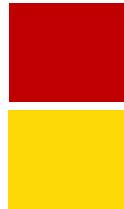


Sous la direction de  
**Pamphile MABIALA MANTUBA-NGOMA**



# LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION

en République Démocratique du Congo

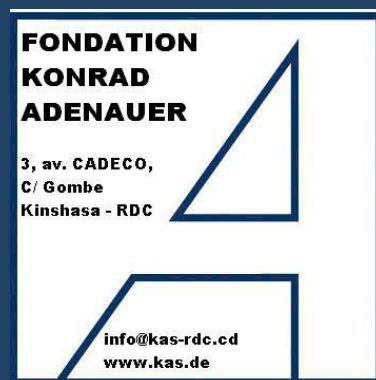


**Publications de la Fondation Konrad Adenauer  
Kinshasa 2009**

NB : BLEU utilisé **Pantone 280**

**La Fondation Konrad Adenauer est une organisation non gouvernementale allemande, d'utilité publique qui a pour mission ; l'éducation civique et politique, la promotion de la démocratie et l'Etat de droit dans le monde.**

**La Fondation Konrad Adenauer est établie en République Démocratique du Congo depuis 1967. Le programme de la Fondation a permis la formation des cadres chrétiens, le débat politique dans les milieux universitaires, l'éducation civique et politique dans les provinces, le renforcement des capacités des organisations de la société civile avec une attention particulière aux organisations féminines, l'appui aux capacités organisationnelles et électorales des partis et la formation des coalitions politiques. Son action a aussi encouragé le dialogue politique par des débats radio et télévisés sur des questions d'actualité, la prévention et la résolution des conflits et la publication des ouvrages sur des questions d'éducation civique et politique.**



**Sous la direction de**  
**Pamphile MABIALA MANTUBA-NGOMA**

# **LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION**

**en**  
**République Démocratique du Congo**

**Publications de la Fondation Konrad Adenauer  
Kinshasa 2009**

Copyright : **Fondation Konrad Adenauer**  
**Kinshasa, Avril 2009**  
Dépôt légal : ZK 3.0906-57090  
*Mise en page et Couverture : Clarisse Pembele*

## TABLE DES MATIERES

<b>ABREVIATIONS.....</b>	<b>5</b>
<b>PREFACE .....</b>	<b>7</b>
<i>Antipas MBUSA NYAMWISI</i>	
<b>AVANT-PROPOS.....</b>	<b>11</b>
<i>Andrea Ellen OSTHEMEIR de SOSA</i>	
<b>CHAPITRE I : LES FONDEMENTS DE LA DECENTRALISATION .....</b>	<b>15</b>
<i>Pamphile MABIALA MANTUBA-NGOMA</i>	
INTRODUCTION.....	15
1. QU'EST-CE QUE LA DECENTRALISATION ?.....	15
2. LES FONDEMENTS DE LA DECENTRALISATION .....	15
2.1. <i>La subsidiarité</i> .....	16
2.2. <i>L'autonomie</i> .....	16
2.3. <i>L'efficacité</i> .....	17
2.4. <i>La proximité</i> .....	17
2.5. <i>La valorisation</i> .....	17
2.6. <i>La participation</i> .....	18
2.7. <i>La supériorité</i> .....	18
2.8. <i>La solidarité</i> .....	18
2.9. <i>La coopération</i> .....	19
3. TYPES DE DECENTRALISATION .....	19
3.1. <i>Selon la forme de l'Etat</i> .....	19
3.2. <i>Selon la technique juridique</i> .....	20
3.3. <i>Selon la technique politico-administrative</i> .....	20
4. AVANTAGES ET INCONVENIENTS DE LA DECENTRALISATION.....	22
4.1. <i>Avantages</i> .....	22
4.2. <i>Désavantages</i> .....	23
CONCLUSION.....	23
BIBLIOGRAPHIE .....	24
<b>CHAPITRE II : LE PROCESSUS ACTUEL DE DECENTRALISATION EN RDC : ENJEUX ET DEFIS .</b>	<b>25</b>
<i>Pamphile MABIALA MANTUBA- NGOMA</i>	
INTRODUCTION.....	25
1. EXPERIENCES DE LA DECONCENTRATION EN RDC (1982 – 1998) .....	27
2. LES ENJEUX ACTUELS DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION .....	31
2.1. <i>L'autonomie et la libre administration des provinces et des ETD</i> .....	31
2.2. <i>Les nouvelles provinces</i> .....	32
2.3. <i>Autonomie financière des provinces</i> .....	34
2.4. <i>Les institutions politiques provinciales</i> .....	36
2.5. <i>La répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces</i> .....	37
2.6. <i>Coopération interprovinciale</i> .....	40
2.7. <i>Conférence des Gouverneurs</i> .....	41
2.8. <i>Les entités territoriales décentralisées</i> .....	41

