milieu provincial congolais : analyse empirique dans la Sous-Division Lodja 1 (Province du Sankuru)* ……255

– Hugues Kwete, Augustin Kitangi, Alex Mbantshi, *hiérarchisation des modes de financement des entreprises de sécurité privée en RD Congo. Evidence empirique de la ville de Kinshasa (2021–2024)*...264

– Patricia Imongo Namwi, Joël Bunduki Kambulu, *Gestion du changement comme vecteur d'innovation dans la fonction publique : enjeux et contraint*……277

– Serge Pelo Mbozo, *L'evolution du droit international au regard des conflits Israel-Palestine et Rwanda-RD Congo*…….....284

– Erlin Lokato Baku, Anne Kapinga Kalonji, Joël Kabeya Nsaka, *La gestion des déchets plastiques : défis environnementaux et solutions durables*……290

– Eugénie Dinkembi Dimbueni, *Reconnaissance culturelle africaine : approche anthropologique de la contribution du Mandombe et de Kimbagula au développement endogène en RD Congo*…….....298

– Freddy Clever Lubala Kasumbi, Aloise Mapela Masudi, Zacky Madilo, *Les effets de l'inclusion financière digitale sur la croissance économique en République Démocratique du Congo (2017–2024)*.305

– Hervé Masaki Mamvuaka, Ruth Luboya Kalubi, Logas Lowenga Koyamondja, *L'adéquation formation-emploi en RD Congo : analyse du décalage entre les compétences universitaires et les besoins des secteurs financier et télécommunication*……315

– Hugues Ngamika Mukumubi, *La caducité de l'ordonnance de référé-suspension en cas d'irrecevabilité de l'action principale en droit administratif. Analyse jurisprudentielle congolaise et approche comparée France–RDC*……...320

– Jean-Pie Farcy Sakasangu Kamonga, *La performance financière levier de la bonne gouvernance des entreprises publiques en RD. Congo : analyse comparative de trois sociétés d'État (2019–2021)*……...328

– Sophie Tshibola Mulumba, *Les Petites et Moyennes Entreprises (PME) comme levier du développement de la ville de Kinshasa : analyse de leur contribution et de leurs défis structurels*……...336
– Sandra Sassy Mbeti, *Structure financière et gestion du cycle d'exploitation : une analyse des entreprises publiques en RD Congo*……...347
– Moise Mulumba Mutamba, Gloria Mbenza Luamba, Bachelard Kasangila Kembo, *Force familiale chez les parents d'enfants présentant une déficience intellectuelle à Kinshasa : effets de la variable sexe et la confession religieuse*……358
– Yves Bibombe Kadima, *Le sens de l'article 120 de la loi n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif en RDC*……..363
– Crispin Mabula Muaripambu, Muanza Kabangu Muanyinay, Jonathan Enguta Mwenzi, *Implication et satisfaction au travail des candidats à la retraite des services publics congolais*……...370
– Jean-Paul Shabani, *Descriptive Analysis of English Segmental and Stressing Errors Made by EFL Learners in a Multilingual first Language Environment*……376

DE LA PASSATION DES MARCHÉS PUBLICS PAR LES DOTATIONS MINIÈRES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO :

qualification juridique, régime applicable et enjeux de gouvernance

par

Elisabeth KATANDA MUAMBA

Assistante et Doctorante en Droit

Université de Kinshasa

Résumé

La réforme du Code minier congolais opérée par la loi n°18/001 du 09 mars 2018 a institué une obligation légale imposant aux titulaires de droits miniers d'affecter 0,3 % de leur chiffre d'affaires annuel au financement de projets de développement communautaire. Cette innovation normative soulève une problématique centrale de qualification juridique : la dotation minière constitue-t-elle un fonds public soumis au régime de la commande publique ? À travers une analyse exégétique des textes miniers et de la loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics, complétée par une approche systémique et fonctionnelle fondée sur l'étude de cas (DOT MUMI, DOT TFM, DOT METALKOL), la présente recherche démontre que la dotation, bien que d'origine privée, revêt la nature d'un fonds public d'affectation spéciale en raison de sa finalité d'intérêt général, de son encadrement normatif et de son intégration au patrimoine public local. Il en découle que les organismes spécialisés chargés de sa gestion doivent être qualifiés d'autorités contractantes au sens fonctionnel et soumis aux principes de transparence, d'égalité et de concurrence propres à la commande publique. L'étude met toutefois en évidence des dérives pratiques révélant une fragilité institutionnelle et une coordination insuffisante des mécanismes de contrôle. Elle conclut à la nécessité d'une clarification législative explicite, d'un renforcement de l'intégration organique dans la chaîne nationale des marchés publics et d'une consolidation des dispositifs de redevabilité afin de garantir l'effectivité redistributive du mécanisme.

Mots-clés : *dotation minière, marchés publics, fonds public, autorité contractante, gouvernance extractive, RDC.*

Abstract

The 2018 reform of the Congolese Mining Code introduced a mandatory contribution requiring mining right holders to allocate 0.3% of their annual turnover to community development projects. This legislative innovation raises a fundamental legal qualification issue: should this mining allocation be considered a public fund subject to public procurement law? Through an exegetical analysis of mining legislation and the 2010 Public Procurement Act, combined with a systemic and functional approach based on case studies (DOT MUMI, DOT TFM, DOT METALKOL), this study argues that although the funds originate from private operators, they constitute a special-purpose public fund due to their general interest objective, regulatory supervision, and integration into public assets. Consequently, the specialized bodies managing these funds must be regarded as contracting authorities in a functional sense and fully subject to transparency, equality, and competition principles governing public procurement. However, empirical findings reveal significant implementation gaps, including procedural irregularities and weak institutional coordination. The article concludes that legislative clarification, stronger integration into the national procurement system, and enhanced accountability mechanisms are necessary to ensure the redistributive effectiveness and legal security of the mining allocation scheme.

