

EPIGRAPHE

« Les organes politico-administratifs du Gouvernement central ne peuvent pas, à eux seuls, assurer l'accompagnement des tâches administratives en chaque point du territoire national. Les relais régionaux et locaux sont nécessaires à l'action de ces organes politico-administratifs. Cela implique donc une division du pays en plusieurs entités territoriales. Celles-ci doivent être de petites dimensions pour être bien gérées, afin de mieux développer le pays ».

Kanyinda Lusang

IN MEMORIAM

*A notre père biologique **KAKULE MASOMEKO Benoit***

*A notre oncle paternel **NZUKI Lambert***

*A notre cher mentor et maitre **KA MANA Godefroid***

*A notre cher ami et aîné **Anselme BABU***

Que la mort a arrachés brutalement, et d'une manière inopinée à notre affection très tôt. Que le Tout-Puissant Dieu les place dans les glorieux, entre les fleurs et surtout au paradis! Que la terre de nos ancêtres leur soit tendre, douce et surtout légère.

NZANZU MASOMEKO Hubert

DECLARATION

Numéro : 748

Je t'atteste que le travail portant sur « l'effectivité de la décentralisation en RD Congo sous la législation actuelle » est personnel et cite systématiquement toute source utilisée entre guillemets et ne comporte pas de plagiat.

NZANZU MASOMEKO Hubert

DEDICACE

A notre cher grand-père KABUYA Denis

A notre mère biologique KAVIRA Béatrice

A notre Oncle Jean Marie MASOMEKO

*A nos tantes Antoinette MASOMEKO, JEANE
MASOMEKO et Cécile MASOMEKO*

A notre grand frère MUHINDO Stone

A notre tante maternelle KAMBALE Judith

A tous les nôtres !

NZANZU MASOMEKO Hubert

REMERCIEMENTS

A tout seigneur, tout honneur !

Nous remercions grandement le Seigneur tout-puissant pour le souffle de vie et l'énergie nous accordés depuis le début de notre parcours sur le ban de l'apprentissage.

Nous adressons tous nos sentiments de gratitude aux autorités académiques de l'Université Catholique la Sapientia (UCS) en général, plus particulièrement celles de la faculté de droit pour la formation de qualité et leur soutien indélébile dans l'accomplissement de cette œuvre.

Nous exprimons nos sentiments de remerciement à notre mère biologique KAVIRA Béatrice, qui n'a ménagé aucun effort pour que nous parvenions à ce stade de notre vie et surtout de notre vie académique.

Nos remerciements les plus sincères à notre grand-père, KABUYA Denis, nos oncles et tantes respectivement Jean-Marie MASOMEKO, Eric MASOMEKO, Antoinette MASOMEKO Jeanne MASOMEKO, Cécile MASOMEKO, qui se sont privés de biens et leurs temps précieux pour l'investissement dans nos études.

Ainsi particulièrement, nous adressons nos remerciements à Faustin NDUSHA, Prospère HERI et LINJANJA Wilfried pour l'amitié et la bonne collaboration.

SIGLES ET ABREVIATIONS

RDC : République Démocratique du Congo

ETD : Entité Territoriale Décentralisé

ETD : Entité Territorial déconcentrée

DT : Décentralisation Territoriale

DF : Décentralisation fonctionnelle

AFDL : Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération

EIC : Etat Indépendant du Congo

N-K : Nord Kivu

CNP : Caisse Nationale de Péréquation

JO : Journal Officiel

CT : Chef des travaux

UCS : Université Catholique la Sapiencia

RESUME

La problématique de l'effectivité de la décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo sous la législation actuelle. Telle est étude qui s'est focalisée à répondre aux deux questions spécifiques qui sont : Les soubassements juridiques de la décentralisation sont-ils réellement d'application dans la gestion de l'Etat en République Démocratique du Congo ? Dans la négative, quel serait l'état de lieu et les mécanismes à mettre en œuvre pour une décentralisation réelle ?

Après avoir analysé largement les soubassements juridiques de la décentralisation en RD Congo, nous avons constaté que cet arsenal de normes consacré à la gestion décentralisée de la RD Congo ne serait pas d'application dans le fonctionnement réel des institutions. L'Etat central joue toujours un grand rôle dans la gestion territoriale en dépit du fait que le principe de la libre administration territoriale est bien organisé dans le droit positif congolais. Le principe de l'autonomie organique et celui de gestion qui sont le corolaire même de la décentralisation ne sont pas strictement observés dans la gestion des entités territoriales décentralisées. L'Etat central prend plus l'apparence d'un Etat englobant en face des entités locales et plus précisément leurs institutions. L'état de lieu de la décentralisation en RD Congo est tel que les principes doctrinaux, repris dans nos textes de lois sont bafoués dans la pratique suite à un manque de contrôle efficace pour le respect des textes spécifiques sur la libre administration territoriale.

Eu égard à ce laxisme dans le contrôle pour une harmonie laborieuse entre les textes et le fonctionnement réel de nos institutions, notre travail a proposé d'abord, dans un premier moment à l'Etat congolais le respect et l'application des textes qui régissent la décentralisation car c'est une matière trop sensible et sa mauvaise gestion risque d'avoir un impact considérable et ingérable ou difficilement gérable sur l'intégrité du territoire national et l'indépendance du pays. un mécanisme de création d'une juridiction spéciale et spécialisée à la matière de la libre administration avec un mode de saisine large pour toute personne vivant dans l'entité ou y ayant tout simplement une résidence. Il sera question effectivement non seulement de désengorger les juridictions administratives, auxquelles la loi reconnaît beaucoup des compétences, mais aussi traiter la question de la décentralisation avec plus d'efficacité au regard de ses enjeux. Surtout, dans l'optique où les juridictions administratives ne sont pas toutes installées.

SUMMARY OF WORK

The issue of territory decentralization in the Democratic Republic of Congo under the current legislation. Our research has been focused on two specific questions which are : are legal bedrocks really applied in the territory state management of the DR Congo? If not, what could be the inventory of fixture according to the application of various mechanisms adopted by our law for materializing the decentralization ?

Indeed, we have deeply analysed the principal legal bedrocks of the decentralization in the DR Congo, and we unfortunately beheld that the package of legal standard that is supposed to be applied for ruling the decentralization policy is not really respected. The state capital is playing a great part in spite of the free administration standard recognized to local entities by the rule of law. The institution's autonomy of local entities and their financial one are not really observed in the way of working of institutions. The state capital practically appears like a swallowing state face to local entities and especially their institutions.

The inventory of fixture of the decentralization policy in the Democratic Republic of Congo is not applied according to sacrosaint doctrinal standard, which are also recaptured in our legislation rules, which are as well trampled. The violating of all these rules is due to the lack of an efficient and powerful control on different levels in order to ensure the respect of specific legal instruments on decentralization matter.

Ultimately, face to this laxation in the controlling process that should aim at the really harmony between our legal instruments and the working of institutions, our research suggests some tracks especially : Firstly, the congolese state should respect its own rules that has been taken for managing the decentralization policy. It's so compelling to organize local elections in other all the local entities can be ruled by authorities who have been elected as it's devoted in our constitution and specific rules on this matter. Afterwards, we also suggest to create a special jurisdiction for ensuring the strict respect of our legal instruments. The ability of laying hold of this jurisdiction should be recognized to everyone living in the entity or the one who has settled in the entity.

INTRODUCTION

I. ETAT DE LA QUESTION

La décentralisation est un mode de gestion d'un Etat unitaire pour permettre à ce dernier un fonctionnement rapide sans asphyxie au niveau central, ni l'atrophie au niveau local. D'une manière globale, l'application de la décentralisation exige des procédés d'application plus adaptés. La France est l'un des pays qui ont expérimentés l'exercice de la décentralisation un peu avant. Les collectivités territoriales en France sont : la région, le département et la commune¹. L'application du principe de la libre administration de ces entités territoriales présente des défis pour l'application traditionnelle de la décentralisation, le premier défi en France est d'ordre de l'application de la loi, depuis 2003 la constitution de ce pays donne le pouvoir aux collectivités territoriales de prendre les décisions pour l'ensemble de compétences qui sont mise à leur échelon². Ainsi que le projet de loi enregistré à la présidence pour assoir la décentralisation, mais le problème se pose dans le fait que le pouvoir de Paris pèse sur les collectivités territoriales. Selon le rapport d'une enquête menée par le CEVIPOF (Centre de Recherche Politique de Sciences Politiques), sept maires sur dix affirment que l'Etat veut reprendre la main sur l'action des municipalités³. Le problème majeur se pose dans le chef de l'Etat central qui ne cesse d'empiéter les compétences des collectivités locales malgré les limites fixées par la constitution et la loi.

Au Sénégal, le principal enjeu de la décentralisation se fait remarquer par la mainmise du pouvoir central sur les entités territoriales décentralisées. Il est aussi constaté que dans ce pays, on assiste à une prolifération de communes sans viabilité territoriale et économique, ce qui rende difficile non seulement le financement de l'action de la politique locale par les moyens de la circonscription, mais aussi un problème de légitimité des autorités locales due à une moindre viabilité territoriale. Dans l'ensemble, les collectivités peinent pour trouver de ressources aux fins de financement de leurs propres investissements et cela au regard de la donation

¹ P. PACTET et F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, Editions Dalloz, Paris, 1969, P.42

² R. MAGNI-BERTON, *Pourquoi la décentralisation à la française ne marche pas*, disponible sur <https://theconversation.com/pourquoi-la-decentralisation-a-la-francaise-ne-marche-pas->, consulté en date du 22 Avril 2021

³ Communiqué de presse, Résultant de sondages effectués par CEVIPOF et AMF

insuffisante de l'Etat. Le découpage de l'Etat est considéré comme principale source des dysfonctionnements et du manque de moyens des collectivités locales⁴.

Au Cameroun, la constitution de 1996 a consacré le caractère d'un Etat décentralisé, et les lois de 2004 marquent l'orientation de cette décentralisation en fixant des objectifs, des enjeux, des stratégies, des outils et des secteurs. Cependant, l'application des principes fondamentaux de cette législature sur la décentralisation cause problème, l'élection des autorités locales n'est pas organisée, il y a pratiquement un système de cooptation qui est organisé par le pouvoir dans le choix des animateurs des institutions des collectivités locales. Le choix de ce derniers est motivé par leur appartenance au parti au pouvoir, qui pose un problème de légitimité, et également de la redevabilité des autorités locales à la population qu'elles sont censées servir. Le défi lié aux maigres ressources des collectivités locales se pose dans l'exécution de la politique locale, et surtout l'absence du personnel qualifié pour la gestion handicap, une bonne administration des entités locales⁵.

II. PROBLEMATIQUE

La RD Congo, étant un Etat unitaire a opté dans sa Constitution du 18 février 2006 la décentralisation, comme mode d'encadrement du pouvoir. Cette détermination est inscrite à l'article 2 de la Constitution qui stipule que la République démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées chacune d'une personnalité juridique. Et pour l'application de cette décentralisation, une loi a été promulguée qui fixe les modalités pratiques par rapport au fonctionnement des entités locales et leurs rapports avec l'Etat central. Le constituant congolais prévoit encore plus clairement à l'article 3 de la constitution que

Les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Ces entités territoriales décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines,

⁴ Y. SANE, *la décentralisation au Sénégal, ou comment réformé pour mieux maintenir le statu quo*, Disponible sur <https://journals.openedition.org/cybergeog/27845>, consulté en date du 23 Avril 2021

⁵ F. INNOCENT, F. GEORGES EPAH, M. VANDELIN et M. ANNIE, « Niveau d'appréciation et d'effectivité de la décentralisation par les acteurs locaux au Cameroun », *In Journal of education research in africa*, Yaoundé, N^o4, P. 54

financières et techniques. La composition, l'organisation, le fonctionnement de ces entités territoriales décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les provinces sont fixés par une loi organique⁶.

Pour des modalités pratiques et la matérialisation de la volonté du constituant, la loi n°98/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, et les lois organiques n°08/015 et n°08/016 du 07 octobre 2008 portant respectivement modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de province, et composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces ont été promulguées. Ces textes prévoient les principes fondamentaux de la décentralisation notamment : le principe de l'autonomie qui transpire dans l'article 3 de la constitution en réaffirmant non seulement, le principe de la personnalité juridique dont doivent jouir les provinces et les entités territoriales décentralisées mais également le principe de leur gestion par des organes locaux, un des principes classiquement sacrosaint de la décentralisation. Elles disposent aussi non seulement des compétences propres ou de principes mais aussi des ressources propres et d'un patrimoine propre et ont le droit d'agir en justice⁷. Au point 1 de l'article 123 de la constitution, dispose que le principe de la libre administration des provinces et des Entités Territoriales Décentralisées de leurs compétences et de leurs ressources est fixé par une loi organique. Ensuite, le principe de l'autonomie de province est clairement régi par l'article 171 de la constitution, qui prévoit la distinction entre les finances du gouvernement central et celles de provinces. La question de la solidarité pour les autres entités territoriales décentralisées à une insuffisance des sources de revenus est réglée par l'article 181 de la constitution, et plus spécialement dans la loi organique, la loi sur la libre administration des provinces à son article 57 dispose en ces termes, *la province peut bénéficier des ressources provenant de la caisse nationale de péréquation[...]*⁸. Les institutions politiques et leurs compétences de prédilection ainsi que leur mode de désignation sont fixés aux articles 197 et 198. Les compétences propres des provinces et celles partagées avec le pouvoir central ainsi

⁶, Constitution de la république démocratique du Congo du 18 février 2006, In cabinet du président de la république, Journal officiel

⁷ P. MABIALA MANTUBA-NGOMA, *le processus de la décentralisation en République Démocratique du Congo : publication de la fondation Conrad Adenauer*, Kinshasa, 2009, P. 31

⁸, *la loi N°08/012 du 31 Juillet 2008 portant principe fondamentaux relatifs à la libre administration de provinces*, In Cabinet du président de la république, Journal Officiel

que celles qui sont exclusives du pouvoir central sont fixées respectivement aux articles 202, 203 et 204.

