

De la question de la libre administration des provinces par le pouvoir central en droit Congolais

[The question of the free administration of the provinces by the central power in Congolese law]

Jean-Pierre Manga Elongo¹ and Christelle Kyalenga Katsuva²

¹Professeur, Département de droit public, Faculté de droit, Université de Kindu, RD Congo

²Assistante, Département de droit Public, Faculté de droit, Université d'Ikela, RD Congo

Copyright © 2021 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 constitution of February 18, 2006 organizes the territorial institutions of the DRC by distinguishing between political regions, decentralized entities and deconcentrated entities. The unitary form of the State is affirmed in the functioning of the institutions because all refer to the same and only Constitution which in its article 1 provides: the DRC is a State of law, independent, sovereign, united and indivisible, social, democratic and secular. The DRC is made up of the city of Kinshasa and 25 provinces with legal personality. As said above, the constitution of February 18, 2006 establishes the free administration of provinces and ETDs, their competences and the autonomous management of their resources. The Congolese experience is particularly rich in lessons in terms of management and territorial planning, it is characterized by two aspects; the multiplicity of changes sometimes due to certain contradictions between the different texts and the gap between the texts and the implementation of Decentralization. The main challenge for the central government is to succeed in implementing decentralization, the principles of free administration of provinces according to the vision of the current Constitution aimed at the development of a unitary and highly decentralized State, while ensuring the unity of the country and national cohesion. This is how we have some challenges, in particular the transfer of skills and resources according to a progressive approach with a view to deepening the constitutional provisions on the sharing of resources (human, technical and financial) and of powers between the different levels of communities, the financing of decentralization within the framework of a set of instruments combining local taxation, the retrocession system and the national equalization mechanism for investments aimed at ensuring egalitarian development between the provinces and ETDs. In terms of challenges we can cite in particular for the success of decentralization: the appropriation of decentralization by the actors and the population; the maintenance of peace and security; political will; the involvement of all; the existence of a common vision; national solidarity; progressiveness in the process; good local governance; the financing of decentralization; building the capacities of the various actors and representatives; the organization of provincial, urban, municipal and local elections.

Mots-clefs; libre, administration, province, pouvoir, droit, Congo.

RESUME: La constitution du 18 Février 2006 organise les institutions territoriales de la RDC en faisant la distinction entre les régions politiques, les entités décentralisées et les entités déconcentrées. La forme unitaire de l'Etat est affirmée dans le fonctionnement des institutions car toutes se réfèrent à la même et seule Constitution qui en son article 1er dispose: la RDC est un Etat de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, sociale, démocratique et laïc. La RDC est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique.

Comme dit ci-haut, la constitution du 18 Février 2006 consacre la libre administration des provinces et des ETD, de leurs compétences et la gestion autonome de leurs ressources. L'expérience congolaise est particulièrement riche d'enseignement en matière de mode de gestion et aménagement territorial, elle est caractérisée par deux aspects; la multiplicité des

changements dus parfois à certaines contradictions entre les différents textes et l'écart entre les textes et la mise en œuvre de la Décentralisation.

Le principal défi pour le gouvernement central est de parvenir à mettre en œuvre la décentralisation, les principes de libre administration de provinces selon la vision de l'actuelle Constitution visant le développement d'un Etat unitaire et fortement décentralisé, tout en veillant sur l'unité du pays et à la cohésion nationale. C'est ainsi que nous avons quelques enjeux notamment les transferts de compétences et des ressources selon une démarche de progressivité en vue d'approfondir les dispositions constitutionnelles sur les partages des ressources (humaine, technique et financière) et des pouvoirs entre les différents niveaux des collectivités, le financement de la décentralisation dans le cadre d'un ensemble d'instruments combinant la fiscalité locale, le système de rétrocession et le mécanisme national de péréquation pour les investissements visant à assurer un développement égalitaire entre les provinces et les ETD. En termes de défis nous pouvons citer notamment pour la réussite de la décentralisation: l'appropriation de la décentralisation par les acteurs et la population; le maintien de la paix et de la sécurité; la volonté politique; l'implication de tous; l'existence d'une vision commune; la solidarité nationale; la progressivité dans la démarche; la bonne gouvernance locale; le financement de la décentralisation; le renforcement des capacités des différents acteurs et mandataires; l'organisation des élections provinciales, urbaines, municipales et locales.

KEYWORDS: free, administration, province, power, right, Congo.

1 INTRODUCTION

La constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant modification de certains articles de la constitution, 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, que sont les villes, les communes, les secteurs et les chefferies ainsi que d'autres circonscriptions administratives¹.

Cette même constitution en son article 123 al 1 a consacré la décentralisation dans notre pays la RDC en instituant la libre administration de provinces et ETD de leurs compétences et ressources. Cela avait pour conséquence, à l'administration décentralisée².

La complexité des règles et mécanismes de fonctionnement entre le pouvoir central et la province d'une part et entre les institutions provinciales de l'autre a rendu indispensable l'élaboration d'une loi fixant les principes fondamentaux devant régir la libre administration de la province ainsi que, l'autonomie de gestion de ses ressources humaines, économiques, financières et techniques.

En application des dispositions constitutionnelles, le législateur a aussi édicté la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

Les provinces et les Entités Territoriales Décentralisées jouissent par conséquent de l'autonomie, laquelle autonomie prend généralement deux formes cumulatives dans la décentralisation: l'autonomie organique et l'autonomie financière³.