Keywords : *mining allocation, public procurement, public funds, contracting authority, extractive governance, DRC.*

INTRODUCTION

La révision du Code minier congolais par la Loi n°18/001 du 09 mars 2018 s'inscrit dans un mouvement global de reconfiguration de la gouvernance des ressources naturelles en Afrique, marqué par la recherche d'un meilleur équilibre entre attractivité des investissements extractifs et justice distributive au profit des communautés locales. Dans ce contexte, le législateur congolais a introduit une innovation normative d'envergure : l'obligation faite à tout titulaire de droits miniers d'exploitation ou d'autorisation d'exploitation de carrières permanentes d'affecter 0,3% de son chiffre d'affaires annuel au financement de projets de développement communautaire.

Cette dotation, consacrée aux articles 258 bis et 285 octies du Code minier ainsi qu'à l'article 414 septies du Règlement minier, ne relève plus d'une logique purement volontaire de responsabilité sociétale des entreprises (RSE), mais d'un mécanisme juridiquement contraignant, assorti d'un encadrement réglementaire précis. Elle est mise en œuvre par des organismes spécialisés dotés d'une personnalité juridique distincte, institués par arrêtés interministériels et régis par le Manuel des procédures approuvé le 21 décembre 2021. Les textes d'application précisent en outre que les infrastructures réalisées dans ce cadre revêtent la nature de biens publics destinés à intégrer le patrimoine des entités territoriales décentralisées ou de l'État.

Ainsi configurée, la dotation de 0,3 % se situe à la frontière du droit minier, du droit des finances publiques et du droit de la commande publique. Elle soulève une problématique de qualification juridique

dont les implications pratiques sont considérables. En effet, si les fonds issus de cette dotation doivent être considérés comme des ressources publiques affectées à un objectif d'intérêt général, leur gestion devrait nécessairement obéir aux principes de transparence, d'égalité et de concurrence consacrés par la loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics. À l'inverse, si ces fonds demeurent juridiquement privés, la soumission intégrale au régime de la commande publique pourrait apparaître discutable.

Dès lors, une interrogation fondamentale émerge : la dotation de 0,3 % constitue-t-elle juridiquement un fonds public soumis au régime de la commande publique ? Et, corrélativement : les organismes spécialisés chargés de sa gestion peuvent-ils être qualifiés d'autorités contractantes au sens de la loi sur les marchés publics ?

Ces questions ne sont pas seulement théoriques. Elles conditionnent la validité des procédures de passation engagées, la compétence des organes de contrôle (Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics et Autorité de Régulation des Marchés Publics), ainsi que la détermination du juge compétent en cas de contentieux. Elles renvoient également à des enjeux plus larges de gouvernance extractive, de redevabilité publique et de consolidation de l'État de droit dans un secteur historiquement marqué par des asymétries informationnelles et des tensions distributives.

Sur le plan méthodologique, la présente étude adopte une approche juridique plurielle. L'analyse exégétique permet d'examiner les dispositions du Code minier, du Règlement minier et de la loi sur les marchés publics afin d'en dégager la portée normative exacte. L'approche systémique vise à replacer la dotation dans l'architecture globale du droit public congolais, notamment au regard des principes de gestion des deniers publics et de la théorie des autorités contractantes. Enfin, l'approche fonctionnelle permet d'apprécier la réalité de la mise en œuvre à travers l'étude de cas pratiques, notamment les dotations dites DOT MUMI, DOT TFM et DOT METALKOL, afin de confronter la norme à la pratique.

L'objectif poursuivi est triple : clarifier la nature juridique des dotations minières, déterminer le régime juridique applicable aux marchés financés par ces fonds et proposer une réforme normative et institutionnelle susceptible de renforcer la sécurité juridique, la transparence et l'effectivité des projets de développement communautaire.

À travers cette réflexion, il s'agit plus largement d'interroger la capacité du droit congolais à transformer une innovation normative ambitieuse en un instrument effectif de redistribution et de cohésion territoriale.

I. QUALIFICATION JURIDIQUE DES DOTATIONS MINIERES

1.1. Une obligation légale à caractère parafiscal

La dotation de 0,3 % instituée par les articles 258 bis et 285 octies du Code minier ne saurait être assimilée à une contribution volontaire relevant de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE). Elle procède d'une obligation légale impérative, intégrée au régime des droits miniers et conditionnant l'exercice de l'activité extractive. À ce titre, elle constitue un élément structurant du dispositif normatif de gouvernance minière.

Contrairement aux mécanismes classiques de RSE, fondés sur l'autorégulation et la soft law, la dotation minière repose sur un fondement normatif contraignant, assorti de sanctions administratives en cas de non-respect (mise en demeure, suspension, voire retrait du titre). Elle s'inscrit donc dans la catégorie des charges légales imposées aux opérateurs économiques en contrepartie de l'exploitation d'une ressource naturelle appartenant au domaine public de l'État.