De tout ce qui précède, on constate un écart trop considérable entre les principes de la décentralisation définis clairement par la doctrine et fixés dans la loi fondamentale et d'autres lois comme mode de gestion d'un Etat unitaire, et le fonctionnement réel des institutions au travers lesquelles la décentralisation devait se vivre. Le processus de décentralisation est en cours, mais seulement 4 lois sur les 12 ont été promulguées à ce jour, ce qui engendre un manque d'orientation et une incohérence entre les différentes lois et les actions, ainsi qu'une incertitude au niveau des acteurs⁹. Notre travail vise à élucider cet égard et proposer des pistes pour pouvoir couvrir l'illégalité d'un côté, et nous adapter à la logique réelle de la décentralisation telle que conçue par la doctrine et notre cadre législatif.

Portant sur l'effectivité de la décentralisation en République Démocratique du Congo, deux questions ont été posées dans notre recherche :

- Les soubassements juridiques de la décentralisation sont-ils réellement d'application dans la gestion de l'Etat en République Démocratique du Congo ?
- Dans la négative, quel serait l'état de lieu et les mécanismes à mettre en œuvre pour une décentralisation réelle ?

III. HYPOTHESE DE RECHERCHE

A la lumière de la conception doctrinale sur la décentralisation, de la constitution du 18 février 2006 ainsi que des lois spécifiques, la République Démocratique du Congo ne serait pas un Etat réellement décentralisé. Toutefois, il semblerait que les principes fondamentaux ainsi que les modalités d'application prévues dans différentes lois ne seraient scrupuleusement pas observés sur le plan pratique.

Considérant que la décentralisation est un mode de gestion pour lequel le souverain primaire a opté, il serait impérieux que sa mise en œuvre soit une réalité pour des raisons de conformité entre nos lois et la pratique. Il faudrait que le maximum soit fait

⁹D. KLAVER, «promouvoir la bonne gouvernance des entités territoriales décentralisées en RD Congo » In *center for development innovation*, la Haye, 2010, P.5

pour respecter et matérialiser l'arsenal juridique existant en cette matière et créer des juridictions compétentes spécialement pour l'application des lois sur la décentralisation.

IV. INTERET DU TRAVAIL

Ce travail a un triple intérêt :

Sur le plan personnel, cette étude nous permet de bien comprendre le fonctionnement d'un Etat unitaire décentralisé, comme la République Démocratique du Congo. Elle nous ouvre aussi aux défis que connaît la décentralisation dans son application ainsi qu'aux leviers juridiques sur lesquels appuyer pour une bonne administration territoriale.

Sur le plan théorique, cette étude permet de proposer des pistes de solutions alternatives pour les futures rectifications de notre législation en matière de la gestion décentralisée de l'Etat. Enfin, elle nous donne l'opportunité de contribuer à la littérature existante dans ce champ de recherche.

Sur le plan pratique : cette étude nous permet, dans un premier moment d'éclairer la lanterne de l'opinion sur les principes fondamentaux de la gestion d'un Etat unitaire décentralisé. Et ensuite, sur l'esprit et la lettre de nos textes régissant cette matière et leur degré d'applicabilité pour une évaluation du processus de la décentralisation avec objectivité.

V. OBJECTIFS DU TRAVAIL

Comme tout travail scientifique vise un objectif, le nôtre en vise aussi autant. Il comporte un objectif général auquel est attaché trois objectifs spécifiques.

L'objectif général : analyser, dans une approche évaluative, la notion de la décentralisation telle que consacrée dans notre législation et relever les inadéquations et les différentes inapplicacions afin de proposer des pistes prometteurs pour une bonne administration territoriale.

Les objectifs spécifiques :

- ✓ Saisir la portée réelle des prévisions légales sur l'application de la décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo

- ✓ Relever les différents défis à l'application de la décentralisation en RD Congo
- ✓ Contribuer à la littérature existante des pistes de solution pour l'application correcte de la décentralisation en RD Congo

VI. METHODES UTILISEES

Tout travail scientifique, exige l'usage d'une méthodologie. La méthodologie est une approche qui sert à désigner *l'ensemble des méthodes et techniques à utiliser pour rassembler les données*¹⁰. La méthodologie est aussi perçue comme l'étude du bon usage des méthodes et des techniques dans un travail qui se veut scientifique¹¹. A la lumière de Madeleine GRAWITZ, la méthode est définie comme *l'ensemble des opérations intellectuelles dans lesquelles une discipline cherche à atteindre les vérités qu'elle poursuit, le démontrer et le vérifier*¹².

Pour le besoin de cette étude nous avons fait recours à la combinaison de deux méthodes ci-après :

- La méthode exégétique : Dans notre recherche, cette méthode nous a servi à bien cerner les dispositions constitutionnelles et légales organisant la décentralisation en RD Congo. Cette analyse nous permettra de démontrer l'écart considérable existant entre les prévisions légales et constitutionnelles et la pratique ou le fonctionnement réel et quotidien des institutions.
- La méthode téléologique : celle-ci vise essentiellement à employer le chercheur pour découvrir le but poursuivi par le législateur dans un texte de loi. En d'autres termes, cette méthode consiste à élucider le ratio legis d'un texte de loi.

¹⁰P. TUNAMSIFU, *Méthodologie: Notes de cours à l'usage des étudiants et chercheurs*, Kigali, Palloti-press, 2013, P.135

¹¹ A. OMAR, *Méthodologies de sciences sociales et approches qualitatives des organisations, une introduction à la démarche classique*, Montréal, éd. Presses de l'université, Québec, 1987, p.27

¹² M. GRAWITZ, *Méthodologie de sciences sociales*, 16^e édition, Paris, Dalloz, 2001, p.351

VII. DELIMITATION DU TRAVAIL

Pour bien mener notre recherche nous l'avons délimité en droit dans le temps et dans l'espace

Dans le temps : Ce travail se limite dans la période allant de 18 Février 2006, à l'entrée en vigueur de notre constitution, jusqu'à Juin 2021

Dans l'espace : ce travail se limite en république démocratique du Congo, cadre de compétence de la constitution du 18 Février 2006 ainsi que toutes les lois que celle-ci prévoit pour régir la décentralisation.

Dans ce cas d'étude, en voici le plan déduit :

Chapitre premier : les soubassements juridiques consacrant la décentralisation en République Démocratique du Congo

Chapitre deuxième : l'état de lieu de l'application de la libre administration territoriale en République démocratique du Congo

VIII. REVUE DE LA LITTERATURE

La décentralisation est un mode d'aménagement du pouvoir propre à un Etat unitaire, qui est le fait de transférer les pouvoirs de l'Etat (central) ou ses prérogatives vers une personne morale du droit public appelée service ou entité territoriale décentralisée. Ce mode d'aménagement du pouvoir est un véritable rempart entre la centralisation et la concentration et qui favorise une approche de rapprochement des instances de décision avec les administrés, pour l'intérêt de qui l'action publique est menée. Ce système permet à une collectivité humaine (décentralisation territoriale) ou à un service (décentralisation technique) de s'administrer lui-même sous le contrôle de l'État, en les dotant de la personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources¹³. Il met l'autorité publique directement en interaction avec les citoyens pour mieux résoudre ses problèmes. La RD Congo étant un Etat unitaire fortement décentralisé, nous allons aborder l'effectivité de cette décentralisation sous la loi organique de 2008.

¹³ S. GUINCHARD, *Lexiques des termes juridiques*, Editions Dalloz, Paris, 2017, P. 607

Nous ne pouvons pas prétendre être le pionnier dans la recherche en cette matière, d'autant plus qu'il existe déjà une littérature trop riche et volumineuse.

Jean WALINE s'est focalisé sur la problématique de l'application de la décentralisation, il fait observer que la décentralisation consiste à soustraire certains pouvoirs à l'autorité centrale pour les remettre à des autorités indépendantes du pouvoir central. Ensuite il distingue deux éléments qui caractérisent la décentralisation, à l'occurrence la collectivité locale ; à qui le pouvoir est transféré et le second élément c'est l'indépendance au regard de l'échelon central. L'auteur tire comme conclusion que, la décentralisation trouve sa vraie application dès lors *que l'État n'intervient en aucune manière dans la constitution des organes de la collectivité territoriale, ceux-ci sont indépendants de lui et l'État n'a pas le pouvoir hiérarchique sur les responsables des collectivités territoriales ; il ne peut pas leur donner d'ordres*¹⁴.

Telesphore MALONGA s'est focalisé sur l'approche juridique de la décentralisation qui l'appréhende comme la création des personnes juridiques différentes de celles de l'État dotées des compétences propres qui sont exercées de manière indépendante avec des moyens propres sous la surveillance de l'État¹⁵. Il note que la décentralisation dans cette approche juridique, dote aux collectivités locales d'une personnalité juridique qui implique leur autonomie. Et puisque cette autonomie n'est pas une indépendance, et il s'agit d'un État unitaire, les entités locales sont soumises à un contrôle de l'État central. L'auteur tire la conclusion que *la décentralisation est un aménagement pour le partage du pouvoir, la limitation du pouvoir central en vue de son affaiblissement*¹⁶.

Bernard CHANTEBOUT s'est intéressé aux deux principaux types de la décentralisation, il fait observer que la décentralisation peut être fonctionnelle lorsqu'elle consiste à reconnaître à certains services publics une autonomie permettant de faire participer les administrés à leur gestion. Elle est aussi territoriale, dans le fait de reconnaître une autonomie aux circonscriptions administratives de l'État qui

¹⁴ J WALINE, *Droit Administratif*, Editions Dalloz, Paris, 2018, P.56

¹⁵ M. MALONGA TELESOPHORE, *Droit administratif et institutions administratives*, Butembo, 2003, Presse Universitaire de Graben, P.65

¹⁶ Ibidem, P.71

deviennent des collectivités territoriales. Et l'auteur conclut en précisant que pour une administration certaine d'un Etat unitaire décentralisée, les services publics décentralisés ainsi que les collectivités locales sont soumis au pouvoir de tutelle de l'Etat central qui s'exerce généralement sur les personnes, qui peuvent être suspendues ou révoquées par le pouvoir central. Ce pouvoir s'exerce aussi sur les actes qui peuvent soit être soumis à l'approbation préalable, soit annulable a posteriori pour illégalité ou même parfois pour une simple inopportunité¹⁷.

Notre travail converge avec les recherches antérieures dans le sens qu'il s'intéresse à la gestion et l'aménagement du pouvoir dans un Etat unitaire décentralisé, il aborde aussi les éléments caractéristiques de la décentralisation vis-à-vis de la centralisation et la déconcentration, dans une configuration particulière de la RD Congo. Il marque cependant sa démarcation avec les recherches antérieures, dans le sens qu'il est plus focalisé aux implications internes de la RD Congo dans la procédure de mise en application de la décentralisation au regard de la législation en vigueur réglementant cette matière, il démontre également les risques que cela comporte et propose des pistes pour une bonne administration territoriale.

¹⁷ B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, Editions Dalloz, Paris, 2011, P. 58

CHAP I : LE CADRE JURIDIQUE DE LA DECENTRALISATION EN RD CONGO

Dans ce chapitre, nous allons passer en revue, dans un premier moment, les notions voisines de la décentralisation (section première). Ensuite, nous aborderons les caractères juridiques de la décentralisation (section deuxième).

Section première : NOTIONS VOISINES DE LA DECENTRALISATION

Le principe voudrait qu'il y ait l'unique centre d'impulsion du pouvoir, qui consacre l'unicité de l'appareil politique, administratif et judiciaire. L'institutionnalisation d'une telle structure est Etat unitaire (§1). Pour assouplir l'action de l'Etat et éviter une certaine atrophie au niveau local et une asphyxie au niveau central, l'Etat unitaire adopte quelques modes d'aménagement du pouvoir à l'occurrence de la concentration (§2), la déconcentration (§3), la décentralisation (§4) et enfin la régionalisation (§5).

§1 L'Etat unitaire

L'Etat unitaire est généralement caractérisé par le principe de l'unicité de la puissance de l'Etat, qui se matérialise par une unicité des règles juridiques, unicité de leur modalité d'application, unicité de toutes les institutions chargées de la tâche publique¹⁸. En d'autres termes, l'Etat unitaire est celui dans lequel les normes locales ne peuvent exister qu'en application des normes nationales préalables. On dit qu'elles sont subordonnées. Il n'y a donc l'unique centre de pouvoir et en définitive la même autorité nationale, qui établit directement les normes nationales, établit indirectement les normes locales¹⁹. Le mode de fonctionnement d'un Etat unitaire n'est pas universel, il est consacré dans la constitution et par d'autres lois particulières. Le choix de cette forme est constitutionnel, dans la constitution de chaque Etat, au regard des dispositions organisant les pouvoirs entre l'Etat et ses démembrements. L'Etat unitaire constitue une forme étendue d'Etat, il est actuellement d'application dans plusieurs Etats, notamment la Chine, la France, le Portugal, l'Algérie, la Thaïlande, la

¹⁸ T. MUHINDO MALONGA, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Presses Universitaires du Gabon, Butembo, 2009, P.85

¹⁹ F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, Lextenso édition, Paris, 2014, P.79-80

Pologne²⁰... L'Etat unitaire, s'oppose à l'Etat composé, qui est une forme de l'Etat caractérisé par une pluralité d'impulsions du pouvoir. Dans cette structure, le pouvoir est largement partagé entre le centre ou l'Etat central avec plusieurs centres de pouvoirs locaux jouissant de leurs prérogatives propres suivant les principes, notamment la superposition étatique, le principe de la participation, de l'autonomie²¹. Le prototype de cette forme de l'Etat composé est l'Etat fédéral. Dans notre recherche, c'est la forme décentralisée de l'Etat unitaire qui nous intéressera.