Toutefois, cela n'a pas toujours été le cas dans la pratique où nous constatons un écart entre les prescrits légaux et la réalité caractérisée par une application obsolète des dispositions légales. Eu égard à ce qui précède, nous nous posons les questions suivantes: Pouvons-nous en ce jour dire que la loi sur la libre administration est-elle respectée? Quelle est la solution envisagée en cas de conflit de compétence entre les provinces et le pouvoir central? Notre propos s'articulera sur deux grands points: le premier portera sur l'Etat face à l'éventualité de la décentralisation et le second examinera la libre administration des provinces: Défis et perspectives. Ainsi tels sont les points essentiels de cet article qui seront développés dans les lignes suivantes.

¹ Glaser E, « Principe de la libre administration des collectivités territoriales », Revue Lamy des collectivités territoriales, n°1, avril 2015, p.13

² Article 123 de la constitution 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011

³ Philip LOIC et all. *Le dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, Paris, Ed. Economica, 1991, p805.

2 L'ÉTAT FACE A L'ÉVENTUALITÉ DE LA DÉCENTRALISATION

Dans point, il sera question de donner les notions essentielles sur la décentralisation et de dire un mot sur la décentralisation et le pouvoir de tutelle tout en présentant éventualités de la décentralisation.

2.1 LA DÉCENTRALISATION

La définition de la décentralisation varie selon les points de vue adoptés par les auteurs. Cependant, elle contient des éléments substantiels sans lesquels on ne peut pas parler de la décentralisation. Il s'agit de la personnalité juridique et de l'autonomie.

Selon Meya Ngemba⁴, « une décentralisation que nous le sachions, confère aux entités territoriales décentralisées des prérogatives pour mieux s'organiser et mieux se gérer en vue du bien-être des administrés ».

La décentralisation peut se définir comme un système d'administration consistant à permettre à une collectivité territoriale (décentralisation territoriale) ou à un (service, décentralisation technique) de s'administrer eux-mêmes sous le contrôle de l'Etat en les optant de personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources⁵.

Dans la décentralisation technique, ou par service, ou encore fonctionnelle on crée les entreprises publiques, les Etablissements publics et autres régies personnalisées⁶.

Pour André Bola, la décentralisation est un mode d'administration où l'Etat crée des personnes morales publiques ou techniques distinctes de lui et auxquelles, il confie le pouvoir de décision sur tout ou partie des affaires qui le concernent⁷.

2.2 ÉLÉMENTS DE LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation se caractérise par l'existence d'organes locaux ou spéciaux dont la compétence personnelle ne s'applique qu'à une partie des ressortissants de l'Etat et dont le trait essentiel est une certaine autonomie.

Cette autonomie se matérialise par la réunion des éléments ci-après⁸:

La reconnaissance de la personnalité juridique aux collectivités locales;

- L'élection des autorités locales: c'est l'autonomie organique;
- La détention par les autorités locales d'un pouvoir de décision pour la gestion des affaires locales;
- L'existence d'un budget spécifique (autonomie financière ou budgétaire) financé par des ressources propres;
- L'exercice par le pouvoir central sur les autorités locales d'un contrôle de tutelle sur la façon dont elles exercent leurs compétences.

2.3 TYPES DE DÉCENTRALISATION

Selon les auteurs, ils précisent que la décentralisation peut se présenter sous deux aspects différents: La décentralisation territoriale (a) et la décentralisation technique (b).

⁴MEYA NGEMBA, A., « *De la qualité d'une société d'économie mixte des collectivités publiques locales pour un développement national durable à tous d'un management pour une territoriale de développement en RD. Congo* », Mémoire DEA en Sciences Politiques et Administratives, FSSAP, UNIKIN, 2007-2008, pp.20-36.

⁵ GUILLIEN R. et VINCENT J., *Lexique des termes juridiques*, 13^{ème} éd., Paris, DALLOZ, 2001, p.117

⁶ Idem

⁷BOLA, A., cité par NSAMAN-o-LUTU, *Etude des cas dans l'administration publique*, cours de G3 SPA, UNIKIN,

⁸ MANGA ELONGO J.P ; *Droit constitutionnel : théories générales*, cours inédit, G1 Droit, FD, université du CEPROMAD, 2019- 2020, p.24.

2.3.1 LA DÉCENTRALISATION TERRITORIALE ET ADMINISTRATIVE

Elle est un procédé technique qui consiste à confier la gestion de l'ensemble des intérêts provinciaux et locaux à des autorités provinciales ou locales dotées, vis-à-vis du pouvoir central, de l'autonomie organique. Et ces autorités locales jouissent d'un pouvoir réel de décisions sur l'ensemble du territoire de l'entité concernée.

Sans être un critère de la décentralisation territoriale, l'élection des autorités au suffrage universel devrait en constituer un élément essentiel.

La décentralisation territoriale se reconnaît par trois critères fondamentaux: affaires locales, le contrôle de la légalité de leurs actes et les autorités locales.

2.3.2 LA DÉCENTRALISATION TECHNIQUE OU PAR SERVICE

Elle entraîne le transfert des attributions du pouvoir central à des personnes administratives spécifiques correspondant à des services décentralisés et qui n'ont pas forcément une assiette territoriale. Ce sont essentiellement les établissements publics qui réalisent l'application de ce procédé.