Du point de vue de la théorie des prélèvements obligatoires, trois éléments permettent de qualifier juridiquement la dotation :

- *Un fondement légal impératif*, découlant directement du Code minier révisé ;
- *Une affectation spécifique et obligatoire*, orientée vers des projets de développement communautaire déterminés ;
- *Un encadrement réglementaire strict*, précisé par le Règlement minier et le Manuel des procédures approuvé par arrêté interministériel.

Ces caractéristiques rapprochent la dotation d'un prélèvement obligatoire à affectation spéciale, que la doctrine financière qualifie parfois de contribution parafiscale. En effet, bien que versée par un opérateur privé et non intégrée formellement au budget général de l'État, elle est imposée par la loi, poursuit un objectif d'intérêt général et bénéficie à des collectivités publiques ou assimilées.

La dotation minière peut ainsi être analysée comme une ressource parafiscale territorialisée, destinée à compenser les externalités négatives de l'activité extractive et à renforcer la justice distributive dans les

zones d'exploitation. Elle participe d'un modèle contemporain de gouvernance extractive fondé sur la redistribution locale et la responsabilité socio-environnementale juridiquement contraignante.

1.2. La nature publique des fonds : entre origine privée et destination publique

La qualification juridique de la dotation ne peut se limiter à l'examen de son origine. Certes, les fonds proviennent du chiffre d'affaires d'une entreprise privée. Toutefois, en droit public financier, la nature d'un fonds ne se détermine pas exclusivement par sa source, mais également par sa destination, son régime juridique et les modalités de contrôle auxquelles il est soumis.

Le Manuel des procédures adopté en 2021 précise expressément que les infrastructures réalisées au moyen de la dotation deviennent des biens de l'État ou des entités territoriales décentralisées. Cette précision normative est déterminante : elle opère un transfert patrimonial au profit de la collectivité publique, ce qui confère à la dotation une finalité publique indiscutable.

Selon la théorie des finances publiques, un fonds peut être qualifié de public lorsqu'il réunit trois critères cumulatifs :

- *une finalité d'intérêt général*, c'est-à-dire la satisfaction de besoins collectifs reconnus par la loi ;
- *une soumission à un encadrement ou à un contrôle public*, même indirect ;
- *une affectation à la création ou à l'entretien de biens publics*.

La dotation minière satisfait à ces trois exigences :

- elle vise le développement des communautés locales impactées par l'exploitation minière, objectif explicitement reconnu par le législateur ;
- elle est encadrée par un dispositif réglementaire détaillé et soumise à l'approbation des autorités publiques (gouverneur de province, autorités ministérielles) ;
- elle finance des infrastructures destinées à intégrer le patrimoine public.

Dès lors, même si son origine matérielle demeure privée, la dotation se transforme juridiquement en fonds public d'affectation spéciale, distinct du budget général mais poursuivant une mission d'intérêt général sous supervision publique.

Il s'agit donc d'une catégorie intermédiaire, à la frontière du droit public et du droit privé, mais dont la finalité et le régime l'inscrivent substantiellement dans l'orbite du droit public.

1.3. Conséquence juridique : soumission au régime de la commande publique

La qualification de fonds public emporte des conséquences normatives majeures. En droit congolais, la loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics soumet à ses dispositions toute entité utilisant des ressources publiques pour l'acquisition de travaux, fournitures ou services.

Les principes structurants de la commande publique — transparence, égalité des candidats, libre concurrence et redevabilité — trouvent leur justification dans la nécessité de garantir une utilisation efficiente et intègre des deniers publics.

Dès lors que la dotation minière constitue un fonds public d'affectation spéciale, son utilisation pour financer des infrastructures ou des prestations contractuelles doit nécessairement respecter :

- le principe de publicité des procédures ;
- l'égalité d'accès à la commande publique ;
- l'impartialité dans la sélection des offres ;
- le contrôle a priori et a posteriori des organes compétents.

Il en résulte que les marchés financés par la dotation entrent dans le champ matériel d'application de la loi sur les marchés publics, indépendamment de la nature organique de l'entité gestionnaire.

Toute interprétation contraire conduirait à créer une zone grise juridique dans laquelle des ressources poursuivant un objectif public échapperaient aux garanties fondamentales de la commande publique, ce qui serait contraire aux principes constitutionnels de bonne gouvernance et de gestion responsable des biens publics.

Ainsi, la qualification juridique des dotations minières constitue le préalable indispensable à la détermination du régime applicable et à l'analyse des dérives pratiques observées dans leur mise en œuvre.

II. STATUT DES ORGANISMES SPECIALISES COMME AUTORITES CONTRACTANTES

La qualification des dotations minières comme fonds publics d'affectation spéciale conduit logiquement à s'interroger sur le statut juridique des organismes spécialisés chargés de leur gestion. La question n'est pas simplement organique, elle est fonctionnelle : la soumission au régime de la commande

publique dépend moins de la nature formelle de l'entité que de la mission qu'elle exerce et des ressources qu'elle administre. Il convient donc de déterminer si ces organismes peuvent être assimilés à des autorités contractantes au sens de la loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics.

2.1. Personnalité juridique et autonomie fonctionnelle : une entité hybride

Les organismes spécialisés sont institués par arrêté interministériel et dotés d'une personnalité juridique distincte de celle de l'entreprise minière. Ils disposent d'organes propres, notamment un organe délibérant composé de représentants de l'État, de l'entreprise et des communautés locales, ainsi qu'une unité d'exécution des projets et une cellule chargée de la gestion des marchés publics. Cette structuration institutionnelle leur confère une autonomie fonctionnelle réelle, leur permettant de conclure des contrats, de gérer des ressources financières et d'assurer la mise en œuvre des projets de développement communautaire.

