

## Les provinces et leurs subdivisions territoriales. Nature, catégories et mécanismes de gestion et de contrôle

Arsène TSONGO BAHOTERANA<sup>1</sup>

### Résumé

*Les enjeux socio-politiques relatifs à la création des centres de développement de proximité ont conduit le pouvoir normatif compétent à redynamiser les provinces et leurs subdivisions territoriales que sont les Circonscriptions Administratives (CA) et les Entités Territoriales Décentralisées (ETD). La question de savoir si et comment ces subdivisions intra provinciales peuvent jouer efficacement le rôle d'impulser une vie publique de proximité est débattue dans cette étude systémique et documentaire, en distinguant les bases statutaires et fonctionnelles de chaque catégorie.*

*Contrairement aux ETD qui attendent sans délai l'application du principe fondateur de libre gestion et de ses effets fonctionnels, il s'est avéré que les CA peuvent effectivement jouer ce rôle si le principe de l'unité hiérarchique intra provinciale, chaîne de commandement et d'obéissance, est d'une application cohérente et systématique.*

**Mots clés :** - Exécution des charges déléguées, agents nommés, unité de commandement et d'obéissance, contrôle hiérarchique ; - libre gestion des affaires locales, organes locaux, contrôle de légalité.

### Abstract

*The socio-political stakes related to the creation of development centers of proximity have conducted the normative power of our country to strengthen provinces and their territorial divisions : administrative circumscriptions (AC) and decentralized territorial entities (DTE). The question of knowing if these AC and DTE can efficiently play their role to impulse a public life of proximity is discussed in this systemic and documentary study, by raising the functional requirements of each category. Contrarily to DTE which wait without delay the application of the fundamental principle of free management and its functional effects, it was shown that the AC can effectively play this role if the principle of hierarchical unit done of leadership and obedience is applied in coherent manner.*

**Key words :** - Execution of delegated tasks, appointed agents, leadership unity and obedience and hierarchical control ; - free management of local affairs, local organs, control of legality.

---

<sup>1</sup> Assistant en Faculté des Sciences Sociales, Politiques et Administratives de l'Université Catholique du Graben, Nord/RDC

## Introduction

Les enjeux socio-politiques axés sur la mise en place des centres de développement de proximité ont conduit le Constituant de 2006 à redynamiser les subdivisions intra provinciales, en distinguant les entités territoriales décentralisées (ETD) et les circonscriptions administratives (CA). Dans la foulée du texte constitutionnel (Const. 2006, art. 3) qui dispose que « *les villes, les communes, les secteurs et les chefferies sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion administrative* », la loi organique n° 10/011 du 10 mai 2019 (art. 3) précise que « *les territoires, les quartiers, les groupements et les villages sont des circonscriptions administratives privées de toute autonomie de gestion* ».

Au plan schématique, ces divisions intra provinciales éveillent trois constats non exhaustifs. Le premier constat tient au fait qu'elles relèvent des milieux urbanisés (villes, communes, quartiers) et ruraux (territoires, secteurs, chefferies, groupements, villages). Le deuxième constat est relatif à la disparité de leur organisation sur base de la loi pour les unes et sur base de la coutume pour les autres. Enfin, le troisième constat concerne leurs modes de gestion et de contrôle : alors que la gestion hiérarchique des CA induit des pouvoirs d'exécution délégués à des agents nommés et obéissants, la libre gestion des ETD fondée sur l'octroi des "affaires propres" exige la présence des organes locaux dont les actes font l'objet d'un contrôle de légalité. Mais comment et à quelles conditions ces divisions intra provinciales sont-elles ou peuvent-elles devenir de véritables centres d'un développement socio-politique de proximité ?

La présente réflexion entend esquisser des voies de solution à partir de l'analyse systémique, documentaire et interprétative des interactions structurelles entre ces entités. Au regard du système national de découpage territorial, la province constitue un sous-système ou bien « *une clôture organisationnelle, une stabilité structurelle, un ordre interne et une permanence phénoménale* » (P. Charlier, 1994, p.115), dont les ETD et les CA sont des unités "inputs" structurelles. Précisément, la Province et ses ETD sont « *des personnes publiques à propos desquelles il ne peut être question de sujets sans qu'il soit question d'interactions, d'informations ou (...) d'organisation.* » (J.-C. LUGAN, 1996, p. 19).

Ces acquis méthodologiques éclairent quelque peu la coexistence intra provinciale des ETD et des CA et font entrevoir leurs interactions fonctionnelles comme une « *[...] variété des composantes et des combinaisons dont le jeu peut d'office dérouter l'entendement* » (J. de

ROSNAY, 1975, p. 15). L'appréhension de ces interactions exige un regard systémique suivant une double vision : faciliter la compréhension de leur complexité, en considérant à la fois « *l'unité, la multiplicité, l'autonomie, la totalité, l'organisation et la complexité* » (J.-C. LUGAN, p. 14) et dépasser leur conception linéaire, en proposant de « *nouvelles façons d'organiser des données complexes en vue de l'action* » (J.-C. LUGAN, p. 19). L'enjeu heuristique est d'articuler les données cognitives et d'envisager une autre praxis socio-politique qui concilie la théorie et la mise en action de ces interactions.

Cela étant, nous utiliserons les abords documentaire et exégétique dans les phases de sélection, d'analyse et d'appropriation judicieuse des outils juridiques de référence que sont : La Constitution de 2006, les lois organiques n° 08/012 du 31 juillet 2008 et n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant respectivement Principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces et Composition, organisation et fonctionnement des ETD, ainsi que la loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010 portant subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces. Ainsi, après l'aperçu constitutionnel de la Province et ses subdivisions (I) et le classement de ces dernières (II), nous cernerons leurs modes de gestion (III) et de contrôle (IV).

## **1. La portée constitutionnelle des provinces**

### ***1. 1. Nature, définition et statut juridique des provinces***

La nature juridique des provinces est définie par la Constitution (art. 2 et 3) et explicitée par la LO n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces. Dans l'exposé des motifs de cette loi, le législateur précise, dans la veine de l'article 2 de la Constitution, qu'une « *Province est une composante politique et administrative du territoire de la République, dotée de la personnalité juridique et gérée par des organes locaux* » (LO n° 08/012 du 31 juillet 2008, exposé des motifs, deuxième paragraphe).

Au regard de ces données normatives, l'identification des provinces repose sur deux dispositions majeures. Alors que la disposition générale (*Const. 2006, art. 2*) préconise que « *la République du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de vingt-cinq provinces dotées de la personnalité juridique* », la disposition spécifique (*Const. 2006, art. 3, al. 4*) stipule que « *la répartition des compétences entre l'État et les provinces est conforme aux dispositions du Titre III de la Constitution* ».

Étant donné que la disposition générale reprend la liste dénominative des provinces, elle détermine leur poids structurel dans l'administration de la Troisième République et ratifie, en même temps, la présence des entités infra-étatiques politiques autonomes dans un État unitaire et indivisible, en conflit apparent avec cette autre disposition de même rang (*Const. 2006, art. 1, al. 1*) : « *La République démocratique du Congo est un État souverain, indépendant, unitaire, indivisible, démocratique et laïc* ».

Concrètement, notre pays est composé, en plus de la ville de Kinshasa des provinces suivantes : Bas-Uélé, Équateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uélé, Ituri, Kasai, Kasai-Central, Kasai-Oriental, Kongo-Central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud-Kivu, Sud-Ubangi, Tanganyika, Tshopo, Tshuapa. Cette pratique qui consiste à énumérer nominalement des entités infra-étatiques dans le texte constitutionnel est une démonstration délibérée du recours à la doctrine et à la jurisprudence des États fédéraux (ou autonomiques, à tout le moins).

En effet, les constitutions des États unitaires ne reprennent que rarement la liste des divisions infra-étatiques. Elles se limitent le plus souvent à distinguer les CA et les ETD. Par contre, les normes suprêmes des États fédéraux procèdent à l'énumération des États fédérés. Il en est ainsi, par exemple, de la République Sud-africaine, État fédéral composé de 9 provinces (*Const. 1996, art. 3*) : Cap-Nord, Cap-Est, Cap-Ouest, État libre, Kwazulu-Natal, Nord-Ouest, Mpumalanga, Gauteng, Limpopo), de la République fédérale démocratique d'Éthiopie composée, en plus des villes d'Addis-Abeba et de Dire Dawa, de 11 régions (*Const. 1994, art. 47-1*), à savoir : Afar, Amhara, Benishangul, Gumuz, Éthiopie du Sud-Ouest, Gambela, Harar, Oromia, Sidama, Somali, Région des Nations, nationalités et peuples du Sud, Tigré) et du Nigéria avec ses 36 États partageant la souveraineté avec le Gouvernement fédéral (*Const. 1999, art. 3, al. 1*), pour ne citer que ces États du Continent africain.