§2 la concentration

La concentration, est la forme la plus rigoureuse car elle ne reconnaît pas aux collectivités membres de l'État aucune vie juridique. L'État, seule personne publique, c'est-à-dire, ayant la personnalité juridique. Sur l'ensemble du territoire national, seul l'Etat assume son budget, par ses agents, la satisfaction de tous les besoins d'intérêt général pris en charge par la puissance publique²². La concentration suppose le maintien de la totalité des pouvoirs, par les autorités centrales, au niveau local, il n'y a que de simples agents d'exécution qui sont discrétionnairement nommés et hiérarchiquement subordonnés aux autorités centrales. Sous la concentration, les entités locales n'ont pas de personnalité juridique. Lorsqu'un Etat est concentré,

Les organes dirigeants du pouvoir exercent toutes les compétences de droit public. Ils ne les partagent avec aucune autre personne, car aucune autre personne publique n'existe en dehors du pouvoir central, en principe et en droit. Dans un tel système, il n'y a pas de vie administrative en dehors du pouvoir central. Celui-ci étant la seule personne juridique, il est seul habilité à prendre les décisions sur tout le territoire national²³.

Il est évident que dans la concentration, le pouvoir central dispose de la quasi-totalité de tous les pouvoirs étatiques. Cette forme de l'Etat unitaire, est beaucoup plus vécue dans les Etats aux régimes totalitaires, qui ne veulent pas laisser de marge de manœuvres aux entités locales. Le système centralisé s'accompagne toujours de la déconcentration, car, en réalité il aboutit à l'apoplexie fatale du centre. Il n'existe pas,

²⁰ P. ARDANT et B. MATHIEU, *Institutions politique en droit constitutionnel*, Lextenso Editions, Paris, 2009, P.31

²¹ M. DE VILLIERS et A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2013, P. 154

²² J. WALINE, Op.cit, P.55

²³ J. CADART, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Economica, Paris, 1990, P. 60

en pratique des Etats centralisés à tous les niveaux, il y a toujours un minimum de déconcentration dans toutes les formes centralisées qui existent.

§3 La déconcentration

La déconcentration est un des modes d'aménagement du pouvoir dans un Etat unitaire, qui consiste à éviter l'asphyxie due à la surcharge administrative, au niveau central et une certaine atrophie au niveau local. Sous cette forme, le pouvoir reste détenu par les autorités centrales, au niveau local, il y a des agents d'exécution qui sont nommés et révoqués par les autorités centrales auxquelles ils sont hiérarchiquement subordonnés. Cependant, les agents locaux obtiennent certaines attributions qui leurs sont octroyées par le pouvoir central devant lequel ils sont responsables. *C'est le même marteau qui frappe ; on en a seulement raccourci le manche*²⁴.

Par ailleurs, la déconcentration maintient le caractère de la personnalité juridique unique de l'Etat. Tous les services déconcentrés n'ont pas de personnalité juridique propre, ni d'autonomie et encore moins de compétences propres.

§4 La décentralisation

Dans ce paragraphe, il sera essentiellement question de cerner le sens de la décentralisation par rapport à la concentration et la déconcentration (A). La décentralisation n'est pas uniforme, elle revêt deux formes principales en l'occurrence la décentralisation territoriale (B) et la décentralisation fonctionnelle ou technique (C)

A. Le sens de la décentralisation

La décentralisation se distingue de la concentration et de la déconcentration par le fait qu'elle est un véritable partage du pouvoir entre le centre et le niveau local. La décentralisation est une forme plus *poussée d'assouplissement du pouvoir dans un Etat unitaire*²⁵. La relation centre-périphérie est aménagée différemment puisque ce sont de véritables centres de pouvoir distincts, créés et installés par la constitution et les lois particulières. Le maître mot de la décentralisation est donc l'autonomie, qui se traduit en termes plus juridiques par le principe de la libre administration des

²⁴ B. CHANTEBOUT, Op.Cit, P. 66

²⁵ T. MUHINDO MALONGA, Op.Cit, P. 88

collectivités locales. D'un point de vue purement juridique, il y a décentralisation lorsque les pouvoirs sont répartis entre les organes centraux et les organes locaux. Et d'autres parts, lorsqu'il y a une pluralité de collectivités territoriales, dotées de la personnalité juridique distincte de l'Etat. La décentralisation correspond à la distinction entre les intérêts communs, pris en charge par l'Etat, à tous les citoyens sur le territoire national. Et aussi la reconnaissance des intérêts locaux spécifiques, liés à chaque entité. La décentralisation se situe donc au confluent d'une idée libérale (une séparation verticale du pouvoir pour garantir les droits et libertés fondamentaux) et une idée démocratique (permettre aux citoyens concerné de gérer eux-mêmes leurs propres affaires²⁶). La décentralisation peut avoir différentes formes. Cependant, deux formes de décentralisation sont distinguées à savoir ; la décentralisation territoriale et la décentralisation fonctionnelle.

B. La décentralisation territoriale

Celle-ci est le partage du pouvoir entre l'Etat central et les collectivités locales, ayant une existence territoriale. Elle implique la délégation des pouvoirs politiques à des entités locales distinctes de l'Etat. Seul l'Etat peut donner aux collectivités territoriales la latitude d'exister. L'existence des collectivités locales est garantie par la constitution, mais les modalités de fonctionnement et d'exercice sont fixées par une loi. Les collectivités territoriales jouissent des prérogatives de puissance publiques qui résultent de la reconnaissance par l'Etat de leur personnalité juridique. Elles peuvent donc ester en justice, édicter des actes juridiques, gérer les biens et avoir un budget propre²⁷.

C. La décentralisation fonctionnelle

Elle est aussi appelée décentralisation technique qui ne repose pas sur l'existence d'une collectivité territoriale mais sur une fonction ou encore un service. La décentralisation fonctionnelle consiste à doter à un service une marge d'autonomie par laquelle le service peut s'administrer au travers ses propres organes. La décentralisation fonctionnelle, aboutit souvent à la formalisation des établissements

²⁶ V. CONSTANTINESCO et S. PIERRE-CAPS, *Droit constitutionnel*, Presse Universitaire de France, Paris, 2004, P.289

²⁷ C. DEBBASCH et F. COLIN, *Droit administratif*, Economica, Paris, 2004, P. 174

publics dotés de la personnalité juridique. Dans la décentralisation fonctionnelle, la création des établissements publics répond aux considérations relatives à la gestion. On estime que certaines affaires sont bien gérées quand elles sont isolées d'autres affaires administratives en masse²⁸.

En outre, la décentralisation peut être appréhendée sous trois aspects dont l'aspect économique ; lorsque la décentralisation territoriale considère toute entité décentralisée comme celle économiquement autonome. L'aspect politique ; lorsqu'elle a pour sens la démocratisation, c'est-à-dire, associer tout le monde à la gestion du pays. L'aspect juridique ; c'est le fait de reconnaître aux entités locales une marge de décision et de responsabilité autonomes vis-à-vis du centre²⁹.

§5 La régionalisation

La régionalisation est une forme plus poussée de la décentralisation, une marge de compétences de plus en plus élargie est reconnue aux collectivités, regroupées en région. L'autonomie de la région est constitutionnelle et c'est la Constitution qui donne aux Régions un ensemble de matières que la loi nationale ne peut modifier et parfois la Constitution reconnaît aux régions l'existence d'un véritable pouvoir législatif dans ces matières, ou une compétence dans l'organisation et dans le mode de fonctionnement des organes régionaux³⁰. Les régions sont dotées d'un pouvoir politique, représenté par un organe exécutif et un pouvoir législatif, représenté aussi par un organe délibérant dont les membres sont élus au niveau régional. La différence entre la régionalisation et la décentralisation demeure dans le sens que les régions élaborent leurs propres lois dans les matières que la constitution place dans leur réserve législative. Alors que, les entités territoriales décentralisées n'ont pas de pouvoir de réglementation administrative.

Juridiquement, la région a un statut qui lui permet de participer activement à l'élaboration des lois nationales par l'entremise de ses représentants élus au niveau régional. Toutefois, le principe de la répartition de compétences maintient les compétences d'attribution, limitativement énumérées dans la constitution et les compétences de principes pour l'Etat. Cependant, la constitution garantit la

²⁸ Idem

²⁹ F. VUNDWAWWE et PEMAKO, « la nouvelle décentralisation territoriale, (le régionalisme politique congolais) et les mécanismes de sa mise en œuvre » In *Congo-Afrique*, N° 443, Kinshasa, 2009, P.167

³⁰ T. MUHINDO MALONGA, *Cours de droit constitutionnel général*, dispensé à UCG, 2018-2019, P.56

représentation des régions dans les organes centraux du pouvoir, notamment dans la chambre haute du parlement. Cette chambre est généralement dédiée aux représentants de la région pour matérialiser le principe de la participation des régions à la législature nationale. Malgré une large autonomie reconnue aux entités régionalisées, cette autonomie est soumise au contrôle étatique de l'Etat central sur les régions.

Section deuxième : LE CARACTÈRE JURIDIQUE DE LA DÉCENTRALISATION

Dans cette section, nous allons analyser les caractères juridiques de la décentralisation. Il s'agira dans un premier moment d'analyser le principe d'autonomie ou de la libre administration de collectivités locales et toutes ses implications (§1). L'autonomie des entités locales, n'est pas synonyme de l'indépendance, d'où allons analyser aussi le contrôle étatique sur les entités territoriales décentralisées (§2). Et enfin il sera question d'analyser les prévisions légales par rapport à l'application de la décentralisation en RD Congo (§3).

§1 L'autonomie : la libre administration des entités locales

Cette technique obéit à l'idée générale d'autonomie locale, il s'agit de permettre, dans le cadre d'un Etat unitaire un certain degré d'autogestion et de démocratie administrative³¹.

Parler des entités territoriales décentralisées, sous la dimension juridique, c'est faire mention à l'autonomie dont elles jouissent. Cette autonomie prend essentiellement trois formes cumulatives, d'abord l'autonomie juridique (A), ensuite l'autonomie organique (B) et enfin l'autonomie financière (C).

A. L'autonomie juridique : la libre administration territoriale

La libre administration est l'une des expressions de l'autonomie juridique des entités locales. Le principe de la libre administration se matérialise sur le plan structurel, par la reconnaissance de la personnalité juridique aux entités locales. Ce qui signifie que, les collectivités locales sont des personnes de droit public et disposent

³¹ A. LE POURHIET, *Droit constitutionnel*, Economica, Paris, 2010, P.19

d'une administration propre au niveau local³². Cette reconnaissance interdit littéralement au pouvoir central d'exercer un quelconque pouvoir hiérarchique sur les entités locales, ce qui trace une démarcation entre la décentralisation locale et la déconcentration administrative. Constaté l'existence d'une entité territoriale, c'est y constater l'existence d'une solidarité d'intérêts spéciaux ou locaux qui sont distincts des intérêts globaux, pressentis sur l'ensemble du territoire. Les raisons de la décentralisation ne sont pas seulement administratives, mais aussi elles sont d'ordre constitutionnel. Il s'agit de doter aux entités locales une autonomie juridique, pouvant les rendre distinctes de l'Etat central en vue d'une administration efficace et du moindre coût³³. Mais, l'autonomie juridique des entités territoriale décentralisées n'est pas l'indépendance. Cette autonomie connaît des tempéraments que nous allons analyser dans les lignes qui suivent.

B. L'autonomie organique

L'autonomie organique voudrait que les entités locales, soient gérées et administrées par des organes locaux qui sont indépendants de l'Etat central. *Les affaires locales sont gérées par les collectivités territoriales elles-mêmes, c'est-à-dire par des organes élus par la population locale [...]*³⁴. Ces organes locaux seront redevables devant la population de leur circonscription, suivant les modalités démocratiques. Les compétences de ces organes par rapport aux organes du pouvoir central sont régies par les textes juridiques pour éviter les potentiels conflits de compétences. L'autonomie organique donne une faculté aux entités locales de s'administrer librement sans immixtion d'autres organes. Elle permet aussi l'émancipation politique des populations locales.

C. Autonomie financière

Le principe de l'autonomie financière permet aux entités territoriales décentralisées de disposer d'un budget propre, c'est-à-dire, un budget distinct de celui

³² W. MISONA JOSEPH, « Constitution et administration locale en République Démocratique du Congo » In *Revue interdisciplinaire des facultés de l'ULPGL*, N°08, Juin 2014, p.6

³³ F. ZARARI, *l'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans le système juridique d'inspiration françaises*, Disponible sur <https://journals.openedition.org/add/1306>, consulté en date du 6 Juillet 2021

³⁴ A. LE POURHIET, Op.cit, P.19

du pouvoir central, des provinces ainsi que d'autres entités territoriales décentralisées³⁵. Ce budget reprend les recettes et les dépenses de l'entité territoriale.

§2. Le contrôle étatique sur les entités territoriales décentralisées

En dépit de l'autonomie dont les ETD bénéficient, elles sont soumises à un contrôle de la part des autorités centrales. La décentralisation pourrait engendrer des problèmes s'il n'y avait pas un contrôle sur les autorités locales. Ce contrôle peut être administratif (A) ou Juridictionnel (B).

A. Contrôle administratif

On l'appelle encore pouvoir de tutelle administratif, il sied de noter qu'il n'existe pas un pouvoir hiérarchique des autorités centrales sur les entités territoriales décentralisées. Mais, pour éviter les abus auxquels la décentralisation pourrait déboucher, il existe un contrôle administratif qui consiste à reconnaître à l'autorité administrative étatique à *contrôler la légalité, parfois l'opportunité des conditions de fonctionnement d'une structure décentralisée*³⁶. Ce pouvoir de tutelle administratif se distingue du pouvoir hiérarchique dans ce sens que, le pouvoir hiérarchique s'exerce au sein d'une même personne morale tandis que le pouvoir de tutelle administrative s'exerce dans les rapports entre deux personnes morales distinctes. Du point de vue purement juridique, le pouvoir de tutelle existe et s'exerce s'il a été prévu par un texte, d'où la raison de l'adage : *Pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà des textes*. La manifestation du pouvoir de tutelle peut prendre généralement deux formes à savoir : la tutelle sur les personnes ou la tutelle organique quand elle s'exerce sur les organes des personnes décentralisées. Il y a aussi la tutelle sur les actes ou tutelle fonctionnelle ; c'est celle qui s'exerce sur les décisions par les organes des structures décentralisées.