Toutefois, cette autonomie n'équivaut pas à une indépendance absolue. Les organismes spécialisés demeurent encadrés par les prescriptions du Code minier, du Règlement minier et du Manuel des procédures. Ils sont également soumis à l'approbation d'autorités publiques, notamment le gouverneur de province ou l'autorité compétente désignée par les textes. Ils ne sauraient donc être assimilés à de simples sociétés commerciales privées ni à des services déconcentrés de l'administration centrale.

Ils constituent plutôt des structures hybrides, relevant d'une logique de gestion déléguée de fonds publics affectés. Cette hybridité institutionnelle les place à l'intersection du droit privé et du droit public, mais la finalité de leur mission – le financement d'infrastructures d'intérêt général destinées à intégrer le patrimoine public – les inscrit substantiellement dans l'orbite du droit public fonctionnel.

2.2. Le critère déterminant : l'utilisation de fonds publics

La loi relative aux marchés publics adopte une conception extensive de l'autorité contractante. Elle vise non seulement les administrations publiques et les établissements publics, mais également toute entité utilisant des fonds publics pour la réalisation de travaux, fournitures ou services. Le critère déterminant n'est donc pas strictement organique, mais matériel et fonctionnel.

En d'autres termes, ce qui justifie l'application du régime de la commande publique n'est pas l'appartenance formelle à l'administration, mais l'utilisation de ressources qualifiées de publiques et la poursuite d'un objectif d'intérêt général. Cette approche rejoint d'ailleurs les standards contemporains du droit comparé, qui retiennent la notion d'organisme de droit public pour désigner toute entité créée pour satisfaire des besoins d'intérêt général et financée par des ressources publiques ou assimilées.

Les organismes spécialisés congolais satisfont à ces exigences. Ils sont institués par décision administrative, investis d'une mission d'intérêt général local et chargés de gérer des fonds dont la nature publique a été démontrée. Les infrastructures qu'ils financent sont destinées à devenir des biens publics et à bénéficier aux collectivités territoriales impactées par l'exploitation minière.

Dès lors, indépendamment de leur origine institutionnelle, ces organismes doivent être qualifiés d'autorités contractantes au sens fonctionnel. Refuser cette qualification reviendrait à exclure du champ de la commande publique une catégorie d'entités manipulant des ressources affectées à des finalités publiques, ce qui créerait une zone d'exception incompatible avec les principes de bonne gouvernance.

2.3. Les implications juridiques de la qualification

La reconnaissance des organismes spécialisés comme autorités contractantes entraîne des conséquences juridiques substantielles. Elle implique d'abord leur soumission au contrôle préalable de la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics, notamment par la délivrance d'un avis de non-objection sur les dossiers d'appel d'offres. Elle suppose également le respect strict des règles de publicité, d'égalité et de mise en concurrence dans la sélection des opérateurs économiques.

En outre, les marchés conclus dans ce cadre doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle a posteriori par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et, le cas échéant, par la Cour des comptes. La qualification d'autorité contractante détermine également le régime contentieux applicable : les litiges relatifs à la procédure de passation relèvent du juge administratif, tandis que ceux liés à l'exécution contractuelle peuvent relever du juge judiciaire selon leur nature.

Cette qualification renforce enfin la responsabilité des gestionnaires. En manipulant des fonds publics d'affectation spéciale, les dirigeants des organismes spécialisés ne peuvent se prévaloir d'une simple logique privée. Ils sont tenus au respect des principes fondamentaux de la commande publique et exposés, en cas de violation, aux mécanismes de contrôle et de sanction prévus par le droit positif.

III. REGIME JURIDIQUE APPLICABLE AUX MARCHES FINANCES PAR LA DOTATION

La qualification des dotations minières comme fonds publics d'affectation spéciale et celle des organismes spécialisés comme autorités contractantes emportent logiquement l'application du régime juridique de la commande publique aux marchés financés par ces ressources. La question ne se limite pas à un simple renvoi formel à la loi sur les marchés publics ; elle implique une application intégrale et cohérente de l'ensemble des règles gouvernant la planification, la passation, l'exécution et le contrôle des contrats publics.

3.1. L'application intégrale du Code des marchés publics

En droit congolais, la loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics organise un cadre normatif structuré autour de principes directeurs et de procédures formalisées. Dès lors que les marchés financés par la dotation mobilisent des fonds publics, ils doivent être soumis à l'ensemble de ces exigences, sans qu'une interprétation restrictive puisse être admise.

La procédure débute par l'élaboration d'un plan prévisionnel de passation des marchés, outil de programmation garantissant la rationalité et la transparence de l'action contractuelle. Cette planification doit être suivie de la publication d'un avis général de passation, permettant d'assurer la publicité et d'informer les opérateurs économiques des opportunités contractuelles à venir.

Le recours à l'appel d'offres ouvert constitue, en principe, la règle. Les modes dérogatoires, tels que la procédure restreinte ou le gré à gré, ne peuvent être admis qu'à titre exceptionnel, dans les conditions strictement prévues par la loi. L'approbation par l'autorité compétente et la publication des résultats participent également de la transparence procédurale et de la sécurisation juridique du processus. Enfin, la gestion des recours administratifs et juridictionnels constitue une composante essentielle de la garantie des droits des candidats évincés.