Notons que les théoriciens de la forme de l'État (J. Fougerousse, (dir.), 2008) qui se sont penchés sur les modifications structurelles survenues en Italie, en Espagne et en Grande Bretagne par application du régionalisme politique relèvent que les textes constitutionnels de ces États dits autonomistes ou autonomiques diffèrent de ceux des États unitaires par deux faits inédits : énumérer partiellement ou systématiquement les entités candidates à l'autonomie politique et conférer à celles-ci le principal indicateur d'autonomie politique, à savoir : la dévolution des compétences constitutionnelles propres entraînant un pouvoir normatif propre. Ils

s'écarterent donc des modèles classiques d'État, l'État unitaire et l'État fédéral.

En rapport avec notre cas d'étude, les principes de l'énumération des provinces et de la dévolution des compétences constitutionnelles (Const. 2006, art.2 et 3) trouvent, pour ainsi dire, un écho très favorable dans les registres de compétences ci-après : « *compétences exclusives du pouvoir central, compétences concurrentes entre l'État central et les provinces et compétences exclusives des provinces.* » (Const. 2006, art. 202, 203, 204). En somme, ces données normatives corroborent la portée structurelle de chaque province dans l'organisation et l'exercice du pouvoir politique qui, étayés par les articles 68 à 207, couvrent près de 62% du corpus constitutionnel. Mais, comment peut-on caractériser les provinces, maillon intermédiaire entre l'État central et les ETD ?

### **1.2. Les caractéristiques des provinces**

Loin d'être exhaustives, les caractéristiques ci-dessous reprises à l'actif des provinces sont connexes à l'application du régionalisme politique dans notre pays.

Dans cette optique, les provinces se caractérisent, en premier lieu, par le fait qu'elles sont dotées d'une large autonomie, à la fois politique et administrative, qui dépasse l'autonomie administrative classique des ETD. En effet, l'autonomie provinciale repose, dans ce cas précis, sur l'attribution par principe des compétences exclusives à côté de celles de l'État, deux blocs de compétences étant inscrits dans la Constitution qui en est la clé de répartition et la référence ultime pour toutes les interactions structurelles entre ces deux instances.

La deuxième caractéristique des provinces concerne la dévolution des compétences constitutionnelles qui sont source de pouvoir normatif (Const. 2006, art. 68 et 195) et entraînent le dédoublement du pouvoir législatif et exécutif dans un État unitaire. Cette pratique actualisée en 2006 plonge dans la teneur des art. 7 de la Loi fondamentale de 1960 (*Moniteur Congolais, n° 21 bis du 27 mai 1960*) et 4 de la Constitution de 1964 (*Moniteur Congolais, numéro spécial du 1<sup>er</sup> août 1964*). Soucieux de revigorer la nature spécifique des provinces à l'aube de la Troisième République, le Constituant de 2006 se réfère à un dispositif antérieur qui exige une nette distinction entre les organes du pouvoir central et ceux du pouvoir provincial (*art.68*), la protection des compétences exclusives (*art. 202 et 204*), ainsi qu'une police de délégation du pouvoir pour légiférer dans les compétences respectivement exclusives (*art. 205*).

Une dernière caractéristique à relever concerne la nature des rapports entre la Province et les ETD telle qu'elle est définie par le Constituant (*Const. 2006, art. 3, al. 4*) : « *La composition, l'organisation, le fonctionnement des ETD ainsi que leurs rapports avec l'État et les provinces sont fixés par une Loi organique* ». Cette disposition signifie qu'il s'agit des rapports d'autonomie où la Province exerce un contrôle de légalité sur les ETD. Elle est donc conforme à l'acquis doctrinal et jurisprudentiel qui interdit aux ETD l'exercice de toute forme de tutelle les unes sur les autres. Si le Constituant reconnaît aux provinces le droit d'exercer un tel contrôle sur les ETD, c'est que les unes et les autres ne sont pas de même nature juridique. Dotées de la capacité ordinaire de contrôler la légalité fonctionnelle des ETD, les provinces sont de nature constitutionnelle alors que les précédentes sont de nature strictement législative.

## **2. Les divisions intraprovinciales : les ETD et les CA**

À la suite de la Constitution (*Const. 2006, art. 3, al. 3*) qui dispose que « *les ETD sont la Ville, la Commune, le Secteur et la Chefferie* », la loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010 précise que « *les Territoires, les Groupements, les Quartiers et les Villages* » sont des CA. Mais, comment le législateur définit-il les unes et les autres et comment sont-elles caractérisées ?

### **2.1. Les ETD : nature, définition, caractéristiques**

Même si l'attribut *décentralisé* n'apparaît pas dans la déclinaison de l'État congolais comme *un État de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social démocratique et laïc* » (*Const. 2006, art.1, al.1*), la mention des ETD par sous-catégories dans le texte constitutionnel corrobore l'option républicaine d'instaurer une administration complexe, - déconcentrée, décentralisée et autonome -, malgré certaines confusions d'ordre théorique et pratique qu'elle peut susciter.

Notons, d'emblée, que la nature juridique des ETD est doublement étayée : par la Constitution (*Const. art.3, al.3*), en ce qui concerne l'esquisse des caractéristiques communes, tels que « *la libre administration, la personnalité juridique, le transfert législatif des compétences propres, l'autonomie de gestion financière et l'origine électorale des organes compétents* », d'une part, et par la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008, quant à l'identification juridique de chaque sous-catégorie et de ses particularités typiques, d'autre part.

Selon cette loi organique, il faut entendre, *primo*, par « *Ville, tout chef-lieu de province ou toute agglomération d'au moins cent mille habitants*

*disposant des équipements collectifs et des infrastructures économiques et sociales à laquelle un décret de Premier ministre aura confié ce statut » (art.6) ; secundo, par « Commune, tout chef-lieu de territoire, toute subdivision de la ville ou toute agglomération ayant une population d'au moins vingt mille habitants à laquelle un décret de Premier ministre aura confié ce statut » (art. 46) ; tertio, par « Secteur, un ensemble généralement hétérogène de communautés traditionnelles indépendantes, organisées sur base de la coutume et qui a à sa tête un chef élu et investi par les pouvoirs publics » (art. 66) ; quarto, par « Chefferie, un ensemble homogène de communautés traditionnelles organisées sur base de la coutume et ayant à sa tête un chef désigné selon la coutume, reconnu et investi par les pouvoirs publics et assisté de deux échevins choisis ou nommés par lui » (art. 67).*

Diversement définies, ces sous-catégories ETD véhiculent bien entendu des construits identitaires diversifiés susceptibles d'activer les enjeux d'intégration des coutumes surtout hétérogènes et, par ricochet, de cohabitation territoriale pacifique ou non entre communautés traditionnelles. Toutefois, loin nous attarder sur les querelles liées aux notions de pluralité des communautés traditionnelles et de pratiques homogènes ou hétérogènes des coutumes qui semblent différencier Secteurs Chefferies, examinons plutôt les caractéristiques fondamentales des ETD dans leur ensemble.

Au plan doctrinal et pratique, la nature structurelle des ETD réfère, avant tout, à une loi spécifique appelée couramment "Loi sur la décentralisation". Pour le cas d'espèce, il s'agit de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'État et les provinces (*JO-RC, n° spécial, 10 octobre 2008*). Celle-ci détermine le cadre général de la décentralisation, c'est-à-dire la nature et les effets fonctionnels des ETD. Autrement dit, pas de décentralisation territoriale sans cadre législatif, entendu qu'il s'agit d'un régime législatif et foncièrement différent du régionalisme politique qui est un régime constitutionnel par principe. Ainsi, les charges majeures qui consistent à placer le curseur décentralisateur, à préciser les charges transférables et à définir les mécanismes de libre gestion et de contrôle de celles-ci reviennent au législateur compétent.

Dans cette ornière, les auteurs François Luchaire et Yves Luchaire (1983), Philippe Pactet (1996), Jean-Bernard Auby, Jean-François Auby et Rozen Noguellou (2015), ainsi qu'Alain Roux (2016) soutiennent que le législateur définit la libre gestion des ETD, d'une part, en délimitant le contenu et l'étendue des charges transférées et la légalité des actes qu'elles induisent et, d'autre part, en fixant simultanément des règles formelles pour assurer

une cohérence, de droit et de fait, entre ces éléments fondateurs. La loi sur la décentralisation doit donc protéger la nature législative des charges transférées et des actions locales que les organes locaux décident et exécutent en agissant autrement que les simples agents nommés, c'est-à-dire sans référer à une autorité supérieure, dont l'ingérence se limite au seul contrôle de légalité.

Ensuite, les ETD se caractérisent par le lien nécessaire entre la personnalité morale dont elles sont dotées et la libre gestion des charges transférées impliquant le transfert compensatoire des obligations fiscales. En effet, la réciprocité obligée entre les "affaires propres", c'est-à-dire non concurrentes par rapport à toute autre personne morale et leur libre gestion exclusive par des "organes locaux élus" et ne pouvant être partagée avec des tierces que de façon contractuelle, est une véritable marque des ETD.

Par principe, les organes locaux sont et doivent être distincts de ceux de l'État et de la Province. Pour notre cas d'étude, il s'agit du Conseil délibérant et du Collège exécutif qui détiennent le pouvoir ordinaire exclusif de concevoir, animer, orienter et évaluer la vie publique locale, en obtempérant toutefois à un contrôle de légalité exercé par le Gouverneur de Province ou l'AT par délégation.