3. DEFIS DE MISE EN ŒUVRE DE LA DECENTRALISATION .....	47
3.1. <i>La volonté politique du pouvoir central</i> .....	47
3.2. <i>Le respect de l'autonomie des provinces et des ETD</i> .....	48
3.3. <i>Le respect du principe d'égalité entre les entités</i> .....	49
3.4. <i>La capacité de gestion rationnelle des conflits</i> .....	49
3.5. <i>La participation de la population au processus</i> .....	50
3.6. <i>La capacité de gestion inclusive du pouvoir</i> .....	51
3.7. <i>La capacité de lutte contre la culture de l'échec</i> .....	51
3.8. <i>La capacité de mobilisation et de gestion orthodoxe des ressources</i> .....	52
3.9. <i>La capacité de promotion du développement local</i> .....	53
3.10. <i>La sauvegarde de l'unité nationale</i> .....	53
CONCLUSION.....	54
BIBLIOGRAPHIE .....	55

**CHAPITRE III : LE CADRE LEGAL DE LA DECENTRALISATION EN REP. DEM. DU CONGO .....57**

*Jean-Michel KUMBU Ki NGIMBI*

1. INTRODUCTION .....	57
2. EXAMEN DE LA LOI ORGANIQUE N° 08/015 DU 07 OCTOBRE 2008 PORTANT MODALITES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DE LA CONFERENCE DES GOUVERNEURS .....	60
2.1. <i>Fondement constitutionnel de la Conférence des Gouverneurs</i> .....	60
2.2. <i>Organisation de la Conférence des Gouverneurs</i> .....	61
2.3. <i>Fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs (art.10-15)</i> .....	62
3. EXAMEN DE LA LOI ORGANIQUE N° 08/016 DU 07 OCTOBRE 2008 PORTANT COMPOSITION, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES ENTITES TERRITORIALES DECENTRALISEES ET LEURS RAPPORTS AVEC L'ETAT ET LES PROVINCES .....	63
3.1. <i>Dispositions générales</i> .....	63
3.2. <i>L'organisation et le fonctionnement des entités territoriales décentralisées</i> .....	64
3.3. <i>Des rapports des entités territoriales décentralisées avec l'Etat et les provinces</i> .....	71
3.4. <i>Des ressources financières</i> .....	73
3.5. <i>Du statut des autorités des entités territoriales décentralisées</i> .....	74
4. EXAMEN DE LA LOI N° 08/012 DU 31 JUILLET 2008 PORTANT PRINCIPES FONDAMENTAUX RELATIFS A LA LIBRE ADMINISTRATION DES PROVINCES.....	75
4.1. <i>Dispositions générales</i> .....	75
4.2. <i>Des Institutions politiques de la province</i> .....	76
4.3. <i>Des rapports entre l'Etat et les provinces</i> .....	80
4.4. <i>Des finances provinciales</i> .....	82
CONCLUSION.....	83