Il convient de souligner qu'aucune disposition du Code minier ni du Manuel des procédures n'institue un régime dérogatoire explicite en matière de passation des marchés financés par la dotation. En l'absence d'une dérogation formalisée par voie législative ou réglementaire, le principe d'application intégrale du Code des marchés publics s'impose. Toute pratique contraire exposerait les marchés concernés au risque d'irrégularité, voire de nullité, pour violation des règles impératives de la commande publique.

3.2. Les principes spécifiques aux dotations minières : un niveau d'exigence renforcé

Au-delà des principes classiques de la commande publique, transparence, égalité de traitement des candidats et libre concurrence, les marchés financés par la dotation minière sont soumis à des exigences supplémentaires issues du droit minier et de la logique de gouvernance communautaire.

La participation communautaire constitue une dimension structurante du dispositif. Les projets financés doivent correspondre aux besoins identifiés dans les cahiers des charges et tenir compte des attentes des populations locales impactées. Cette exigence introduit une dimension démocratique et territoriale qui dépasse la stricte rationalité économique.

La redevabilité sociale représente également un principe cardinal. Les gestionnaires de la dotation ne rendent pas seulement compte aux autorités administratives ; ils doivent également justifier l'utilisation des fonds auprès des communautés bénéficiaires. Cette logique de responsabilité horizontale renforce les standards classiques de reddition des comptes.

La complémentarité territoriale impose que les projets financés soient en cohérence avec les plans de développement locaux et provinciaux, évitant ainsi les doublons ou les investissements non prioritaires. Enfin, le respect du Plan de Gestion Environnementale et Sociale (PGES) et des conclusions de l'Étude d'Impact Environnemental et Social (EIES) garantit que les investissements communautaires demeurent liés aux externalités générées par l'activité minière.

Ces principes spécifiques ne réduisent pas les exigences du droit des marchés publics ; ils les renforcent. Ils placent les organismes spécialisés dans une position de double responsabilité : contractuelle, au regard du droit de la commande publique, et sociale, au regard des communautés bénéficiaires.

3.3. Le régime contentieux : entre dualité juridictionnelle et incertitude normative

La soumission des organismes spécialisés au régime de la commande publique entraîne l'application du contentieux administratif aux actes relatifs à la passation des marchés. Les décisions d'attribution, les exclusions de candidats ou les irrégularités procédurales peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ou d'un référé précontractuel devant le juge administratif compétent.

En revanche, les litiges relatifs à l'exécution du contrat, retards, malfaçons, résiliation, paiement, relèvent, selon leur nature, du contentieux contractuel. La dualité juridictionnelle s'impose donc, distinguant le contrôle de légalité des actes administratifs et la résolution des différends contractuels.

Toutefois, l'absence de clarification explicite dans les textes miniers quant au juge compétent et aux voies de recours spécifiques génère une insécurité juridique. Cette incertitude peut dissuader les opérateurs économiques d'exercer leurs droits et fragilise la sécurité des transactions.

Il apparaît ainsi nécessaire de consolider le cadre normatif afin d'assurer une articulation claire entre le droit minier et le droit de la commande publique, notamment en précisant les mécanismes de recours et les compétences juridictionnelles applicables aux marchés financés par la dotation.

IV. ANALYSE CRITIQUE DES DERIVES PRATIQUES

L'analyse empirique des pratiques observées au sein des dotations dites DOT MUMI, DOT TFM et DOT METALKOL met en évidence un écart significatif entre le cadre normatif applicable et sa mise en œuvre effective. Si, en théorie, la gestion des dotations est encadrée par un dispositif juridique structuré articulant droit minier et droit de la commande publique, la pratique révèle une série de dysfonctionnements qui affectent la transparence, la régularité et l'efficacité des marchés financés.

Ces dérives ne relèvent pas d'irrégularités isolées ; elles traduisent une défaillance systémique de régulation, caractérisée par l'insuffisance de contrôle, l'ambiguïté institutionnelle et la dilution des responsabilités.

4.1. La non-implication systématique de la DGCMP : une violation substantielle de la procédure

L'un des constats les plus préoccupants concerne l'absence récurrente d'avis de non-objection de la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics (DGCMP) dans plusieurs procédures analysées. Or, en droit congolais, ce contrôle a priori constitue une garantie essentielle de légalité et de régularité des procédures de passation.

L'omission de cette formalité ne saurait être considérée comme une simple irrégularité formelle. Elle affecte la validité substantielle du processus contractuel, dans la mesure où elle prive la procédure de l'examen préalable destiné à assurer la conformité des documents d'appel d'offres aux exigences légales. L'avis de non-objection joue un rôle structurant : il permet de prévenir les atteintes à la concurrence, les clauses discriminatoires ou les montages contractuels irréguliers.

L'absence d'implication de la DGCMP révèle soit une interprétation restrictive erronée du champ d'application de la loi sur les marchés publics, soit une marginalisation institutionnelle des organes de contrôle. Dans les deux hypothèses, il s'agit d'une violation substantielle du régime de la commande publique, susceptible d'entraîner l'annulation des procédures litigieuses.

4.2. Les frais de soumission exorbitants : atteinte au principe d'égalité et restriction de la concurrence

Les pratiques observées au sein de certaines dotations font apparaître la fixation discrétionnaire de frais de soumission particulièrement élevés, atteignant parfois 200, 1000 voire 1500 dollars américains, non remboursables et imposés sans base réglementaire explicite.