Pour DEBBASCH, l'on parle de la décentralisation technique lorsque la personnalité morale est conférée à un service déterminé, détaché de ce fait, de la masse des services de l'Etat⁹.

En RDC, la décentralisation fonctionnelle ou technique est appliquée aux établissements publics (universités, écoles) et aux entreprises publiques.

2.3.3 DÉCENTRALISATION ET POUVOIR DE TUTELLE

A la différence de la tutelle organisée en droit civil où le tuteur agit en lieu et place du mineur, la tutelle administrative n'est pas une béquille mais un frein car elle intervient entre deux personnes morales de droit public qui jouissent chacune d'une indépendance d'action. La tutelle administrative est néanmoins un frein dans la mesure où la personne morale ou l'ETAT qui se dessaisit d'une partie de ses compétences au profit de la personne morale décentralisée garde malgré tout un pouvoir de surveillance, un pouvoir de contrôle qui lui permet d'arrêter les abus éventuels, pouvant découler de l'action des personnes décentralisées le pouvoir de tutelle constitue alors un frein aux mauvaises décisions de l'autorité sous tutelle. Il est de principe en droit administratif que la tutelle ne se p

Resume pas, elle ne s'improvise pas, la tutelle doit nécessairement être prévue par le texte qui organise la décentralisation, on dit alors « qu'il n'y a pas de tutelle sans texte »¹⁰.

2.3.3.1 LES ATTRIBUTS DU POUVOIR DE TUTELLE

Le pouvoir de tutelle est principalement un pouvoir de contrôle lequel peut intervenir « A Priori » ou « A POSTERIORI » c'est-à-dire que l'autorité de tutelle peut freiner, arrêter l'action de l'autorité sous tutelle soit avant la décision, soit après la décision de l'autorité décentralisée mais, avant son exécution.

2.3.3.1.1 LE CONTRÔLE « A PRIORI »

Celui-ci intervient avant la prise de la décision et il comporte un seul attribut; le pouvoir d'autorisation, ce pouvoir permet à l'autorité de tutelle d'autoriser ou de ne pas autoriser à l'autorité sous tutelle de prendre une décision dans une matière déterminée à l'avance par le texte organisé le pouvoir de tutelle. C'est pourquoi l'une des dispositions de la loi organique sur le contrôle « A PRIORI » Article 97 de la loi 015 du 07 octobre 2008 sur les entités décentralisées dispose à titre d'exemple: les actes suivants:

⁹ DEBBASCH C. *sciences administratives*, paris- DALLOZ, 5^{ème} éd. P.67.

¹⁰YUMA BIABA L., *Manuel de Droit Administratif général*, Kinshasa, CEDI, 2012, pp.77-78.

- L'élaboration de l'avant-projet de budget afin de valider la comptabilité avec les hypothèses macro-économiques retenues dans les prévisions du budget national; Les projections de recette et la prise en compte des dépenses obligatoires;
- La création des taxes et émission d'emprunt conformément à la loi sur la nomenclature des taxes et la loi financière;
- La création d'entreprises industrielles et commerciales la prise de participation dans toutes les entreprises;
- L'exécution de travaux sur les dépenses d'investissement du budget de l'Etat comme maître d'ouvrage délégué;
- Les actes et les actions pouvant entraîner de relations structurées avec les Etats étrangers, les entités territoriales d'Etat étranger, quelle qu'en soit la forme;
- La décision de recours à la procédure de gré à gré, par dérogation aux règles de seuil et de volume des marchés normalement soumis aux procédures d'appel d'offres, dans le respect de la loi portant code des marchés publics concernant le contrôle, l'autorité de la tutelle dispose d'un de loi de vingt jours à compter dès la réception du projet d'acte concerné pour faire connaître ses avis passé ce délai, le projet d'acte est soumis à la délibération pour décision, la décision négative de l'autorité de tutelle doit être motivée.

2.3.3.1.2 LE CONTRÔLE « A POSTERIORI »

Celui-ci intervient après la prise des décisions par l'autorité sous tutelle, dans les matières relevant de sa compétence, mais l'exécution de décision prise ne pourra intervenir qu'après approbation par l'autorité de tutelle. La loi 015 du 7 octobre sur la décentralisation territoriale a malheureusement institué une tutelle générale sur les matières relevant du contrôle « a Posteriori » de telle sorte que tous les actes « non soumis au contrôle A Priori sont d'office soumis au contrôle A posteriori ».

Ainsi, aucun acte des autorités décentralisées ne peut échapper au contrôle soit a priori soit A posteriori de l'autorité de tutelle. Le contrôle a posteriori porte principalement sur:

- Le pouvoir d'approbation;
- Le pouvoir d'opposition et
- Le pouvoir d'annulation

2.3.4 LES AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DE LA DÉCENTRALISATION

2.3.4.1 AVANTAGES

La décentralisation est un facteur de développement de l'esprit civique et public car elle associe à la gestion de la chose publique la masse de citoyens, qui s'intéressent plus spécialement aux problèmes de l'administration locale qui les touchent plus directement que les questions d'intérêt général¹¹. Elle est dans la ligne de la tradition car:

- Elle permet une meilleure adaptation de services provinciaux et communaux aux aspirations provinciales et locales à être plus efficace;
- Elle favorise le développement de l'esprit public et la formation politique des citoyens;
- Souplesse plus de la gestion administrative, peut se rapprocher de la gestion privée.
- C'est le facteur qui favorise le développement des ETD.