Une autre caractéristique des ETD concerne la définition, toujours par le législateur, des règles pour sauvegarder et protéger l'équilibre juridique et structurel entre le pouvoir transférant et le pouvoir transféré. En substance, cet équilibre repose sur le fait que les actes du premier sont d'ordre législatif, alors que ceux du suivant sont d'ordre réglementaire. Ce principe prolonge la doctrine du maintien de l'unicité normative dans un État unitaire et de la non-ingérence du pouvoir transférant dans les charges transférées. À cet effet, Dominique Turpin (1998) estime que l'âme de la décentralisation réside dans le respect sacré de l'alliance entre : « *Principes, Institutions et Compétences* ».

Enfin, les ETD se caractérisent par la valorisation juridique de leurs spectres culturels ou démographiques. Par allégation du principe de libre gestion, ceux-ci sont en droit de requérir des négociations de participation ou de représentation, dès lors que la conception, l'exécution et l'évaluation d'une action publique touche, de près ou de loin, à leur vie quotidienne. Dans notre cas d'étude, les spectres bénéficiaires de la décentralisation sont délimités suivant le volet administratif (Chef-lieu de la Province ou du Territoire) ou densimétrique (cent mille ou vingt mille habitants) pour les portions urbanisées et selon que l'impact du construit identitaire s'avère intense (Chefferie) ou relâché (Secteur) pour les portions rurales.

Somme toute, la démarcation entre milieux urbains et ruraux accroît l'intérêt que concèdent certains chercheurs au "local" et aux "affaires locales", dans leur projet d'intégrer ou d'expliquer l'impact d'un enracinement multiculturel dans divers construits identitaires en cohabitation. Inversement à la portée stigmatisante de certains concepts qu'ils utilisent, tels que ceux d'ethnicité, de clanisme, de tribalisme, de vote du cœur ou sentimental (H. L. MENTHONG, mars 1998, pp. 40-52) ou l'antinomie "*homme tribal et homme citoyen*" (M. MBONIMBA, 1994), ces chercheurs défrayent une prospective de confiance collective au profit des organes locaux comme nouveau leadership capable d'impulser une véritable vie publique de proximité.

## **2.2. Les CA : nature, définition, caractéristiques**

La nature des CA, - Territoires, Groupements, Quartiers et Villages -, est définie par la loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010 portant subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces. Sans trace dans le texte constitutionnel, les CA sont évoquées par les lois organiques du 31 juillet 2008 et du 07 octobre 2008 relatives aux Provinces et aux ETD, pour marteler qu'elles ne jouissent d'aucun avantage organique lié à une personnalité juridique propre.

Selon la loi organique ci-dessus citée (art. 4 et 16), « *le Territoire est tout échelon d'impulsion, d'appui technique et d'inspection de l'action de l'État et des provinces et le Quartier, tout échelon administratif de la Commune* ». Par la même loi organique (art. 25 et 30), le législateur définit « *le Groupement comme une communauté traditionnelle organisée sur base de la coutume et érigée en circonscription administrative, sous l'autorité d'un chef désigné conformément à la coutume, reconnu par le pouvoir public et subdivisé en villages* » et « *le Village comme une communauté traditionnelle organisée sur base de la coutume ou usages locaux et dont l'unité et la cohésion internes sont fondées principalement sur les liens de parenté et de solidarité* ». Toutefois, lorsque le Village est incorporé à une Commune, le Chef est reconnu et installé par le Bourgmestre en présence du Chef de groupement.

Alors que les données législatives ci-dessous inscrivent la définition des Territoires et des Quartiers dans le cadre du pouvoir établi en termes d'échelon administratif, elles placent les Groupements et les Villages dans l'ornière traditionnelle des Secteurs et Chefferies en termes de Communautés organisées sur base de la Coutume. Mais, comment pouvons-nous les caractériser ?

L'exégèse de la littérature sur les CA dégage, grosso modo, que celles-ci permettent l'exécution des tâches déléguées par des agents nommés et soumis à un contrôle hiérarchique.

Ainsi, les CA se remarquent, premièrement, par l'exercice à leur niveau des charges déléguées. Ceci veut dire que l'autorité supérieure délègue certaines charges à des agents inférieurs pour exécution, en agissant en son nom et en assumant le rôle de représentant. De ce fait, les agents inférieurs n'ont pas de pouvoir propre ; ils exécutent les vues de l'autorité supérieure.

Dans ce sens, les administrateurs de territoire (AT) sont des agents qui représentent de l'État et la Province, notamment le Gouverneur de province. Celui-ci leur délègue l'exercice des charges qui, pour l'essentiel, consistent à « *veiller au bon fonctionnement des services publics placés sous leurs ordres et à exécuter ou faire exécuter les lois et règlements nationaux, les édits et règlements provinciaux* ». Pour ce faire, les AT statuent par voie de Décision et disposent des services et agents de carrière étatiques et provinciaux sur lesquels ils exercent un pouvoir disciplinaire. Lorsqu'ils exécutent, par délégation et au nom du Gouverneur de province, le contrôle de légalité sur les ETD, ils posent des actes strictement administratifs.

Par ailleurs, la dynamique de délégation des charges et de représentation de l'autorité supérieure s'applique également aux Chefs de quartier, de groupement et de village. Par conséquent, les Chefs de quartier représentent l'État et le Bourgmestre, en particulier. Ils exécutent des charges que celui-ci leur délègue, dont la teneur est d'enregistrer et recenser la population, de veiller à la bonne marche du Quartier, des services d'hygiène et de salubrité. Ils assurent, toujours par délégation, des dépenses de fonctionnement, en agissant sous les directives et ordres du Bourgmestre, à qui ils font un rapport mensuel (loi organique n° 10/011, art. 21-24). En outre, les Chefs de groupement représentent l'État et chacun, l'AT ou le Bourgmestre l'installant en présence du Chef de secteur ou chefferie, alors que les Chefs de village représentent l'État et chacun, le Chef de groupement l'installant en présence du Chef de secteur ou chefferie.

Au sujet des charges déléguées, les Chefs de groupement et ceux de village s'occupent, entre autres, du recensement et de l'encadrement de la population, des services d'hygiène et de salubrité publique. Ils ont également les charges d'exécuter des dépenses de fonctionnement par délégation et de rédiger un rapport mensuel complet sur l'état de leur CA en agissant, selon le cas, sous l'autorité du Chef de secteur, du Chef de chefferie ou du Bourgmestre. Les Chefs de village veillent, enfin, à enregistrer les habitants, les mariages, les naissances et décès sous le contrôle du Chef de groupement.

En deuxième lieu, les CA se caractérisent par le manque de personnalité juridique. Elles sont donc gérées par des agents nommés par l'autorité supérieure (centrale ou provinciale), à laquelle ils rendent régulièrement compte. Ainsi, en est-il de nos 145 territoires, dont les étendues géographiques variables sont largement plus imposantes que celles des Groupements.

En matière de nomination des agents commis à l'exécution des charges déléguées, le législateur stipule (loi organique n° 10/011 art.7-9) : « *Les Territoires sont dirigés par un AT et deux AT adjoints, tous nommés par le Président de la République, sur proposition du Ministre chargé des affaires intérieures et affectés par Arrêté de celui-ci sur proposition du Gouverneur de province sous l'autorité de qui ils sont directement placés* ». Pour le compte des Quartiers, Groupements et Villages, il dispose : « *Les Quartiers sont dirigés par un Chef de quartier et un Chef de quartier adjoint, tous nommés par Arrêté du Bourgmestre délibéré en Conseil de Commune, de préférence parmi les agents de la fonction publique ; les Groupements et les Villages sont administrés par le Chef de groupement ou de village, tous désignés suivant la coutume, puis reconnus, le premier par Arrêté du Ministre de la République en charge des affaires intérieures, et le second par Décision de l'AT.* »

En troisième lieu, les CA sont marqués par le contrôle hiérarchique qui, étayé de façon laconique par le législateur, consiste à évaluer l'efficacité des agents et les peines à encourir en cas de faute lourde ou légère, d'infraction ou délit. Etant donné que nous reviendrons sur cette notion dans la taxinomie des divisions territoriales sous analyse, retenons ici que le législateur explique l'efficacité des AT par les pratiques suivantes (loi organique n° 10/011, art.10-15) : « *Faire rapport sur le comportement des éléments de Services spécialisés de renseignement, de la Police nationale et des Forces armées cantonnés sur le territoire qu'il administre ; aviser le Gouverneur de province de tout événement ou différend susceptible de perturber l'ordre public ; maintenir l'ordre public suivant la loi et la politique générale de l'État* ».