En matière de commande publique, toute condition financière imposée aux candidats doit être proportionnée, objective et non discriminatoire. Des frais excessifs constituent une barrière économique à l'entrée, susceptible de restreindre artificiellement la concurrence en écartant les petites et moyennes entreprises locales, pourtant prioritaires dans une logique de développement communautaire.

Une telle pratique est susceptible de méconnaître le principe d'égalité des candidats et celui de libre accès à la commande publique. Elle altère également l'objectif redistributif de la dotation, en favorisant indirectement les opérateurs disposant d'une capacité financière plus élevée, au détriment des acteurs économiques locaux.

Au plan juridique, la fixation de frais sans encadrement normatif précis pourrait être qualifiée d'excès de pouvoir ou de détournement de procédure, dans la mesure où elle modifie les conditions d'accès à la commande publique en dehors du cadre légal.

4.3. L'extension géographique irrégulière : un risque de détournement de finalité

Le cas de la dotation METALKOL révèle une problématique supplémentaire : la réalisation de projets dans des localités dont le lien direct avec la zone d'impact minier n'est pas clairement démontré. Or, le mécanisme de la dotation repose sur une logique de territorialité stricte, fondée sur les conclusions de l'Étude d'Impact Environnemental et Social (EIES) et du Plan de Gestion Environnementale et Sociale (PGES).

La finalité du dispositif est de compenser ou d'accompagner les communautés directement affectées par l'activité extractive. L'implantation de projets hors de cette sphère d'impact, sans justification objective, soulève la question d'un possible détournement de finalité.

En droit administratif, le détournement de pouvoir est caractérisé lorsque l'autorité utilise ses compétences à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été attribuées. Si la dotation finance des infrastructures en dehors des zones légalement concernées, sans base objective tirée de l'impact environnemental ou social, une telle situation pourrait être juridiquement requalifiée sous cet angle.

Cette dérive fragilise la cohérence territoriale du mécanisme et peut générer des tensions intercommunautaires, contraires à l'objectif de cohésion sociale poursuivi par le législateur.

4.4. Le défaut de suivi et d'évaluation : atteinte à l'efficacité et à la redevabilité

L'analyse des cas étudiés met également en lumière l'insuffisance de mécanismes de suivi, notamment l'absence de procès-verbaux d'achèvement, le retard dans l'exécution des travaux ou le défaut de publication d'informations relatives à l'état d'avancement des projets.

En matière de gestion de fonds publics, la reddition des comptes constitue une exigence fondamentale. L'efficacité de la dépense publique ne se limite pas à la régularité formelle de la passation ; elle suppose également la traçabilité de l'exécution et la vérification de la conformité des ouvrages réalisés.

L'absence de suivi formalisé compromet la transparence et affaiblit la confiance des communautés bénéficiaires. Elle peut également ouvrir la voie à des risques de mauvaise gestion, voire de détournement de fonds.

Les irrégularités observées ne relèvent pas de simples dysfonctionnements ponctuels. Elles traduisent une défaillance systémique de régulation, caractérisée par l'insuffisance de coordination entre les organismes spécialisés, la DGCMP, l'ARMP et les autorités provinciales. Cette fragmentation institutionnelle crée un espace d'incertitude normative dans lequel la discipline de la commande publique tend à s'affaiblir.

La crédibilité du mécanisme de la dotation minière dépend désormais de la capacité des autorités publiques à restaurer l'autorité normative du régime des marchés publics et à garantir un contrôle effectif, proportionné et cohérent.

V. REFORME NORMATIVE ET INSTITUTIONNELLE

L'analyse des qualifications juridiques et des dérives pratiques met en évidence une nécessité impérieuse de consolidation normative et institutionnelle du mécanisme des dotations minières. L'innovation introduite par la réforme du Code minier de 2018 ne pourra produire ses effets redistributifs que si elle est accompagnée d'un encadrement juridique cohérent et d'un dispositif de contrôle effectif. La réforme envisagée doit poursuivre un double objectif : sécuriser juridiquement les procédures de passation et restaurer la confiance des communautés bénéficiaires dans la gestion des ressources issues de l'exploitation minière.

La première exigence réside dans une clarification explicite au niveau législatif. Bien que l'analyse systémique conduise à reconnaître la soumission des dotations au régime des marchés publics, l'absence d'énonciation formelle dans le Code minier alimente les interprétations divergentes et fragilise la sécurité juridique.

Il apparaît donc nécessaire d'insérer une disposition expresse consacrant la soumission des marchés financés par la dotation de 0,3 % à la loi relative aux marchés publics. Une telle clarification renforcerait la cohérence normative et éviterait toute lecture restrictive susceptible de marginaliser les organes de contrôle.

Dans la même logique, les organismes spécialisés devraient être qualifiés formellement d'autorités contractantes au sens fonctionnel. Cette reconnaissance législative permettrait d'éviter les incertitudes quant à leur statut juridique et de consolider leur intégration dans l'architecture de la commande publique.

Au-delà de la clarification textuelle, une intégration organique des dotations dans la chaîne nationale de la commande publique s'impose. Les organismes spécialisés devraient être enregistrés auprès de la Direction Générale du Contrôle des Marchés Publics, à l'instar des autres autorités contractantes. Cette formalisation renforcerait la traçabilité institutionnelle et permettrait un suivi structuré des procédures engagées.

La transmission annuelle des plans prévisionnels de passation constituerait également un mécanisme de programmation et de coordination, favorisant la cohérence des investissements communautaires avec les politiques publiques locales et provinciales. Une telle obligation consoliderait la planification stratégique et limiterait les initiatives improvisées ou non alignées sur les besoins prioritaires.

