

Etat-partis et problématique de l'effectivité de la décentralisation en République Démocratique du Congo

[State-parties and the issue of the effectiveness of decentralization in the RD Congo]

*Shabani Morisho Dauda, Mutombo Mwasapatoke Auguste, Kazadi Kalonji Gloire, Mwamba Wa Mwamba Cléophas,
Mbangu Wanga Hervé, and Makolo Makolo Etienne*

Université de Lubumbashi, Faculté des sciences sociales, politiques et administratives, RD Congo

Copyright © 2022 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the **Creative Commons Attribution License**, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT: The present reflection had as a focus, the unearthing of the factors that overshadow the effective implementation of decentralization in the Congolese political system. These factors come in particular in the form of the imperatives of the party-state and the legal imbroglio. That is to say, the national life of the DR Congolese is almost systematically dominated by political parties and groups that hold republican institutions hostage to such an extent that, to access a position of responsibility, it is necessary in most cases be a member of a political party in power. So, having sung and danced a lot is a sure job application and curriculum vitae (CV) to get hired. This is what we call party-states. In this perspective, political parties become structures that serve as springboards for getting a job in public services or being appointed mayor, mayor, etc. In this perspective, the effective implementation of decentralization becomes hypothetical because the criteria are not respected by the political actors who appoint the heads of decentralized territorial entities, while decentralization presupposes the election of local authorities by local populations. This organizational inadequacy is also explained by the various related laws, sometimes pursuing, and this in a paradoxical way, an antipodal order of extravagance.

KEYWORDS: State-parties, Decentralization, legal imbroglio, Legitimacy, legal personality, Administrative supervision.

RESUME: La présente réflexion avait comme point de mire, le dénichage des facteurs qui font ombrage à la mise en œuvre effective de la décentralisation dans le système politique Congolais. Ces facteurs se présentent notamment sous forme des impératifs de l'Etat-partis et de l'imbroglio juridique. C'est-à-dire, la vie nationale RD Congolaise est quasi systématiquement dominée par les partis et regroupements politiques qui prennent en otage les institutions républicaines à tel enseigne que, pour accéder à un poste de responsabilité, il faut dans la plupart de cas être militant d'un parti politique au pouvoir. Donc, le fait d'avoir beaucoup chanté et dansé constitue une demande d'emploi et un curriculum vitae (CV) sûrs pour être embauché. C'est ce que nous appelons Etat-partis. Dans cette perspective, les partis politiques deviennent des structures servant de tremplins pour avoir un emploi dans les services publics ou être nommé maire, bourgmestre... Dans cette optique, la mise en œuvre effective de la décentralisation devient hypothétique car, les criteriums ne sont pas respectés par les acteurs politiques qui procèdent à de nominations des responsables des entités territoriales décentralisées alors que, la décentralisation suppose l'élection des autorités locales par les populations locales. Cette inadéquation organisationnelle est aussi expliquée par les différentes lois y afférentes, poursuivant parfois, et cela de manière paradoxale un ordre antipodal de l'extravagance.

MOTS-CLEFS: Etat-partis, Décentralisation, imbroglio juridique, Légitimité, personnalité juridique, Tutelle administrative.

1 INTRODUCTION

Lorsque les individus ou groupe d'individus sont confrontés à des problèmes, ce vers l'Etat qu'ils tournent considéré jusque-là comme le seul catalyseur de l'amélioration de condition de vie des populations qui habitent en son sein. L'Etat peut, selon Mulumbati NGASHA¹, revêtir des formes multiples et variables, notamment selon les fins qu'il s'assigne ou qu'on lui assigne, l'Etat revêt la forme de l'Etat-Gendarme et l'Etat-Providence; selon la philosophie qui commande son action, l'Etat peut revêtir la forme de l'Etat socialiste et l'Etat capitaliste; selon la structure du pouvoir politique qui s'exerce en son sein, l'Etat revêt la forme unitaire et la forme fédérale; selon que la collectivité territoriale qui lui sert de support est une nation, une région, une ethnie, une tribu, des partis politiques..., l'Etat peut être qualifié d'Etat-nation, d'Etat-région, d'Etat-ethnie, d'Etat-tribu, d'Etat-partis.

La RDC semble répondre à toutes ces formes sus énumérées. Par ailleurs, considérant l'influence à la fois positive et négative des partis politiques dans l'organisation et le fonctionnement des institutions politico-administratives Congolaises, nous avons voulu dans le cadre de la présente réflexion, nous appesantir en premier lieu sur la forme de l'Etat selon la structure du pouvoir politique qui s'exerce en son sein d'où l'Etat revêt la forme unitaire et fédérale; et en second lieu sur la forme de l'Etat selon la collectivité territoriale qui lui sert de support, d'où la RDC se présente aussi comme un Etat-parti qui n'est pas à confondre avec le parti-Etat.