³⁵ B. MUSHAGALUSHA GHISLAIN, *mémoire sur De la décentralisation territoriale en RDC ; regard sur l'autonomie organique et financière des Entité territoriales Décentralisées. Cas de la commune d'Ibanda*, Disponible sur <https://www.memoireonline.com/01/12/5114/De-la-decentralisation-territoriale-en-RDC-regard-sur-lautonomie-organique-et-financiere-des-E.html> , consulté en date du 08 Juillet 2021

³⁶ T. MUHINDO MALONGA, Op.cit, P.105

B. Le contrôle juridictionnel

Il est aussi appelé, tutelle juridictionnelle, il est celui qui est exclusivement confié aux cours et tribunaux³⁷. Elle constitue une attribution des juridictions pour le contrôle de légalité des actes pris par les organes locaux. Le contrôle juridictionnel se fonde sur la souveraineté de la loi, si un acte est illégal, le juge prononcera son annulation totale ou partielle. Le principe du respect de la hiérarchie de normes ainsi que celui de la soumission des normes ainsi que celui de la soumission de l'administration au droit obligent les pouvoirs normatifs locaux à être toujours secondaires au pouvoir législatif national. Notamment s'agissant de la répartition des compétences concrètes et de la réglementation des droits des individus.

§3 : L'APPLICATION DE LA DECENTRALISATION EN RD CONGO

La décentralisation n'est pas un concept nouveau dans la législation congolaise. Elle y est entrée depuis une période de l'histoire. D'où, nous allons analyser le contour évolutif de la décentralisation en République Démocratique du Congo (A). Nous allons ensuite, analyser son application à travers la constitution et d'autres lois spécifiques pour sa mise en œuvre : les bases légales de la décentralisation en RD Congo sous la constitution du 18 février 2006 (B).

A. Contour évolutif de la décentralisation en République Démocratique du Congo

Dans ce paragraphe, il sera question d'analyser la décentralisation sur le plan nation avant l'indépendance (a), pendant la première république (b) et pendant la deuxième république (c) et enfin à l'avènement de l'AFDL (d).

a. Avant l'indépendance

Les premières années de la colonisation ont été particulièrement marquées par une lutte de grandes puissances de l'époque pour la conquête de colonies. Sous cette époque, l'organisation du territoire national est faite dans le but de permettre aux colons de bien exploiter le territoire. Après la conférence de Berlin, le Roi Léopold II reçut pouvoir sur cet espace qu'il nomma Etat Indépendant du Congo. Pour maintenir

³⁷ C. DEBBASCH et F. COLIN, Op.cit, P.178

le contrôle sur cet espace, il initia les réformes territoriales successives. Le 1^{er} Aout 1888, l'EIC est subdivisé en districts, notamment Banana, Boma, Matadi, Cataractes, Kwango, Kasai, Lualaba, Stanley pool, Lac Léopold II, Equateur, Bangala, Aruwimi, Stanley Falls, Ubangi, Uele³⁸. Dès le 06 Octobre 1891 au temps de l'EIC la chefferie traditionnelle était reconnue par le pouvoir colonial, à condition que le chef soit investi par l'Etat, propriété privée du Roi Léopold II³⁹. Cette situation a continué jusqu'au décret royal du 3 Mai 1906 qui a conféré officiellement à la chefferie le statut d'une subdivision administrative. Après la cession du Congo à la Belgique par le Roi Léopold II en 1908, les entités territoriales telles qu'établies par l'EIC sont restées intactes. La première réforme fut intervenue en 1912, lorsque les secteurs furent regroupés pour constituer les territoires.

En Aout 1914, les vice-gouverneurs généraux furent installés car ces territoires ont été regroupés en provinces sans que l'on sache exactement leur nombre. L'administration coloniale en 1923, voulant assurer la sécurité des minorités blanches et le confort, va accorder le statut de ville à certains espaces où ils vivaient. Plus tard, en 1926, le nombre de provinces a été fixé à 4 à l'occurrence : le Kasai, le Katanga, Province orientale et l'équateur)⁴⁰.

b. La première république

Au regard de la loi fondamentale du 19 Mai 1960, le statut d'ETD sera étendu à la province, la ville, la commune et le secteur⁴¹. Contrairement à d'autres tentatives précédentes de décentralisation, celle opérée par la loi fondamentale confère d'énormes compétences aux provinces. À l'occurrence, le droit d'initiative⁴². Leur nombre sera accru un peu plus en octobre 1962 avec le découpage qui a fait passer de 6 provinces reconnues par la loi fondamentale à 22 y compris la ville de Léopoldville, actuelle Kinshasa. Ce nombre sera encore réduit à la baisse qu'en avril et décembre 1966 après la prise de pouvoir par Mobutu. Les compétences exclusives réservées aux provinces se sont aussi étendues à la lumière de la loi fondamentale⁴³.

³⁸ G. AUNDU MATSANZA, *Bases fondamentales de la gouvernance locale en République Démocratique du Congo ; gérer et résoudre les problèmes locaux au niveau local*, Konrad Adenauer Stiftung, P. 13

³⁹ I. NDAWEL, *Historique Générale du Congo, de l'héritage ancien à la République Démocratique du Congo*, Duculot, Paris, P. 370

⁴⁰ G. AUNDU MATSANZA, Op.cit, P. 14

⁴¹ Les Art 7 et 8 de la loi fondamentale du 19 Mai 1960, In cabinet du président de la république, Journal officiel

⁴² Idem, Art 16

⁴³ Idem, Art 120

Il faudra préciser que sous cette loi fondamentale, la première république n'est pas qu'unitaire, malgré la controverse sur cette question dans la loi fondamentale, elle est aussi fortement décentralisée.

Plus loin la constitution dite de Luluabourg, du 1^{er} aout 1964, a transformé les provinces à des entités fédérées par l'adoption du fédéralisme. De ce fait, les provinces jouissaient de la personnalité juridique, les gouverneurs étaient élus par leurs assemblées provinciales⁴⁴. Pour raison de représentativité, cette constitution avait opté pour le mécanisme de cooptation de chefs coutumiers. Au cours de la première république, la décentralisation était confrontée à plusieurs défis notamment : difficile autonomie financière des ETD suite à l'approbation des mécanismes de collecte des ressources nationales par le pouvoir central, esquive du fédéralisme consacré par la constitution du 1^{er} Aout 1964 en ce sens que ; le transfert des compétences requises aux provinces est bloqué autant que l'octroi d'institutions judiciaires propres aux provinces.

c. Pendant la deuxième République

Nous considérons la période allant du 24 Novembre 1965 au 17 Mai 1997, respectivement la date du coup d'Etat de Mobutu pour prendre le pouvoir et sa chute qui occasionne l'entrée de l'AFDL. Par l'ordonnance-loi N^o07 du 30 Novembre 1965, le président Mobutu se donne des pouvoirs très spéciaux. Il instaure par la suite un régime d'exception en vertu duquel il concentre les pouvoirs législatifs et exécutif entre ses mains et centralise la gestion territoriale. Il réduit le nombre de provinces de 22 à 14. À la suite de ce mémorandum, il signa une ordonnance-loi le 6 Avril 1966 modifiant la subdivision territoriale et qui fixe le nombre de provinces de 14 à 12. De ce découpage, le président de la république s'arroge, par l'ordonnance-loi N^o66-614 du 31 Octobre 1966, le pouvoir de tutelle sur les provinces mais aussi, le plein pouvoir d'annuler les actes législatifs et les décisions émanant des Assemblées provinciales et les gouverneurs⁴⁵.

Le 24 Décembre 1966, il initie une réforme de la territoriale en ramenant le nombre de province de 12 à 9. Pour cette occasion, il décide de retirer aux provinces leur autonomie, ce qui implique la nomination des gouverneurs en lieu et place de leur

⁴⁴ L'Art 5 de la constitution du 1^{er} Aout 1964 « la constitution de Luluabourg »In cabinet du président de la République, Journal officiel

⁴⁵ G. AUNDU MATSANZA, Op.cit

élection, et ils ont le statut de fonctionnaires de carrière. Il est aussi institué une modalité de permutation de ces derniers dans des provinces où ils ne sont pas originaires, c'est ce qu'on appelait *Politique d'administration territoriale de non-originaires*. Les gouvernements provinciaux sont supprimés et cette politique d'administration territoriale de non-originaires sera étendue sur les districts et les territoires. Ces options seront inscrites dans la nouvelle constitution votée par referendum le 24 Juin 1967 et ont confirmé la centralisation taillée sur l'optique du parti unique. La loi N⁰73 du 05 Janvier 1973 a établi une administration centralisée et trop hiérarchisée et institua un nouvel organigramme où les provinces deviennent des régions, les districts de sous-régions, les communes de zones et les secteurs de collectivités. Suite à la guerre de Shaba, le président Mobutu sera contraint de prôner en Juillet 1977, une démocratisation du parti unique. Cette action, sera suivie par des mesures d'accompagnement comme l'organisation des élections législatives et locales ainsi que la mise sur pied de la décentralisation administrative et économique par la loi N⁰77/028 du 29 Novembre 1977 complétée par la loi N⁰ 78/008 du 20 Janvier 1978. Parmi les éléments introduits par la fameuse démocratisation du parti unique, il y a une élection d'une partie des membres du bureau politiques, deux par régions. Il y avait également une très froide séparation des pouvoirs par le renforcement du contrôle du conseil législatif sur l'exécutif et le judiciaire, l'instauration du poste du premier ministre comme principal coordonnateur de l'exécutif. Dans le fonctionnement réel, la personnalité juridique attribuée par la loi aux villes et commune est restée de façade, car elles fonctionnaient comme des entités déconcentrées faute d'autonomie administrative et financière.

La difficulté due à l'absence d'une loi organique est corrigée par la réforme introduite par l'ordonnance-loi N⁰82/006 du 25 février 1982 portant organisation territoriale, politique et administrative de la République du Zaïre. Cette loi, a établi des entités décentralisées suivantes : la région (province), la ville, la zone rurale et urbaine (actuel territoire et commune), la collectivité (actuel secteur et chefferie).

L'ordonnance-loi N⁰88-031 du 21 Juillet 1988 a introduit une autre réforme dans le processus de la décentralisation de la RD Congo. Cette ordonnance a fait passer le Zaïre de 9 à 11 provinces pour le démembrement uniquement du Kivu en faisant de ses sous-régions (districts) les trois nouvelles province à savoir le Nord-Kivu, le Sud-Kivu et la province du Maniema. Cette ordonnance a porté le nombre de provinces à la hausse sans toucher à leurs compétences. La deuxième république a connu une

période de la centralisation, suivi d'une décentralisation de façade pour apaiser l'opposition armée à travers la guerre de Shaba I et II⁴⁶. Cette décentralisation a aussi été marquée par une faible autonomie administrative et financière, il était constaté une application de la déconcentration à la place de la décentralisation.

1. Avènement de l'AFDL

À la prise de pouvoir de l'AFDL, les nouveaux dirigeants ont suspendu la constitution et toutes les lois qui ne cadrent pas avec leur philosophie de gouvernance. Pour eux, il était urgent d'instaurer un ordre constitutionnel qui doit privilégier la mobilisation de toutes les énergies pour la reconstruction du pays qui était détruit par la guerre. C'est dans cette optique que le décret-loi N^o081 du 02 Juillet 1998 était signé dans le contexte d'une nouvelle transition. Dans son contenu, le statut des ETD est reconnu seulement à la ville, la commune située à Kinshasa et seulement en milieu rural. Le district est revêtit d'un pouvoir de coordination, de contrôle et d'inspection sur les entités locales territoriales de base. Le gouverneur, le maire, l'administrateur du territoire, le bourgmestre, le chef de secteur ou de chefferie sont au même moment représentants du gouvernement central et autorités compétentes sur leurs entités. Ils sont nommés et révoqués par le centre. Le décret de 1998 fut modifié et complété par le décret-loi N^o018/2001 du 28 Septembre 2001 puis par la loi N^o04/008 du 19 mai 2004 cette réforme a codifié les résolutions consensuelles du Dialogue inter-congolais. Elle a résolu que la ville de Kinshasa soit dotée d'un gouverneur et de trois vice-gouverneurs. Et finalement la constitution du 18 Février 2006 est venue instituer, outre de nouvelles ETD et une forme de régionalisation.

B. Les bases juridiques de la décentralisation sous la constitution du 18 Février 2006 : Bases légales de la décentralisation.

Notons que, la forme de la décentralisation en RD Congo est sui generis, car il s'agit d'un mélange entre la Déconcentration, la régionalisation et la décentralisation. Dans notre travail et plus particulièrement dans ce paragraphe, nous allons analyser, à la lumière de la constitution et des lois spéciales, l'organisation de la décentralisation en RD Congo. Il sera question, d'analyser la forme régionalisée de province (A) et la forme décentralisée de la ville, la commune, le secteur, et la chefferie (B).