En outre, l'audit systématique des marchés financés par la dotation, selon une périodicité définie, permettrait de détecter en amont les irrégularités procédurales et de prévenir les risques de mauvaise gestion.

Le dispositif de contrôle actuel apparaît fragmenté et insuffisamment coordonné. Une réforme pertinente consisterait à instaurer un mécanisme de contrôle conjoint associant l'Autorité de Régulation des Marchés Publics et la Cour des comptes. Cette synergie permettrait d'articuler le contrôle de régularité procédurale avec l'audit financier et la vérification de la performance des projets réalisés.

La publication annuelle obligatoire des projets financés, assortie d'indicateurs d'exécution physique et financière, renforcerait la transparence et la confiance publique. Une telle obligation pourrait être assortie d'un mécanisme de reporting communautaire, permettant aux populations bénéficiaires d'accéder à une information claire sur l'utilisation des fonds et l'état d'avancement des infrastructures.

Cette dimension participative consoliderait la légitimité sociale du mécanisme et traduirait concrètement l'objectif de redevabilité inscrit dans l'esprit de la réforme minière.

Les dérives constatées en matière de frais de soumission appellent un encadrement réglementaire précis. La fixation discrétionnaire de montants élevés constitue un facteur de restriction de la concurrence et peut dissuader les opérateurs économiques locaux de participer aux appels d'offres.

Il conviendrait d'établir, par voie réglementaire, un plafond proportionné aux coûts réels de reproduction des dossiers d'appel d'offres. Cette mesure garantirait l'égalité d'accès et préviendrait les pratiques susceptibles de compromettre la transparence du processus contractuel.

Enfin, la consolidation du mécanisme suppose une clarification explicite du régime contentieux applicable aux marchés financés par la dotation. La dualité juridictionnelle, bien que classique en matière de contrats publics, mérite d'être précisée afin d'éviter toute insécurité quant à la compétence des juridictions administratives et judiciaires.

Dans une perspective d'innovation institutionnelle, la création d'un référé communautaire spécifique pourrait être envisagée. Cette procédure accélérée permettrait aux communautés locales ou aux opérateurs économiques de saisir rapidement le juge en cas d'irrégularité manifeste dans la passation ou l'exécution d'un marché financé par la dotation. Un tel mécanisme renforcerait l'effectivité du contrôle juridictionnel et contribuerait à la consolidation de l'État de droit dans le secteur extractif.

La réforme normative et institutionnelle proposée ne vise pas uniquement à corriger des dysfonctionnements techniques. Elle s'inscrit dans une ambition plus large : faire de la dotation minière un instrument crédible de redistribution territoriale et de cohésion sociale. La solidité du cadre juridique conditionne la capacité du mécanisme à transformer une obligation légale en levier réel de développement local.

La consolidation de la gouvernance des dotations minières constitue ainsi un test majeur de la maturité institutionnelle du droit public congolais dans le secteur stratégique des ressources naturelles.

CONCLUSION

La dotation de 0,3 % instituée par la réforme du Code minier de 2018 représente l'une des innovations les plus ambitieuses du droit extractif congolais contemporain. En consacrant une obligation légale de contribution au développement communautaire, le législateur a entendu inscrire l'exploitation des ressources naturelles dans une logique de justice distributive et de responsabilité territoriale. Toutefois, l'effectivité de cette ambition dépend étroitement de la qualification juridique retenue et du régime normatif applicable. L'analyse menée démontre que la dotation constitue un fonds public d'affectation spéciale, dont la gestion ne saurait échapper aux principes structurants de la commande publique. En conséquence, les organismes spécialisés doivent être qualifiés d'autorités contractantes au sens fonctionnel, pleinement intégrées à l'architecture du droit public financier.

L'étude des pratiques observées révèle cependant une tension persistante entre l'innovation normative et sa mise en œuvre institutionnelle. L'absence de contrôle systématique, les pratiques restrictives en matière d'accès à la commande publique, les incertitudes territoriales et les déficits de suivi traduisent une fragilité structurelle du dispositif. Cette situation ne résulte pas d'un vide juridique absolu, mais d'une ambiguïté normative et d'une coordination institutionnelle insuffisante. Le risque est double : d'une part, la dilution des garanties procédurales propres à la commande publique ; d'autre part, l'érosion de la confiance des communautés locales dans un mécanisme conçu précisément pour répondre à leurs attentes légitimes.

La consolidation du régime des dotations minières constitue dès lors un enjeu stratégique pour l'État congolais. Elle exige une clarification législative explicite, une intégration organique des organismes spécialisés dans la chaîne de la commande publique, un renforcement du contrôle juridictionnel et une redevabilité accrue envers les communautés bénéficiaires. Au-delà de la technique juridique, il s'agit d'affirmer la primauté de l'État de droit dans la gouvernance des ressources naturelles et de transformer une obligation contributive en véritable levier de développement territorial durable. La crédibilité du modèle

congolais de redistribution minière et, plus largement, la légitimité de la gouvernance extractive nationale, se jouent désormais dans cette capacité à faire converger norme, institution et pratique.