### **3. Les catégories des divisions intra provinciales**

Après l'examen de la nature, des définitions et des caractéristiques des ETD et des CA, envisageons de les catégoriser à la lumière des réserves émises par Jean Louis Bergel (J. L. Bergel, 1997 p.113) ci-dessous : « *La définition des catégories juridiques procède par induction à partir des données connues. Elle a pour but d'établir un ordre intellectuel dans les concepts juridiques, mais surtout, en révélant leurs ressemblances et leurs dissemblances (...). Pour chaque catégorie, il est*

*nécessaire de découvrir les traits communs à toutes les situations qu'elle réunit, indépendamment des différences qu'elles peuvent comporter. Les critères de détermination des catégories juridiques expriment la présence d'éléments particuliers, voire l'absence d'autres éléments, et les liens entre les éléments constitutifs de leur définition. Les critères distinctifs d'une catégorie juridique doivent dessiner un modèle permettant une comparaison. Ce sont des éléments de fond et de forme qui impriment à une catégorie ses caractéristiques et la séparent des catégories voisines. Il faut donc que, grâce à ces critères, aucun des phénomènes qui se rattachent à une catégorie ne puisse en être exclu et qu'aucun de ceux qui n'y correspondent pas ne s'y retrouve pas compris. (...) ».* Au regard de ces réserves, deux critères orientent d'emblée notre réflexion : les sources d'organisation des CA et des ETD et la nature de leur relation envers l'État.

### **3.1. Les catégories selon les sources d'organisation**

D'une part, la Coutume dans son rôle de source d'organisation s'applique aux Secteurs, aux Chefferies, aux Groupements et aux Villages, à l'actif desquels le législateur stipule qu'ils sont précisément organisés selon la Coutume. Le critère "Coutume" permet donc de placer, dans une même catégorie, les entités précitées dont les traits distinctifs communs découlent, théoriquement, de l'énoncé "*Communauté traditionnelle organisée à base de la coutume*" et, pratiquement, de l'antériorité coutumière du choix du Chef exécutif par rapport à sa validation postérieure par le pouvoir public. La Coutume constitue, pour ainsi dire, le critère pertinent et suffisant pour singulariser cette catégorie comprenant 50% d'entités d'origine constitutionnelle (Secteurs et Chefferies) et 50% d'entités d'origine législative (Groupements et Villages). Nous pouvons donc retenir que ces entités de l'ornière coutumière portent les traits suivants :

- Être une Communauté ou un ensemble de Communautés traditionnelles ;
- Être organisé à base de la Coutume ;
- Être dirigé par un Chef exécutif désigné selon la Coutume ;
- Utiliser une langue figurant au palmarès national protégé par l'État (Const. 2006, art.1, al.8b);
- Manifester une cohésion de type villageois ou paysan.

D'autre part, la Loi dans son rôle de source d'organisation s'applique globalement aux ETD, en l'occurrence la loi organique ad hoc, et partiellement aux CA Territoires et Quartiers non incorporés dans le Groupement. À vrai dire, ce critère ne couvre que les ETD Villes et Communes, étant donné que, contrairement à la loi organique précitée, le législateur préconise que les Secteurs et Chefferies sont organisés sur base

de la Coutume par principe. Au regard de ces exceptions, le critère "loi" s'applique aux Villes et Communes, aux Territoires et Quartiers : soit 50% d'ETD et 50% de CA ; il est donc d'application partielle par rapport à l'ensemble des entités prédéfinies.

En outre, ce qui paraît énervant au plan doctrinal, c'est que la décentralisation, avons-nous relevé, implique un cadre législatif qui détermine l'organisation et le fonctionnement des ETD. Sur cette voie, le critère en jeu affiche sa moindre pertinence pour garantir la nature juridique des Secteurs et Chefferies organisés, du reste, à base de la Coutume.

Dans la mesure où ce même critère n'est pas d'application stricte à toutes les ETD telles que définies par la Constitution, c'est la cohérence matérielle de l'art. 3 de cette norme suprême et de l'art. 2 de la LO n° 08/016 du 07 octobre 2008 qui est mise au défi par la nature hybride des Secteurs et Chefferies. Bien que ces deux sous-catégories ETD se trouvent annexées au monde rural et présentées sous le joug coutumier, elles font partie de la catégorie "ETD". Par conséquent, leur organisation ne peut pas échapper complètement à la rigueur des principes majeurs de la décentralisation territoriale.

Face à l'impasse que ces exceptions risque d'infliger à la nature juridique de la catégorie "ETD", comprenant bien entendu les sous-catégories Secteurs et Chefferies, le législateur (*Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008*, exposé des motifs) a résolu d'actualiser dans leur intérêt indistinct les cinq principes fonctionnels ci-dessous : « *Le transfert judicieux des compétences en vue d'assurer un harmonieux développement ; l'autonomie administrative impliquant la capacité de décider librement en fonction des compétences transférées, sans référer à l'autorité provinciale, sauf pour des cas énumérés par la loi ; la représentation du pouvoir central et provincial par l'exécutif local ; l'autonomie financière justifiant la gestion d'un budget propre ; l'accès à 40% des recettes à caractère national allouées aux Provinces ; la possibilité de l'appui de la Caisse nationale de péréquation* ». Ces atouts communs à toutes les ETD ne découlent aucunement de la Coutume lorsqu'ils s'appliquent aux Secteurs et Chefferies.

Il y a donc lieu de retenir, après analyse, que certaines entités organisées sur base de la loi peuvent ou non être dotées de la personnalité morale, avoir ou non des charges et organes propres (territoires et quartiers) ; toutefois, elles sont absolument habitées en grande majorité par des citoyens de nationalité d'origine (*Const.2006, art.10, al.3*). Les alternatives ci-dessus justifient la présence de certaines ETD et CA organisées sur base de sources opposées, la loi ou la coutume, dans des catégories dites cumulatives ou

flexibles qui s'écartent, tout compte fait, des précautions formulées par Jean-Louis Bergel.

Au sujet des catégories flexibles, Téléphore Malonga et Muhindo Musubao (2010, p. 42-43) remarquent précisément ce qui suit : « *Si la qualification et la classification catégorielle tentent de mettre de la rationalité dans le droit, il faut cependant admettre que le droit ne dispose pas d'un arsenal conceptuel complet. La rationalité juridique n'occulte pas la réalité des choses et les variables enjeux des rapports humains et sociaux auxquels le droit tente d'apporter des réponses. Aussi, à côté des notions rigides, il existe des catégories floues, flexibles, évolutives, souples, aux contours indéterminés qui permettent de capter l'infinie diversité et l'incessante évolution de la réalité. (...)* ». Cela étant, il est toutefois possible de recadrer lesdites catégories flexibles, en recourant à des critères plus fins, notamment la relation des CA et des ETD envers l'État.

### **3.2. Les catégories selon la relation envers l'état**

En marge de la déconcentration et de la décentralisation qui constituent « *les seuls moyens d'assurer l'unité d'exécution des décisions centrales sur l'étendue de la République* » (A. GRUBER, p. 18.), le législateur distingue les entités placées sous l'autorité du représentant de l'État et dans une relation de gestion hiérarchique (*LO n° 10/011 du 18 Mai 2010*, art. 7, 20, 27, 32) et les entités gérées de façon autonome par des organes locaux (*Const. 2006*, art. 3, al. 1 ; *LO n° 08/016 du 7 octobre 2008*, art. 7, 47, 79). Qu'est-ce à dire ?

#### **3.2.1. La relation hiérarchique des CA et ses effets fonctionnels**

Le postulat selon lequel les CA sont gérées suivant un régime hiérarchique signifie qu'elles ont incorporées à la personnalité juridique du pouvoir déléguant et que les agents commis à leur gestion détiennent des pouvoirs d'exécution délégués.

##### **3.2.1.1. Le principe de l'incorporation juridique**

Ce qui colle à la nature juridique des CA à l'instar des peines qui adhèrent aux os du condamné, - *poenae ossibus adherent* -, c'est le fait d'être perceptible par leur incorporation à la personne juridique de l'État. Ceci veut dire que les Territoires, Groupements, Quartiers et Villages ne sont pas des sujets du droit public congolais ; ils n'existent pas par et en eux-mêmes ; ils existent plutôt à travers leur dépendance hiérarchique envers l'autorité supérieure (étatique ou provinciale) agissant à chaque échelon par l'intermédiaire des agents nommés, affectés et sanctionnés par elle.

Ainsi, toutes les CA précitées sont définies et identifiées dans une relation hiérarchique et leur fonctionnement reste déterminé par les effets opérationnels de ce principe. Il n'est donc pas perspicace de confondre "autorité à la base" et "autorité locale", en ce sens que celle-là se trouve à un échelon hiérarchique plus bas par nomination, alors que celle-ci émane de la base pour occuper le sommet de son entité autonome par élection.

### 3.2.1.2. *La délégation des compétences*

Pour différencier les CA en général et leur nature hiérarchique en particulier, plusieurs auteurs procèdent à la comparaison des régimes de déconcentration et de décentralisation, en insistant sur la portée administrative et réglementaire de la première, et territoriale et législative de la suivante. Ainsi, le juriste Philippe Ardant (P. ARDANT, p. 36) soutient que la relation hiérarchique envers les CA consiste « à faire exercer des attributions de l'État par des autorités nommées par lui et réparties dans des circonscriptions à travers le territoire », alors que le constitutionnaliste Philippe Foillard (P. FOILLARD, p. 14) précise que l'autonomie des ETD consiste « à confier des attributions propres à des autorités élues à l'échelon local, en vue d'associer les administrés de façon plus étroite aux décisions qui les concernent dans leur vie de chaque jour ».