2.3.4.2 LES INCONVÉNIENTS

La décentralisation a aussi ses faiblesses que nous allons tenter de faire ressortir ici: - Risque d'éclatement qui est réel, dans le contexte d'Etat qui se recherche à l'instar de nombreux de nos Etats africains, tous d'accord nous devons savoir que cette question mérite d'être traitée avec beaucoup de prudence; - Dépenses parfois superflues, gaspillage de moyen, tendance à faire prévaloir les intérêts locaux sur les intérêts nationaux; - Manque parfois de compétences techniques et d'expériences de la part des autorités locales, difficulté plus grande pour moderniser des structures primées; - Aboutissement facile au fédéralisme, pour le cas échéant à la sécession ou indépendance (le cas du sud Soudan).

¹¹ SAWADOGO ROAGO A., *L'Etat en Afrique face à la décentralisation chaussure sur la tête*, Paris, Karthala 2001, p.235.

2.3.5 LES ÉVENTUALITÉS DE LA DÉCENTRALISATION

2.3.5.1 OBSTACLES DU NON-RESPECT DES TEXTES

Les pays africains, dans leur grande majorité, restent confrontés au problème de respect des textes: falsifications, violations, applications sélectives font partie de leur lot commun. La République Démocratique du Congo, notre pays, ne se fait pas exception à la règle¹².

Les articles 3 et de 195 à 206 de la constitution qui consacrent en principe le fédéralisme que le Professeur VUNDWAVE qualifie de régionalisme politique, ces articles déterminent les institutions de Provinces et repartissent les compétences entre elles et le Pouvoir central.

2.3.5.2 LE REFUS DU TRANSFERT DES COMPÉTENCES

L'article 204 de la Constitution donne aux provinces une compétence exclusive dans plus d'une vingtaine de secteurs aussi importants que: l'enseignement primaire, secondaire et professionnel; l'organisation des soins de santé primaire; l'élaboration des programmes agricoles et forestiers et leur exécution; l'habitat urbain et rural, la voirie et les équipements collectifs provinciaux; l'exploitation des sources d'énergie et la production de l'eau pour les besoins de la province.

2.3.5.3 LES ATTEINTES À LA CONSTITUTION

Dans l'esprit de tous les responsables nationaux ou étrangers qui ont accompagné de 2003 à 2006 la longue Transition congolaise, le premier mandat présidentiel et la première législature devaient permettre de « poser les bases d'un nouvel ordre politique démocratique en RDC¹³ » et de voir, enfin, les institutions politiques du pays animées par des responsables élus.

Marqué dès son origine par les violentes répressions menées contre les adeptes du BDK¹⁴ à l'ex Bas-Congo (Kongo- Central) en janvier 2007 et contre le dernier carré des partisans de J.-P Bemba, dans la capitale, au mois de mars, le pouvoir du président Joseph Kabila s'est surtout, par la suite, distingué par la traque ou la corruption des opposants et un certain mépris pour la Constitution. L'affaire de la Cour Constitutionnelle qui dure depuis bientôt deux ans en offre le plus parlant exemple.

S'agissant des articles 157 et suivants de la Constitution relatifs à la création de la Cour Constitutionnelle, institution centrale du pouvoir judiciaire, mais aussi rouage essentiel à l'équilibre entre les pouvoirs, le Président va, en effet, faire la preuve de son obstination à s'opposer à une disposition constitutionnelle qu'il juge de nature à fragiliser son pouvoir et à affaiblir ses prérogatives. Chargé du contrôle de la constitutionnalité des lois (a.160), juge du contentieux des élections présidentielles et législatives (a.161) et juge pénal du Président et du Premier Ministre (a.163), la Cour Constitutionnelle doit, conformément à l'article 169, faire l'objet d'une loi organique pour son organisation et son fonctionnement. Cette loi a été adoptée à deux reprises par les parlementaires sans que le Président ne se sente l'obligation de la promulguer, malgré les dispositions de l'article 140¹⁵.

2.3.5.3.1 ILLÉGITIMITÉ DES INSTITUTIONS ET ÉLASTICITÉ DES MANDATS

On assiste, particulièrement depuis les élections de novembre 2011, à un processus inquiétant d'affaiblissement et de délégitimisations des Institutions politiques congolaises. Les multiples fraudes¹⁶ qui ont entaché les élections présidentielles et législatives ont installé à la Présidence un Chef d'État qui a beaucoup de mal à se faire respecter par ses pairs africains et au Palais du Peuple, une Assemblée Nationale improbable, au sein de laquelle 45 partis sont représentés par un seul député, 74 partis par moins de 5 et ou le parti présidentiel, PPRD, dispose de 62 sièges sur 500 soit 12 % de la représentation nationale.

¹² VUNDUAWA TE PEMAKO op.cit

¹³ Formule consacrée utilisée dans l'Accord Global et Inclusif signé en Afrique du Sud et mettant fin à la guerre.

¹⁴ Bundu dia Kongo, mouvement politico-religieux fortement implanté au Bas-Congo ainsi que dans les zones limitrophes de l'Angola et du Congo Brazzaville.

¹⁵ L'alinéa 2 de l'article 140 de la Constitution indique qu'« à défaut de promulgation de la loi par le Président dans les délais constitutionnels, la promulgation est de droit ».

