



DÉCENTRALISATION ET GOUVERNANCE LOCALE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Par : **Ass. Gaucher Mbusa Kizito Kaponirwe**

Résumé :

Depuis la promulgation de la constitution de la Troisième République le 18 février 2006, la R.D. Congo s'est engagée sur la voie de la décentralisation comme mode de gestion des collectivités territoriales qui sont la Ville, la Commune, le Secteur et la Chefferie. La Loi organique n°016/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées (ETD) et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces matérialise cette politique. L'objectif que poursuivent ces textes est de créer des centres d'impulsions de développement à la base. Comment, sur le plan institutionnel, ces textes aménagent ces ETD en vue de cet objectif ? De quels moyens sont-elles dotées ? La décentralisation ainsi conçue, promeut-elle la gouvernance locale ? Tel est l'objet de cette analyse dans laquelle il est question d'analyser les dispositifs constitutionnel et législatif relatifs à l'organisation des ETD.

Summary :

Since the promulgation of the constitution of the third republic, 18 february 2006, the DR Congo has engaged itself on the way of decentralization as a management mode of the territorial collectivities which are: the city, commune, sector and chiefstancy. The organic law n°016/016 of 07 october 2008 referring to the composition, organization and functioning of the decentralized territorial Entities (D.T.E) and their relationship with the state and provinces materializes this politics. The objective that these texts follow is to create impulsion centers of the basis development. How, on the institutional plan, these texts define these DTE in order of this objective? From which means are they endowed? The decentralization yet conceived, does it promote the local governance? That is the object of this analysis in which it is a question of analyzing the constitutional and legislative disposals related to the organization of the D.T.E.

INTRODUCTION

L'enclenchement des processus démocratiques en Afrique au cours des années 1990 a conduit les Etats africains à s'engager sur la voie de décentralisation et favorisé de ce fait le renouvellement des questionnements dans les milieux académiques qui la reconnaissent comme digne d'intérêt dans l'étude de l'organisation de l'Etat. En dépit de cet intérêt, il semble que le sujet reste peu étudié par la recherche francophone en Afrique. Dans la recherche sur le politique en Afrique, le local est souvent oublié ou délaissé par les chercheurs. On ne peut que se prévaloir de rares études sur le sujet¹. La recherche en science politique s'est plus souvent focalisée sur le fonctionnement des régimes politiques ou encore sur l'administration. Les travaux consacrés aux formes actuelles du politique dans les Etats post-coloniaux d'Afrique se focalisent moins, voire pas sur « le niveau local en tant qu'unité importante d'analyse empirique, et préfèrent s'attacher à des élites nationales »².

¹ Cfr. E. ALBER, « Le pouvoir local face aux mutations au niveau de l'Etat. Le cas d'un village Bariba », *Cahiers d'études africaines*, n° 145, 1997, p. 137-156 ; Th. BIERSCHENK et J.O de SARDAN, *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998 ; N. BAKO ARIFARI ET P.J. LAURENT (dir), « Les dimensions sociales et économique local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara », *Bulletin de l'APAD*, n°15, 1998.

² Th. BIERSCHENK ET J-P OLIVIER de SARDAN, « Les arènes locales face à la décentralisation et à la démocratisation. Analyses comparatives en milieu rural béninois », in Th. BIERSCHENK et J.O de SARDAN, *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998, p. 11

Les politiques de décentralisation ont favorisé la reconfiguration des arènes politiques locales. Celles-ci sont désormais engagées dans de nouvelles dynamiques sociopolitiques marquées par la diversification d'acteurs que J-Pierre Olivier de Sardan appelle « groupes stratégiques ». L'étude des modifications introduites par la décentralisation dans ces espaces publics constitue de ce fait une porte d'entrée privilégiée pour étudier de nombreux phénomènes associés comme l'émergence d'un espace public, le développement local, les dynamiques sociopolitiques endogènes et induites, l'Etat déconcentré, la gouvernance locale et le fonctionnement des services publics. Pour l'heure, il est question d'analyser la décentralisation en tant que vecteur de la gouvernance locale en s'inspirant de la République démocratique du Congo. La gouvernance est une notion à la mode, largement usitée par de nombreux acteurs au nombre desquels les organisations internationales et les agences de coopération bilatérales. Avec cependant le risque de devenir comme d'autres un simple mot-valise au sein duquel chacun mettra ce qu'il souhaite et qui progressivement n'aura plus une signification précise, chaque discipline et/ou acteur lui donnant un sens particulier.

Cette diversité de sens a cependant une origine, ce vocable - étymologiquement renvoyant à la notion de pilotage- étant utilisé aussi bien en science politique, dans le cadre de l'administration publique, l'économie, le développement durable ou encore les relations internationales. Elle implique aussi des distinctions en fonction de la nature des politiques, privée ou publique, et des échelles d'intervention, de la gouvernance mondiale à la gouvernance locale. Cette polysémie n'est donc pas en soi problématique mais mérite toutefois, dans un document portant sur la gouvernance locale et la décentralisation, une tentative de définition afin d'en faciliter la compréhension. Selon François-Xavier Merrien¹, la gouvernance peut se définir comme un processus où "les acteurs de toute nature et les institutions publiques s'associent, mettent en commun leurs ressources, leurs expertises, leurs capacités et leurs projets et créent une nouvelle coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités".

La gouvernance suppose alors un changement dans les pratiques managériales, privilégiant l'intervention d'une pluralité d'acteurs dans le processus d'action collective, favorisant les stratégies de participation, de concertation et de négociation entre ces différentes catégories d'intervenants lors de la prise de décision sur les choix possibles alors que de nombreux intérêts divergents entrent en jeu. A l'origine, ce sont les institutions internationales qui ont utilisé le vocable "bonne gouvernance" dans le sens de la "bonne administration publique" -alors qu'il était déjà utilisé dans les années 1930 par les économistes dans le cadre des entreprises- avec l'objectif d'inciter certains pays à engager des réformes allant dans le sens d'une gestion publique fondée sur une logique entrepreneuriale.

C'est ainsi que corrélée à l'octroi de prêt aux pays soumis à des programmes d'ajustement structurel, la bonne gouvernance supposait pour ces institutions la mise en place de réformes institutionnelles, l'amaigrissement de l'Etat providence, le ciblage des bénéficiaires des politiques sociales ou encore la

¹ http://www.btcctb.org/doc/UPL_200609271651354663.pdf; Vous trouverez ci-dessous un aperçu de la page Web telle qu'elle s'affichait sur **26/10/2009** (la dernière fois que notre robot l'a examinée)

privatisation des services publics en vue de la réussite des programmes économiques des pays bénéficiaires de ces aides budgétaires. La Banque Mondiale et le FMI ont représenté les principaux partisans de cette option suite aux échecs des politiques d'ajustement structurel menées dans les pays en développement, analysant ces revers comme le fruit d'une distorsion entre problèmes économiques de ces pays, capacités de leurs institutions et par extension, efficacité de leurs modes de gestion des affaires publiques.

La gouvernance est donc une "*Nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs, prennent part à la formulation de la politique...*"¹. Somme des différentes façons dont les individus et les institutions publics et privées, gèrent leurs affaires communes, la gouvernance est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt.