La Constitution de la 3ème République, promulguée le 18 février 2006, telle que modifiée par la loi N°11/002 du 20 janvier 2011, opte pour la décentralisation comme mode de gestion des affaires locales après plusieurs années de centralisation des pouvoirs et de gestion déléguée. Cette aventure de la décentralisation s'est observée sous la troisième République bien sûr, par l'organisation des élections provinciales en 2006 suivie de l'installation des Assemblées provinciales.

Cette mise en œuvre fut suivie par la tenue du Forum National sur la Décentralisation organisé par le Gouvernement en octobre 2007 en vue de mener à bien la décentralisation. Dans cette perspective, l'une des premières tâches à laquelle s'est attelée le Gouvernement a consisté, avec le soutien des Partenaires techniques et financiers, à mettre sur pied un cadre de référence unique pour encadrer le processus de réforme appelé « Cadre Stratégique de Mise en œuvre de la Décentralisation » en sigle CSMOD, adopté le 11 juin 2009². Parmi les objectifs spécifiques du CSMOD figurent l'appropriation effective du processus de la décentralisation et le renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation.

Afin de contribuer à cette stratégie nationale, l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) et Wallonie Bruxelles International (WBI) ont financé, depuis 2009, un programme de sensibilisation et de formation à la décentralisation en République démocratique du Congo. Ce programme s'est adressé aux responsables des provinces et des entités territoriales décentralisées. Organisé sous le Haut patronage du Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité, des Affaires coutumières et de la Décentralisation, il a été mis en œuvre par la Cellule d'appui politologique – Afrique-Caraïbes (CAPAC) de l'Université de Liège, en partenariat avec la Cellule technique d'appui à la décentralisation (CTAD). Il s'est traduit par l'organisation de onze séminaires dans les chefs-lieux des Provinces bien avant le découpage territorial. Ce sont plus de 1000 députés et fonctionnaires provinciaux, autorités, fonctionnaires locaux et représentants de la société civile qui auront suivi trois jours de formation et reçus une large documentation sur la décentralisation en République Démocratique du Congo. Ces séminaires se sont appuyés sur une méthodologie spécifique basée sur l'appropriation et l'échange d'expériences³.

Cependant, en dépit de ces séminaires, stratégies et programmes organisés par le gouvernement de la République et financés par les partenaires internationaux, les principes de la décentralisation appris et connus de tous, sont quasi systématiquement violés par les autorités politico-administratives en remettant en question certaines décisions prises par les autorités provinciales pourtant bénéficiaires de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines d'une part, et en procédant par de nomination des animateurs des entités locales en lieu et place des élections d'autre part.

¹ Mulumbati Ngasha, introduction à la science politique, éd. Africa, Lubumbashi, 1977, p 340

² Programme de sensibilisation et de formation à la décentralisation en République démocratique du Congo organisé sous le Haut patronage du Ministre de l'intérieur, de la sécurité, des Affaires coutumières et de la décentralisation. Mis en œuvre par la cellule d'appui politologique-Afrique-Caraïbes (capac) de l'université de Liège, en partenariat avec la cellule technique d'appui à la décentralisation(CTAD), 2013.

³ Idem

Face à ce constat, une question de réflexion a percé notre esprit. Quels sont les facteurs qui font ombrage à la mise en œuvre effective de la décentralisation en RDC ?

C'est dans cette perspective que s'inscrit le présent article dont le sujet s'intitule « Etat-partis et problématique de l'effectivité de la décentralisation en RDC », dont nous analysons dans les lignes qui suivent, les pratiques politiques qui entravent l'essence des principes de la décentralisation auxquelles recourent les acteurs politiques privilégiés membres des partis au pouvoir afin de désigner les animateurs des entités administratives au niveau de la base.

2 CONTEXTUALISATION CONCEPTUELLE

Cicéron écrit à ce sujet, *toute étude entreprise par l'esprit sur un problème quelconque doit d'abord partir de certaines définitions afin que l'on sache exactement sur quoi l'on s'interroge*⁴.

2.1 ETAT-PARTIS

Un Etat-partis est un Etat dans lequel les partis politiques constituent des structures de base ou de tremplins pour accéder à un poste de responsabilité. Ainsi, le concours pourtant la règle d'or pour être engagé dans l'administration publique est quasi totalement bafoué. Il se différencie d'un parti-Etat qui est une sorte des régimes totalitaires, et est caractérisé par le fait que, un seul parti politique est reconnu et gère toutes les affaires publiques dans un l'Etat.

2.2 DÉCENTRALISATION

La décentralisation se veut être un système dans lequel certains pouvoirs des organes centraux se voient transférer aux entités régionales ou locales qui bénéficient d'une certaine autonomie de décision dans la gestion des affaires qui leur sont propres au terme de la loi. Pour sa part Vunduawe Te pemako⁵ souligne que, la décentralisation consiste à confier l'exercice d'une compétence qui pouvait appartenir aux seuls organes de l'Etat à plusieurs autorités dont chacune n'a en charge qu'une fraction de la collectivité étatique. Charles DEBBASCH renchérit en disant que: « la décentralisation confère une autonomie à des collectivités territoriales autonomes mais qui sont soumises à un contrôle de l'Etat c'est-à-dire la tutelle administrative⁶.