⁴⁶ G. AUNDU MATSANZA, Op.cit, P.28

a. La forme régionalisée : la province

Au terme de l'article 2 de la constitution qui dispose : *La République Démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique*⁴⁷. À la lumière de l'article 195 qui dote aux provinces des organes politiques, à l'occurrence un appareil législatif et un organe délibérant. Les articles 202 (les matières relevant de la compétence concurrente), 203(compétences exclusive de l'Etat) et 204 (compétence exclusive de provinces) fixent la répartition de compétence entre les provinces et le pouvoir central. Plus en encore, l'article 206 de la constitution, élargit le champ en reconnaissant aux provinces une autonomie plus grande que les ETD. La loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, dans son exposé des motifs: *la province est une composante politique et administrative du territoire national de la république, dotée de la personnalité juridique et gérée par les organes locaux*⁴⁸. Au regard de ces dispositions constitutionnelles, le statut, l'organisation et le fonctionnement de provinces sont régis par le régionalisme politique en République Démocratique du Congo⁴⁹. Selon le législateur, la province doit exercer ses compétences qui lui sont dévolues par la constitution à travers ses institutions propres. En effet, en RD Congo, la province est une entité politique comme nous l'avons pût expliquer mais elle est aussi une entité administrative dans ce sens qu'elle fait partie de l'organisation du territoire national. Ses autorités bénéficient du statut hybride d'autorités politico-administratives. C'est ainsi, au nom du pouvoir central, le gouverneur de province exerce le pouvoir de tutelle sur les entités décentralisée de sa province. Les autorités de la province, gèrent à la fois l'entité hybride et l'entité régionalisée⁵⁰. La province, comme entité régionalisée jouit d'une large autonomie, au regard des articles 175 de la constitution :

Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, à savoir celui du Pouvoir central et des provinces, est arrêté chaque année par une loi. La part des

⁴⁷ Constitution de la République Démocratique du Congo, In cabinet du président de la République, In Journal officiel, 18 février 2006

⁴⁸ Exposé de motifs de la loi 08/012 du 31 Juillet 2008 portant sur principes fondamentaux relatifs à la libre administration de province, In cabinet du président de la République, Journal officiel

⁴⁹ W. MISONA JOSEPH, Op.cit, P. 2

⁵⁰ C. DIASUNDA MBUNGU, Problématique de l'Etat en RDC sous la constitution du 18 Février 2006, Disponible sur <https://www.memoireonline.com/12/13/8160/m-Problematique-de-forme-de-l-Etat-en-RDC-sous-la-constitution-du-1802200614.html> , Consulté en date du 14 Juillet 2021

*recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40%. Elle est retenue à la source. La loi fixe la nomenclature des autres recettes locales et la modalité de leur répartition*⁵¹.

Sur ce chapitre de la large autonomie financière, l'art 54 de la loi sur la libre administration des provinces reprend le principe de la retenue à la source sur les recettes à l'échelle national⁵². Par recette à caractère national on comprend :

1. Les recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation
2. Les recettes des douanes et accises
3. Les recettes provenant des impôts recouvrés sur les grandes entreprises, des pétroliers producteurs ainsi que les autres impôts pouvant être perçus à leur lieu de réalisation⁵³.

Le constituant congolais, a prévu à l'article 181 de la constitution une caisse nationale de péréquation, dotée de la personnalité juridique, pour assurer la solidarité nationale et palier aux déséquilibres. Cette caisse dispose normalement d'un budget alimenté par le trésor public à concurrence de 10% de la totalité des recettes à caractère national revenant à l'Etat chaque année⁵⁴. Il convient de noter que, la régionalisation n'est pas l'indépendance de provinces, d'où la Cour des Comptes contrôle la gestion financière provinciale c'est-à-dire les comptes des provinces et des entités territoriales décentralisées, conformément à l'article 180 de la Constitution. Cependant, il y a une attente une fragilisation de l'autonomie des provinces par la révision constitutionnelle de Janvier 2011, au paragraphe 10 de l'article 198, qui donne au président le droit de révocation des gouverneurs de province⁵⁵. Avant la révision constitutionnelle de 2011, seule l'Assemblée provinciale pourrait mettre fin aux fonctions du gouverneur soit par voie de motion ou par voie de mise en accusation.

⁵¹ Constitution du 18 Février 2006, In cabinet du président de la République, Journal officiel

⁵² Art 54, Loi organique N° 08/012 portant principes fondamentaux relatif à la libre administration des provinces, In cabinet du président de la république, Journal officiel

⁵³ Idem, Art.55

⁵⁴ P. MABIALA MANTUBA-NGOMA, *le processus de décentralisation en république démocratique du Congo*, Conrad Adanaur stifting, 2009, P.35

⁵⁵ T. NSINGI NZINGA, « Autonomie juridique de provinces en RDC : Avancée ou recul » In *Congo-monde*, N° 7, 2020, P.173

b. Les entités territoriales décentralisées

Dans ce point, il sera question d'examiner et bien cerner le texte juridique sur la prévision sur la décentralisation de la ville et la commune (1), secteur et chefferie (2) et enfin nous allons analyser l'autonomie financière de ces ETD précitées (3).

1. Ville et commune

L'article 6 de la loi sur la composition, organisation et fonctionnement des ETD définit la ville comme *tout chef-lieu de province et toute agglomération d'au moins 100.000 habitants disposant des équipements collectifs et des infrastructures économiques et sociales à laquelle un décret du premier ministre aura conférer le statut de ville [...]*⁵⁶. Tandis que la commune est, en vertu de l'article 46 de la loi précitée, *tout chef-lieu du territoire et toute agglomération ayant une population d'au moins 20 000 habitants à laquelle un décret du premier ministre aura conféré le statut de commune*⁵⁷. Nous allons ensuite analyser, à la lumière de cette loi, l'autonomie organique et l'autonomie financière de la ville et de la commune.

- L'autonomie organique de la ville et la commune

La ville comme la commune étant des ETD sont gérées par des organes locaux, dont les animateurs sont élus par la population de la circonscription en vertu de la loi électorale. L'article 7 de la loi organique énumère ces organes, pour la ville, ces organes sont le conseil urbain et le collège exécutif urbain. Le législateur définit le conseil urbain comme un organe délibérant de la ville, dont les membres sont appelés « conseillers urbains », ils sont élus par la population concernée, et dans le respect de la loi électorale. Il reprend leurs attributions à l'article 11. Il définit aussi le collège exécutif à l'article 28 comme *l'organe de gestion de la ville et d'exécution des décisions du conseil urbain*. Et reprend ses attributions à l'article 39.

Quant à la commune, ses organes sont énumérés à l'article 47, il s'agit du *conseil communal*, dont les membres sont appelés conseillers communaux et sont élus dans les conditions fixées par la loi électorale. Et *du collège exécutif communal*, dont la composition est reprise à l'article 55, ce collège est composé de bourgmestre, du bourgmestre adjoint et deux autres membres appelés Echevins communaux. Le

⁵⁶ La loi organique portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat, In *Journal officiel*

⁵⁷ Idem,

bourgmestre et le bourgmestre adjoint sont élus au sein ou en dehors du conseil communal dans les conditions fixées par la loi électorale. Tandis qu'à l'article 57, il est dit que les *Echevins sont désignés par le bourgmestre au sein ou en dehors du conseil communal en tenant compte des critères de compétence, de crédibilité et de représentativité communautaire*. Les attributions du bourgmestre sont reprises à l'article 60.

- Le secteur ou chefferie

Les rapports entre secteurs et chefferie ne sont pas très bien éclairés par la loi, dans ce sens qu'il s'agit tantôt des rapports d'identité, tantôt de différenciation⁵⁸. Cependant, notons que les chefferies ont un caractère homogène tandis que les secteurs ont le caractère hétérogène. L'Article 69 énumère les organes du secteur ou de la chefferie, qui sont *le conseil du secteur ou de la chefferie*, les membres sont appelés conseillers du secteur ou de la chefferie qui sont élus au suffrage universel direct et secret dans les conditions fixées par la loi électorale. Et ses attributions sont reprises à l'article 73. Et le collège exécutif du conseil ou de la chefferie, qui est défini à l'article 78 comme un organe de gestion du secteur ou de la chefferie et d'exécution des décisions du conseil. Le chef de secteur et le chef adjoint sont élus au sein ou en dehors du conseil de secteur dans les conditions prévues par la loi électorale.

- Autonomie financière des ETD

L'Article 108 de la loi organique, reconnaît les ressources propres des entités territoriales décentralisées en ces termes *les ressources d'une entité territoriale décentralisée comprennent l'impôt personnel minimum, les recettes de participation, les taxes et droits locaux*⁵⁹. Les articles 109, 110, 111, 112 et 113 définissent clairement ces ressources avec d'amples détails. Dans la gestion de ces ressources propres aux ETD, en principe, la province et l'Etat central ne peuvent pas interférer. Pour des ressources à l'échelle nationale, les ETD ont droit à 40% de la part des recettes à caractère national, ce principe constitutionnel, vient d'être confirmé par l'article 115 de la loi organique. Pour raison de solidarité, une entité territoriale décentralisée peut bénéficier des fonds de la caisse nationale de péréquation en vertu de l'article 181 de la constitution et de l'article 117 de la loi organique.

⁵⁸ T. MUHINDO MALONGA, Op.cit, P.92

⁵⁹ La loi sur les ETD

CHAP II : MECANISMES JURIDIQUES DE LA DECENTRALISATION EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

La décentralisation territoriale est un processus, déclenché par la volonté du constituant congolais et qui devait se matérialiser dans le temps suivant des supports institutionnels et légaux. Il se dégage, que l'application des principes constitutionnels et légaux pour matérialiser la décentralisation en RD Congo est en souffrance. D'où dans ce chapitre, il sera question d'analyser les mécanismes de mise en œuvre de la décentralisation en République Démocratique du Congo (section première). Après le constat sur l'effectivité de ces mécanismes, il sera question de proposer des pistes pour les différents acteurs afin d'aboutir à la cohérence entre nos loi et la pratique : De lege ferenda (Section deuxième).

Section première: LES MECANISMES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN RD CONGO

La mise en œuvre de la décentralisation passe par différents mécanismes prévus par les textes. Dans cette section, nous allons passer en revues tous ces mécanismes ainsi que leur efficacité. Dans un premier moment, il sera question d'analyser les mécanismes légaux, surtout leur effectivité, par rapport à l'autonomie des ETD (§1). Pour pallier l'exigence de l'Etat de droit, le législateur a prévu aussi des mécanismes juridictionnels et non juridictionnels pour l'exercice harmonieux des pouvoirs entre l'Etat central et les entités locales (§2).

§1 : MECANISMES LEGAUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION

Une des caractéristiques particulières de la décentralisation et d'autres modes d'encadrement du pouvoir dans un Etat unitaire est l'autonomie. D'où, il sera question d'analyser l'effectivité de l'autonomie des ETD en République Démocratique du Congo (A). Ensuite, nous porterons un regard sur l'effectivité des mécanismes juridictionnels et non juridictionnels pour un exercice harmonieux des pouvoirs (B).

A. L'effectivité de l'autonomie des ETD en République Démocratique du Congo

Il se manifeste au niveau local comme une prédation⁶⁰, et une application des mesures *contra legem*. L'Etat central se produit à son image au niveau local dans une dynamique d'absolutisme contre sa répartition de compétence lui reconnue par la loi. Les entités territoriales décentralisées, ayant leur personnalité juridique devraient bénéficier dans leur gestion une autonomie organique (a) et celle financière (b).

a. L'autonomie organique dans la gestion

Dans le fonctionnement réel des entités locales, on constate une diffraction de l'Etat par rapport au principe de l'autonomie organique. Depuis l'adoption de la constitution du 18 février 2006, aujourd'hui nous sommes au troisième cycle électoral et pourtant au niveau des entités locales, les animateurs des institutions sont toujours nommés par le centre. Et pourtant, le vote des autorités locales confère à ces dernières la légitimité organique qui marque leur prestige au regard des autorités centrales⁶¹. Cette nomination rend les autorités locales moins redevables vis-à-vis des populations de leurs circonscriptions respectives. Les modalités de leur nomination, ne correspondent à aucune logique juridique, encore moins de la méritocratie, mais il s'agit pratiquement des gratifications pour la lutte dans les parties politiques.

Cette pratique, nous mène au constat selon lequel la démocratisation est seulement au niveau central, en quelque sorte au niveau provincial, et absolument pas au niveau local par le mécanisme de la décentralisation. Normalement si une autorité gouvernant la collectivité locale n'est pas élue, il y a des raisons trop sérieuses d'admettre que l'entité n'est pas réellement décentralisée. La loi organique du 07 Octobre 2008 détermine les organes des ETD et les compétences, surtout qui leurs sont propres, dans le souci d'atteindre les organes autonomes, capable de répondre aux besoins propres de l'entité. Une démocratie appropriée, c'est-à-dire, de la base au sommet est un des facteurs de stabilité dans une société moderne⁶².

⁶⁰ P. ENGLEBERT « Incertitude, autonomie et parasitisme : les entités territoriales décentralisée en RD Congo » In *Politique Africaine*, N° 125, 2012, P.180

⁶¹ B. BAKADISULA KANGOMA, « la nouvelle décentralisation territoriale et la gouvernance des ETD sous la constitution du 18 Février 2006 » In J.M, disponible sur <https://www.africmemoire.com/part.7-chapitre-ier-la-decentralisation-theorique-en-rdc-47.html> , consulté en date du 24 Août 2021

⁶² P. NGOMA-BINDA, *une démocratie libérale communautaire pour la RD Congo et l'Afrique*, Harmattan, Paris, 2013, P.214

En outre, il sied de rattacher l'autonomie de gestion à son corollaire qui est l'autonomie de décision, Car cette dernière est liée à la première pour la matérialisation cohérente d'une gestion autonome.

Cependant, il y a un fossé considérable entre la pratique et l'application des dispositions de cette loi.

b. L'autonomie financière

A ce sujet, pour matérialiser la décentralisation au niveau des entités locales, il y a un nombre des principes qu'il faudra observer parmi lesquels il y notamment :

- Le principe de la distinction des finances du pouvoir central et celles des provinces
- Le principe de la rétrocession dans un premier moment, des recettes à caractère national allouées aux provinces. De ce point de vue, le taux de la rétrocession est constitutionnellement fixé à 40 pourcent. En outre, la rétrocession s'opère par la formule constitutionnelle qui est la retenue à la source.
- Le principe de fiscalité locale qui comprend notamment l'impôt foncier, l'impôt sur les revenus locatifs et impôt sur les véhicules automoteurs, en vue d'un système de prélèvements constitué des taxes et de droits provinciaux et locaux⁶³.