La gouvernance est ainsi passée de la sphère économique au domaine politique avec des implications sur la manière de gouverner, impliquant une réforme de l'Etat, voire sa remise en cause, en vue de redéfinir les rapports entre le pouvoir public et les administrés. La gouvernance comporte ainsi une volonté d'améliorer l'efficacité de l'action publique et une réduction de ses coûts. Mais la gouvernance possède aussi une portée plus politique et sociale, véhiculant des choix quelquefois plus idéologiques tels que pour certains la libéralisation des sociétés, l'extension du marché capitaliste et donc la limitation des rôles des gouvernements et pour d'autres, une ouverture vers la démocratisation du fonctionnement étatique par l'intégration des initiatives citoyennes et la mobilisation civique. Logiques opposées supposant d'une part la réforme des institutions publiques pour limiter les entraves au bon fonctionnement du marché ou au contraire, le renforcement des mécanismes de régulation pour limiter les effets du libéralisme.

Dans ces deux logiques de pensée, la gouvernance suppose que les autorités publiques s'appuient davantage sur les forces vives de la nation -secteurs privé, associatif, syndicats, églises- et voient leurs fonctions évoluer vers un rôle de facilitation, d'animation et de régulation. Par ailleurs, il est d'usage de considérer qu'elle doit conduire à : (i) un état de droit qui garantisse la sécurité des citoyens et le respect de leurs droits moyennant une justice indépendante, (ii) une gestion correcte et équitable des dépenses publiques, (iii) la responsabilité et l'imputabilité (accountability) moyennant la reddition des comptes des actions de l'administration et une transparence assurant la connaissance par tout citoyen des modalités d'utilisation des deniers publics. Ce qui se traduit généralement dans les programmes d'appui à la bonne gouvernance, par l'accompagnement des processus de réforme de la fonction publique, l'amélioration des systèmes de

¹ http://www.btctb.org/doc/UPL_200609271651354663.pdf; Vous trouverez ci-dessous un aperçu de la page Web telle qu'elle s'affichait sur **26/10/2009** (la dernière fois que notre robot l'a examinée)

gestion comptable et de vérification des comptes des Etats, la privatisation d'entreprises publiques ou encore la décentralisation.

Les sociétés humaines se complexifiant suite à l'accroissement démographique, la mondialisation, l'urbanisation accélérée, les mouvements migratoires ou encore des conflits armés, de nouveaux enjeux apparaissent auxquels nos sociétés doivent trouver des réponses adaptées.

La gouvernance en général et locale en particulier représente une de ces réponses, un défi pour rapprocher le citoyen des affaires de la cité en vue de donner un sens nouveau à la démocratie ou du moins la renforcer. La gouvernance locale peut se définir comme un système de gestion des affaires où au niveau d'un territoire, plus petit espace vers lequel se tourne les administrés pour régler leurs problèmes immédiats, un "gouvernement local" gère les affaires de la cité avec la possibilité pour chaque citoyen de participer à la prise de décision. A ce titre, la gouvernance locale est associée aux processus de décentralisation développés, ou du moins relancés dans certains pays depuis la fin des années 80. Fondée sur le principe du transfert de certaines compétences de l'Etat à des entités territoriales dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et de l'autonomie de gestion, la décentralisation vise à améliorer l'action administrative, à accroître les services fournis aux citoyens, en d'autres termes, à impulser le développement de la collectivité décentralisée sur la base des besoins et solutions identifiés localement.

Participant à la refondation de l'Etat, la décentralisation implique la conduite des affaires des collectivités territoriales par des organes élus, processus censé assurer une meilleure transparence dans la gestion des affaires publiques, garantissant une participation citoyenne effective et par extension, favorisant une nouvelle citoyenneté et une meilleure gouvernance locale. Elle procède de l'idée qu'il existe au sein de l'entité décentralisée des intérêts communs pour lesquels les administrés et leurs représentants légitimement élus sont plus à même pour identifier et mettre en œuvre des réponses adaptées aux réalités locales.

De ce contexte il y a lieu de poser la question de savoir : Comment, en République démocratique du Congo, le Constituant de la Troisième République aménage-t-il la décentralisation ? Constitue-t-elle une base pour une gouvernance locale dans ce pays ?

En Afrique subsaharienne, plusieurs pays¹ ont levé l'option pour la décentralisation dont la République démocratique du Congo. En effet, depuis le 18 février 2006, elle s'est engagée sur la voie de la décentralisation. La Constitution dont elle s'est dotée à cette date s'assigne sept objectifs majeurs et clairement définis dans son exposé des motifs : « assurer le fonctionnement harmonieux des institutions de l'Etat ; éviter les conflits ; instaurer un Etat de droit ; contrer toute tentative de dérive dictatoriale ; garantir la bonne gouvernance ; lutter contre l'impunité et assurer l'alternance démocratique ». La Constitution aménage un Etat dont les rapports verticaux sont basés sur le principe de libre administration au

¹ A titre indicatif, nous pouvons citer le Sénégal, le Gabon, le Burkina-Faso, le Bénin, le Cameroun, le Mali, l'Ouganda, Niger, la R.D. Congo, ...

profit des Provinces et aux Entités Territoriales Décentralisées (ETD). Aux dires du Constituant congolais, ce partage des responsabilités entre le pouvoir central et la territoriale vise à « créer des centres d'impulsion et de développement à la base ».

C'est en vue de ces objectifs que le Constituant congolais a opté pour la décentralisation comme mode de gestion des Entités Territoriales Décentralisées (ETD). La décentralisation trouve sa raison d'être par la reconnaissance pour les ETD des pouvoirs locaux élus et par l'existence des affaires locales. C'est le principe d'autonomie (I). En outre, elle met en place des mécanismes susceptibles d'assurer une large participation des citoyens et des groupes de l'entité (II).

A la lumière de quelques articles de la constitution de la III^{ème} République, il y a lieu de poser quelques hypothèses.

Le constituant congolais a institué un Etat unitaire à trois variantes à savoir l'Etat central, la décentralisation et l'Etat des autonomies ou l'Etat régional. L'organisation territoriale de la RDC mise en place par la Constitution du 18 février 2006 est caractérisée par le régionalisme politique au niveau des Provinces, la décentralisation administrative à l'échelon inférieur des entités territoriales de base (ETD)¹ et la déconcentration au niveau des circonscriptions administratives².

La RDC n'est pas à sa première expérience de décentralisation³. Si ces tentatives antérieures n'ont été qu'administratives et organisées par le législateur, la nouvelle organisation des collectivités territoriales a un fondement politique car constitutionnellement organisée.

En effet, la Constitution en vigueur innove en instituant une décentralisation politique au niveau des Provinces (11 puis 26 bientôt), à la lisière du fédéralisme, et une décentralisation administrative au niveau des ETD. Cette solution constitue une réponse de compromis entre les tenants de l'Etat unitaire et ceux d'une structure fédérale de l'Etat.

L'article 3 de la Constitution dispose : « 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 (...) Elles

¹ Cfr VUNDUAWE te Pemako, *Réflexions sur le régionalisme politique ou la nouvelle décentralisation territoriale* ; ASSANI Mpyo Kalema, *Réflexions sur les rapports juridiques entre le pouvoir central et les Provinces dans la Constitution du 18 février 2006 en République démocratique du Congo* ; Pamphile Mabiala Mantuba-Ngoma et Richard Dion, « Pouvoir central et pouvoirs provinciaux et locaux », in Programme des Nations Unies, *Mandats, Rôles et fonctions des pouvoirs constitués dans le nouveau système politique de la République démocratique du Congo*, Modules de formation, Kinshasa 2007.