¹⁶ Cf. Communiqué du Carter Center: DRC Presidential Election Result Lack Credibility, 10 décembre 2011. Rapport de la Mission d'observation électorale de l'Union européenne, www.moeue-rdc.eu

La création par les ténors de la Majorité d'innombrables micro-partis politiques afin de bénéficier des avantages du mode de scrutin et les querelles internes consécutives à des invalidations « surprises » par la CSJ, ont créé une Chambre inconsistante et incapable d'exercer ses fonctions de contrôle de l'exécutif et de contrepoids institutionnel.

3 LA LIBRE ADMINISTRATION DES PROVINCES: DEFIS ET PERSPECTIVE

L'organisation territoriale de la République Démocratique du Congo a connu une réforme importante à la suite des options retenues dans la nouvelle constitution du 18 Février 2006. Sous ce point, nous examinons tour à tour, les principes constitutionnels de la libre administration des provinces de la RDC (a), les mécanismes de collaboration entre le pouvoir central et les provinces (b), le défis et enjeux de la mise en œuvre de l'effectivité du principe de libre administration des provinces (c) et la présentation de la Province du Kongo Central.

3.1 LES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS

La constitution du 18 Février 2006 organise les institutions territoriales de la RDC en faisant la distinction entre les régions politiques, les entités décentralisées et les entités déconcentrées. La forme unitaire de l'Etat est affirmée dans le fonctionnement des institutions car toutes se réfèrent à la même et seule Constitution qui en son article 1er dispose; la RDC est un Etat de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, sociale, démocratique et laïc¹⁷. La RDC est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique.

Les conflits de compétence entre l'Etat et les provinces relèvent de la compétence de la cour constitutionnelle (Art 161 de la constitution dans son Al 3). Dans les métiers qui relèvent de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces, tout édit provincial incompatible avec les lois et règlements d'exécution nationaux est nul et abrogé de plein droit, dans la mesure où il y a incompatibilité, la législation nationale prime sur l'édit provincial¹⁸.

3.1.1 CADRE LÉGAL

Le processus s'est poursuivi par l'adoption par le parlement et la promulgation par le Président de la République des sept lois de mise en œuvre des dispositions constitutionnelles relatives à la décentralisation. Il s'agit des lois suivantes:

- 1) La loi n° 08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces;
- 2) La loi organique n° 08/015 du 7 octobre 2008, portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de province;
- 3) La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces;
- 4) La loi organique n° 10/11 du 18 mai 2010, portant fixation des subdivisions à l'intérieur des provinces;
- 5) La loi n° 010/010 du 27 août relative au code des marchés publics;
- 6) La loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques;
- 7) L'ordonnance-loi n° 009/2012 du 21 septembre 2012 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que leurs modalités de répartition.

3.2 DES MÉCANISMES DE COLLABORATION ENTRE LE POUVOIR CENTRAL ET LES PROVINCES.

Dans cette section, nous nous efforcerons à faire un exposé prospectif sur les mécanismes de collaboration entre les autorités administratives centrales et celles provinciales et dégager certains défis à relever et obstacles au processus de la libre administration.

¹⁷ Article 1 de la constitution de 2006

¹⁸ LOBHO LWA DJUGU DJUGU, *société et politique en Afrique*, presses universitaire du Zaïre, 2003,p.55

3.2.1 DES MÉCANISMES DE COLLABORATION

3.2.1.1 ENTRE LE GOUVERNEMENT CENTRAL ET LES PROVINCES.

La constitution du 18/02/2006 a prévu dans certaines de ses dispositions (articles 202, 203 et 204) les mécanismes de collaboration entre les autorités administratives centrales et provinciales en ce sens qu'elle a mis en exergue les matières à traiter par les autorités centrales exclusivement; par les autorités provinciales exclusivement et les matières susceptibles de collaboration ou des matières à concurrence partagée.

Cette répartition des matières est faite en vue d'éviter tout risque de télescopage, de chevauchement et de conflit de compétence. Ainsi, en décidant la répartition des matières, le législateur congolais a voulu placer des garde-fous afin de ne pas permettre l'empiètement des compétences.

L'article 95 confère le pouvoir de tutelle au Gouverneur de province par un contrôle a priori et a posteriori. L'article 205 empêche le Parlement national de légiférer dans le domaine de compétences exclusives des Provinces sauf l'Edit d'habilitation 7 collaboration que de représentativité. Car cette dernière exige de compte à rendre au mandant et en cas déviation celui-ci peut prendre de sanctions qui s'imposent. L'article 123 de la constitution, considéré comme le fondement de la loi sur la libre administration, n'a pas consacré une quelconque relation de prééminence entre le gouvernement central et les provinces, car la constitution n'a pas prévu une relation hiérarchique qui pouvait exister entre les deux centres autonomes d'impulsion distinctifs¹⁹.

3.2.1.2 ENTRE LA PROVINCE ET LES ENTITÉS TERRITORIALES DÉCENTRALISÉES.

Conformément à l'art. 3 al. 2 de la constitution du 18/02/2006, seuls la ville, la commune, le secteur et la chefferie constituent des ETD.

Ainsi, le maire, le bourgmestre et le chef de secteur ou de chefferie sont à la fois des autorités exécutives locales et représentants, et du gouvernement central et du gouvernement provincial dans leur juridiction respective. Ils coordonnent la bonne marche de l'administration de chacune de leurs juridictions et sont responsables du bon fonctionnement des services (centraux et provinciaux) dans leurs entités.