Cette tutelle se veut être un contrôle administratif exercé par l'Etat sur les organes décentralisés et sur leurs actes dans les limites fixées par les lois pour faire respecter la légalité et l'intérêt général. Elle vise à éviter les abus possible et à préserver l'intérêt national face aux intérêts locaux. Traditionnellement la décentralisation se présente sous deux formes, elle peut être territoriale ou par service.

La décentralisation territoriale consiste à confier la gestion de certains services à des collectivités locales dotées de la personnalité morale. La décentralisation par service ou technique quant à elle, consiste à doter un service public de la personnalité morale de manière à lui conférer une certaine indépendance par rapport à la collectivité qui a créé le service. Par conséquent, cette décentralisation présente certains criteriums qui doivent être de stricte observance⁷:

- a. La décentralisation suppose donc l'existence des affaires régionales ou locales qui soient déterminées par la loi comme étant propres aux entités de bases, ou l'existence des questions spécialisées;
- b. La décentralisation suppose également que les autorités locales d'une entité décentralisée soient élues par la population locale elle-même;
- c. La décentralisation veut que les autorités locales se voient reconnaître un certain pouvoir de décision en vertu duquel, le pouvoir public qui a créé le service et les autorités centrales ne peuvent leur donner des ordres ni reformer leurs décisions ni se substituer à eux.

⁴ CICERON, méthodologie scientifique, paris, mouton, 1971, p.3

⁵ Vunduawe Te pemako, Qu'est-ce que la décentralisation administrative ?, in cahier du potentiel, vol 01/12/2001, février. 2003, pp. 11-19

⁶ Ch. DEBBASCH, institutions et droit administratif, T1 : Les structures administratives, PUF, Collection THEMIS, Paris, 1982, p.194

⁷ Maya kabamba, droit administratif, G2SPA, UNILU, inédit.

Ces critères de la décentralisation impliquent pour un bon fonctionnement et un rapport harmonieux entre les différents échelons de l'Etat, le respect des principes fondamentaux suivants:

- La personnalité juridique: cette personnalité juridique permet aux entités territoriales décentralisées d'être titulaires des droit et des obligations;
- La libre administration: signifie tout simplement qu'une entité décentralisée dispose d'un patrimoine propre distinct de celui de l'Etat et gère ses ressources humaines, financières, matériels et techniques sans que le pouvoir central puisse s'ingérer;
- L'autonomie de gestion: cette autonomie est prévue pour favoriser la bonne gouvernance. La décentralisation est donc source d'autonomie et non d'indépendance car « s'administrer » ce n'est pas « gouverner », mais c'est gérer sans bénéfice d'un pouvoir normatif initial, il s'agit donc d'une autonomie relative: une auto-organisation encadrée et contrôlée⁸;
- La tutelle: c'est un contrôle exercé sur les autorités des entités décentralisées et sur leurs actes afin qu'elles ne se comportent pas comme des électrons libres au risque de faire prévaloir les intérêts locaux sur les intérêts nationaux. La tutelle administrative constitue donc la contrepartie de la décentralisation qu'elle est destinée à maintenir dans un état d'une autonomie relative. Elle s'applique aussi bien dans le cadre de la décentralisation territoriale que dans celui de la décentralisation par service.

En revanche, la tutelle administrative s'exerce dans un triple but:

- 1) Dans l'intérêt de la collectivité tutrice (généralement l'Etat) au double point de vue:
 - **Politique** c'est-à-dire la nécessité de maintenir l'unité nationale ou la volonté de vivre ensemble.
 - **Technique** c'est-à-dire l'application correcte de la loi à tous et par tous les citoyens.
- 2) Dans l'intérêt de la collectivité décentralisée c'est-à-dire la vérification des questions des autorités locales;
- 3) Dans l'intérêt des membres des entités décentralisées à titre individuel et qui peuvent avoir besoin de protection contre les autorités locales. Le contrôle de tutelle et hiérarchique se confondent parfois parce que, ces deux procédés comportent de techniques communes en l'occurrence: l'approbation- l'annulation-la substitution. Mais ils se distinguent par le fait que le contrôle de tutelle doit toujours respecter la marge d'indépendance que suppose toute décentralisation⁹.

Les éléments essentiels de différence entre le contrôle de tutelle et le contrôle hiérarchique se présentent comme suit:

Contrôle de tutelle	Contrôle hiérarchique
1. Exécuté par un contrôleur	1. Exécuté par un supérieur de droit commun, donc s'exerce d'office
2. Exceptionnel, donc par la loi	2. Se traduit par des ordres, peut être exécuté a priori
3. Autonomie des autorités locales, donc contrôle a posteriori	3. Porte toujours sur l'opportunité.
4. Ne porte pas sur l'opportunité.	