² Cfr article 5 alinéa 2 de la loi organique n°08/016 du 07/10/2008 relative à l'organisation territoriale en République démocratique du Congo

³ Nous faisons référence aux Ordonnances-lois du 25 février 1982 qui forment la « législation sur la décentralisation », communément appelée « loi Vunduawe te Pemako », à savoir l'Ordonnance-loi n° 82-006 du 25 février 1982 portant organisation territoriale, politique et administrative de la République ; l'ordonnance-loi n° 82-007 du 25 février 1982 portant organisation des élections législatives, locales et municipales ; l'ordonnance-loi n° 82-008 du 25 février 1982 portant statut de la Ville de Kinshasa. Il faut encore signaler la loi n° 95-005 du 20 décembre 1995 portant décentralisation administrative et politique du Zaïre pour conformer la territoriale à l'ordre politique de la transition dans l'optique de la préparation des élections ; le décret-loi n° 081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la RDC sous le régime de l'AFDL ; la décentralisation sous la Constitution du 18 février 2006 ; et la Loi organique n°08/016 du 07 octobre portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.

jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques (...). Le principe de référence est donc la libre administration, avec ce qu'il suppose, à savoir l'autonomie, et ce qui conditionne celle-ci, la personnalité juridique. En effet s'administrer librement suppose l'autonomie organique et l'existence des affaires locales.

Ce principe se traduit par la reconnaissance, pour les ETD, des pouvoirs locaux élus et par la détermination des affaires locales qui font que les organes d'une collectivité territoriale s'administrent librement(I) d'une part et, d'autre part, par la consécration des mécanismes qui assurent la participation des composantes de l'entité au processus décisionnel (II).

Dans la mesure où la décentralisation constitue un mode de gestion administrative et politique des affaires locales par des organes élus et assurant une large participation de la participation population et des groupes au processus de prise de décision, elles constitueraient des bases essentielles pour l'instauration de la gouvernance locale en République démocratique du Congo.

Notre objectif est donc d'analyser les rapports entre décentralisation et gouvernance au regard de la Constitution du 18 février 2006 et la Loi organique n°08/016 du 07/10/2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces. En vue de cet objectif, nous allons recourir aux procédés et aux outils qui puissent guider notre réflexion. Autrement dit, il convient d'envisager et la méthode et la technique. S'il s'agira essentiellement de recourir aux méthodes juridique et sociologique. La première s'entend comme celle relative aux « *processus de décisions orientés par des textes de normes ou par des normes* »¹ comme la constitution, les textes législatifs et réglementaires.

Si ces documents vont nous aider à observer et à analyser les principes relatifs à l'organisation de la division du pouvoir à différents niveaux de la territoriale, la seconde va plonger dans ces arcanes pour y découvrir et analyser des facteurs conjoncturels pouvant influencer sur les prescrits juridiques. A ce niveau, il y a lieu tout de même de noter la difficulté fondamentale relative au fonctionnement réel de ces institutions locales. Comme le dit P. Botazzi², Etudier la décentralisation à la lumière de la gouvernance, c'est prendre en compte le « droit de la pratique » et non plus seulement la « pratique du droit ». En effet, les élections au niveau local n'ont pas encore eu lieu pour pouvoir analyser concrètement ces organes. En conséquence, cet article porte sur l'organisation et le fonctionnement des ETD au regard des textes constitutionnel, législatif et réglementaire y relatifs.

Au-delà de cette limite, la théorie de proximité dont parle Mamoudou Gazibo³ permettra de porter un intérêt particulier sur un objet, les arènes locales,

¹ T. MUHINDO MALONGA, « La méthodologie fondamentale en droit », in *Parcours et Initiatives*, n°4, mai 2006, p. 56

² P. BOTTAZI, *La décentralisation à la lumière de la gouvernance*, in Ph. MOREAU DEFARGES, *La gouvernance*, 2^{ème} Ed., Paris, PUF, 2003, p. 80

³ MAMOUDOU GAZIBO, *Introduction à la politique africaine*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2006, pp38-53

oublié, négligé ou peu étudié par les théories de longue et moyenne portées (théories développementaliste, centre-périphérie et du pur formalisme, la théorie de l'identification des « invariants » de Bertrand Babie, de J-F Bayart et de J-F Médard).

Par ailleurs, la compilation des livres et des textes constitutionnels, législatifs et réglementaires nous a fourni des informations et des matériaux nécessaires pour la réalisation de ces lignes.

I. DECENTRALISATION, GOUVERNANCE ET POUVOIRS LOCAUX DES ETD, UNE AFFIRMATION DU PRINCIPE D'AUTONOMIE

Un des postulats fondamentaux de la gouvernance est la liberté. Dans la décentralisation, la liberté se traduit par la reconnaissance pour les collectivités territoriales des pouvoirs locaux élus et spécialisés. La matérialisation de ce principe se concrétise par la définition des organes locaux élus et la définition de leur compétence. Comment la Constitution du 18 février traduit ce principe ? Cette constitution pose le principe de la libre administration des ETD, principe concrétisé dans la Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 relative à la composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leur rapport avec l'Etat et les provinces. Ce texte législatif détermine les organes (I.1.) et les compétences (I.2.) des ETD.

I.1. Des organes locaux élus.

La Loi organique ci-haut mentionnée détermine les organes locaux et les modalités de recrutement des animateurs des ETD. Cette définition traduit le principe de séparation des pouvoirs sur le plan organique et fonctionnel (a). Cette décentralisation marque une avancée sur le plan de principe par rapport aux anciennes réformes (b).

I.1.1. Consécration du principe de séparation organique et fonctionnelle des pouvoirs

La Loi organique sous examen procède à la spécialisation des organes locaux des pouvoirs. Selon leur nature politique, les organes locaux définis sont catégorisés en organes délibérants qui sont les Conseils urbain, communal, de secteur et de chefferie (articles 7, 47 et 69) et en organes exécutifs qui sont les Collèges exécutifs urbain, communal, de secteur et de chefferie (articles 7, 47 et 69). L'indépendance organique est rendue possible par l'inexistence des mécanismes dont la nature vise à entraver l'organisation et le fonctionnement de l'organe. C'est ce que traduisent les principes législatifs relatifs à l'organisation et au fonctionnement des Conseils et des Collèges exécutifs.

Sur le plan organisation, la Loi organique régissant la décentralisation en R.D. Congo en ses articles 8, 48 et 70 pose le principe d'élections des membres des Conseils au suffrage direct ou indirect conformément aux dispositions de la loi électorale. Sur le plan fonctionnement, ces organes délibérants disposent des bureaux d'un président, d'un vice-président, d'un rapporteur et d'un questeur élus conformément aux Règlements intérieurs qu'ils se sont donnés. Ils siègent en session ordinaire et en session extraordinaire.

Les différents Conseils sont des organes délibérants de leurs entités respectives (article 11, 50 et 73). Ils jouent, au niveau local, à quelques exceptions près (élection des autorités exécutives locales, sauf le chef de chefferie), la fonction du parlement dans un régime semi-présidentiel. Ils exercent le contrôle sur les activités du pouvoir exécutif local et ont le pouvoir de le démettre en engageant la responsabilité individuelle d'un Echevin par une motion de défiance ou collective par une motion de censure (articles 36, 37 et 38). Les Conseils statuent par voie de décision.