3.2.1.3 LES MATIÈRES DE LA COMPÉTENCE EXCLUSIVE DES PROVINCES.

Au nombre de 29, ces matières sont reprises dans la constitution, spécialement en son article 204.

Bien que le législateur ait utilisé le terme « exclusive », nous trouvons que la collaboration entre la province et le pouvoir central est quasi-obligatoire dans certaines matières vue leur importance, et notamment du fait qu'elles renvoient soit à la législation nationale, soit parce qu'elles postulent une politique d'ensemble pour promouvoir l'intérêt national et éviter les disparités et les contradictions entre les actions et législations de diverses provinces.

3.2.1.4 LES MATIÈRES DE LA COMPÉTENCE CONCURRENTTE DU POUVOIR CENTRAL ET DES PROVINCES

Pour le domaine de la compétence concurrente, le législateur congolais a prévu 25 matières dont la compétence est partagée entre le pouvoir central et les provinces. Il faudra noter qu'en ces matières, la loi nationale prime sur les édits provinciaux.

En principe, toutes ces matières doivent faire l'objet de collaboration entre le pouvoir central et les provinces mais nous allons citer ici les domaines qui nous semblent les plus importants et qui postulent une collaboration plus proche du fait de certaines spécificités.

¹⁹ Article 123 de la constitution de 123

3.2.1.5 LA RÉOLUTION DES CONFLITS DE CHEVAUCHEMENT.

3.2.1.5.1 LA RÉOLUTION DES CONFLITS ENTRE LES SERVICES NATIONAUX ET PROVINCIAUX

En évoquant la résolution des conflits de chevauchement entre les différents services, le problème est de savoir comment sera résolu les conflits qui naîtraient des actes contradictoires des services administratifs centraux et ceux de la province.

Pour ce qui est de l'interprétation de la constitution, notamment quant à la répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces, il est vrai qu'il sera fait recours au juge constitutionnel dans le cadre du contentieux conformément à l'art. 161 al. 3 de la constitution.

Mais est-il qu'en cas d'une crise permanente entre les autorités centrales et provinciales, le pouvoir central peut reformer ou se substituer au pouvoir du gouverneur de province.

3.2.1.5.2 LA RÉOLUTION DES CONFLITS ENTRE LA PROVINCE ET LES ETD.

En cas de conflit de compétence entre les autorités provinciales et celles des ETD, il sera fait recours au juge administratif et cela dans les cours et tribunaux siégeant en province.

S'il y a persistance du conflit, il pourrait alors y avoir la possibilité de faire un recours hiérarchique devant le ministère national ayant dans ses attributions les affaires intérieures et d'autre part, on pourra faire le recours juridictionnel devant la cour administrative d'appel de son ressort, avec possibilité d'appel devant le conseil d'Etat qui statuera en deuxième et dernier ressort.

3.3 DÉFIS ET ENJEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'EFFECTIVITÉ DU PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES PROVINCES

3.3.1 DÉFIS ET ENJEUX

Comme dit ci-haut, la constitution du 18 Février 2006 consacre la libre administration des provinces et des ETD, de leurs compétences et la gestion autonome de leurs ressources. L'expérience congolaise est particulièrement riche d'enseignement en matière de mode de gestion et aménagement territorial, elle est caractérisée par deux aspects; la multiplicité des changements dus parfois à certaines contradictions entre les différents textes et l'écart entre les textes et la mise en œuvre de la Décentralisation.

Le principal défi pour le gouvernement central est de parvenir à mettre en œuvre la décentralisation, les principes de libre administration de provinces selon la vision de l'actuelle Constitution visant le développement d'un Etat unitaire et fortement décentralisé, tout en veillant sur l'unité du pays et à la cohésion nationale.

Ainsi dans le cadre de sa nouvelle politique de la décentralisation en RDC, nous allons relever certains défis majeurs parmi tant d'autres qui existent pour la réussite du processus de la libre administration des provinces en cours, entre autre nous citons:

- Les transferts de compétences et des ressources selon une démarche de progressivité en vue d'approfondir les dispositions constitutionnelles sur les partages des ressources (humaine, technique et financière) et des pouvoirs entre les différents niveaux des collectivités.
- Le financement de la décentralisation dans le cadre d'un ensemble d'instruments combinant la fiscalité locale, le système de rétrocession et le mécanisme national de péréquation pour les investissements visant à assurer un développement égalitaire entre les provinces et les ETD.
- Le renforcement des capacités des administrations des provinces et des ETD afin de les aider à bien répondre à leur mission légitime qui est celle du développement du milieu local.
- La loi sur les finances publiques (art 122 al. 3 de la constitution)
- La loi sur la nomenclature de l'autre recette locale et la modalité de leur répartition (art 175 de la constitution)
- La loi organique fixant la caisse nationale de péréquation (art 181 de la constitution)
- La loi organique fixant l'organisation et fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des ETD (art 194 de la constitution)
- La loi sur la fonction publique nationale, provinciale et locale
- La loi partant code de passation des marchés publics.

Ces défis et enjeux restent souvent sur textes et passent comme problèmes majeures pour la mise en œuvre effective du principe de la libre administration des nouvelles provinces et des ETD comme indiqué dans la constitution du 18 février 2006.

Cela requière une bonne gouvernance pour un développement local. En effet, la gouvernance joue un rôle prépondérant dans les dynamiques du développement local. La gouvernance donne la possibilité d'améliorer le bien-être des communautés locales, rassure une gestion des affaires publiques de façon efficiente, efficace et rationnelle.