Le Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité en sigle GRIP pense¹⁰, les processus de décentralisation dans les États fragiles comportent des risques significatifs, notamment en matière de sécurité. Entendu dans un sens général, le terme « décentralisation » désigne un processus engageant le transfert des pouvoirs d'un niveau central à un niveau local. Lesdits transferts peuvent bien être déclinés sur le mode sectoriel pour désigner les processus suivants:

- Politique: dévolution de pouvoirs à des entités politiques décentralisées,
- Administrative: répartition des responsabilités pour la fourniture de services à la population,
- Financière: attributions de ressources et pouvoir fiscal aux entités décentralisées.

⁸ Favoueu. L, Droit constitutionnel, éd, Dalloz, paris, 1998, p. 445

⁹ BAYA KABAMBA, op.cit.

¹⁰ Rapports de GRIP sur la décentralisation en RD Congo 2008

3 QUELQUES FACTEURS FAISANT OMBRAGE POUR LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA DÉCENTRALISATION

3.1 LES IMPÉRATIFS DE L'ÉTAT-PARTIS

La République Démocratique du Congo fonctionne nous semble-t-il dans un régime politique qui ne dit pas expressément son nom: régime mixte, semi-présidentiel ou semi-parlementaire, parlementarisme rationalisé, ou présidentielisme de fait; le tout intervenant dans un Etat à la forme approximativement hybride entre régionalisme et décentralisation administrative. Alors, au-delà d'être un Etat regionalo-decentralisé, la République démocratique du Congo est aussi et surtout depuis plusieurs années un Etat-partis.

Celui-ci n'est pas à confondre comme nous l'avons insinuée précédemment avec le parti-Etat qui est un système d'après lequel les activités politiques sont organisées et contrôlées par le parti unique. C'est au fond un régime totalitaire. Alors qu'un Etat-partis s'apparente beaucoup plus aux régimes autoritaires qui, comme le note le professeur ASIPATE SIKITIKO¹¹, sont caractérisés par un rapport gouvernants/gouvernés; la vie politique y existe par le biais de relais de partis et syndicats tandis que l'opposition est tolérée, mais neutralisée voire bannie. Les élections ne sont qu'une apparence démocratique qui vise à légitimer le système aux yeux du monde sans que leur résultat connu d'avance n'ait une quelconque influence.

Dans un Etat-partis, les partis politiques sont des structures de base qui servent de support à l'Etat dans ce sens que, investi des pouvoirs de nomination, le pouvoir hiérarchique préfère nommer les autorités des entités territoriales décentralisées en lieu et place de l'élection qui est l'un des principes de la décentralisation, et cela, en violation flagrante et de la constitution et des lois organiques en la matière. Dans cette perspective, comme nous l'avons signalé dans une de nos publications, *En République Démocratique du Congo la vie politique est pris en otage par les partis ou regroupements politiques à tel enseigne que, pour être nommé à un poste des responsabilités, il faut dans la plupart des cas, être membre de la coalition au pouvoir, et comme si cela ne suffisait pas, le pays reste gouverné non pas par un pacte républicain, mais hélas par les mots d'ordre ou les dictas des partis politique*¹².

Pour être nommé dans un service public en République démocratique du Congo, et surtout à des postes des commandements ou de décisions, il faut dans la plupart de cas être membre d'un des partis politiques au pouvoir.

Pour ce faire, les autorités hiérarchiques utilisent la stratégie de reporter toujours des élections locales sous prétexte de manque des moyens afin de procéder à la désignation des militants de leurs partis politiques respectifs à la tête des différentes entités territoriales décentralisées au mépris des droits du souverain primaire. Donc le fait d'avoir beaucoup chanté et dansé dans un parti politique constitue un tremplin pour obtenir la faveur du prince et devenir maires, bourgmestres ou chef de secteur en République Démocratique du Congo quel que soit le niveau d'instruction.

Cette inquiétude est partagée aussi par Robert Michels¹³ qui, dans son livre intitulé « Les partis politiques-Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties » observe que, *les organisations de masses, notamment les partis politiques et les groupes de pression, en dépit de leur constitution et de leur programme démocratique, donnent inéluctablement et universellement naissance, en leur sein, à une structure de pouvoir oligarchique. Le pouvoir y est monopolisé par une petite élite des dirigeants qui s'y perpétue grâce au renouvellement assuré de ses mandats.* Cette réalité quotidienne voire inéluctable pour le moment nous a poussée à considérer la RDC comme un Etat-partis dans la mesure où elle répond scrupuleusement aux différentes caractéristiques d'un Etat-partis tel que nous l'avons démontré ci-haut. Selon la structure du pouvoir politique qui s'exerce en son sein, la RDC est aussi un Etat unitaire et plus particulièrement un Etat unitaire décentralisé, mais en fait, comment cette décentralisation fonctionne en RDC.