**CHAPITRE IV : LE REGIONALISME CONGOLAIS.....85**

*Bob KABAMBA*

INTRODUCTION.....	85
1. COMPETENCES ET ROLES DE L'ÉTAT CENTRAL ET DES PROVINCES .....	86
1.1. <i>Partage des compétences et ressources entre l'Etat et les Provinces</i> .....	87
1.2. <i>Rapports verticaux entre l'Etat central et les Provinces</i> .....	90
1.3. <i>Rapports horizontaux entre l'Etat central et les provinces</i> .....	92

2. ENTITES TERRITORIALES DECENTRALISEES.....	93
2.1. <i>Les entités territoriales décentralisées selon la Constitution .....</i>	93
2.2. <i>Attributions des ETD.....</i>	94
2.3. <i>Mode de fonctionnement des ETD .....</i>	95
3. DES MECANISMES DE CONTROLE ET DE TUTELLE .....	96
3.1. <i>Les mécanismes de tutelle.....</i>	97
3.2. <i>L'exercice de la tutelle : l'autorité compétente .....</i>	98
3.3. <i>Les types de tutelle.....</i>	99
3.4. <i>Objet et motifs du contrôle de tutelle .....</i>	100
CONCLUSION.....	101
<b>ANNEXES .....</b>	<b>103</b>
<b>ANNEXE I : LOI N° 08/012 DU 31 JUILLET 2008 PORTANT PRINCIPES FONDAMENTAUX RELATIFS A LA LIBRE ADMINISTRATION DES PROVINCES .....</b>	<b>105</b>
<b>ANNEXE II : LOI ORGANIQUE N° 08/015 DU 07 OCTOBRE 2008 PORTANT MODALITES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DE LA CONFERENCE DES GOUVERNEURS DE PROVINCE.....</b>	<b>127</b>
<b>ANNEXE III : LOI ORGANIQUE N° 08/016 DU 07 OCTOBRE 2008 PORTANT COMPOSITION, ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES ENTITES TERRITORIALES DECENTRALISEES ET LEURS RAPPORTS AVEC L'ETAT ET LES PROVINCES .....</b>	<b>133</b>



## **ABREVIATIONS**

A.F.D.L.	: Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo
Art.	: Article
C.E.N.I.	: Commission Electorale Nationale Indépendante
Comp.	: Comparer
Const.	: Constitution
CSMOD	: Cadre Stratégique de Mise en Oeuvre de la Décentralisation
D.S.C.R.P.	: Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
E.A.D.	: Entité Administrative Décentralisée
E.T.D.	: Entité Territoriale Décentralisée
FKA	: Fondation Konrad Adenauer
KAS	: Konrad-Adenauer-Stiftung (en allemand)
LETD	: Loi sur les Entités Territoriales Décentralisées
LLAP	: Loi sur la Libre Administration des Provinces
NEPAD	: New Partnership for Africa's Development
ONGD	: Organisation Non Gouvernementale de Développement
P.P.T.E.	: Pays Pauvre très Endetté
R.D.C.	: République Démocratique du Congo



## PREFACE

*Antipas MBUSA NYAMWISI\**

La constitution du 18 février 2006 intègre l'option décentralisation dans l'organisation politique et administrative de notre pays. Elle traduit la vision consensuelle des principales forces politiques sur le mode de gestion des affaires publiques et opte clairement pour la décentralisation comme mode de gestion après plusieurs décennies de gestion centralisée.

La décentralisation met en exergue la responsabilité des élus dans la prise en compte des enjeux locaux et des intérêts immédiats des populations. Elle est en effet attendue sur le front du développement à la base et de la lutte contre la pauvreté car sa mise en œuvre induit une amélioration de l'offre des services de proximité aux populations par le rapprochement des gouvernants dotés des pouvoirs plus accrus.

Cette option décentralisatrice ouvre de nouvelles perspectives pour jeter des bases solides en vue de promouvoir la libre administration des provinces et des entités locales dans le strict respect de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale.

C'est avec plaisir que j'ai accepté de préfacer la présente publication qui coïncide avec le démarrage de la campagne de communication sociale sur le processus de décentralisation en République démocratique du Congo.