Les collèges exécutifs quant à eux sont des organes de gestion et d'exécution des décisions des différents Conseils (articles 28, 54 et 76). Ils sont composés des membres élus (Maire, Maire adjoint ; Bourgmestre, Bourgmestre-adjoint, chef de Secteur et chef de Secteur-adjoint et nommés (les Echevins). La chefferie fait exception car le chef de chefferie est désigné conformément à la coutume. Les Collèges exécutifs statuent par voie d'arrêté.

Sans penser à une séparation rigide des pouvoirs, le législateur congolais a aménagé une séparation souple dans laquelle l'un ou l'autre des organes, voire provincial peut mettre fin à l'autre en se rapprochant ainsi des principes caractérisant les régimes parlementaire et semi-parlementaire sur deux plans. Primo, sur le plan organique ; les Conseils urbain, communal, de secteur ou de chefferie, peuvent engager la responsabilité individuelle ou collective des Collèges respectifs. Cette initiative appartient également aux chefs des exécutifs locaux, bien sûr après avis favorable de Conseils respectifs.

Certes, les Conseils disposent des moyens de pression contre les exécutifs locaux. Mais ceux-ci n'en disposent pas. La dissolution des Conseils n'est possible qu'en cas de « crise institutionnelle persistante ». Il y a crise institutionnelle persistante lorsque, six mois durant, les Conseils n'arrivent pas à dégager une majorité et ne peuvent se réunir faute de quorum ((article 27). Cette disposition ne précise cependant pas l'autorité revêtue de ce pouvoir. Elle mentionne simplement que le constat de la persistance de la crise revient au Président de l'Assemblée provinciale qui constate la dissolution de plein droit et fait rapport au Ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions. Il informe le gouverneur de province (article 27).

Secundo, sur le plan fonctionnement ; l'un et l'autre participe à la fonction de l'autre. Les membres des Collèges exécutifs ont accès aux travaux des Conseils et aux séances des Conseils quand cela est requis. Dans ce cas ils doivent y prendre part et fournir des explications sur leurs activités, si cela est demandé. De son côté, en tant qu'autorité budgétaire, les Conseils influent sur les pouvoirs exécutifs locaux (articles 17).

Tout compte fait, le Constituant et le législateur congolais ont institué des organes locaux avec la préoccupation fondamentale d'assurer un équilibre institutionnel basé sur la collaboration des organes et des fonctions des pouvoirs locaux qui sont les Conseils et les Collèges exécutifs. Cependant, les Conseils disposent des pouvoirs plus importants que les Collèges. Si ceux-là peuvent engager la responsabilité de ceux-ci, ceux-ci n'en disposent pas.

I.1.2. Structure des pouvoirs locaux des ETD

Pour la première fois, en République Démocratique du Congo, la Constitution détermine les Entités Territoriales Décentralisées. Il s'agit de¹ :

- Villes, (il y en a 20 sans compter la Ville de Kinshasa qui a le statut d'une province),
- Communes, (97 Communes),
- Secteurs, (476 Secteurs),
- Chefferies (261 Chefferies).

Selon l'article 3 de la Constitution du 18 février 2006, ces Entités Territoriales Décentralisées sont dotées de la personnalité juridique, gérées par des organes locaux, et jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques.

L'ordonnance-loi loi n° 82-006 du 25 février 1982 portant organisation territoriale, politique et administrative de la République du Zaïre les communes, sauf celles de la ville de Kinshasa ; les secteurs et les chefferies du statut des ETD ne bénéficiaient pas du statut des ETD.

Contrairement à cette ordonnance-loi, la Loi organique susmentionnée intervient dans un contexte politique démocratique.

Par rapport au Décret-loi n°081-1998 du 02 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative, on remarque donc des innovations importantes aussi bien au niveau des statuts juridiques qu'à celui des principes fondamentaux régissant les ETD.

Tableau n°1 : Structure des pouvoirs locaux des ETD

AU NIVEAU	ORGANES	
	DELIBERANTS	EXECUTIFS
DE LA VILLE	Conseil urbain composé des conseillers urbains élus	Collège exécutif urbain composé d'un maire, d'un maire adjoint élus par le Conseil urbain et des trois Echevins nommés par le Maire
DE LA COMMUNE	Conseil communal composé des conseillers communaux élus	Collège exécutif communal composé d'un bourgmestre, d'un bourgmestre adjoint élus par le Conseil communal et des trois Echevins nommés par le Maire
DU SECTEUR	Conseil de secteur composé des conseillers de secteur élus	Collège exécutif de secteur composé d'un chef de secteur, d'un chef de secteur adjoint élus par le Conseil de secteur et des trois Echevins nommés par le Maire
DE LA CHEFFERIE	Conseil de chefferie composé des conseillers de chefferie élus	Collège exécutif de chefferie composé d'un chef de chefferie désigné par la coutume locale des trois Echevins nommés

Source : conception à partir de la Loi organique n° 016/08 du 07 octobre 2008 relative à la composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leur rapport avec l'Etat et les provinces.

¹ Cf. H MAMBI TUNGA-BAU, *Pouvoir traditionnel et pouvoir d'Etat en R. D. Congo*, Kinshasa, Médiaspaul, pp. 9-

1.2. L'existence des affaires locales, principe de répartition des compétences

Les collectivités locales disposent des matières dans lesquelles elles interviennent aux fins de répondre de plus près aux aspirations de la base (1.2.1.). La Loi organique n°016/08 du 07 octobre 2008 liste ces matières dans les domaines les plus variés (1.2.2.).

1.2.1. Les affaires locales

Dernier principe de base que nous analysons c'est l'existence des affaires locales. La décentralisation met en place de nouveaux ressorts territoriaux au niveau local. Il se pose dès lors la question de savoir comment ils se construisent. Cette construction revêt une dimension politique caractérisée par l'action publique locale mise en œuvre par les autorités locales en fonction des compétences qui leurs sont attribuées et dont les destinataires sont les habitants de l'entité. Dans cette mission, les élites locales jouent un rôle important d'autant plus qu'ils sont en contact permanent avec la base et y attirent les investissements (cfr supra points b et c).

Dans les pays africains, l'action publique locale renvoie à la problématique du développement local. Comme le note Nach Mback, le développement local « est une nouvelle approche des questions de développement qui privilégie les initiatives des acteurs de terrain ceux-là même qui sont quotidiennement confrontés aux problèmes et à la réalité des besoins des populations locales »¹. L'action publique locale portée par des élus a une portée transformatrice car elle a pour tâche essentielle de construire un territoire, de lui donner une identité et de l'aménager dans les sens voulu par ses habitants.

1.2.2. Répartition des compétences

C'est dans ce sens que le constituant congolais entrevoit les entités territoriales décentralisées considérées comme « centre d'impulsion du développement à la base »². Si la Constitution pose le principe de libre administration, la Loi organique référenciée précise les domaines et les matières d'interventions et attribuées aux organes élus des entités territoriales décentralisées. Les domaines et les matières de compétence de ces autorités revêtent le caractère d'un intérêt local soit urbain (Articles 11, 12 et 13), soit communal (Articles 50, 51 et 52), soit de la Chefferie ou du secteur (Articles 73, 74 et 75) et sont les plus variées dans le domaine socio-économico culturel.