3.2 LA DÉCENTRALISATION EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, UN MYTHE PLUS QU'UNE RÉALITÉ

Après avoir énuméré à l'article 3 de la constitution du 18 février 2006, les différentes entités territoriales qui sont: la ville, la commune, le secteur et la chefferie, le constituant pose les principes de leur libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques. Il annonce L'élaboration d'une loi organique devant fixer

¹¹ ASIPATE SIKITIKO, introduction à la science politique, UNILU, inédite.

¹² Shabani Morisho Dauda et al, Etat-partis et gouvernance politique en République Démocratique du Congo, IJIAS, ISSN, Vol. 35, N°3 Feb. 2022, pp. 482-491

¹³ Robert Michels cité par Mulumbati NGASHA, in sociologie politique, éd. Africa, Lubumbashi, 1988, p.8

les règles relatives à leur composition, organisation et fonctionnement ainsi que leur rapport avec l'Etat et les provinces. Toutefois, la République démocratique du Congo ne semble pas être un bon élevé en matière de la décentralisation. De cette observation une question nous vient en tête, qu'est-ce qui différencie la décentralisation de la déconcentration dans l'optique congolaise tant que les animateurs des entités territoriales décentralisées continuent à être nommés au lieu d'être élus par la population locale.

Le droit administratif différencie la décentralisation (qui fait intervenir fondamentalement des aspects de nature politique) de la déconcentration (qui est, quant à elle, de nature strictement administrative). La déconcentration organise donc la répartition sur le territoire des organes représentant l'Etat ou prestant des services en son nom. Parfois en RDC ces deux concepts sont confondus ! Les autorités centrales nomment les dirigeants locaux et le cas échéant annulent quand bon leur semblent les décisions prises par ces dirigeants locaux dans l'exercice de leurs fonctions en vertu des pouvoirs qui leurs sont propres au terme de la loi.

Par ailleurs, Vunduawe Te pemako¹⁴ fait remarquer, qu'il n'existe pas de tutelle du pouvoir central sur les provinces, la cour constitutionnelle est la seule autorité habilitée à régler un conflit entre ces deux niveaux de pouvoir d'Etat. Par contre la province exerce le contrôle de tutelle sur les entités territoriales décentralisées, cette tutelle administrative peut être remplacée par un contrôle du juge administratif. L'article 63 de la loi sur la libre administration de province fait du Gouverneur un représentant du gouvernement central en province. Il assure, dans ce cas, la sauvegarde de l'intérêt national, le respect des lois et règlements de la République et veille à la sécurité et à l'ordre public dans la province¹⁵.

Il convient de préciser que, ni cet article, ni ce contrôle de tutelle reconnu aux provinces envers les entités territoriales décentralisées ne confèrent en aucun cas, au Gouverneur de province le pouvoir de nommer les autorités des villes, communes et secteurs qui sont de surcroît, des entités bénéficiant de la décentralisation administrative. Poussé par une mégalomanie ou folie de grandeur, le gouverneur de la ville-province de Kinshasa Gentiny NGOBILA, s'était permis dans son arrêté N°241 pris le 20 Août 2019 DE nommer et permuter les bourgmestres de certaines communes de sa juridiction¹⁶

Il y a lieu d'en déduire que, malgré la sensibilisation et les séminaires de formation organisés par le ministère des affaires intérieures tel que nous l'avons évoqué un peu loin en faveur des autorités provinciales et locales, il s'observe malheureusement en RDC un écart non négligeable entre les principes de la décentralisation universellement connus et la réalité sur terrain. ce faisant, Il ne sert à rien d'insérer cette décentralisation dans les textes de base tant que le fossé persiste encore entre la théorie et la pratique. C'est cette situation d'écart différentiel entre le contenu des constitutions et des lois d'une part, et leur mise en œuvre d'autre part, que dénonce P. Vialle lorsqu'il écrit: Certes, les constitutions modernes contiennent presque toutes les dispositions protectrices des citoyens mais, il s'agit bien souvent plus d'une révérence à des grands principes que d'une foi dans la nécessité de leur mise en œuvre¹⁷.

3.3 L'IMBROGLIO JURIDIQUE AU SUJET DE LA DÉCENTRALISATION

L'article 126 de la loi 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec les provinces, crée à notre avis une confusion sur l'organisation et le fonctionnement des entités des bases, il est entrain de vouloir une chose et son contraire. En effet, cet article stipule, « *en attendant l'organisation des élections urbaines, communales et locales par la Commission électorale nationale indépendante instituée par la Constitution, les autorités des différentes entités territoriales décentralisées actuellement en poste sont gérées conformément aux dispositions du Décret-Loi n°082 du 02 juillet 1998 portant statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales* »¹⁸.