Les finances publiques locales sont des corollaires logiques de l'autonomie financière telle que prévu à l'article 3 précité de la constitution. Toutes les entités territoriales décentralisées doivent par conséquent avoir un budget propre devant leur permettre d'exécuter les différents projets d'intérêt local. Concrètement cette autonomie s'appuie sur les trois impôts locaux, précités, à savoir : l'impôt foncier, l'impôt sur le revenu locatif et l'impôt sur les véhicules automoteur⁶⁴.

La loi N^o 08/016 prévoit à son article 105 que toute les entités territoriales décentralisées ont des ressources propres, celles provenant des recettes à caractère

⁶³ F. VUNDWAWWE, cité par B. MUSHAGALUSHA GHISLAIN, *De la décentralisation territoriale en Rdcongo : regard sur l'autonomie organique et financière des Entités Territoriales Décentralisées. Cas de la commune d'Ibanda*, travail de mémoire, Faculté de droit, de l'Université Catholique de Bukavu, Disponible sur <https://www.memoireonline.com/01/12/5114/De-la-decentralisation-territoriale-en-RDC-regard-sur-lautonomie-organique-et-financiere-des-E.html>, consulté en date du 24 Août 2021

⁶⁴ Art 204 de la constitution du 18 Février 2006, In cabinet du président de la République, Journal officiel

national allouées aux provinces, les ressources de la caisse nationale de péréquation et enfin celles exceptionnelles⁶⁵.

Concernant les recettes à caractère national, dont l'article 175 alinéa 2 de la constitution sous-entend en donnant aux provinces la prérogative de s'impliquer dans la mobilisation et le recouvrement de celles-ci, et d'y opérer une retenue à la source de 40%. Malheureusement, ce sont les services du ministère des finances qui établissent l'assiette, émettent le rôle et assurent le recouvrement de ces recettes à caractère national. Ces services du ministère de finances n'ont pas de rapport de subordination, ni avec les provinces encore moins les entités locales pour lesquelles ils agissent. Les provinces et les ETD n'ont que le droit de suppléer ces services en cas d'insuffisance. Par rapport à la retenue à la source de 40%, la pratique en RD Congo a inventé un autre vocable, sans justification juridique valable qu'on appelle rétrocession, laquelle est calculée et appliquée différemment selon les humeurs des autorités centrales. S'agissant de ces ressources, le constituant congolais gâte les provinces, au-delà de 40 pourcent retenus à la source, la constitution prévoit 10% desdites recettes pour la caisse nationale de péréquation. Le pouvoir central continue malheureusement à opposer une résistance farouche à ces mécanismes, depuis l'entrée en vigueur de la constitution jusqu'à ces jours⁶⁶.

S'agissant de la caisse nationale de péréquation, instituée à l'article 181 de la constitution, qui a pour mission logiquement de financer le projet d'investissement public en vue d'assurer la solidarité et trouver un équilibre du développement entre les ETD et les provinces. Malheureusement, ce mécanisme constitutionnellement prévu n'a jamais été mis en place depuis l'adoption de la constitution du 18 février.

L'arsenal juridique et réglementaire qui est mis en marche pour l'effectivité de la décentralisation est en contradiction avec la pratique constatée. Le fossé est trop grand entre la prolifération des normes sur la décentralisation et sa réalisation⁶⁷.

⁶⁵ Art 105 de la loi organique portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces

⁶⁶ I. MUAMBA MUAMBA, travail de recherche sur, *la décentralisation fiscale en République Démocratique du Congo, plaidoyer pour une gestion rationnelle et efficace des finances locales*, Université Notre-Dame du Kasayi, 2014-2015, P.7

⁶⁷ M.MULENGA, « la décentralisation territoriale : clé pour la construction de la RDC », In *Revue de l'UKA*, N° 3, 2014, P.97

A. L'effectivité mécanismes juridictionnels et non juridictionnel des mécanismes de mise en œuvre de la décentralisation

a. Les mécanismes juridictionnels

Ces mécanismes se résument essentiellement à la gestion des conflits de compétences qui peuvent surgir entre les différents centres de pouvoirs. En ce qui concerne les provinces, la constitution attribue au juge constitutionnel la compétence de connaître les conflits de compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ainsi qu'entre les provinces et l'Etat central⁶⁸. Cependant, malgré les récurrentes immixtions du pouvoir central dans les matières propres aux provinces, la cour constitutionnelle n'a jamais été saisie pour statuer sur un conflit de compétence entre le pouvoir central et les provinces. Les timides initiatives de certaines structures et personnes physique dans ce sens auprès de la cour constitutionnelle ont été déclarée irrecevables et non fondées. Le prototype de l'immixtion du pouvoir central dans les matières relevant des compétences propres des provinces est notamment la violation de l'article 175 alinéa 2, de la constitution et également l'article 54 de la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'administration des provinces. Face à cette immixtion, aucune province, par l'entremise de son gouverneur ou d'autres organes compétents n'ont saisi la cour constitutionnelle suite aux sensibilités politiques avec le pouvoir central. Les gouverneurs de provinces sont comme des subordonnés de Kinshasa et pourtant ils gèrent des composantes politiques et administratives du territoire national, dotées de la personnalité juridique et gérées par des organes locaux⁶⁹. La conférence des gouverneurs, au lieu de servir d'un lieu pour une concertation et harmonisation entre le pouvoir exécutif national et ceux de provinces, tel qu'elle définit par la loi⁷⁰ mais, devient un lieu d'anéantissement et d'étouffement des initiatives des provinces en tant que centre d'impulsion politique à la base. Ce forum devient enfin, une simple rencontre politique où les gouverneurs se trouvent contraints à l'adhésion à un programme au lieu de l'harmonisation de leurs propres programmes avec celui du gouvernement central, ce qui ne leur laisse pas une marge

⁶⁸ Art 161 de la constitution du 18 février 2006, In Cabinet du Président de la République, Journal officiel

⁶⁹ Préambule de la loi N0 008/12 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces

⁷⁰ Art 2 de la loi N0 08/015 du 07 octobre 2008 portant modalité d'organisation et de fonctionnement de la conférence des gouverneurs de province

de manœuvre pour user des voies juridictionnelles de protection de leurs compétences de prédilection⁷¹.

En ce qui concerne les Entités Territoriales Décentralisées, la gestion de potentiels conflits liés à la compétence est laissée aux juridictions administratives dans son contrôle de la légalité. En effet, les compétences sont d'attribution. Une entité ne peut se déclarer compétente sur une matière que si celle-ci lui a été attribuée par un texte de loi.

Sans préjudice des autres compétences que lui reconnaît la Constitution ou la *présente loi organique, la section du contentieux du Conseil d'État connaît, en premier et dernier ressort, des recours en annulation pour violation de la loi, de l'édit ou du règlement, formés contre les actes, règlements ou décisions des autorités administratives centrales ou contre ceux des organismes publics placés sous leur tutelle ainsi que ceux des organes nationaux des ordres professionnels. La violation de la loi, de l'édit, du règlement, de la coutume et des principes généraux de droit comprend notamment: 1. l'incompétence; 2. l'excès de pouvoir; 3. la fausse application ou la fausse interprétation de la loi, de l'édit ou du règlement; 4. la non-conformité à la loi, à l'édit ou au règlement de l'acte, du règlement ou de la décision dont il a été fait application; 5. la violation des formes substantielles ou des formes prescrites à peine de nullité des actes; 6. la dénaturation des faits et des actes; 7. la négation de la foi due aux actes [...]*⁷².

Cette disposition fixe le mécanisme par lequel, une entité locale peut saisir la juridiction compétente qui est le conseil d'Etat pour obtenir annulation d'un acte de l'autorité centrale qui viole la loi en général et particulièrement qui va au-delà des limites de ses compétences. Cependant, on constate un mutisme de la part des autorités locales quant à la saisine du conseil d'Etat contre les autorités centrales qui empiètent sur leur compétence suite à une subordination. Les autorités locales, sont jusqu'à maintenant nommées par le centre et ils sont vulnérables au regard des autorités centrales grâce auxquelles ils sont nommés.

⁷¹ J. CIHUNDA HENGELA, J. KAHUNDA MAPELA et C. SHAMASHANGA MINGA, *la conférence des gouverneurs de province en République Démocratique du Congo. Perspective pour le renforcement d'un cadre d'harmonisation des rapports entre le pouvoir central et les provinces*, Disponible sur <https://actualite.cd/2021/07/16/la-conference-des-gouverneurs-de-province-en-republique-democratique-du-congo> Consulté en date du 06 Septembre 2021

⁷² Art 85 de la loi N° 16-027 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, In cabinet du Président de la République, Journal officiel

Face aux provinces, la même loi donne la compétence à la *Cour administrative d'appel est compétente pour connaître, au second degré, de l'appel des jugements et ordonnances rendus par les Tribunaux administratifs [...]*⁷³. La lecture de cette disposition, en principe doit être combinée, à l'art 104 qui donnent compétence au tribunal administratif au premier degré.

Malheureusement nous constatons, non seulement le défi de la subordination des autorités locales aux autorités provinciales et pourtant elles gèrent des entités autonomes qui ont la personnalité juridique. Et aussi, le défi de l'inexistence des juridictions administratives à la base. Il n'y a que le conseil d'Etat et des cours administratives d'appel qui fonctionnent comme des sections dans le cours d'appel de l'ordre judiciaire. *Il n'existe pas de juridiction administrative indépendante et séparée de l'ordre judiciaire*⁷⁴.

De tout ce qui précède, on constate des failles considérables qui asphyxient la mise en œuvre des mécanismes juridictionnels pour une mise en œuvre effective de la décentralisation territoriale.

b. Les mécanismes non juridictionnels

Ces mécanismes se résument essentiellement par l'action parlementaire et celle des associations de la société civile.

Au niveau de l'action parlementaire, il s'observe une inexistence des organes délibérants locaux. À l'absence de ces organes, le principe même du contrôle et du contre-pouvoir est sensiblement contrebalancé. Au niveau local, il n'y a aucune marge de manœuvre pour un contrôle parlementaire non seulement des actions de l'exécutif local mais aussi une main sur l'autorité locale pouvant la pousser à assurer à l'entité son autonomie vis-à-vis de la province et du pouvoir central.

Au un niveau national, le parlement dans sa mission du contrôle du gouvernement, semble être amorphe sur la question de l'asphyxie des entités locales par le pouvoir central. La chambre haute du parlement dont les membres représentent particulièrement les provinces⁷⁵ semblent avoir placé cette question au second plan de leurs priorités. Le parlement congolais, semble accompagner le gouvernement dans les pratiques actuelles sur la gestion des entités territoriales décentralisées

⁷³ Art 96, Idem

⁷⁴ M. MALONGA TELESPORE, Op.cit, P.398

⁷⁵ Art 100 de la constitution du 18 Février 2006, In Cabinet du Président de la République, Journal officiel

malgré les textes adoptés dans le domaine. Jusque-là, il n'y a pas eu des débats sérieux à l'assemblée nationale ni au sénat par rapport à la gestion de l'administration territoriale conformément aux prévisions légales.

En ce qui concerne les actions de la société civile et d'autres structures dites d'appui à la démocratie, malgré l'article 37 de la constitution qui consacre la liberté d'association dans le but de contribuer au développement du pays, on constate que les activités de la société civile n'ont pas pris la question du respect de la libre administration territoriale dans toute sa percée. La société civile congolaise est plus attirée par les débats politiques, la prise de position pour les intérêts des uns et des autres et pas fondamentalement de l'application des lois sur la libre administration territoriale. On constate un développement d'intérêts contradictoires au sein de la société civile congolaise, pareille division fragilise cette structure⁷⁶. Il n'y a que quelques associations de la société civiles comme Konrad Adenauer qui s'intéressent à la recherche dans le domaine mais malheureusement ses recherches ne sont pas capitalisées par le pouvoir décisionnel pour matérialiser les réformes méritées.

De tout ce qui précède on constate que même les mécanismes non juridictionnels n'ont pas de l'ampleur pour changer la donne et imprimer des réformes nécessaires pour la rationalisation de l'administration territoriale de l'Etat. D'où, il faudra non seulement une volonté politique pour l'application des lois sur la décentralisation, mais aussi des réformes dans le cadre législatif pour permettre un contrôle plus sévère pour la protection des entités locales contre le tout puissant pouvoir central.

Section deuxième : LES PISTES POUR UNE DECENTRALISATION EFFECTIVE EN RDC : DE LEGE FERENDA

Dans cette section, nous allons développer essentiellement deux paragraphes, le premier portera sur la nécessité de respecter les prévisions légales sur la décentralisation afin d'une harmonie entre nos textes et la pratique (§1) et l'autre portera sur une réforme à opérer sur le plan juridictionnel : De lege ferenda (§2).

⁷⁶ C. MUSILA, *faiblesses et obstacles de la société civile congolaise*, Disponible sur www.irenees.net/bdf-defis-19-fr.html consulté en date du 6 Septembre 2021

§1 La nécessité de respecter les textes légaux pour une harmonie entre nos textes et la pratique.

Dans ce paragraphe, nous allons insister sur la nécessité de respecter les dispositions relatives à l'autonomie organique ou de gestion (A) et l'autonomie financière (B)

A. *L'autonomie organique : une nécessité*

Il est conforme à l'esprit de la libre administration territoriale que les autorités des entités soient élues⁷⁷. Les entités locales doivent être dotées d'organes propres et qui ont la légitimité populaire de la population de la circonscription. Cette élection fait que les animateurs des organes des ETD échappent aux diktats du pouvoir central ou à une quelconque subordination hiérarchique vis-à-vis du pouvoir central. Les organes locaux et leurs animateurs n'auront plus d'indépendance que lorsqu'ils seront élus par leur base. L'Etat congolais, devrait prendre pour priorité l'organisation des élections locales pour redynamiser et plus autonomiser les entités locales qui n'ont pas dans le fait de véritable autonomie organique.