¹ NACH MBACK, « La décentralisation en Afrique : enjeux et perspectives, *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 3^{ième} trimestre, 2001, p.95-114

² Cfr Exposé des motifs de la Constitution du 18 février 2006

Tableau n°2 : Les compétences par secteurs des ETD

Niveaux	Urbain	Communal	Secteur/Chefferie
Socio-économique	Article 11, points 2, 3, 4, 5, 8, 10, 11, 12, 14, 16, 17, et 18	Article 50, points 2, 3, 4, 5, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 17, et 19	Article 73, points 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, et 18
Culturel	Article 11, points 9, 15, 16, 17 et 19	Article 50, points 9, 15, et 17	Article 73, points 7, 14, 15, 17 et 19
Financier	Article 11, points 5	Article 50, points 18 et 19	-

Source : Loi organique n°08/016 du 07/10/2008 Loi organique n° 016/08 du 07 octobre 2008 relative à la composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leur rapport avec l'Etat et les provinces.

Certes que la Loi organique fournit des domaines et des matières aux autorités décentralisées, mais la définition du caractère local demeure imprécis. Dans ce contexte, toute matière peut changer d'un caractère à un autre si bien que les interférences seront possibles surtout entre le niveau communal et urbain. Jusqu'à l'heure, aucune mesure réglementaire qui précise ce caractère.

En outre, et c'est un désavantage de la décentralisation, le primat de l'intérêt local sur l'intérêt national. A ce niveau, on peut évoquer les controverses et les difficultés autour de la question de rétrocession des 40 % aux Provinces par le Pouvoir central et des 40 % aux ETD par les Provinces.

La Constitution de la Troisième République et la Loi organique dont mention faite, instituent les principes d'autonomie au profit des collectivités locales. Certes sur le plan institutionnel, ces principes traduisent celui de la liberté dont jouissent les pouvoirs locaux. Mais sans affaires leur confiées, cette liberté ne saurait qu'être comme un handicapé dont un des membres est amputé et sans béquilles. Il en est de même du principe qui consiste, pour les composantes de la société locale, d'investir la scène politique locale. C'est le principe de participation.

II. DECENTRALISATION, GOUVERNANCE ET PRINCIPE DE PARTICIPATION

La gouvernance est un *"Processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains..."*¹. Elle traduit le principe de participation des tous les acteurs publics et privés. Là aussi se trouve l'essence même de la décentralisation car elle est perçue comme un outil de facilitation d'une « démocratie locale » permettant de « promouvoir les pratiques de concertation et de délibération publiques auprès des citoyens, et

¹ http://www.btcctb.org/doc/UPL_200609271651354663.pdf; Vous trouverez ci-dessous un aperçu de la page Web telle qu'elle s'affichait sur 26/10/2009 (la dernière fois que notre robot l'a examinée)

d'assurer l'existence d'un dialogue avec des acteurs situés traditionnellement en marge de l'espace public »¹

Comme le principe de liberté traduit par la reconnaissance de l'autonomie organique et fonctionnelle ci-haut analysé, le principe de participation des composantes de la société, du pays ou de l'entité territoriale est un des postulats importants de la gouvernance. Ce principe s'exprime, essentiellement, en une série d'activités à travers lesquelles le citoyen contribue à la vie en société.

En sciences politiques, ce terme renvoie à différents moyens selon lesquels les citoyens peuvent contribuer aux décisions politiques. Comment les populations des ETD ou des associations participent-elles aux activités politiques et publiques des pouvoirs locaux ? La Constitution du 18 février 2006 en son article 5 pose le principe de la démocratie directe et de la démocratie représentative : « *tout pouvoir émane du peuple qui l'exerce directement par voie de référendum ou d'élections et indirectement par ses représentants* ». Ce principe se traduit par le droit reconnu à ces populations de désigner les membres de différents conseils (II.1.), par leurs contributions aux charges publiques (II.2.) et par la collaboration avec les pouvoirs publics (II.3.)

II.1. Participation et désignation par élection des membres des Conseils

La décentralisation est un outil qui facilite la « démocratie locale » qui permet aux populations de décider, elles-mêmes, de leur destin. C'est ce que Toumani Djime Diallo appelle pouvoir de décision des populations »². Cette participation se concrétise par l'élection des membres des organes locaux d'une part et, d'autre part, par la représentation de la collectivité locale à la politique nationale.

II.1.1. Désignation des membres des Conseils

L'élection des membres des Conseils par les populations constituent un moyen par lequel ces populations agissent sur les institutions locales et ses dirigeants. Les articles 8, 48 et 70 posent le principe d'élection à cascade des membres des Conseils urbain, communal et de secteur ou de chefferie. Ces suffrages sont directs pour les Conseillers municipaux, de secteur et de chefferie alors qu'elles sont indirectes pour les conseillers urbains. Dans le même sens, le bourgmestre, le bourgmestre adjoint et le chef de secteur sont élus au deuxième degré et le maire et le maire adjoint au troisième. Certes la désignation à cascade assure la participation des citoyens, mais elle éloigne les élus des préoccupations des électeurs et comporte les germes de la « confiscation de la souveraineté ». C'est ce qu'affirme G. Mirabeau quand il écrivait : « *L'homme que tu élèves ne*

¹ M. SAUQUET et M. VIELAJUS, « Légitimité, acteurs et territoires. Enraciner la gouvernance dans la diversité des cultures, in S. BELLINA, H. MAGRO et V. de VILLENEUR, *La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement ?*, Paris, Karthala, p. 112

² T. D. DIALLO, « La voie malienne de la décentralisation », in *Démocraties africaines*, n°9 Janvier-mars 1997, p. 31 cité par Ch. NACH MBACK, *op cit*, p. 365.

représente ni ta misère, ni tes aspirations, ni rien de toi, il ne représente que ses propres passions et ses propres intérêts »¹.

II.1.2. Mécanisme de représentation des ETD

La participation des Collectivités locales se réalise par le système de leur représentation dans les instances politiques nationales notamment au Parlement. Celui-ci est composé de deux Chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat. Dans les textes qui organisent la décentralisation en RD Congo, seule la représentation de la Province est instituée en raison de quatre Sénateurs par province et huit pour la ville province de Kinshasa. C'est le sens de l'article 104 de la Constitution qui stipule que le sénateur représente sa province. Cependant, les ETD peuvent participer aux séances des Chambres qui sont publiques. En outre, la Constitution fait de la publication dans les annales parlementaires le compte rendu analytique des débats et les documents de l'Assemblée nationale et du Sénat, une obligation.

II.2. Participation et contributions aux charges publiques et aux activités publiques

Les contributions aux charges publiques sous-entendent des prestations matérielles, financières des citoyens. Elles relèvent des devoirs des ceux-ci envers celui-là. L'article 174 de la constitution de la RD Congo du 18 février 2006 pose ce principe. Selon cette Constitution à son article 65, tout congolais est tenu de remplir loyalement ses obligations vis-à-vis de l'Etat. Il a, en outre, le devoir de s'acquitter de ses impôts et taxes.

Tout congolais a le droit et le devoir de contribuer par son travail à la construction et à la prospérité nationale (article 36 de la Constitution du 18 février 2006).

Par rapport aux activités publiques locales, les populations des ETD peuvent participer aux séances publiques des Conseils notamment les séances portant sur le budget, les taxes, les emprunts et les comptes (article 17). Les Conseils peuvent également inviter toute personne dont elle estime la présence utile à ses travaux (article 18).