D'après l'esprit de ce décret-loi, c'est le président de la République qui nomme les maires, les bourgmestres et les chefs des secteurs. Est-ce que les partis politiques à travers leurs membres qui sont au pouvoir ne se cachent pas derrière ces

¹⁴ Vunduawe Te pemako, la dynamique et décentralisation territoriale en RDC, in Congo-Afrique, n°432, février 2009, p. 106

¹⁵ Loi organique n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces

¹⁶ www. Radio okapi. Net, arrêté n°241 du 20 Aout 2019 nommant et permutant les bourgmestres des communes de la ville province de Kinshasa

¹⁷ P.VIALLE, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Hermès, 1998, p.59.

¹⁸ Article 126 de la loi 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec les provinces

dispositions pour reporter la tenue des élections locales qui n'ont jamais eu lieu depuis l'avènement du nouvel ordre politique issu de la constitution de 2006 afin de nommer les militants de leurs partis politiques maires, bourgmestres et chefs de secteurs.

Faire référence au décret-loi n°082 du 2 juillet 1998 portant statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales n'est-ce pas là une entorse ? Car, du 1^{er} au 3^e article de ce décret-loi, la teneur se présente comme suit:

Articles 1^{er}: sont soumis au présent statut:

1. Les gouverneurs de province;
2. Les vices gouverneurs;
3. Les commissaires de district et les maires;
4. Les commissaires de district assistants et maires adjoints;
5. Les administrateurs de territoires et les bourgmestres;
6. Les administrateurs de territoire assistant, les chefs de cité et les bourgmestres assistants;
7. Les chefs de secteurs ou de chefferie;
8. Les chefs de cité adjoint;
9. Les chefs de groupements.

Article 2. Les autorités soumises au présent statut forment un corps dont la hiérarchie est déterminée par l'ordre dans lequel ces autorités sont énumérées à l'article 1^{er}.

Article 3. Sous réserve de ce qui sera dit à l'alinéa 2 ci-dessous, les autorités visées aux points 1 à 6 de l'article 1^{er} sont nommés par le président de la république sur proposition du ministre des affaires intérieures.

Ces trois articles du décret-loi ci-haut cité sont, non seulement aux antipodes de l'article 79 de la constitution du 18 février 2006 qui soutient clairement que le président de la République agit par voie d'ordonnance, mais aussi de l'article 30 de la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces¹⁹ qui stipule, « *le maire et maire adjoint sont élus au sein ou en dehors du conseil urbain dans les conditions fixées par la loi électorale. Ils sont investis par le ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions dans les quinze jours de la proclamation des résultats. Passé ce délai, l'investiture est acquise de droit* ».

L'article 56 de cette même loi va dans le même sens, « *le bourgmestre et bourgmestre adjoint sont élus au sein ou en dehors du conseil communal dans les conditions fixées par la loi électorale. Ils sont investis par arrêté du gouverneur de province dans les quinze jours de l'approbation des résultats* ». Dans ce même ordre d'idées, l'article 80 toujours de la même loi déclare, « *le chef de secteur et le chef de secteur-adjoint sont élus au sein ou en dehors du conseil dans les conditions fixées par la loi électorale. Le gouverneur de province investit le chef de secteur et son adjoint dans les quinze jours de leur élection. Passé ce délai, l'investiture est de droit. Il investit également par arrêté le chef de chefferie désigné selon la coutume locale dans le respect de la loi sur le statut des chefs coutumiers* ».

Toute personne scientifiquement avertie doit au moins comprendre que, ces autorités sont censées être élues selon le cas par le conseil urbain, le conseil communal, le conseil de chefferie, et non, être nommées comme on en a fait une habitude en République démocratique du Congo depuis belle lurette. Au-delà de cet imbroglio juridique, se pose encore un problème d'interprétation de lois. Les articles 65 et 66 de la loi n°13/008 du 22 janvier 2013 modifiant et complétant la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration de province²⁰, ont été scandaleusement interprétés à une certaine période de l'histoire récente.

L'article 65 stipule, « *dans l'exercice de sa mission de représentation du gouvernement central et de coordination des services publics déconcentrés en province, le gouverneur de province répond de ses actes devant le gouvernement central* ». Dans cette même visualisation des choses l'article 66 précise, « *les actes posés par le gouverneur de province dans ces matières sont susceptibles d'annulation. En cas de nécessité, le pouvoir central peut reformer ou se substituer au pouvoir du gouverneur* ».

¹⁹ Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces

²⁰Articles 65 et 66 de la loi n°13/008 du 22 janvier 2013 modifiant et complétant la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration de province.

de province qui relève de l'autorité du pouvoir central ». Une précision mérite être relevée à ce niveau, ces décisions qui doivent faire l'objet d'annulation par le pouvoir central, concernent beaucoup plus les actes pris par le gouverneur de province dans la gestion des services publics déconcentrés de son ressort. Une fois de plus encore, s'appuyant sur une interprétation politicienne de la loi, le vice-premier ministre, ministre de l'intérieur Gilbert KANKONDE avait demandé aux gouverneurs des provinces dans un message officiel N°25/CAB/VPN/MININTERSEC/205/2019 DU 19.09 2019 d'uniformiser les structures de leurs gouvernements²¹. Il s'agissait notamment de supprimer les fonctions de commissaires provinciaux.