Aujourd'hui, nous sommes de plain-pied dans la décentralisation : les élections nationales se sont tenues en 2006, et les provinciales ont eu lieu la même année. L'élection au second degré des Gouverneurs de province puis des sénateurs, représentants des provinces au Parlement de la République, a eu lieu au premier semestre 2007.

---

\* Antipas MBUSA NYAMWISI, Ministre de la Décentralisation et Aménagement du Territoire.

Cette phase a été suivie par l'adoption et la promulgation en 2008 de la loi n°98/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, et des lois organiques n°08/015 et n°08/016 du 07 octobre 2008 portant respectivement modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de province, et composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

Les Assemblées Provinciales et les Gouvernements provinciaux fonctionnement pratiquement depuis plus de trente mois et la première Conférence des Gouverneurs de Province vient de se tenir à Kisangani, du 24 au 25 juin 2009. Reste cependant à parachever l'architecture institutionnelle par l'organisation des élections locales et compléter l'arsenal juridique.

Plusieurs défis doivent également être relevés, tels (1) la cohésion et l'unité nationales à sauvegarder, (2) les délais de réalisations de certaines réformes, (3) la création des conditions de viabilité des nouvelles entités territoriales, (4) la diversité des attentes potentiellement divergentes (5) l'appropriation collective du processus par l'implication de tous les acteurs (société civile : mass-média, Eglises, ONGs, diverses corporations, etc.)

Si les quatre premiers défis peuvent être essentiellement relevés par l'Etat à travers ses acteurs institutionnels et les dispositifs constitutionnels, le cinquième ne peut durablement l'être qu'avec l'implication des autres acteurs ci-haut cités.

Afin de mieux piloter ce processus, le Ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire a conçu un Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD) ayant pour objet d'identifier et de définir les axes stratégiques précis pour la mise en œuvre de cette réforme. L'atelier de validation de cet outil indispensable à l'aiguillage du processus s'est tenu du 10 au 11 juin 2009, sous le Haut Patronage du Chef de l'Etat. Sa validation a coïncidé avec le lancement de la campagne de communication sociale qui a, symboliquement, débuté par la remise aux 11 gouverneurs de province de lots de recueils des textes constitutionnel, législatifs et règlementaires.

L'ouvrage que j'ai l'honneur de préfacer vient compléter ce recueil et vise le même objectif qui est celui de créer les meilleures conditions de la décentralisation, creuset et gage d'une démocratie locale pour un développement à partir de la base.

Sous la direction du Prof. Pamphile MABIALA MANTUBA NGOMA, ce livre aborde le processus à travers quatre chapitres.

Le premier, consacré aux fondements de la décentralisation, en définit les concepts de base, en donne les différentes formes, dégage les avantages et les inconvénients liés à ce système. J'aimerais épingle ici le concept de subsidiarité qui suggère que tout projet doit être réalisé au niveau où il est le plus pertinent, de manière que le gouvernement central n'intervienne que dans ceux des projets qui dépassent la capacité d'action des ETD ou des provinces.

Cela permet ainsi au sommet de l'Etat de se placer au-dessus des contingences et d'agir efficacement dans les domaines subsidiaires de sa compétence et d'accompagner certaines initiatives émanant des provinces.

Dans le deuxième chapitre, le même auteur aborde les enjeux et contraintes du processus actuel de la décentralisation.

Le cadre légal de la décentralisation en RDC est traité dans le troisième chapitre par Jean Michel KUMBU ki NGIMBI à travers le libre examen et l'analyse des trois lois relatives à décentralisation.

A travers le quatrième chapitre consacré au régionalisme congolais, le professeur Bob KABAMBA donne son appréciation du dispositif constitutionnel et législatif relatifs à la décentralisation en RDC, qu'il rapproche de la forme fédérale de l'Etat, la forme unitaire étant cependant garantie par l'article 206 de la constitution qui fait obligation aux gouvernements provinciaux d'exécuter les lois et règlements nationaux. Bob Kabamba développe une critique libre de la constitution et des lois précitées qui, somme toute, peut aider à une meilleure compréhension et une amélioration future du processus.