1. Favoriser le processus de gouvernance et autonomie politique et financière.

Le processus de gouvernance allant vers une autonomie politique et financière des autorités locales se trouve un horizon incontournable du point de vue politique, économique, social et environnemental. Mais il reste à constater que les politiques de décentralisation et leurs multiples déclinaisons, sont encore en phase de construction.

a) Gouvernance Administrative:

Ce type de gouvernance implique le respect de 5 critères suivants:

- Réforme de l'administration publique
- Réforme du système judiciaire
- Lutte contre la corruption
- Lutte contre le blanchiment des capitaux
- Renforcement des capacités humaines et institutionnelles.

b) Gouvernance politique a pour rôle:

- De permettre aux populations de participer à la vie publique et à l'élaboration des politiques de développement dans les domaines qui les concernent.
- Décharger le gouvernement central des tâches d'exécution pour se concentrer sur la définition des grandes orientations.
- Rapprocher l'administration des administrés.

c) Gouvernance économique

Elle aide à:

- Améliorer les capacités de mobilisation des recettes à travers la modernisation des instruments fiscaux ainsi que des administrations fiscales.
- Améliorer la qualité et la composition des dépenses;
- Renforcer la gestion de la masse salariale et de la fonction publique
- Rehausser la transparence des opérations de l'Etat
- Faire une bonne exécution et transparence budgétaire.

I. LES DÉFIS POUR LA RÉUSSITE DE LA DÉCENTRALISATION

Les principaux défis pour la réussite de la décentralisation en RDC sont les suivants: l'appropriation de la décentralisation par les acteurs et la population; le maintien de la paix et de la sécurité; la volonté politique; l'implication de tous; l'existence d'une vision commune; la solidarité nationale; la progressivité dans la démarche; la bonne gouvernance locale; le financement de la décentralisation; le renforcement des capacités des différents acteurs et mandataires; l'organisation des élections provinciales, urbaines, municipales et locales.

Les axes stratégiques de la mise en œuvre du cadre stratégique de la décentralisation sont:

- 1) L'appropriation effective du processus de décentralisation;
- 2) Les modalités de transfert des compétences et des ressources correspondantes aux compétences transférées;
- 3) Le renforcement des capacités;
- 4) Le développement des outils de planification;
- 5) L'harmonisation de la décentralisation et la déconcentration;
- 6) La coordination entre l'Etat central et les provinces;
- 7) Le financement de la décentralisation.

4 CONCLUSION

Cet article ainsi fini a eu pour objectif de démontrer les enjeux et défis que rencontrent la libre administration des provinces par le pouvoir central: cas de Congo Central. En entreprenant cet article, nos préoccupations étaient de savoir: Pouvons-nous en ce jour dire que la loi sur la libre administration est- elle respectée Quelle est la solution envisagée en cas de conflit de compétence entre les provinces et le pouvoir central ? Face à ses préoccupations fondant l'assurance au problème de cet article, nous avons démontré que: La loi sur la libre administration des provinces serait respectée en ce jour; et En cas de conflit de compétence entre les provinces et le pouvoir central la cour constitutionnelle serait compétente de donner solution.

En définitif, après analyse, nous infirmons la première hypothèse dans le sens que les enquêtes menées prouvent à suffisance qu'à pratique la loi de la libre administration de provinces n'est pas respectée par le pouvoir central car il y a toujours le contrôle permanent.

La deuxième hypothèse est confirmée dans le sens que en cas de conflit de compétences entre le pouvoir central et les provinces la cour constitutionnelle est la seule juridiction compétente pour trancher ou donner solution.

Eu regard à ce qui précède nous suggérons ce qui suit:

- L'Etat favorise le processus de gouvernance et autonomie politique et financière, pour le développement des entités territoriale décentralisée.
- La réforme de l'administration publique
- La réforme du système judiciaire
- La lutte contre la corruption
- La lutte contre le blanchiment des capitaux dans les ETD
- Le renforcement des capacités humaines et institutionnelles.

REFERENCES

- [1] Constitution de la R.D.C du 18 février 2006 telle que modifier et complète par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision des certains articles de la constitution, In journal officiel, numéro spécial, 47e année de la République Démocratique du Congo du février 2006.
- [2] La loi n° 08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces;
- [3] La loi organique n° 08/015 du 7 octobre 2008, portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de province;
- [4] La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces;
- [5] La loi organique n° 10/11 du 18 mai 2010, portant fixation des subdivisions à l'intérieur des provinces;
- [6] La loi n° 010/010 du 27 août relative au code des marchés publics;
- [7] La loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques;
- [8] L'ordonnance-loi n° 009/2012 du 21 septembre 2012 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que leurs modalités de répartition.
- [9] DEBBASCH C, science *administrative*, Paris, éd. DALLOZ, 1989.
- [10] DEBBASCH C. *sciences administratives*, paris- DALLOZ, 5^{ème} éd.
- [11] Glaser E, « *Principe de la libre administration des collectivités territoriales* », Revue Lamy des collectivités territoriales, n°1, avril 2015.
- [12] GRAWITZ M., *Méthodes des sciences sociales*, 11^e édition, Dalloz, Paris, 2001.
- [13] GUILLIEN R. et VINCENT J., *lexique des termes juridiques* 13^{ème} éd., Paris, DALLOZ, 2001.
- [14] KAPOYO cité par GOFFAUX I., *Problématique de développement*. Ed, C.P.1986.
- [15] MUYER OYONG, *Impératif du développement et réforme de l'administration locale au Zaïre*, Kinshasa, éd. PUZ, 1986.
- [16] NGOMA BINDA, *Pour une démocratie fédéraliste au Zaïre*, Kinshasa, éd. IFEEP.
- [17] Odéric NYEMBO- Y-LUMBU, *la constitution de la troisième République est fédérale*, éditons universitaires Africaines, Kinshasa, 2009.
- [18] Philip LOIC et all. *Le dictionnaire encyclopédique des finances publiques*, Paris, Ed. Economica, 1991.
- [19] PINTO.R et GRAWITZ M, *Méthodes de recherche en sciences sociales*, éd. DALLOZ, Paris, 1971.
- [20] REZSHOHAZY, R. *Théorie et critiques des faits sociaux*, Bruxelles, la renaissance du livre, 1971.
- [21] RIVEROJ et WALINE J., *Droit administratif*, 18^{ème} éd. Paris, Dalloz, 2000.
- [22] SAWADOGO ROAGO A., *L'Etat en Afrique face à la décentralisation chaussure sur la tête*, Paris, Karthala 2001.