Pour Gilbert Kankonde « cette fonction non réglementaire, superfétatoire est à supprimer ». Cette décision du ministre nous semble-t-il, viole l'esprit de la LOI N° 082/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces qui, déjà dans son expose de motif annonce, la constitution du 18 février 2006 proclame le caractère uni et indivisible de la République Démocratique du Congo. Elle institue deux échelons d'exercice du pouvoir d'Etat. Le pouvoir central et la province à l'intérieur de laquelle se meuvent des entités territoriales décentralisées qui sont: la ville, la commune, le secteur et la chefferie ainsi que d'autres circonscriptions administratives. La province est une composante politique et administrative de la République dotée de la personnalité juridique et est gérée par les organes locaux.

Le statut, l'organisation et le fonctionnement de la province procèdent des dispositions constitutionnelles qui instituent le régionalisme politique en République démocratique du Congo, déterminent les institutions politiques en province et repartissent les compétences entre elles et le pouvoir central. La complexité des mécanismes et de fonctionnement entre le pouvoir central et la province d'une part, et entre les institutions provinciales de l'autre, rend indispensable l'élaboration d'une loi fixant les principes devant régir la libre administration des provinces ainsi que l'autonomie de gestion de ses ressources humaines, économiques, financières et techniques conformément à l'article 123 de la constitution²². Cette autonomie de gestion est confirmée par l'article 2 de cette même loi sus citée qui stipule, « la province est une composante politique et administrative du territoire de la République.

Elle est dotée de la personnalité juridique. Elle jouit de l'autonomie de gestion de ses ressources humaines, économiques, financières et techniques. Elle exerce par ses institutions politiques, les compétences qui lui sont dévolues par la constitution. Elle coopère avec les autres provinces et le pouvoir central dans le cadre du fonctionnement régulier des institutions ». Donc en vertu de la gestion de ses ressources humaines, et connaissant la taille de son budget, une province peut recourir à d'autres compétences humaines en vue de promouvoir les intérêts socio-économiques des populations résidant en son sein.

3.4 DE LA LÉGITIMITÉ DES AUTORITÉS LOCALES

En période post-conflit, la décentralisation dans un Etat a souvent pour principal objet de combler le déficit de légitimité de l'appareil de l'État, lequel a perdu une part importante de sa crédibilité auprès des citoyens. D'abord, parce qu'il s'est révélé incapable de maîtriser le conflit et de protéger sa population contre les sources d'insécurité externes et/ou internes d'une part, et parce que les péripéties du conflit ont le plus souvent eu pour conséquence de dégrader voire d'interrompre les services publics d'autre part. La restauration de la légitimité des autorités locales constitue donc un enjeu essentiel de la décentralisation dans un État, et ce sur un double plan.

Le premier est celui de la légitimité verticale qui prend la forme de l'allégeance de la population et de l'appareil administratif aux structures politiques de l'État. En d'autres termes, il s'agit pour l'État de recouvrer une autorité incontestée sur l'ensemble de son territoire et d'être reconnu comme tel. Cette légitimité verticale doit se doubler d'une légitimité horizontale, à savoir d'un consensus sur les valeurs fondamentales dont est animé le corps social et dont l'État est le garant²³. La légitimité prend la forme d'un sentiment d'appartenance à un ensemble sociopolitique commun. A l'absence de celui-ci, la légitimité verticale ne peut s'appuyer sur des fondations solides et la cohésion de l'État se voit fragilisée. Ce qui précède suggère que les critères habituels de la bonne gouvernance, bien que nécessaires, risquent de s'avérer insuffisants dès lors que l'on ne sait pas mettre en œuvre les principes de la décentralisation et les textes qui régissent la question à la matière semblent se contredire. C'est pourquoi les axes suivants devraient être de stricte application en vue de renforcer la légitimité des autorités locales:

- Appropriation du processus de la décentralisation par tous les acteurs;

²¹ Message officiel n°25/CAB/VPN/MININTERSEC/205/2019 DU 19.09 2019 du vice-premier ministre, ministre de l'intérieur

²²Exposé de motif de la LOI N° 082/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces

²³ Rapport de GRIP. Op. cit

- Participation de la population locale, donc une démocratie participative;
- Renforcement de la société civile comme structure intermédiaire.

La décentralisation se matérialise dans ce cas par l'apparition d'organisation de type nouveau, essentiellement la participation populaire à la vie économique, sociale, politique culturelle, ... dont l'une des conséquences serait l'émergence des véritables élites choisies par les populations elles-mêmes pour animer la vie de la collectivité. Elle permet de rapprocher les gouvernants des gouvernés, de promouvoir la participation locale, de mobiliser les ressources locales, de mieux coordonner les activités de développement, de rendre les gouvernants plus responsables et finalement de garantir la stabilité politique, sociale et économique d'un pays.