Les vues de ces auteurs sont présentes dans la synthèse ci-dessous des recherches sur les deux régimes sus-évoqués que Bruno Rémond (B. REMOND, 1998, p. 13) expose en ces termes : « Tandis que les services (...) déconcentrés constituent un ensemble unique hiérarchisé et dirigé par les organes supérieurs de l'État, la décentralisation distingue les activités juridiques et remet la charge de certaines d'entre elles à des administrations ayant, dans leur sphère, une certaine liberté d'action. Assurément, l'État ne disparaît pas, mais il n'assume plus directement la gestion du service, il surveille seulement la manière dont les autorités locales pourvoient à son fonctionnement ».

Kanyinda Lusanga (1989, p. 6) qui s'inscrit dans le même ordre d'idées fait observer ce qui suit : « Les fonctionnaires de l'État n'ont pas de pouvoirs de décision propres. Ils gèrent les affaires publiques au nom et pour le compte du pouvoir central, selon des règles uniformes pour tous et pour tous les services de l'État. Ils sont soumis au pouvoir hiérarchique des autorités centrales dont ils reçoivent les instructions, les ordres impératifs et les injonctions ».

Il va sans dire que les Territoires, Quartiers, Groupements et Villages fonctionnent tous à l'intérieur d'une même et seule personne morale marquée par une unité de coordination, souvent monocentrique, où

l'autorité supérieure préserve l'intégralité des charges et les exerce à différents niveaux suivant un régime de stricte délégation.

Toutefois, lorsqu'un régime hiérarchique s'avère, quelque peu, ouvert à la concertation, Bruno Rémond (B. Rémond, 1998, p.14) suggère le néologisme "déconcentration", pour rendre compte de « *toute situation dans laquelle une compétence de l'État, qui reste compétence de l'État, ne peut être mise en œuvre qu'après l'intervention d'un avis, qui n'est qu'un avis, d'une assemblée des élus* ». La relation hiérarchique entre l'État et les CA peut donc adopter diverses tournures (rigides ou souples), mais elle inclura partout et toujours l'absence de personnalité juridique compensée par la présence des agents, l'exécution des tâches déléguées et les sanctions disciplinaires.

### **3.2.2. La relation autonome des ETD et ses effets fonctionnels**

#### 3.2.2.1. Le principe de la libre gestion

La libre gestion ou autonomie de gestion ou encore libre administration des ETD est un principe majeur de la décentralisation. Elle signifie que l'exercice plénier des charges ordinaires de décider, concevoir, exécuter et évaluer les actions locales dans les limites des charges légalement transférées est réservé aux organes locaux. Norbert Yambayamba Shuku soutient, à ce sujet, que « *la reconnaissance du principe de la libre gestion est le soubassement de l'existence juridique des entités décentralisées qui entraîne le contrôle de légalité* ».

Au plan pratique, la libre gestion répond ou doit répondre à l'exigence juridique, pour les habitants des ETD constitués, de ce fait, en (potentiel) corps électoral, de recourir aux capacités propres pour assurer la gestion des affaires locales, afin de tirer directement profit de ces dernières. La libre gestion doit, pour ainsi dire, rapprocher deux applications locales : d'une part, canaliser les efforts des organes locaux pour convertir les charges transférées en opportunités d'utilité publique, c'est-à-dire en plans d'action générateurs des biens et services de proximité pour la majorité (inputs) et, d'autre part, focaliser les initiatives du corps électoral local pour évaluer ceux-là, en fonction de leurs performances managériales (outputs).

En effet, le principe de la libre gestion fait écho à la personnalité juridique des attributaires locaux. Par conséquent, ce principe doit amener les organes locaux à prendre conscience que, loin d'être des civilités morales, les charges transférées sont des véritables énoncés de droit et, donc, sources d'actions proportionnellement imputables et les attributaires à apprécier les parts de responsabilité du Conseil délibérant et du Collège exécutif. Pour ce faire, la suggestion de recourir à des sondages préalables

dans le but d'ajuster l'intelligence de ce principe à des besoins locaux réels et de démêler les clauses d'exécution utile des actions locales mérite d'être élucidée dans une double vision : si ces sondages préalables peuvent, d'une part, faciliter la maîtrise structurelle des charges transférables et des règles régissant la libre gestion des affaires locales, ils serviront, d'autre part, au profit des protagonistes (organes locaux et organe de contrôle), à délimiter un cadre concerté d'évaluation des seuils décisionnels au-delà ou en-dessous desquels toute délibération non appliquée ou non applicable peut être source de faute lourde. La libre gestion des affaires locales implique donc une coresponsabilité où les contraintes d'une territorialisation réaliste peuvent inspirer le rapprochement entre la technicité d'une délibération et ses chances d'exécution et étouffer les allégations d'incapacité réciproques, à la lumière des effets fonctionnels de la libre gestion ci-dessous explicités.

#### 3.2.2.2. La personnalité juridique

La libre gestion implique que les ETD ont une personnalité juridique propre à côté de la personnalité juridique de l'État et des tiers. Ceci revient à dire que les Villes, les Communes, les Secteurs et Chefferies sont des personnes morales du droit public interne ; ils existent en eux-mêmes, c'est-à-dire indépendamment des membres de leurs organes de gestion et du délégué de l'État chargé du contrôle de légalité. En effet, Gérard Cornu (G. Cornu, 2007, p. 679) est plus que précis à ce sujet lorsqu'il écrit: « *Dans la théorie dite de la personnalité morale, la personnalité juridique désigne la fiction en vertu de laquelle un groupement, un organisme ... est considéré comme un sujet de droit en soi, une entité distincte de la personnalité des membres qui la composent* ». L'intelligence de cette théorie interdit donc de confondre la Commune avec le Bourgmestre, la Ville avec le Maire de ville, mais aussi la Province avec le Gouverneur de province, le Président de la république avec la République.

En outre, les ETD sont à la fois sujets du droit public interne, actrices de transactions internationales en matière de coopération décentralisée et titulaires des droits et assujetties à des obligations. Toutefois, leur personnalité juridique prend corps dans les organes de gestion qui détiennent par conséquent le pouvoir ordinaire de l'initiative réglementaire dans les limites des affaires propres et la capacité utile pour planifier la territorialisation de l'entité. Selon Dolores Retondo-Toronjo (2007) et Patrice Mele (2009), la territorialisation consiste à instaurer un ordre autonome de production et de distribution des biens et services publics de proximité.

### 3.2.2.3. Les affaires propres

Dans la veine opérante des charges transférées, la libre gestion entraîne, en deuxième lieu, la promotion et la protection des affaires locales, qui sont comparables à des sphères d'action fixées par le législateur. Le réalisme de la décentralisation territoriale exige que la définition des affaires locales s'accorde à des requêtes locales en fonction desquelles le législateur envisage des voies et moyens pour stimuler localement des solutions durables, en établissant une corrélation locale entre les charges transférées et la reconnaissance de la personnalité juridique. Cette relation de nécessité répond à la présomption pour le pouvoir central de procéder, avant sa décision unilatérale de transférer certaines de ses charges envers des organes locaux, à des études socio-structurelles fouillées, en vue de motiver la création de nouvelles personnes morales et de justifier la pertinence d'octroyer la libre gestion à une catégorie d'entités plutôt qu'à une autre.

En effet, pourquoi le Constituant de 2006 a-t-il attribué la personnalité juridique aux provinces, aux villes et communes au détriment des territoires, des quartiers et groupements ? L'avantage de procéder à de telles études préliminaires, loin de se limiter à l'identification des enjeux locaux en rapport avec lesquels l'intuition autonomiste ouvrirait des pistes de solutions durables, consiste à guider l'esquisse d'un ordre administratif stable et libéré des changements intempestifs.

Il s'ensuit que la tâche de sélectionner ces enjeux structurels d'intérêt local s'avère ardue. Elle reflète l'attention que le législateur porte aux aspirations pertinentes des attributaires locaux, afin de leur concéder des affaires propres en aval et d'en orienter, en amont, les résolutions et plans d'action à mettre sur pied. Dans ce sens, il revient d'assurer et sauvegarder la cohérence entre les charges transférées et les obligations connexes, mais aussi d'agir, en faisant de sorte que les risques et les menaces à réduire, les valeurs et les enjeux à promouvoir, apparaissent formellement comme le contenu des charges transférées.

En définitive, ces dernières sont usuellement des matières brutes qui n'acquièrent de la consistance que si les organes locaux font usage de leur esprit de créativité managériale pour mettre en mouvement un régime d'équilibrage entre leur portée énonciative (énoncés de droit) et la dimension axiologique des affaires propres (plans d'action).