Il est toujours communément admis que seules les institutions démocratiques fortes et issues des élections peuvent être actrices de la paix sociale et de la bonne gouvernance⁷⁸. Des élections qui donnent la parole au peuple constituent essentiellement un principal canal de la démocratie et de la bonne gouvernance. L'Etat congolais devrait penser à l'organisation des élections locales parce que ces dernières créent la légitimité des autorités locales et elles constituent l'expression de la volonté du peuple. Le droit électoral ne s'applique pas que pour la présidentielles et les législatives nationales et provinciales, il doit être aussi garanti au niveau local conformément aux lois pertinentes et aux normes démocratiques nationales et internationales⁷⁹. Il faut construire la démocratie du sommet à la base, il ne faut pas s'arrête aux élections présidentielles et législatives nationales et provinciales en oubliant les élections à la base qui fondent la vraie démocratie⁸⁰.

⁷⁷ R. CHAPUS, *Droit Administratif général*, Montchrestien, Paris, 1994, P. 344

⁷⁸ Elections et préventions des conflits : guide d'analyse, de planification et de programmation du programme de nations unies pour le développement, (PNUD) P.1

⁷⁹ Le droit électoral : Document de la commission européenne pour la démocratie par le droit (la commission de Venise), publié le 3 juillet 2013 à Strasbourg P.97

⁸⁰ J. DJOLI ESENG'EKELI, *Droit constitutionnel congolais*, Harmattan, Paris, 2013, P.230

B. La nécessité de garantir l'autonomie financière aux ETD

La décentralisation ne s'apprécie pas seulement sur l'autonomie des organes qui gèrent les entités locales, mais aussi aux moyens mis à leur disposition pour mener à bon port leur politique et répondre favorablement aux intérêts locaux. Le législateur s'est rendu compte de cet impératif et a mis un dispositif juridique conséquent à la portée des ETD pour que ces dernières arrivent à achever la mission qui est la leur de satisfaire les besoins locaux, en d'autres termes, de poursuivre l'intérêt local. Il sied de reconnaître aux ETD une autonomie financière à deux dimensions, la première dimension est juridique, telle que conçue par le législateur en accordant un libre pouvoir de décision aux autorités locales en matière de recettes et de dépenses. Ensuite, il faut la dimension matérielle qui consiste à laisser la possibilité aux ETD de faire le recouvrement et la gestion des recettes qui leur sont reconnues par la loi et dans les conditions fixées par la loi, sans ingérence du pouvoir central⁸¹. L'Etat congolais devra assurer aux provinces leur droit de retirer à la source le 40% sur les recettes à caractère national tel que prévu par la constitution et la loi sur la libre administration de provinces. Et surtout, assurer le respect strict de l'article 175 alinéa 2 de la constitution du 18 février. Il est inapproprié de donner des responsabilités aux ETD sans leur garantir des moyens pour la conduite et l'exécution de leurs propres politiques.

§2. Les reformes à opérer sur le plan juridictionnel et institutionnel : de lege ferenda

Il a été démontré un dysfonctionnement permanent dans les mécanismes juridictionnels et institutionnels du contrôle dans la mise en œuvre de la décentralisation, sur le plan institutionnel, il faudra opérer un aménagement pour mettre la question de la décentralisation au cœur des débats parlementaires (A). Il faudra, au même moment, une réforme sur le plan juridictionnel pour l'efficacité dans le respect des normes (B).

⁸¹ L. DARNEL KONABEKA, « l'autonomie financière des collectivités locales en République du Congo » In *Archives ouvertes*, 2021, P.2

A. Réforme institutionnelle

A la lumière de l'article 104 de la constitution, la chambre haute du parlement est composée des sénateurs qui représentent leurs provinces. Avec cette qualité, il serait plus préférable que le législateur attribue une compétence spéciale au sénat de contrôler le gouvernement central sur la question du respect des lois et principes régissant la décentralisation en République Démocratique du Congo. La décentralisation est un confluent, dans un Etat continent comme la RD Congo, entre l'idéal de la démocratie et le respect des droits et libertés grâce au principe de la séparation des pouvoirs. Au regard des velléités sécessionnistes et indépendantistes, on a intérêt à garder une gestion réellement décentralisée au lieu du fédéralisme non seulement pour l'unité nationale mais aussi pour décourager les langues qui se délient sur la question de l'autodétermination. Les entités locales se considèrent comme des vassaux de Kinshasa qui joue toujours un rôle engloutisseur. Face à cette menace, d'une gravité non négligeable, il faudra qu'il y ait un mécanisme de contrôle très fort au niveau institutionnel pour écarter le pays de l'éclatement, car il y a une grogne dans l'opinion sur l'attitude de Kinshasa vis-à-vis des provinces et des entités locales. La majorité de congolais ont voté au referendum l'actuelle constitution, qui constitue le contrat social, son application et le respect des lois organiques demeure la loi suprême pour l'intégrité de notre territoire et la quiétude institutionnelle.

En considérant la gravité des conséquences de ces violations récurrentes des lois et principes de la libre administration territoriale par l'Etat central suite à une inertie d'un contrôle institutionnel sérieux, il est salutaire que le législateur puisse attribuer au sénat une compétence spéciale en matière de contrôle du gouvernement centralement sur la reconnaissance réelle des entités locales et le respect de leurs compétences légales et constitutionnelles.

B. Réforme sur le plan juridictionnel

Le principe est posé par Montesquieu, tout homme qui détient le pouvoir, est toujours tenté d'en abuser. En dépit du fait que l'Etat devrait prendre des initiatives pour l'instauration complète des juridictions d'ordre administratif, et installer ces juridictions de manière permanente et dans chaque entité pour faciliter le droit d'accès à la justice. Les rapports entre les entités locales et la province et enfin entre ces dernières et l'Etat doivent faire objet d'une juridiction spécialisée pour une protection

efficace. En ce qui concerne la province, la constitution donne la compétence à la cour constitutionnelle à son article 161 alinéa 3 pour connaître le cas de conflits de compétence. Ce qui n'est toujours pas efficace non seulement à cause de la subordination de fait, des autorités provinciales face aux autorités centrales par des procédés politiques, mais aussi les charges de la cour, qui fait que cette question n'apparaissent pas dans ses priorités.

Pour les entités territoriales décentralisées, cette prérogative est reconnue aux juridictions administratives, qui ne sont non seulement pas toutes installées en RD Congo, mais aussi ont d'autres charges en plus du fait qu'il y a carence des magistrats spécialisés.

De ce qui précède, le législateur en vertu de la constitution qui permet la création des juridictions spécialisée par une loi à ces termes : *la loi peut créer des juridictions spécialisées*⁸². Il est salutaire pour le législateur de créer cette juridiction spécialisée en matière de contrôle d'application des lois sur la décentralisation, ses principes et désengorger les tribunaux administratifs sur l'aspect d'annulation d'acte pour violation de la loi spécialement de compétence entre l'Etat central et les entités locales.

Pour plus d'efficacité de cette juridiction, la loi doit lui rattacher des parquets près, qui auront pour mission de veiller à l'application des lois spécifiques sur la décentralisation et garantir le respect des intérêts fondamentaux des entités locales. la spécialisation des magistrats à tous les niveaux doit constituer un cheval de bataille pour l'Etat car, cette dernière est un élément déterminant. Concernant le mode de saisine, il doit être large. Tout intéressé, vivant dans l'entité ou y ayant une résidence peut saisir la juridiction contre l'Etat central sur la violation de la loi. Ce mode de saisine permettra d'échapper à la magouille et toute autre forme de complicité entre les autorités locales et le pouvoir central car tout intéressé aura une marge de manœuvre pour la saisine. La décentralisation favorise une administration de proximité, qui non seulement rapproche l'administration des administrés mais aussi réduit la lenteur dans la prestation des services publics⁸³. Mais si les lois dans la matière ne sont pas respectées, cela risque de laisser les entités locales comme des laissés pour compte.

⁸² Art 149 de la constitution du 18 Février

⁸³ D. BATAHWA HEMURA, *Fonctionnalité des entités territoriales décentralisées en RDC. Analyse appliquée à la chefferie de Bukumu au Nord-Kivu*, Mémoire de licence en science politiques et administratives à l'Université de Goma, 2013, Disponible sur <https://www.memoireonline.com/01/14/8680/m-Fonctionnalite-des-entites-territoriales-decentralisees-en-RDC-Analyse-appliquee-la-cheffer7.html>, consulté en date du 8 Septembre 2021

C'est pour cette raison que la question de la gestion territoriale est capitale pour la RD Congo et sa gestion médiocre peut provoquer des conséquences graves avec impact direct sur l'intégrité du territoire national. Une certaine opinion dans les entités locales commence à évoquer le principe de l'autodétermination, qui risquerait de jeter en pâture les efforts consentis jusque-là pour la formation de l'Etat.

Pour élaguer les risques de dislocation du territoire national provoqué par la frustration des entités locales en face d'un pouvoir central engloutisseur, il est nécessaire de créer une juridiction spéciale, capable de mener un contrôle strict dans l'intérêt de garantir l'application des lois sur la décentralisation.

CONCLUSION

L'ordre juridique ou le système judiciaire mis en place reflète ce qu'on appelle l'Etat de droit, ce dernier s'oppose à l'Etat de fait, qui peut facilement se confondre à l'Etat de non droit⁸⁴.

Nous avons abordé la problématique liée à l'application de la décentralisation territoriale en République démocratique du Congo, plus particulièrement sous la constitution de 2006. La constitution et d'autres lois organisent la décentralisation comme mode de gestion territoriale de la RD Congo, tel était l'objet de notre premier chapitre. D'entrée de jeu, nous avons distingué la notion de la décentralisation avec d'autres notions voisines pour savoir quel régime juridique lui est applicable à la lumière de notre législation. Sous cette dimension, nous avons constaté un grand décalage entre les prévisions légales sur l'application de la décentralisation en RD Congo et le fonctionnement réel des institutions. En d'autres termes, il n'y a pas d'harmonie entre nos textes de lois et le vécu quotidien des institutions. Il a été soulevé dans notre travail la problématique liée à l'application des règles relatives à l'autonomie organique et l'autonomie financière des Entité Territoriales Décentralisées avec une vue sur la province conformément aux lois en vigueur. Le constat a été une large inadéquation entre les règles prévues pour régir cette matière et la pratique dans les institutions. Une autonomie organique largement illusoire, dans le sens que depuis la promulgation de la constitution jusqu'à maintenant, il n'y a jamais eu des élections locales et au sein des institutions locales, la pratique est la nomination par le centre. Il s'agit pratiquement d'une déconcentration territoriale, car l'autorité nommée n'a toujours pas eu une marge de manœuvre pour résister aux diktats de celle qui l'a nommée. Il s'agit évidemment d'un problème d'indépendance. Quant à l'autonomie financière, le constant est que les ETD ne jouissent pas de leurs compétences légalement reconnues pour gérer dans toute autonomie les finances publiques locales dans les conditions fixées par la loi.

La question des différents mécanismes de mise en œuvre de la décentralisation a été aussi abordée, et nous avons été mis devant l'évidence de leur inefficacité suite à des raisons diverses évoquées dans notre recherche. Un contrôle juridictionnel est prévu, mais handicapé par l'esprit de subordination des autorités locales suite

⁸⁴ J. PIERRE PLAVINET, *Introduction générale au droit : principales applications au domaine du vivant*, Agro paris tech, Paris, 2013, P11

notamment à leur nomination par le centre. Pour les mécanismes non juridictionnels il s'agit notamment des mécanismes parlementaires, il a été constaté que les débats sur la décentralisation ne sont pas pris avec beaucoup de sérieux dans l'espace parlementaire, et pourtant il s'agit d'une question sensible pour l'unité du territoire national. Pour arriver à ces résultats, nous avons fait usage de la méthode exégétique, qui nous a permis de cerner les dispositions de la constitution ainsi que de différentes lois sur la matière. Nous avons aussi fait usage de la méthode téléologique pour arriver à ressortir le but poursuivi par le législateur dans les dispositions des lois et certaines dispositions constitutionnelles en la matière.

La recherche en droit, permet non seulement d'expliquer l'existence d'un savoir juridique propre mais aussi de proposer des pistes pour un droit harmonieux et qui joue effectivement son rôle de maintenir la paix sociale⁸⁵. Notre recherche a effectivement pris en compte cet aspect en proposant d'abord à l'Etat de mettre toutes les batteries en marge pour appliquer les textes sur cette matière dont l'essentiel est d'organiser les élections locales pour que les ETD deviennent enfin autonomes. Les élections locales sont à la décentralisation ce que la colonne vertébrale est pour le corps humain. Ensuite, d'assurer aux ETD leur autonomie financière telle que prévue par la constitution et différentes lois de la république. Les entités locales sans une autonomie financière sont désarmées face à leur mission de satisfaire les besoins locaux et de poursuivre l'intérêt local.

Enfin, la plus grande spécialité de notre travail est la proposition d'une réforme à opérer dans notre cadre législatif pour rendre de plus en plus efficace le contrôle sur l'application de la décentralisation en RD Congo telle que prévue dans l'esprit et la lettre de la constitution et différentes lois de la République. La proposition a consisté à la création d'une juridiction, ayant pour attribution spéciale de veiller sur l'application des dispositions constitutionnelles et de différentes lois sur la décentralisation. La question de la forme de l'Etat ayant été à la base de plusieurs controverses depuis la loi fondamentale, mérite un traitement particulier car elle susceptible de susciter les tensions allant jusqu'à compromettre l'intégrité territoriale du pays. En considération de la sensibilité de cette question, le mode de saisine de ce tribunal doit être ouvert pour tout intéressé, vivant dans l'entité ou y ayant une résidence.