La décentralisation sert en définitive: à légitimer le pouvoir des autorités locales, à adapter les services locaux aux besoins et aspirations des populations des entités décentralisées, à désencombrer l'administration centrale par le fait que les décisions pour la solution des problèmes locaux sont prises par les autorités locales en temps réels.

4 CONCLUSION

Entre 2006 et 2019, la République Démocratique du Congo a connu des facteurs qui ont fait ombrage à la mise en œuvre effective de la décentralisation dont les impératifs de l'Etat-partis et l'imbroglie juridique justifient en grande partie ces péripéties de l'ineffectivité de la décentralisation.

L'article 126 de la loi 08/016 du 7 octobre 2008 renvoie au décret-loi n°082 du 02 juillet 1998 portant statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales qui est pourtant contraire à la constitution de la troisième République promulguée le 18 février 2006 qui est en vigueur.

Du fait que depuis plusieurs années maintenant les partis politiques constituent des structures de base ou des tremplins pour accéder à un poste de responsabilité, nous avons qualifié du coup la RDC, d'un Etat-partis, et par conséquent, les autorités des entités territoriales décentralisées qui sont censées être élues, sont malheureusement nommées. La non organisation des élections locales crée un problème de crise de légitimité des autorités des entités locales parce que n'étant pas l'émanation de la volonté populaire.

Comme si cela ne suffisait pas, dans certains cas le pouvoir hiérarchique interprète arbitrairement les lois qui régissent l'organisation et le fonctionnement des entités territoriales, tantôt c'est le gouverneur qui nomme les bourgmestres, tantôt c'est le ministre des affaires intérieures qui remet en question la compétence de gestion des ressources humaines reconnue aux entités régionalisées que sont les provinces. Ceci étant, la décentralisation suppose donc:

- l'existence des affaires régionales ou locales qui soient déterminées par la loi comme étant propres aux entités de bases;
- Que les autorités locales des entités territoriales décentralisées soient élues par les populations locales elles-mêmes;
- Que les autorités locales se voient reconnaître un certain pouvoir de décision en vertu duquel les autorités centrales ne peuvent leur donner des ordres ni reformer leurs décisions ni se substituer à eux.

La réussite de ces critères implique des principes suivant:

- a. La personnalité juridique,
- b. La libre administration,
- c. L'autonomie de gestion, et
- d. La tutelle administrative.

Pour ce faire, les autorités doivent comprendre que les élections locales ne sont pas une faveur mais plutôt un droit garanti par la constitution et par ricochet constitue un moyen sûr pour légitimer le pouvoir des autorités locales.

REFERENCES

- [1] Asipate SIKITIKO, introduction à la science politique, RI/UNILU, inédite.
- [2] CICERON, méthode scientifique, paris, mouton, 1971.
- [3] Ch. DEBBASCH, institutions et droit administratif, T1: Les structures administratives, PUF, collection THEMIS, paris, 1982.
- [4] L. FAVOUREU, droit constitutionnel, éd. Dollaz, paris, 1998.
- [5] Loi N°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec les provinces.
- [6] Loi N°082/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration de provinces.
- [7] Loi N°13/008 du 22 janvier 2013 modifiant et complétant la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration de provinces.
- [8] Mbaya KABAMBA, droit administratif, SPA/UNILU, inédit.
- [9] Message officiel N°25/CAB/VPN/MININTERSEC/205/2019 DU 19.09.2019 du vice-premier ministre, ministre de l'intérieur.
- [10] Mulumbati NGASHA, introduction à la science politique, éd. Africa, Lubumbashi, 1977.
- [11] P. VIALLE, droit constitutionnel et science politique, paris, Hermès, 1998.
- [12] Programme de sensibilisation et de formation à la décentralisation en RDC organisé sous le haut patronage du ministre de l'intérieur, de la sécurité, des affaires coutumières et de décentralisation. Mis en œuvre par CEPAC de l'université de Liège en partenariat avec la CTAD en 2013.
- [13] Rapport de GRIP sur la décentralisation, 2008.
- [14] Robert MICHELS, cité par Mulumbati NGASHA, sociologie politique, éd. Africa, Lubumbashi, 1988.
- [15] Shabani MORISHO et all, Etat-partis et gouvernance politique en République Démocratique du Congo, in IJIAS, n°3 Feb. 2022, pp. 482-491.
- [16] Vunduawe TE PEMAKO, dynamique et décentralisation territoriale en RDC, in Congo-Africa, n°432, février, 2009.
- [17] Vunduawe TE PEMAKO, Qu'est-ce que la décentralisation administrative ?, in cahier du potentiel, vol 01/12/2001 février 2003.
- [18] <http://www.radiokapi.net/>