### 3.2.2.4. Les finances propres

La libre gestion des ETD entraîne, en troisième lieu, le droit de disposer des ressources propres définies par la loi et ce, en conformité avec la jurisprudence relative à la compensation des charges. Sous le Titre IV de la

loi organique du 07 octobre 2008, le législateur détermine, à cet effet, quatre types de ressources qu'il est utile de regrouper sous deux grandes catégories : les ressources endogènes et les ressources exogènes.

Primo, les ressources endogènes ou localement générées comprennent les ressources propres et les ressources exceptionnelles. Selon le législateur, les ressources propres sont liées : à l'impôt personnel minimum, aux recettes de participation, aux taxes et droits locaux, alors que les ressources exceptionnelles sont liées aux actes soumis au contrôle *a priori*. L'aspect exceptionnel de ces dernières focalise le recours légal à des emprunts internes pour financer des projets d'investissement et à l'opportunité de bénéficier des dons et legs, à condition d'en intégrer la valeur en recettes au budget de l'exercice concerné.

Selon l'entendement du législateur (loi organique du 07 octobre 2008 art. 109, al. 2 et art. 110), « *l'impôt personnel minimum est établi et recouvré conformément à la Loi et perçu au profit exclusif des Communes, des Secteurs et des Chefferies* », alors que « *les recettes de participation sont le bénéfice de participation en capital dans les entreprises publiques, les sociétés d'économie mixte et les associations à but économique* ».

À cela s'ajoutent les taxes et les droits locaux, c'est-à-dire les taxes d'intérêt commun, les taxes spécifiques et les recettes des actes administratifs. En pratique, toutes ces taxes diffèrent selon le pouvoir les instituant. Les art. 112 et 113, la loi précitée précise que « *les taxes d'intérêt commun sont instituées par l'État et reviennent, en tout ou en partie, aux entités décentralisées en vertu de la loi* » et que « *les taxes spécifiques sont instituées par l'entité décentralisée et prélevées sur des matières locales non imposées par l'État* ».

En outre, l'assiette des taxes d'intérêt commun comprend : la circulation routière, la patente, la consommation de la bière et du tabac, les concessions forestières ou minières, la vente des matières précieuses de production artisanale et les autres taxes instituées par l'État. La clé du partage des bénéfices entre ETD est fixée, *illico*, par les règles d'institution.

Par ailleurs, la définition des taxes spécifiques qui sont rémunératoires ou fiscales doit être conforme à la législation centrale, notamment en matière de nomenclature des taxes, des droits provinciaux et locaux. Les règles de perception sont également fixées par la loi sur la nomenclature des recettes locales. Dans un cas comme dans l'autre, l'avis de la Conférence des gouverneurs de province reste formellement requis.

Secundo, les ressources exogènes proviennent soit « *des recettes à caractère national* » (loi organique du 07 octobre 2008, art., 115-117), soit « *de la Caisse nationale de péréquation (Const. 2006, art. 175 et 181, al. 2)* ».

Elles relèvent directement de l'État central et sont allouées conformément aux dispositions constitutionnelles sur le Budget de l'État et sur la Caisse nationale de péréquation (CNP) ; leur mobilisation n'incombe donc pas aux organes locaux.

Les ressources issues des recettes à caractère national et de la CNP portent l'estampe juridique qui ratifie les rôles structurels de chacune de ces instances et principalement les trois missions essentielles de la CNP (Const. 2006, art. 181, al.2), à savoir : « *financer des projets et programmes d'investissement public ; assurer la solidarité nationale ; corriger le déséquilibre de développement entre les Provinces et entre les autres entités locales* ». Les ressources qu'elle est censée attribuer aux ETD sont donc liées « *au budget des recettes et des dépenses de l'État, à savoir celui du pouvoir central et des provinces, qui est arrêté chaque année par une Loi et où la part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40% et retenue à la source* » (Const. 2006, art. 175, al.1 et 2). Pour ce faire, la CNP est dotée de la personnalité juridique et d'« *un budget alimenté par le trésor public à concurrence de dix pour cent de la totalité des recettes à caractère national revenant à l'État chaque année* » (Const. 2006, art. 181, al. 1 et 3). En somme, de par la nature de ses missions initiales, la CNP est une structure de mobilisation des ressources financières pour soutenir un développement national, provincial et local équilibré.

Au sujet des recettes à caractère national, notons que les effets du prescrit constitutionnel y relatifs sont remarquables dans la teneur du Titre IV de la loi organique du 07 octobre 2008 qui met en évidence l'accès des ETD à des finances locales exigé par la Loi. En effet, la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 (art. 15-16) préconise : « *Les ETD ont droit à 40 % de la part des recettes allouées aux Provinces, leur répartition entre Entités décentralisées est fonction de la capacité de production, de la superficie et de la population et un édit en fixe les mécanismes de répartition* ».

#### 3.2.2.5. L'origine électorale des organes de gestion

La libre gestion des ETD entraîne, en quatrième lieu, la formation des organes de gestion par voie électorale, entendu que les membres du Conseil délibérant sont élus au suffrage universel direct et ceux du Collège exécutif au suffrage indirect, leur principale tâche étant d'impulser la vie publique locale sur base du contenu et de l'étendue des affaires locales.

Au plan pratique, le Conseil délibérant et le Collège exécutif sont donc composés d'individus localement élus. Ils incarnent la personnalité juridique, avec la particularité que les élus locaux ont mandat de délibérer et d'exécuter leurs décisions dans les affaires locales. Ils agissent en

conformité avec un Règlement intérieur défini par le Conseil délibérant, qui garantit la légalité des initiatives relatives à la conception l'exécution et l'évaluation des plans d'action locaux sur base exclusivement des matières propres.

La formation par voie électorale des organes de gestion des ETD s'avère d'une urgence capitale dans notre pays ; elle suscitera un nouveau leadership et accroîtra la liberté d'agir et d'exécuter un mandat strictement électoral et participatif. Issus des urnes et différents des institutions provinciales, ces organes s'emploieront à consolider les capacités d'agir au nom et au profit des attributaires locaux, en prenant des décisions exécutoires dans un état d'esprit de coresponsabilité précédemment esquissé.

En effet, plusieurs auteurs estiment que les ETD doivent, pour s'assurer une réelle autonomie face à l'État, préserver la juridicité de leurs affaires et de leurs organes de gestion. Alors Henri Portelli (H. Portelli, 2007, p. 10) recommande de rendre plus robuste le lien doctrinal entre « *s'administrer de façon autonome et se soumettre à la tutelle de l'État sous la forme du contrôle préalable* », Louis Dubouis et Gustave Peiser (L. Dubouis et G. Peiser 2003, p. 111) suggèrent de renforcer les qualités inhérentes des trois principes ci-après : « *les affaires propres, c'est-à-dire non concurrentes avec celles de l'État, les autorités propres souvent élues [...] et le contrôle car, loin de signifier souveraineté ou indépendance, la décentralisation implique une certaine autonomie qui appelle un certain contrôle* ». En définitive, c'est la sauvegarde imposée par la loi de l'autonomie fonctionnelle de la Province et de ses ETD qui garantit la libre gestion de celles-ci et le contrôle de la légalité des actes locaux par celle-là.

#### **4. Le contrôle des divisions intra provinciales**

##### **4.1. Le contrôle hiérarchique des CA**

Ce contrôle qui découle de la gestion étagée entre la Province et les CA implique une chaîne de commandement (1) et d'obéissance (2).

##### **4.1.1. Une chaîne de commandement (déficiente)**

En matière de chaîne de commandement, la loi organique du 18 mai 2010 (art. 33) stipule : « *Les CA fonctionnent sous la coordination et la supervision du Gouverneur de province* ». Ceci veut dire que ce dernier chapeaute, selon Louis Dubouis et Gustave Peiser (L. Dubouis et G. Peiser 2003, p. 111), « *une organisation du personnel dans laquelle chaque agent se trouve subordonné à un autre agent, à l'exception de l'un d'entre eux qui*

*exerce son autorité sur tous les autres, soit directement, soit en passant par des agents intermédiaires ».*

Pour rendre compte de la quintessence de l'unité de commandement, certains auteurs complètent cette vision de L. Dubouis et G. Peiser, en affirmant que la mise en place et la régularité d'une telle unité d'action dépendent de l'articulation cohérente de divers paramètres essentiels. À cet effet, Annie Gruber (A. Gruber, 1996, p. 9) déploie l'argumentaire suivant : *« le contrôle hiérarchique se caractérise par des principes et règles d'étroite dépendance à l'État ; les administrations centrales assument les principaux rôles de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle » ; elles procèdent également à la nomination des agents, à leur affectation et à la délégation des pouvoirs de représentation et d'obéissance hiérarchique ».* Eu égard notre cas d'étude, la charnière entre ces principes constituant le bastion juridique appelé "unité de commandement" semble défaillante ou relâchée.

En effet, bien que la prérogative en cette matière échoie formellement au Gouverneur de province, sa mise en application se trouve compromise par une série de pratiques, à tout le moins, incohérentes ou irrégulières. En fait, une unité de commandement cohérente inclut les charges substantielles de nomination et de révocation des agents. Vues sous cet angle, les dispositions de l'art. 33 ci-dessus rappelées, qui placent la gestion des CA dans l'ornière hiérarchique chapeautée par le Gouverneur de province, s'appliqueraient strictement aux seuls Territoires, soit une application de 25%.