II.3. Participation et cadres de concertation avec les pouvoirs publics

L'arène locale est investie par des acteurs publics et privés « mis en place et en réseau d'alliances solides »². Ces derniers sont constitués d'associations de solidarité, de développement et de défense des droits humains. Cette constellation d'acteurs jouent un rôle important d'autant plus qu'elle investit les domaines qui étaient classiquement réservés au pouvoir public. C'est le domaine de la société civile.

La société civile est définie comme un « ensemble d'organisations à base sociale dont l'objectif est non de rechercher la conquête du pouvoir politique et

¹ G. MIRABEAU, *La grève des électeurs*, cités par T. MUHINDO MALONGA, *Droit constitutionnel et institutions politiques. Théorie générale et droit constitutionnel congolais*, Butembo(RDC), PUG-CRIG, p. 258

² L. CARLOS, « Vers un système de gouvernance au service des plus pauvres. Le rôle de la gouvernance locale, in S. BELLINA, H. MAGRO et V. de VILLENEUR, *La gouvernance démocratique . Un nouveau paradigme pour le développement ?*, Paris, Karthala, p. 256

économique, mais plutôt d'assurer la promotion et la défense des intérêts de la population »¹. Cet espace est constitué d'acteurs qui visent, au moyen de différentes actions, à renforcer les groupes dirigeants ou à critiquer les options économiques et politiques, mais aussi à formuler des alternatives viables pour les groupes dominés ou marginalisés. Les pouvoirs publics sont donc appelés à collaborer avec ces associations qui contribuent au développement social, économique, intellectuel, moral et spirituel des populations et à l'éducation des citoyens. En république démocratique du Congo, la vision de la société civile² est d'œuvrer pour l'émergence d'une société dynamique dont la population est libérée de la pauvreté sous toutes ses formes et participe activement à la construction continue du pays.

C'est le sens même des articles 11, 50 et 73 de la Loi organique sous examen définies les matières relevant respectivement de la compétence de la ville, de la commune, du secteur et de la chefferie. Ainsi que par exemple, l'article 50 au point 19 consacre le principe de partenariat entre la commune, le secteur privé et les organisations non gouvernementales.

Or dans le contexte actuel des choses, la société civile se bute à des difficultés relatives à son organisation qui influent négativement sur son implication en tant que partenaire au côté des acteurs publics. De ces défis, l'on peut relever l'absence du cadre de concertation entre ces deux partenaires. Ceci aboutit, à coût sûr, à la méfiance de la population vis-à-vis d'elle et de son inféodation au pouvoir public. C'est ce que perçoit F. Mbayo quand il écrit « (...), il est vrai que l'Etat a vocation de poursuivre l'intérêt général. Mais la forme moderne des institutions démocratiques ayant déchargé le citoyen du souci de l'intérêt général à travers l'approche de démocratie représentative qui confie la charge du bien public aux professionnels de la politique et limite les prérogatives politiques du citoyen au droit de vote, ceux qui exercent effectivement le pouvoir ont tendance à développer un monopole de conservation du pouvoir. »³

La mise en place des mécanismes de collaboration entre le secteur privé et le secteur public permettra de renforcer l'implication des Organisations de la Société Civile (OSG). C'est notamment le cas du Conseil économique et social créé par la Constitution du 18 février à son article 208, du Conseil National de mise en œuvre et du suivi du processus de décentralisation en République Démocratique du Congo (CNMD) institué conformément Décret n°08/06 du 26 mars 2008 portant création d'un Conseil National de mise en œuvre et de suivi du processus de décentralisation en République démocratique du Congo à son article premier et la Commission Technique de Concertation et de Consultation prévue à l'article 24 de l'Arrêté ministériel n°033 du 25 juillet 2008 portant organisation et fonctionnement de la Cellule technique d'appui à la décentralisation. Tous ces

¹ Rapport du séminaire de formation : renforcement des capacités des membres des institutions provinciales, Kinshasa/Kananga/Goma (RDC), 2010, p.8

² Sur l'organisation de la société civile en RDC, lire utilement B. HAMULI K., F. MUSHI et N. YAMBA YAMBA, *La société civile congolaise. Etat des lieux et perspectives*, Colophon Edition, 2003, pp82-85 ; R. R. R. MINANI (sous la dir de), *Enjeux actuels de la société civile de la RDC et perspectives de coopération*, CEPAS, 2003, p. 23

³ F. MBAYO, *L'apolitisme de la société civile de la République démocratique du Congo : qui en est le garant ?*, avril 2009

cadres de concertation n'ont pas encore eu un début de fonctionnement. Certes, des Comités Locaux de Développement (CLD) initiés aux niveaux de la base fonctionnent dans certaines entités avec l'appui de l'USAID¹.

Tout compte fait, la décentralisation ne se limite pas seulement à la mise en place d'organes locaux élus dans les collectivités locales, elle vise également un rééquilibrage volontariste des pouvoirs entre un Etat trop puissant ou absent et des sociétés locales marginalisées ou peu intégrées. Elle favorise l'initiative locale dans la conception et la mise en œuvre de l'action publique. Néanmoins, l'affirmation des libertés locales n'est pas synonyme d'indépendance ou la négation de l'Etat. Celui-ci y maintient sa présence par ses services et un contrôle de légalité sur les actes posés par les organes élus des collectivités locales.

II.4. Maintien de l'unicité de la RDC

Au-delà du caractère régional et décentralisé de l'Etat congolais, la préservation du caractère unitaire de l'Etat congolais demeure la révérence de toutes les institutions. En effet l'autonomie politique ou administrative que la Constitution consacre n'est pas synonyme d'indépendance. Ce caractère unitaire s'analyse bien à travers deux filtres dont la réaffirmation du principe d'indivisibilité de la souveraineté (II.4.1.), du territoire et du peuple d'une part, et, d'autre part par l'institutionnalisation du contrôle de tutelle sur les collectivités autonomes (II.4.2.).

II.4.1. Le principe d'indivisibilité de la R.D. Congo

En droit constitutionnel comme en science politique, un Etat est dit unitaire lorsque il existe a son sein une « volonté politique unique qui s'impose à l'ensemble des citoyens »², et sont par « conséquent soumis aux mêmes lois en tous les domaines »³

Ce principe se traduit par l'unicité constitutionnelle et la hiérarchie des normes. Relativement au principe de l'unicité constitutionnelle, la République Démocratique du Congo a une seule et unique constitution celle du 18 février 2006. En effet, celle-ci abroge celles qui lui sont antérieure et contraire. C'est ce que traduit l'article 228 qui dispose : « Sans préjudice des dispositions de l'article 222 alinéa 1, la Constitution de la Transition du 04 avril 2003 est abrogée » Elle définit l'organisation, le fonctionnement des organes centraux et provinciaux de l'Etat, les rapports entre les gouvernants et les gouvernés et détermine les libertés des citoyens.

La hiérarchie des normes s'observe à travers la révérence aux normes constitutionnelle et nationale par rapports à celles provinciales et locales. Dans ses dispositions générales, l'article premier de la Constitution stipule que la République Démocratique du Congo est un Etat (...), uni et indivisible,(...) et la législation nationale prime sur la législation provinciale (article 205 alinéa 5. L'article 206 renchérit en spécifiant les gouvernements provinciaux d'organes d'exécution des lois et des règlements nationaux.

¹ Au mois d'août 2010, nous avons participé aux séances électives et de planification des activités du Comité Local de Développement de la Chefferie des Baswagha à Musienene.