Pour conclure, il convient de reconnaître que le processus de décentralisation est bel et bien enclenché et que la présente publication apporte une valeur ajoutée à la campagne de communication sociale nécessaire à son appropriation tant par les acteurs de la décentralisation que par ses bénéficiaires. Je salue donc ici l'initiative de la Fondation Konrad Adenauer qui appuie notre gouvernement et remercie les trois auteurs pour leur contribution à la vulgarisation de la décentralisation.

Tous ensemble, faisons de la décentralisation une réussite commune pour assurer de meilleurs lendemains à nos compatriotes.

## AVANT-PROPOS

*Andrea E. OSTHEIMER de SOSA\**

Depuis plus de 40 ans, la Fondation Konrad Adenauer (FKA), de droit allemand, s'est engagée, en République Démocratique du Congo, dans la promotion des structures démocratiques, du pluralisme politique et de la séparation des pouvoirs.

Comme Fondation politique, elle s'inspire, dans son travail de consultance, des riches expériences allemandes, notamment, dans le domaine de la séparation horizontale des pouvoirs et, particulièrement, verticale que la République Fédérale d'Allemagne a réussie, après la Deuxième Guerre Mondiale. Sortant d'un Etat centralisé, la République Fédérale d'Allemagne a été établie comme sujet de droit international et les 16 états fédéraux comme ses composantes. En plus, l'administration indépendante des communes, avec des conseils municipaux directement élus par les citoyens, a été explicitement consacrée dans la Loi Fondamentale allemande.

De plus, la Fondation Konrad Adenauer, comme fondation orientée vers la démocratie-chrétienne, a toujours souligné le principe de subsidiarité. L'engagement individuel et communautaire doit être prioritaire dans l'intervention de l'Etat. Ce sont ces deux principes, la séparation des pouvoirs verticale et la subsidiarité, qui guident la Fondation dans ses efforts de sensibilisation, sur les processus de décentralisation, dans le monde entier.

En République Démocratique du Congo, le Bureau de la Fondation Konrad Adenauer, à Kinshasa, a accompagné, depuis 2007, le processus de décentralisation avec des séminaires d'information et de formation de la population – en provinces, inclusivement, pour les administrateurs de

---

\* Andrea Ellen OSTHEIMER de SOSA, Ancienne Représentante Résidente de la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), en République Démocratique du Congo.

territoires. Comme les expériences, dans d'autres pays africains, ont prouvé que, sans sensibilisation adéquate, les institutions locales ne sont pas perçues par la population comme étant un recours principal pour la solution des problèmes, le problème de la légitimité du pouvoir persiste.

Jusqu'à ce jour, la République Démocratique du Congo - malgré des dispositions constitutionnelles existantes - a encore, en réalité, des structures largement centralisées. Les élections locales, en préparation pour 2009, font face à des défis énormes de financement et d'organisation logistique. Pour le moment, les bourgmestres et les administrateurs de territoire ont encore été nommés par le gouvernement central.

Et, pour la plupart des entités décentralisées, les questions virulentes sur les moyens financiers restent ouvertes. *Une fois autonome, est-ce qu'il y a la possibilité d'engendrer des recettes ? Et, des recettes suffisantes pour le développement des communes ? Ou resteront-elles dépendantes des infusions du pouvoir centrale ? Y aura-t-il une transparence dans la distribution de ces moyens ? Y a-t-il aussi une sécurité dans la planification ?*

Cela dépendra certainement plus de la créativité et de la pro-activité des entités décentralisées, de l'initiative de créer des partenariats public-privé et de la capacité de convaincre les citoyens du bien fondé du paiement des impôts qui contribuent à leurs propres intérêts et non à ceux des acteurs externes à la commune.

La société civile doit particulièrement jouer un rôle important dans la mobilisation du soutien de la population pour la décentralisation, pour son propre bénéfice. C'est pourquoi, il sera très important d'impliquer aussi les acteurs non-étatiques dans le processus de la décentralisation.