BIBLIOGRAPHIE

I. Textes officiels

- République Démocratique du Congo, Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, Journal Officiel, Kinshasa, 2002.
- République Démocratique du Congo, Loi n°18/001 du 09 mars 2018 modifiant et complétant la Loi n°007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier, Journal Officiel, Kinshasa, 2018.
- République Démocratique du Congo, Loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics, Journal Officiel, Numéro spécial du 30 avril 2010, Kinshasa, 2010.
- République Démocratique du Congo, Décret n°038/2003 du 26 mars 2003 portant Règlement minier, Journal Officiel, Kinshasa, 2003.
- République Démocratique du Congo, Décret n°18/024 du 08 juin 2018 modifiant et complétant le Décret n°038/2003 du 26 mars 2003 portant Règlement minier, Journal Officiel, Kinshasa, 2018.
- République Démocratique du Congo, Décret n°10/21 du 02 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, Journal Officiel, Kinshasa, 2010.
- République Démocratique du Congo, Décret n°23/12 du 03 mars 2023 portant manuel de procédures des marchés publics, Journal Officiel, Numéro spécial du 07 mars 2023, Kinshasa, 2023.
- République Démocratique du Congo, Arrêté interministériel du 21 décembre 2021 portant approbation du Manuel des procédures de gestion de la dotation de 0,3 % minimum du chiffre d'affaires pour contribution aux projets de développement communautaire dans le secteur minier, Journal Officiel n°8 du 15 avril 2022, Kinshasa, 2022.
- République Démocratique du Congo, Arrêté interministériel n°00170/CAB.MIN/MINES/01/2022 et n°038/CAB.MIN/AFF.SOC. A.H.S. N du 04 mai 2022 portant mise en place de l'Organisme spécialisé chargé de la gestion de la dotation de 0,3 % du chiffre d'affaires auprès de la société TENKE FUNGURUME MINING, Kinshasa, 2022.
- République Démocratique du Congo, Arrêté interministériel n°00160/CAB.MIN/MINES/2022 et n°042/CAB.MIN/AFF.SOC. A.H.S. N du 04 mai 2022 portant mise en place de l'Organisme spécialisé chargé de la gestion de la dotation de 0,3 % du chiffre d'affaires auprès de la société MUTANDA MINING, Kinshasa, 2022.
- République Démocratique du Congo, Arrêté interministériel n°00240/CAB.MIN/MINES/01/2023 et n°047/CAB.MIN/AFF.SOC. A.H.S. N du 17 juillet 2023 portant mise en place de l'Organisme spécialisé chargé de la gestion de la dotation de 0,3 % du chiffre d'affaires auprès de la société METALKOL, Kinshasa, 2023.

II. Ouvrages

- MULUNGULUNGU NACHINDA CIM'S., *Code minier annoté*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2021.
- OWENGA ODINGA E. L., *Les innovations apportées par la révision du Code minier : commentaires et considérations critiques*, Kinshasa, Publication pour la Promotion du Droit Congolais, 2025.

III. Rapports et documents institutionnels

- Observatoire de la Dépense Publique (ODEP), Rapport sur la gouvernance de la dotation de 0,3 % du chiffre d'affaires des entreprises minières en faveur des communautés locales : un grave déni de justice distributive, Kinshasa, 2025.
- Cour des comptes de la république démocratique du Congo., Rapports annuels sur la gestion de la dotation de 0,3 % pour contribution aux projets de développement communautaire, Kinshasa, 2018-2023.

Centre de recherche d'interface université-société

COMITÉ DE RÉDACTION ET ADMINISTRATION

- Directeur-Editeur : Sylvain Shomba Kinyamba, Professeur Ordinaire
- Rédacteur en Chef : Gaston Mwene Batende, Professeur Emérite
- Rédacteur en Chef adjoint : Patrick Develtere, Professeur Ordinaire
- Secrétaire de rédaction : Michel Kandolo Edungu, Chef de Travaux
- Relation avec les partenaires : Jean Pierre Mpiana, Professeur Ordinaire
- Archivage et logistique : Ingrid Mulamba Feza, Professeure Associée

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Professeurs Baeke Viviane, Batamba Balembu Antoine ; Bongeli Yeikeo Ya Ato Emile ; Develtere Patrick ; Ekala Pierre ; Gretry Lucille ; Huib Huyse ; Inswan Bidum Pierre ; Kaminar Théo-Macaire ; Kapalayi Mutanga Roger-Vincent ; Labana Lasay'abar Jean Berck Mans ; Malemba N'sakila Gilbert ; Matabisi Nico ; Mbalanda Willy ; Mbela Hiza Login ; Mbuyi Musongela François ; Mokonda Bonza Floratin ; Mukoka Nsenda François ; Mulamba Feza Ingrid ; Muluma Munanga Albert ; Musa Alokpo Dieudonné ; Musao Kalombo Célestin ; Mutunda Mwembo Pierre ; Mpiana Tshitenge Jean Pierre ; Mwabila Malela Clément ; Mwene Batende Gaston ; Ndeke Zamba Casimir ; Ngoma Binda Elie ; Ngoy Bisongo Colby ; Nkuanzaka Inzanza Adélard ; Ongevela Van Jan, Osokonda Okenge Basile, Ponsar Paul, Reychler Luc ; Sekimonyo Wa Magango Côme ; Shomba Kinyamba Sylvain ; Wingenga Jeannot ; Yandju Marie-Claire ; Yere Afobe Innocent Zimango Gama Romain.

Immeuble CDS n°3, Trafic, Route de l'Ouest,
Campus de l'Unikin, Tél. : 0999903563 /
shombakin@yahoo.fr,
www.mesrids.org
Dépôt légal : MR 3.02103.57117
N° ISSNB : 2790-3095 (impr.)
N° ISSNB : 2790-3109 (ligne)