⁸⁵ F. ROUVIERE, *Qu'est-ce qu'une recherche en droit : enjeux et méthodes*, Bruylant, Paris, 2014, P.13

Le thème de notre recherche est tiré de la forme de l'Etat et la répartition des pouvoirs entre différents centres. Cependant, nous avons analysé un seul mode d'application de l'Etat unitaire qui est la décentralisation dans sa matérialisation en République Démocratique du Congo. Il sied de signaler que malgré plusieurs éléments permettent d'affirmer que la RD Congo est un Etat unitaire décentralisé, il s'organise en son sein une forme régionalisée et une autre déconcentrée⁸⁶. Sur les deux formes de la décentralisation, nous avons exclusivement analysé la décentralisation territoriale. D'autres recherches, peuvent analyser le champ de la décentralisation fonctionnelle en RD Congo avec une vue particulière sur son degré d'effectivité et proposer des réformes, le cas échéant.

En plus de cela, au sein de cette décentralisation, sous la configuration tracée par la constitution du 18 Février, il y a une forme régionalisée des provinces, qui est proche du fédéralisme, et une déconcentration pour les entités administratives déconcentrées. Cette forme sui generis ouvrirait la curiosité pour d'autres recherches sur une étude comparée entre cette gestion territoriale à trois niveaux et le fédéralisme afin de dégager un modèle qui s'adapterait mieux aux réalités de la République Démocratique du Congo.

⁸⁶ J. DJOLI ESENG'EKELI, Op.cit, P.193

BIBLIOGRAPHIE

TEXTES LEGAUX

- Constitution de la République démocratique du Congo, 18 février 2006 telle que modifiée par la loi N° 11/002 du 20 Janvier 2011, In cabinet du Président de la République, Journal Officiel de la RD Congo, Numéro spécial, Kinshasa, 2006
- Loi fondamentale du 19 Mai 1960, In cabinet du président de la république, Journal Officiel, Numéro spécial, 1960
- Constitution du 1^{er} Aout 1964, In Cabinet du président de la République, Journal officiel, Numéro spécial, 1994
- Ordonnance-loi N°07 du 30 Novembre 1965, In Cabinet du président de la république, Journal officiel, Numéro spécial, 1965
- Ordonnance-loi N°66-614 du 31 Octobre 1966, In Président de la république, Journal officiel, Numéro spécial, 1966
- Loi N°073 du 05 Janvier 1973, In président de la république, Journal officiel, Numéro spécial, 1973
- Loi N°77/028 du 29 Novembre 1977 telle que complétée par la loi N° 78/008 du 20 Janvier 1978, In président de la république, Journal officiel, Numéro spécial, 1977
- Ordonnance-loi N°82/006 du 25 février 1982 portant organisation territoriale, politique et administrative de la République du Zaïre, In président de la République, Journal officiel, Numéro spécial, 1982
- Ordonnance-loi N°88-031 du 21 Juillet 1988, In président de la République, Journal officiel, Numéro spécial, 1988
- Décret-loi N°018/2001 du 28 Septembre 2001, In président de la République, Journal Officiel, Numéro spécial, 2001
- Décret-loi N°081 du 02 Juillet 1998, tel que modifié par la loi la loi N°04/008 du 19 mai 2004 In cabinet du président de la République, Journal officiel, Numéro spécial, 2004
- Loi N°04/008 du 19 mai 2004, In président de la République, Journal officiel, Numéro spécial, 2004
- Loi organique N0 08/ 016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et

fonctionnement des Entités, In Cabinet du président de la République, Journal officiel, Numéro spécial, 2008

Loi organique N° 08/ 015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et du fonctionnement de la conférence des gouverneurs de Province, journal officiel, Numero spécial, 2008

Loi organique N° 08/012 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces In Journal officiel, Numéro spécial, 2008

Loi N° 16-027 du 15 Octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, Journal officiel, Numéro spécial, 2016

OUVRAGES

ARDANT. P et MATHIEU. B, *Institutions politique en droit constitutionnel*, Lextenso Editions, Paris, 2009

ARDANT. P et MATHIEU. B, *Institutions politique en droit constitutionnel*, Lextenso Edition, Paris, 2009

AUNDU MATSANZA. G, *Bases fondamentales de la gouvernance locale en République Démocratique du Congo ; gérer et résoudre les problèmes locaux au niveau local*, Konrad Adanauer Stiftung

CADART. J, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Economica, Paris, 1990

CHANTEBOUT. B, *Droit constitutionnel*, Editions Dalloz, Paris, 2011

CONSTANTINESCO. V et PIERRE-CAPS. S, *Droit constitutionnel*, Presse Universitaire de France, Paris, 2004

DE VILLIERS. M et LE DIVELLEC. A, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2013

DEBBASCH. C et COLIN. F, *Droit administratif*, Economica, Dalloz, Paris, 2004

DJOLI ESENG'EKELI. J, *Droit constitutionnel congolais*, Harmattan, Paris, 2013

GRAWITZ. M, *Méthodologie de sciences sociales*, 16^e édition, Paris, Dalloz, 2001

GUINCHARD. S, *Lexiques des termes juridiques*, Editions Dalloz, Paris, 2017

HAMON. F et TROPER. M, *Droit constitutionnel*, Lextenso édition, Paris, 2014
Harmattan, Paris, 2013

PIERRE PLAVINET, J, *Introduction générale au droit : principales applications au domaine du Vivant*, Agro paris tech, Paris, 2013

- LE POURHIET. A, *Droit constitutionnel*, Economica, Paris, 2010
- MABIALA MANTUBA-NGOMA. P, *le processus de la décentralisation en République Démocratique du Congo : Publication de la fondation Konrad Adanaeur*, Kinshasa, 2009
- MALONGA TELESPHORE. M, *Droit administratif et institutions administratives*, Butembo, 2003
- MUAMBA MUAMBA. I, Travail de recherche sur, *la décentralisation fiscale en République Démocratique, plaidoyer pour une gestion rationnelle et efficaces des finances publiques*, Université Notre-Dame du Kasayi, 2014-2015
- MUHINDO MALONGA. T, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Presses Universitaires du Graben, Butembo, 2009.
- NDAWEL. I, *Historique Générale du Congo, de l'héritage ancien à la République Démocratique du Congo*, Duculot, Paris, 1998
- OMAR. A *Méthodologies de sciences sociales et approches qualitatives des organisations*, Presse de l'université, Québec, 1987
- P. NGOMA-BINDA, *Une démocratie libérale communautaire pour la RD Congo et l'Afrique*, Agro paris tech, Paris, 2013
- PACTET. P et MELIN-SOUCRAMANIEN. F, *Droit constitutionnel*, Editions Dalloz, Paris, 1969
Palloti-presse, 2013
- TUNAMSIFU. P, *Méthodologie: Notes de cours à l'usage des étudiants et chercheurs*, Kigali, Universitaires du Graben, Butembo, 2009
- WALINE. J, *Droit Administratif*, Editions Dalloz, Paris, 2018

REVUES

- INNOCENT F., GEORGES EPAH F., VANDELIN M. et ANNIE, M. « Niveau d'appréciation et d'effectivité de la décentralisation par les acteurs locaux au Cameroun », *In Journal of education research in africa*, Yaoundé, N°4
- KLAVER. D, «Promouvoir la bonne gouvernance des entités territoriales décentralisées en RD Congo » *In center for development innovation*, la Haye, 2010
- VUNDWAVE F. et PEMAKO, « La nouvelle décentralisation territoriale, (le régionalisme politique congolais) et les mécanismes de sa mise en œuvre » *In Congo-Afrique*, N° 443, Kinshasa, 2009
- NSINGI NZINGA. T, « Autonomie juridique de provinces en RDC : Avancée ou recul » *In Congo-monde*, N° 7, 2020
- MISONA JOSEPH. J, « Constitution et administration locale en République Démocratique du

Congo » In *Revue interdisciplinaire des facultés de l'ULPGL*, N°08, Juin 2014

ENGLEBERT P. « Incertitude, autonomie et parasitisme : les entités territoriales décentralisées en RD Congo » In *Politique Africaine*, N° 125, 2012

DARNEL KONABEKA. L, « L'autonomie financière des collectivités locales en République du Congo » In *Archives ouvertes*, 2021

Le droit électoral : Document de la commission européenne pour la démocratie par le droit

Elections et préventions des conflits : guide d'analyse, de planification et de programmation du programme de nations unies pour le développement, (PNUD)

WEBOGRAPHIE

MAGNI-BERTON. P, *Pourquoi la décentralisation à la française ne marche pas*, disponible sur <https://theconversation.com/pourquoi-la-decentralisation-a-la-francaise-ne-marche-pas->

SANE. Y, *La décentralisation au Sénégal, ou comment réformé pour mieux maintenir le statu quo*, Disponible sur <https://journals.openedition.org/cybergeogeo/27845>

ZARARI. F, *L'évaluation de l'autonomie des collectivités territoriales dans le système juridique d'inspiration françaises*, Disponible sur <https://journals.openedition.org/add/1306>

MUSHAGALUSHA GHISLAIN. B, *Mémoire sur De la décentralisation territoriale en RDC ; regard sur l'autonomie organique et financière des Entité territoriales Décentralisées. Cas de la commune d'Ibanda*, Disponible sur <https://www.memoireonline.com/01/12/5114/De-la-decentralisation-territoriale-en-RDC-regard-sur-lautonomie-organique-et-financiere-des-E.html>

DIASUNDA MBUNGU, C, *Problématique de l'Etat en RDC sous la constitution du 18 Février 2006*, Disponible sur <https://www.memoireonline.com/12/13/8160/m-Problematique-de-forme-de-l-Etat-en-RDC-sous-la-constitution-du-1802200614.html>

F. VUNDWAVE, cité par B. MUSHAGALUSHA GHISLAIN, *De la décentralisation territoriale en Rdcongo :regard sur l'autonomie organique et financière des Entités Territoriales Décentralisées. Cas de la commune d'Ibanda*, travail de mémoire, Faculté de droit, de l'Université Catholique de Bukavu,

Disponible sur <https://www.memoireonline.com/01/12/5114/De-la-decentralisation-territoriale-en-RDC-regard-sur-lautonomie-organique-et-financiere-des-E.html>

CIHUNDA HENGELA, J. KAHUNDA MAPELA et SHAMASHANGA MINGA. C, *La conférence des*

gouverneurs de province en République Démocratique du Congo. Perspective pour le renforcement d'un cadre d'harmonisation des rapports entre le pouvoir central et les provinces, Disponible sur <https://actualite.cd/2021/07/16/la-conference-des-gouverneurs-de-province-en-republique-democratique-du-congo>

MUSILA. C, *Faiblesses et obstacles de la société civile congolaise*, Disponible sur www.irenees.net/bdf-defis-19-fr.html

BATAHWA HEMURA. B, *Fonctionnalité des entités territoriales décentralisées en RDC. Analyse appliquée à la chefferie de Bukumu au Nord-Kivu*, Mémoire de licence en science politiques et administratives à l'Université de Goma, 2013, Disponible sur <https://www.memoireonline.com/01/14/8680/m-Fonctionnalite-des-entites-territoriales-decentralisees-en-RDC-Analyse-applique--la-cheffer7.html>

BATAHWA HEMURA. D, *Fonctionnalité des entités territoriales décentralisées en RDC. Analyse appliquée à la chefferie de Bukumu au Nord-Kivu*, Mémoire de licence en science politiques et administratives à l'Université de Goma, 2013, Disponible sur <https://www.memoireonline.com/01/14/8680/m-Fonctionnalite-des-entites-territoriales-decentralisees-en-RDC-Analyse-applique--la-cheffer7.html>

TABLE DES MATIERES

EPIGRAPHE	i
IN MEMORIAM	ii
DECLARATION	iii
DEDICACE	iv
REMERCIEMENTS	v
SIGLES ET ABREVIATIONS	vi
RESUME	vii
SUMMARY OF WORK	viii
INTRODUCTION	1
I. ETAT DE LA QUESTION	1
II. PROBLEMATIQUE	2
III. HYPOTHESE DE RECHERCHE	4
IV. INTERET DU TRAVAIL	5
V. OBJECTIFS DU TRAVAIL	5
VI. METHODES UTILISEES	6
VII. DELIMITATION DU TRAVAIL	7
VIII. REVUE DE LA LITTERATURE	7
CHAP I : LE CADRE JURIDIQUE DE LA DECENTRALISATION EN RD CONGO	10
Section première : NOTIONS VOISINES DE LA DECENTRALISATION	10
§1 L'Etat unitaire	10
§2 la concentration	11
§3 La déconcentration	12
§4 La décentralisation	12
§5 La régionalisation	14
Section deuxième : LE CARACTÈRE JURIDIQUE DE LA DÉCENTRALISATION	15
§1 L'autonomie : la libre administration des entités locales	15
§2. Le contrôle étatique sur les entités territoriales décentralisées	17
§3 : L'APPLICATION DE LA DECENTRALISATION EN RD CONGO	18
CHAP II : MECANISMES JURIDIQUES DE LA DECENTRALISATION EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO	27
Section première: LES MECANISMES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN RD CONGO	27
§1 : MECANISMES LEGAUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION	27
A. L'effectivité de l'autonomie des ETD en République Démocratique du Congo	28
A. L'effectivité mécanismes juridictionnels et non juridictionnel des mécanismes de mise en œuvre de la décentralisation	31

Section deuxième : LES PISTES POUR UNE DECENTRALISATION EFFECTIVE EN RDC : DE LEGE FERENDA.....	34
§1 La nécessité de respecter les textes légaux pour une harmonie entre nos textes et la pratique.	35
§2. Les reformes à opérer sur le plan juridictionnel et institutionnel : de lege ferenda.....	36
CONCLUSION	40
BIBLIOGRAPHIE.....	43
TEXTES LEGAUX	43