² B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, 22^{ème} Edition, Armand Colin, Paris, p.56

³ Ibidem, p.56

C'est ce que consacrent les articles 63 de la Loi organique de juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces et 93 et 94 de la Loi organique n°06/016 du 07 octobre 2008 précitée. Ces dispositions font des Gouverneurs, des Maires, des Bourgmestres, des Chefs de secteur ou de Chefferies des autorités représentant des autorités centrales. L'article 63 stipule : « Le Gouverneur de Province représente le Gouvernement central. Il assure ainsi, la sauvegarde de l'intérêt national et le respect des lois et règlements de la République ». L'article 93 dispose : « Le Maire, le Bourgmestre, le Chef de secteur et le Chef de chefferie sont des autorités exécutives locales et représentent l'Etat et la Province dans leurs juridictions respectives ». Ces autorités coordonnent et supervisent, dans leurs entités respectives, les services provinciaux (Article 94).

Par ailleurs, les compétences de souveraineté sont du domaine de compétence exclusive des Organes centraux. D'ailleurs comme le dit F Luchaire, « Une collectivité territoriale s'administre, elle ne se gouverne pas ».¹ Ce principe est posé par le constituant congolais à l'article 202.

En outre, la Constitution réaffirme le caractère indivisible du peuple congolais. C'est la substance de l'article 5 de la Constitution selon lequel la souveraineté nationale appartient au peuple ; et son alinéa 2 d'ajouter qu'aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'attribuer son exercice. Dans ce même sens, le mandat de représentants du peuple ou des Provinces est national : « Tout mandat impératif est nul »²

II.4.2. Contrôle de tutelle : une entrave au principe d'autonomie ?

Aux mêmes fins de maintenir l'unicité de l'Etat congolais, le législateur a posé les principes relatifs aux rapports entre des entités territoriales décentralisées avec l'Etat et les Provinces. C'est l'objet du TITRE III de la Loi organique sous analyse. Ce principe se concrétise par le mécanisme de représentation de l'Etat et de la Province dans les ETD (1) et l'exercice de la tutelle sur les actes de ces dernières (2).

La représentation de l'Etat et/ou de la Province dans les ETD

L'Etat ou la Province maintient sa présence dans les ETD par l'entremise des autorités décentralisées. Elles sont ainsi à la fois des autorités locales et des organes d'exécution de l'Etat ou de la Province. C'est l'essentiel des articles 93 et 94 de la présente Loi. Selon l'article 93, le Maire, le Bourgmestre, le chef de secteur et de chefferie « sont des autorités locales et représente l'Etat ou la Province dans leurs juridictions respectives ». A ce titre, ils assument la responsabilité du bon fonctionnement des services de l'Etat et des services provinciaux dans leurs entités et assurent la bonne marche de leurs administrations (...). Et comme conséquence logique de cette responsabilisation, ils coordonnent et supervisent les services qui relèvent de l'autorité centrale ou de la Province (Article 94).

¹ F. LUCHAIRE cité par L. FAVOREU et al., *op. cit.*, p.449

² Lire les articles 101 et 104 de la Constitution de la III^{ème} République de la R.D. Congo

Au-delà de la présente matérielle du pouvoir central et de la Province dans les entités territoriales décentralisées, celles-ci subissent un contrôle de tutelle.

Contrôle de tutelles sur les actes des entités territoriales décentralisées

Le contrôle de tutelle soulève une question éminemment politique. Ce contrôle ne constitue-t-il pas un danger contre la liberté des collectivités locales ? Pour éviter ce risque, le contrôle de tutelle est exercé par une autorité de tutelle dûment désignée par la Loi et porte sur des actes elles-mêmes déterminées par la même Loi. Ce contrôle est soit *a priori* (avant l'exécution de l'acte), soit *a posteriori* (après l'exécution de l'acte) (Article 96)

Dans les ETD, il convient de préciser l'organe de tutelle, les matières et les formes de contrôle.

a. L'organe de tutelle.

L'article 95 désigne l'organe de tutelle. Il s'agit du Gouverneur de Province. Cette tutelle porte sur les actes des autorités des entités décentralisées. Ce pouvoir peut être délégué à l'Administrateur du territoire. Dans ce dernier cas, la question de légitimité se pose. Comment un Administrateur de territoire en tant qu'autorité nommé viendra à contrôler les actes d'une autorité qui bénéficie d'une légitimité démocratique ?

b. Les actes soumis au contrôle

Le législateur les détermine selon que le contrôle est *a priori* ou *a posteriori*. Les actes soumis au contrôle *a priori* sont définis à l'article 97, alinéas 1. Il s'agit d'actes relatifs à l'élaboration de l'avant-projet du budget ; la création des taxes et l'émission d'emprunt ; la création d'entreprises industrielles et commerciales, la prise de participation dans des entreprises ; la signature de contrat comportant des engagements financiers sous différentes formes de prise de participation ; les règlements de police assortis de peine de servitude pénale principale ; l'exécution des travaux sur les dépenses d'investissement du budget de l'Etat comme maître d'ouvrage délégué ; les actes et les actions pouvant entraîner des relations structurées avec des Etats étrangers, les entités territoriales des Etats étrangers ; la décision de recours à la procédure de gré à gré, par dérogation aux règles de seuil et de volume des marchés normalement soumis aux procédures d'appel d'offres, dans le respect de la loi portant Code des marchés publics.

La Loi prend le soin de déterminer les actes susceptibles de subir le contrôle de tutelle. Ce mécanisme d'encadrement vise à contrer des abus pouvant se manifester dans le chef de l'autorité de tutelle et par conséquent protège le principe de libre administration qui constitue le noyau dur de la régionalisation ou de la décentralisation. En effet, une décentralisation sans autonomie est une chimère.

CONCLUSION

La RDC s'est engagée résolument dans la voie de la décentralisation et de partage des pouvoirs entre l'Etat central, les Provinces et les ETD. L'étendue du territoire du pays et la diversité socioculturelle imposent nécessairement un mode de gouvernance qui tienne compte des atouts, contraintes et des distances des provinces et des municipalités dans le but de favoriser une gouvernance locale basée sur un mode de gestion plus efficient répondant aux attentes des populations. La Constitution de 2006, traité fondateur de la troisième république, a consacré le principe de l'*Etat fortement décentralisé* pouvant à moyen et long terme conduire vers une organisation territoriale de type fédéral. Mais la transition d'un Etat fortement centralisé à un Etat fortement décentralisé nécessite une stratégie réaliste et une démarche pédagogique qui tienne compte des pesanteurs administratives, du manque de textes organiques et des faiblesses budgétaires pour garantir le fonctionnement efficient des institutions provinciales et des futures collectivités locales élues.

Compte tenu de la longue période de dépendance à l'endroit du niveau central, l'autonomie (politique, technique, administrative et financière) des administrations locales connaît un retard considérable. L'on peut évoquer comme causes : la centralisation excessive des pouvoirs, le manque de moyens budgétaires pour le fonctionnement normal des services déconcentrés, une structure de gouvernance mal adaptée, une dépendance fiscale et financière élevée. Le niveau actuel de désorganisation des administrations locales et l'absence de toute référence à de pratiques de gestion locale de type participatif ainsi que la crise de la fonction publique à tous les échelons géographiques soulèvent plusieurs questions surtout les conditions à réunir, les étapes et les conditions préalables de mise en œuvre du processus de décentralisation. Entre refus et manque de volonté, le fonctionnement réel des pouvoirs locaux risquent d'attendre longtemps car les enjeux électoraux nationaux emportent la plupart des politiques congolais.