Par principe, les agents de direction des territoires (AT et AT adjoints) sont placés sous l'autorité du Gouverneur de province ; mais, le législateur ne reconnaît à celui-ci aucun pouvoir hiérarchique, ni de nomination, ni de révocation à leur endroit, étant donné qu'il est juste convié à l'étape finale d'affectation. En effet, les précisions suivantes (*LO n° 10/011*, art. 6, al. 2-3) sont évidentes à ce sujet : *« l'Administrateur de territoire et les administrateurs de territoire adjoints sont nommés, et le cas échéant, relevés de leurs fonctions par le Président de la République sur proposition du Ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions. Ils sont affectés par Arrêté de ce dernier, sur proposition du Gouverneur de province ».* Il s'en dégage que c'est la convivialité lors des cérémonies d'affectation des AT qui détermine la posture du Gouverneur de province pour recevoir les honneurs ci-dessous réservés à son rang (IDEM, art.14, al.1; art.10, al.4) : *« recevoir un rapport trimestriel sur la gestion générale du Territoire, être avisé de tout événement ou différend susceptible de troubler l'ordre public et déléguer le contrôle sur les ETD à l'Administrateur de territoire. »*

Au niveau des Quartiers, l'unité de commandement qui doit inclure *la subordination envers les autorités provinciales*, se détériore davantage au détriment de ces dernières, entendu que les Chefs de quartier et leurs adjoints sont nommés par Arrêté du Bourgmestre délibéré en Conseil de Commune. Au regard des dispositions réglementaires en vigueur, ces agents commis à la gestion hiérarchique des Quartiers sont donc placés sous l'autorité directe du Bourgmestre qui leur délègue certaines tâches et en oriente l'exécution par des directives motivant un rapport journalier à son attention (IDEM, art. 20, 21, 23)

La rationalité de l'unité hiérarchique se dégrade totalement au niveau des Groupements et Villages, où les Chefs de l'exécutif de souche coutumière ne sont ni nommés, ni révocables hiérarchiquement du moins. A ces échelons, le Gouverneur de province n'est plus sollicité, ni de près ni de loin, lors des actes officiels d'installation. Car, le Chef de groupement, reconnu par Arrêté du Ministre des affaires intérieures et installé par l'AT ou le Bourgmestre en présence du Chef de secteur ou chefferie, agit, selon le cas, sous l'autorité du Bourgmestre, du Chef de secteur ou chefferie (IDEM, art. 28). De même, le Chef de village, reconnu par Décision de l'AT ou par Arrêté communal du Bourgmestre, agit sous l'autorité du Chef de groupement l'installant en présence du Chef de secteur ou chefferie (IDEM, art. 31-31).

Au plan pratique, le Gouverneur de province est sagement éjecté de l'exercice du contrôle hiérarchique sur les CA, alors qu'il en serait la pièce maîtresse pour assurer une coordination cohérente de l'unité de commandement intra provinciale. Ce contrôle qui vise l'encadrement efficace de la gestion des Territoires, Groupements, Quartiers et Villages équivaut, selon Gérard Cornu (G. CORNU, p. 271), à « *un mode d'aménagement des structures (...) caractérisé, au sein d'une même personne publique, par la remise du pouvoir de décision ou la délégation de celui-ci à des organes appartenant à la hiérarchie administrative et qui lui demeurent assujettis* ». Il est, en fait, dommageable que ce système de réglementation des actes ordinaires du représentant provincial de l'État soit d'application si peu coercitive.

Pour esquisser une gestion hiérarchique efficace, certains auteurs soulignent l'impératif de renforcer un contrôle échelonné, en conciliant l'unité de direction et l'efficacité des actes entrepris dans un maillage plus ou moins serré. Philippe Braud (P. BRAUD, 2006, p. 137) relève que l'État y fait recours pour « *mettre en place sur tout le territoire, selon un maillage plus ou moins serré, des représentants de l'État central qui prendront sur place certaines décisions en son nom* ». Or, la teneur de

la loi organique n° 10/011 du 11 mai 2010 prouve que le maillage territorial dans notre pays est absolument intra provincial. De ce fait, les charges substantielles de nommer et révoquer les agents de gestion des CA reviennent au Gouverneur de province, étant donné que l'objectif de ces charges est de « *se rapprocher du lieu d'application des politiques [et de répartir au mieux] les actions remplies par les administrations de l'État entre le niveau national de conception de ces actions et le niveau territorial de leur exécution* » (B. REMOND, p. 14). Ainsi, leur exercice effectif par lui réduirait le fossé psychique entre les AT et les Chefs de quartier respectivement nommés par le Président de la République et le Bourgmestre, mais aussi l'unité de commandement et d'obéissance intra provinciale s'en trouverait consolidée. Pour cette raison, Pierre Pactet (P. PACTET, p. 47) qui pense que « *la politique de déconcentration est en principe sans inconvénients puisque, de toute manière, les agents de l'État auxquels est délégué un pouvoir de décision demeurent sous l'autorité des gouvernants et se trouvent même soumis à un contrôle hiérarchique particulièrement étroit de la part de ces derniers* », n'est-il pas, finalement, décisif ?

#### **4.1.2. Une chaîne d'obéissance hiérarchique tordue**

L'unité de commandement ouvre un état d'esprit d'obéissance au carrefour de deux visions antithétiques basées sur le fait que l'État recherche à renforcer ses prérogatives et celles des autorités supérieures émanées de lui et à réduire les initiatives des agents inférieurs.

Pour expliciter ces visions opposées de l'État, Annie Gruber relève que l'obéissance hiérarchique confère aux autorités supérieures des privilèges variés tant sur la personne que sur les actes des agents inférieurs placés à la base. Selon cet auteur (A. GRUBER, p. 19), le pouvoir lié à ces privilèges est à la fois « *un pouvoir d'organisation incluant nomination et affectation, un pouvoir d'instruction à travers l'émission des circulaires et notes de service indiquant les modalités d'application des décisions centrales ou imposant une interprétation, et un pouvoir disciplinaire incluant notations, sanctions et, en répercussion du pouvoir de nomination, révocation* ».

Au plan pratique, la chaîne hiérarchique est donc agencée de telle sorte que certains agents bien placés incarnent un pouvoir exorbitant envers leurs subalternes. Toutefois, l'obéissance ne va pas sans son corollaire d'aspirer à de plus hautes charges. La combinaison de ces deux paramètres, qui alimente un climat de concurrence affectant toute la ligne hiérarchique, pousse la majorité des agents à agir dans le souci de garantir, à divers degrés échelons, l'intégrité, l'intégralité et l'ubiquité du pouvoir déléguant. Cette

combinaison sous-tend, pour ainsi dire, une fougue hiérarchique où des agents supérieurs obéissants se préoccupent de la loyauté et de l'efficacité des agents inférieurs et freinent, consciemment ou non, toute forme d'autonomie locale.

En somme, tout régime hiérarchique entretient délibérément un sacré contraste que Pierre Pactet (P. PACTET, p. 47) résume de la manière suivante : « *réserver la prise des plus hautes décisions à l'État et aux agents supérieurs et confier à des agents [...] locaux, beaucoup plus proches des réalités politiques, économiques et sociales de la base et, par conséquent, mieux informés, le soin de prendre des décisions qui ne mettent pas en cause les intérêts supérieurs et permanents de la Nation* ». Le contrôle hiérarchique des CA est donc l'antipode du contrôle de légalité qui caractérise la libre gestion des ETD.

#### **4.2. Le contrôle de la légalité des ETD**

Le contrôle de légalité est corrélatif à la libre gestion des ETD et s'applique aux actes locaux. Il permet de vérifier la conformité de ces derniers à la loi ayant défini les affaires locales, leur contenu et leur étendue. Ceci veut dire que l'État qui se dessaisit des charges transférées envers les organes locaux se réserve néanmoins un droit de regard pour s'assurer que leur mise en application est légale. Loin d'entraîner une indépendance, la libre gestion des ETD se déroule au sein d'une administration générale où l'État examine la parité entre les charges transférées et les délibérations locales, par l'exercice d'un contrôle de légalité *a priori* ou *a posteriori*.

##### **4.2.1. Le contrôle de légalité *a priori***

Dans une première voie, le contrôle de légalité *a priori* concerne les délibérations dont la mise en exécution est conditionnée par l'approbation préalable de l'autorité compétente. Théoriquement, ces délibérations portent le plus souvent sur un nombre réduit de matières clairement énumérées par le législateur. A titre illustratif des pratiques de la décentralisation en France, André Roux (A. Roux, 2016, p.129) évoque la circulaire ministérielle du 23 juillet 2009 relative à la réorganisation du contrôle de la légalité, en soulignant la nécessité pour les Préfets de déterminer des priorités locales de contrôle dans trois domaines sensibles, à savoir : « *les marchés publics, l'urbanisme et l'environnement* ».