- [23] SCWARTEMBERG R., *Sociologie: élément de la science*, Paris, éd. Montchrestien, 1988.
- [24] VUNDUAWA-te-PEMAKO, « Administration publique, instrument du pouvoir public de l'Etat » in Cahier du Potentiel, Kinshasa, janvier-février 2003.
- [25] VUNDUAWA TE PEMAKO, « nouvelle organisation territoriale politique et administrative du zaïre »; zaïre Afrique n°166, juin Août 1993.
- [26] VUNDUAWA te PEMAKO, F., " Réflexion sur le régionalisme politique ou la nouvelle décentralisation territoriale dans la constitution du 18 février 2006: conditions du développement des bases de l'Etat", Revue de la faculté de droit, n° 5 (Droit et développement), Kinshasa, éditions de l'Université protestante au Congo.
- [27] VUNDUAWA-te-PEMAKO, *Les principes fondamentaux du régionalisme politique congolais*, énoncé par la constitution du 18/02/2002.
- [28] YUMA BIABA L., *Manuel de Droit Administratif général*, Kinshasa, CEDI, 2012.
- [29] YUMA BIABA L., *Manuel de Droit Administration Générale*, Kinshasa, CEDI, 2012 *Dictionnaire Décors*, sur www.memoireonline.com/Droit et Sciences Politiques/Droit public.
- [30] BOLA, A., cité par NSAMAN-o-LUTU, *Etude des cas dans l'administration publique*, cours de G3 SPA, UNIKIN.
- [31] BONGOY MPEKESA, *Théorie de l'économie des finances publiques*, 2ème Licence économie, FASCO, UNIKIN, 2002.
- [32] BROOKS, A., *Gestion des affaires publiques*, cité par N'KWIMI, cours de Droit administratif, G2 SPA, UNIKIN, inédit.
- [33] CHEVALIER, J., cité par KINGOMBE WA KINGOMBE, *Planification et développement*, cours de L2 Sociologie, UNIKIN, 2004-2005.
- [34] FAYOL, H., cité par NSAMAN-o-LUTU, *Théorie générale de management*, cours de G2 SPA, UNIKIN, 2004-2005, inédit.
- [35] GURVITCH, G., cité par MWENE BATENDE, *Sociologie générale*, cours de G1 Sociologie, UNIKIN, 2002-2003.
- [36] KASEREKA MBATANGWA, *La mise en œuvre de la politique de la décentralisation territoriale dans la province de la Tshopo, menace, opportunité, forces et faiblesse, opinions politico- administrative de Kisangani*, mémoire inédit, SPA, FSSAP, UNIKIS, 2009.
- [37] KASONGO, M., *Décentralisation administrative et gestion de finances publiques en RDC. Etude réalisée dans les communes de Lemba, Limete, Makala et Ngaba*, DES, UNIKIN, 2006-2007.
- [38] MANGA ELONGO J.P.; *Droit constitutionnel: théories générales*, cours inédit, G1 Droit, FD, université du CEPROMAD, 2019-2020.
- [39] MBARUSHIMAMA V., *Etat d'avancement de la politique de décentralisation de l'éducation en province de Kigali*, Mémoire, université nationale du Rwanda, 2004- 2005.
- [40] MEYA NGEMBA, A., « De la qualité d'une société d'économie mixte des collectivités publiques locales pour un développement national durable à tous d'un management pour une territoriale de développement en RD. Congo », Mémoire DEA en Sciences Politiques et Administratives, FSSAP, UNIKIN, 2007-2008.
- [41] MEYA NGEMBA, *Grand service public et marché public*, cours inédit G3 SPA, UNIKIN, 2012-2013.
- [42] MUSANGA J, *Analyse critique de la collaboration entre les organes exécutif et législatif provinciaux du Nord Kivu*, université libre des pays de grands lacs- 2009-2010.
- [43] Interview du Gouverneur du Kongo Central sur radio Okapi, le 15 octobre 2015.
- [44] Patrick Nzey, *la problématique du découpage territorial en RDC*, in patricknzeyover-blog.com.over-blog.com, du 23 Août 2014; consulté le 04 juillet 2020 à 15h.