La Constitution dispose clairement en son article 3 que (...) les Entités Territoriales Décentralisées (ETD) qui sont la ville, la *commune*, le *secteur* et la *chefferie* jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques ».

La Loi organique analysée détermine les pouvoirs locaux et les principales compétences des ETD. En ce qui concerne les pouvoirs locaux, la Loi organique référenciée précise les organes locaux élus et spécialisés. Il s'agit des Conseils et des Collèges exécutifs urbain, communal de chefferie et de secteur dont les rapports sont basés sur des principes qui se réclament de la spécialisation organique et fonctionnelle d'une part et, d'autre part, de collaboration. Dans ce dernier cas, cependant, les Conseils disposent plus des pouvoirs que les Collèges exécutifs. En effet, les Conseils contrôlent les Collèges exécutifs et peuvent donc engager leur responsabilité individuelle ou collective. Les Collèges exécutifs ne disposent pas des pouvoirs de dissoudre les Conseils.

Parlant des affaires locales, la Loi organique fixe les matières relevant de la compétence des ETD. Tout en balisant les domaines de compétences de celles-ci, il y a lieu de craindre d'éventuels conflits de compétence entre le niveau urbain et le

niveau communal. En outre, le double statut dont bénéficient les autorités des pouvoirs exécutifs locaux peut ajouter à cette confusion et restreindre la liberté des collectivités locales. En effet, conformément à cette Loi organique, ces autorités sont à la fois autorités autonomes et autorités représentant le pouvoir central et la Province.

Toutes ces dispositions et la vision actuelle du Ministère en charge de la décentralisation à propos de la décentralisation et du contenu des textes organiques régissant l'organisation et le fonctionnement des ETD soulèvent plus de questionnements que de solutions faciles à mettre en œuvre dans un délai relativement court¹. Pouvoir et vouloir se partagent le lot explicatif². En effet, les enjeux de la décentralisation sont énormes avec des implications politiques, sociales et financières au niveau des Provinces et du Pouvoir central.

BIBLIOGRAPHIE

Textes constitutionnel, législatif et réglementaire

1. ARDANT, P., *Institution politiques et Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1985.
2. ARDANT, P., *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2^e Ed. 1990.
3. BAYART, J.-F., *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 2006
4. BAYART, J.-F., MBEMBE, A. et TOULABOR, C., *Le politique par le bas en Afrique noire. Contribution à une problématique de la démocratisation*, Paris, Karthala, 1992
5. BELLINA S., MAGRO H. et DE VILLEMEUR V. (Sous la dir de), *La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement*, Paris, Karthala, 2008.
6. BIERSCHENK, T. et OLIVIER de SARDAN, J-P, *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998
7. BURDEAU, G., *La Démocratie*, Paris, Seuil, 1956.
8. CHANTEBOUT, B., *Droit constitutionnel et Sciences politiques*, Paris, Armand Colin, 1985.
9. CHANTEBOUT, B., *Droit constitutionnel*, 22^{ème} édition, Paris, Armand Colin, 2005.
10. COULON, Ch. et MARTIN D.-C., *Les Afriques politiques*, Paris, La Découverte, 1991.
11. ESPLUGAS, P. et al., *Droit constitutionnel*, 2^{ème} édition, Paris, Paris, Ellipses, 2004.
12. FAVOREU, L. et al., *Droit constitutionnel*, 8^{ème} édition, Dalloz, 2005.
13. GABA L., *L'Etat de droit, la démocratie et le développement économique en Afrique subsaharienne*, L'Harmattan, Paris, 2000.
14. GRAWITZ M., *Méthodes des sciences sociales*, Dalloz, 8^{ème} Ed., Paris, 1990.
15. MAMBI TUNGA-BAU H., *Pouvoir traditionnel et pouvoir d'Etat en R. D. Congo*, Kinshasa, Médiaspaul, 2009
16. MAMOUDOU GAZIBO et THIRIOT, C., *Le politique en Afrique. Etat des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, 2009.
17. MBAYO F., *L'apolitisme de la société civile de la République démocratique du Congo : qui en est le garant ?*, avril 2009
18. MINANI R.(sous la dir de), *Enjeux actuels de la société civile de la RDC et perspectives de coopération*, CEPAS, 2003.
19. MOREAU DEFARGES Ph, *La gouvernance*, 2^{ème} Ed., Paris, PUF, 2003.

¹ La mise en application de l'article 226 de la Constitution traîne, les élections locales, municipales, urbaines ne sont pas encore organisées; tout le dispositif juridique relatif à la décentralisation n'est pas encore au point.

² C. JOURDE, « Les grilles d'analyse de la politique africaine : la problématique de l'Etat », in GAZIBO M. et THIRIOT C., *Le politique en Afrique. Etat des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, p.45

20. MUHINDO MALONGA T., *Droit constitutionnel et institutions politiques. Théorie générale et droit constitutionnel congolais*, Butembo (RDC), PUG-CRIG, février 2006
21. NACH BASCH, C., *Démocratisation et décentralisation : Genèse et dynamiques comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 2003

Articles de revue et autres

22. ALBER, E., « Le pouvoir local face aux mutations au niveau de l'Etat. Le cas d'un village bariba », *Cahiers d'études africaines*, n° 145, 1997, p. 137-156.
23. BAKO ARIFARI, N. et LAURENT, P.-J. (dir), « Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du sahara », in *Bulletin de l'APAD*, n°15, 1998
24. BAKO ARIFARI, N., *Institutions et types de pouvoir en milieu rural : description d'un paysage politico-administratif local au Niger (canton de Gaya)*, Université de Maintz, Documents de travail sur les sociétés africaines, n°8, Berlin, Verlag, 1997.
25. BLUNDO, G. et MONGBO, R., « Décentralisation, pouvoirs et réseaux sociaux », *Bulletin de l'APAD*, n°16, 1998.
26. LAURENT, P.-J., « Le 'big man local' ou la gestion 'coup d'Etat' de l'espace public », *Politique africaine*, n° 80, 2000, p. 169-181.
27. MUHINDO MALONGA, T., « *La méthodologie fondamentale en Droit* », in *Parcours et Initiatives*, n° 4, mai 2006, pp.55-158
28. MUHINDO MALONGA, T., « *Le projet de constitution de la République Démocratique du Congo* », In *Revue Horizon*, n° 01, décembre 2005. pp 28-58

Autres (rapports et sites web)

29. Actes du séminaire d'échanges et perfectionnement tenu au Marrakech du 04 au 14 novembre 1996 sur Le Contentieux administratif et l'Etat de droit.
30. Module du séminaire de formation sur le renforcement des capacités des membres des institutions provinciales tenu à Kinshasa, Kananga et Goma (RDC) en 2010
31. http://www.btcctb.org/doc/UPL_200609271651354663.pdf
32. Loi n° 06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines et locales.
33. Décret n°08/06 du 26 mars 2008 portant création d'un Conseil National de mise en œuvre et de suivi du processus de la décentralisation en République démocratique du Congo en sigle « CNMD ».
34. Arrêté ministériel n°033 du 25 juillet 2008 portant organisation et fonctionnement de la cellule technique d'appui à la décentralisation.
35. Loi organique n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces
36. Loi organique n°08/016 du 07/10/2008 Loi organique n° 016/08 du 07 octobre 2008 relative à la composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leur rapport avec l'Etat et les provinces.
37. Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.