Pour notre cas d'étude, le législateur (loi organique du 07 octobre 2008, art. 97) préconise l'exercice du contrôle *a priori* pour les huit matières ci-dessous : « *L'avant-projet du budget et l'ajustement de la comptabilité locale à la macroéconomie et aux prévisions budgétaires nationales ; la budgétisation des recettes et la prise en compte des dépenses obligatoires ;*

*la création des taxes et l'émission des emprunts ; la création des entreprises industrielles et commerciales, et les prises de participation et la signature des contrats incluant des engagements financiers ; les règlements de police assortis de peine de servitude pénale principale ; l'exécution des travaux sur les dépenses d'investissement du budget de l'État comme maître d'ouvrage délégué ; les actes pouvant entraîner des relations structurées avec les États ou les entités des États étrangers ; la procédure de gré à gré ou la dérogation aux règles de seuil et de volume des marchés soumis aux appels d'offre selon la loi portant code des marchés publics ».*

Avant exécution, les délibérations issues de ces matières requièrent l'approbation explicite du Gouverneur de province saisi intentionnellement à cet effet. Celui-ci doit, en âme et conscience, émettre un avis formel dans le délai légal de trente jours, au-delà duquel lesdites délibérations sont exécutoires. En cas d'avis négatif ou rejet implicite, les organes locaux ont le droit à un recours administratif ou juridictionnel. En fait, l'exercice du contrôle *a priori* est administratif et ne relève que du représentant de l'État : le Gouverneur de province ou l'AT par délégation.

#### **4.2.2. Le contrôle de légalité *a posteriori***

Dans une deuxième voie, le contrôle de légalité *a posteriori* s'applique à des actes d'exécution directe ou en cours d'exécution ou encore ayant échappé, *ratione temporis*, à un contrôle *a priori*. Hormis les décisions dans les matières ci-dessus énumérées exigeant une approbation préalable avant exécution, toutes les autres décisions locales sont d'exécutions directes. Elles sont toutefois sujettes à un contrôle *a posteriori* pour vérifier leur conformité à la loi sur toute la ligne d'exécution. Le contrôle *a posteriori* peut donc intervenir à tout moment et entraîner l'annulation ou la substitution de l'acte incriminé selon qu'il incarne sa nullité de droit ou son annulabilité.

En clair, la nullité de droit affecte les délibérations prises hors les charges transférées ou bien hors les Sessions ordinaires et extraordinaires prévues par la loi. Elle est alors motivée par le fait que les actes visés sont contraires aux dispositions légales et réglementaires. Par conséquent, le législateur est convié à définir une police et un calendrier qui favorisent des délibérations faiblement attaquables. A cette fin, la loi organique du 07 octobre 2008 (art. 23 et 24) stipule : « *Le Conseil délibérant se réunit en Session ordinaire de trente jours une fois par trimestre suivant les modalités fixées par son règlement intérieur. Il peut se réunir en Session extraordinaire à l'initiative de son Bureau ou de la moitié au moins des membres ou encore à la demande du Collège exécutif* ».

Par ailleurs, l'annulabilité frappe les décisions prises dans des circonstances peu ordinaires ou relativement marquées par une certaine dose de falsification. À titre illustratif, sont susceptibles d'annulabilité, toutes les délibérations auxquelles prennent part les membres du Conseil délibérant, alors qu'ils en font, de près ou de loin, l'objet. A ce propos, le Législateur stipule (loi organique du 07 octobre 2008, art. 19) : « *Les membres du Conseil délibérant et ceux du Collège exécutif ne peuvent assister aux délibérations sur les matières dans lesquelles ils ont un intérêt personnel* ». Le contrôle *a posteriori* renforce, tout compte fait, la légalité des actes et des organes locaux.

## 5. Conclusion

Dans cette étude d'enquête heuristique et systémique, nous avons examiné la nature, les définitions et les catégories des ETD et des CA intra provinciales, ainsi que leurs régimes de gestion et de contrôle.

En marge de l'organisation des ETD et des CA sur base de la loi ou de la coutume, nous avons épinglé la présence d'une catégorie cumulative où cohabitent des entités relevant de diverses catégories. Tel est le cas des ETD (Secteurs et Chefferies) retrouvées côte à côte avec les CA Groupements et Villages, suivant leur organisation commune sur base de la Coutume, mais aussi des CA (Territoires et Quartiers) partageant avec leurs pairs ETD (Villes et Communes) le fait d'être organisé sur base de la Loi.

Pour réduire ce chevauchement catégoriel, nous avons fait recours au critère de gestion hiérarchique ou autonome qui a conduit à retenir deux nouvelles catégories : les CA gérées dans l'ornière hiérarchique et ses avatars de nomination, de commandement et d'obéissance et les ETD jouissant de la libre gestion qui implique leur personnalité juridique, la présence des affaires et des ressources locales, la formation des organes locaux par élection et le contrôle de légalité, *a priori* ou *a posteriori* des actes locaux. Alors que l'ornière hiérarchique a présenté une incohérence préjudiciable, la mise en marche formelle des ETD reste chimérique.

Au bout du compte, les CA et les ETD intra provinciales pourront devenir des centres de développement de proximité à condition de rajuster la cohérence de l'unité hiérarchique (commandement et obéissance) dans l'intérêt de celles-là et d'appliquer absolument le principe de libre gestion et ses effets fonctionnels au bénéfice des celles-ci. Cette conditionnalité est fondamentale.

## 6. Références bibliographiques

*Constitution de 2006*, JO-RDC, n° spécial, 47<sup>e</sup> année.

*LO n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales locales et leurs rapports avec l'État et les provinces*, JO-RC, n° spécial, 10 octobre 2008.

*LO n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces*, JO-RC, n° spécial, 31 juillet 2008.

*LO n° 10/011 du 10 mai 2019 portant fixation des subdivisions territoriales l'intérieur des provinces*, JO-RC, n° spécial, 07 juin 2010.

ARDANT, P., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2002.

AUBY, J-B, AUBY, J.-F. et NOGUELLOU. R., *Droit des collectivités locales, 6<sup>e</sup> Edition mise à jour*, Paris, PUF, 2015.

BERGEL, J. L., (dir.), « Regards sur la méthodologie juridique », *Revue de la recherche juridique-Droit prospectif*, n° 4 (1997), pp. 1209-1215.

BRAUD, P., *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 2006, p. 137.

DUBOUIS, L. et PEISER, G., *Droit public*, 16<sup>e</sup> Edition, Paris, Dalloz, 2003.

CHARLIER, P. « La vieille dame, la pieuvre, la boîte et les autres métaphores de l'organisation », *Recherches en communication. Métaphores*, 1994, n° 1, p. 115.

CORNU, G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2007.

FERT, J. M., *Apprendre à penser le complexe. Tome 1 : Se relier au monde et Tome 2 : Reliances humaines et personnelles*, Karthala, 2012

GRUBER, A., *La décentralisation et les institutions administratives*, 2<sup>e</sup> Edition, Paris, A. Colin, 1996.

FOILLARD, P., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Orléans, Paradigme, 2008.

FOUGEROSSE, J. (dir.), *L'État régional, une nouvelle forme d'État ? Un exemple de recomposition territoriale en Europe et en France*, Bruxelles, Bruylant, 2008.

LUCAIRE, F. et LUCHAIRE, Y., *Le droit de la décentralisation*, Paris, PUF, 1983.

LUGAN, J. - C., *La systémique*, Paris, PUF, 1996.

LUSANGA, K., « *La problématique de la décentralisation territoriale zairoise : ses objectifs, son application et ses préalables pour un*

*développement harmonieux* », Cahiers africains d'administration publique, n° 32 (1989).

MELE, P., « Identifier un régime de territorialité réflexive », dans VANIER, M. (dir.), *Territoires, territorialité et territorialisation. Controverses et perspectives*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009, pp. 45-55.

MENTHONG, H. L., « Vote communautaire au Cameroun : vote de cœur, de sang et de raison », *Politique Africaine*, n° 69, mars 1998, pp. 40-52.

MUHINDO MALONGA T. et MUHINDO MUSUBAO, M., *Méthodologie juridique. Le législateur, le juge et le chercheur*, Butembo, PUG-CRIG, 2010.

MULLER, P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2009.

PACTET, P., *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Paris, A Colin, 1996.

PORTELLI, H., *Droit constitutionnel*. 7<sup>e</sup> Edition, Paris, Dalloz, 2007.

REMOND, B., *Décentralisation. La fin de l'État jacobin ?*, Paris, LGDJ, 1998.

RETONDO-TORONJO, D., « Territoire, gouvernance et intelligence territoriale », *Bulletin de la Société géographique de Liège*, 49, 2007, pp. 21-30.

ROSNAY, J. de, *Le microscope. Vers une vision globale*, Paris, Seuil, 1975.

ROUX, A., *La décentralisation. Droit des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, 2016.

YAMBAYAMBA SHUKU, N., *Les dynamiques de la décentralisation en République démocratique du Congo*, version électronique. <https://katalog.mikanda.info>