Il est indispensable également d'organiser, pour les instances de l'Etat, une campagne d'information et formation. Les expériences d'autres pays montrent que, particulièrement, des compétences inconnues ou pas suffisamment claires et les conflits associés à cela sont des obstacles au succès des structures décentralisées et à leur acceptation par la population.

En République Démocratique du Congo, avec un territoire tellement vaste, une décentralisation est indispensable mais, en même temps, elle présente des difficultés énormes en infrastructures et en accessibilité de nouveaux chefs-lieux.

La Fondation Konrad Adenauer accompagnera, comme dans le passé, ce processus important en République Démocratique du Congo, à travers des séminaires de formation et d'information.

Avec la présente publication, nous souhaiterions vous soumettre un document de base, avec des lois pertinentes, mais aussi avec une analyse critique des éléments et des défis du processus de décentralisation.

Nous remercions les auteurs qui sont les Professeurs Bob Kabamba ; Jean-Michel Kumbu ki Ngimbi et Pamphile Mabiala Mantuba, pour les analyses pertinentes qu'ils ont été menées de façon autonome et qui ne reflètent pas, nécessairement, l'avis de la Fondation Konrad Adenauer.



## **Chapitre I**

### **LES FONDEMENTS DE LA DECENTRALISATION**

Pamphile MABIALA MANTUBA-NGOMA\*

#### **Introduction**

Pour mieux appréhender cette notion, notre analyse commencera par expliquer les fondements et les types de décentralisation, les avantages et les inconvénients de la décentralisation. Puis, il sera question de faire un survol sur les récentes expériences faites en R.D.C. en matière de décentralisation avant d'analyser et enfin les différents aspects de la décentralisation, telles que voulues dans la Constitution et les lois subséquentes.

#### **1. Qu'est-ce que la décentralisation ?**

La décentralisation est le transfert d'une partie du pouvoir et des ressources de l'Etat national à des instances régionales ou locales ou à des organisations paraétatiques. La décentralisation est une réforme politique par laquelle le gouvernement central cède formellement des prérogatives à des acteurs et à des institutions à des niveaux plus bas de la hiérarchie politique, administrative et territoriale, pour contribuer à consolider l'unité nationale, donner une plus grande efficience au processus démocratique, promouvoir l'équité dans l'utilisation des ressources publiques et dans la fourniture des services publics de l'Etat (Chinsinga 2007 : 34).

#### **2. Les fondements de la décentralisation**

La décentralisation se fonde sur les neuf principes suivants : subsidiarité, autonomie, efficacité, proximité, valorisation, participation, la supériorité, la solidarité et la coopération.

---

\* Prof. Dr. Pamphile MABIALA MANTUBA-NGOMA, Docteur en ethnologie, Professeur ordinaire à la Faculté de Lettres et des Sciences Humaines, Université de Kinshasa, Coordinateur National de la FKA.

## 2.1. La subsidiarité

La subsidiarité est un principe très important surtout là où l'on veut permettre et encourager la participation et l'autonomie locale. D'une part, la subsidiarité signifie qu'un citoyen doive lui-même réglementer de façon responsable toutes les éventualités de la vie auxquelles il est capable de faire face lui-même, conjointement avec sa famille, ou en coopération volontaire avec d'autres, sans aucune intervention de l'Etat ou des autres autorités publiques, et sans empiéter sur ses droits et sur les libertés des autres. D'autre part, ce principe oblige les communautés les plus grandes et, finalement l'Etat à agir toutes les fois que les circonstances sociopolitiques commencent à surcharger les capacités des individus ou de plus petites communautés. La subsidiarité implique donc une obligation de l'Etat d'aider les individus et les plus petites communautés en développant leurs compétences (Hofmeister 1997 : 17-19).

La subsidiarité, c'est le principe suivant lequel tout problème doit être résolu au niveau le plus bas où on puisse le réaliser et où il est le plus pertinent. Le Gouvernement n'intervient pas dans l'administration des affaires locales sauf là où c'est vraiment nécessaire, pour laisser la grande responsabilité des compétences au niveau local et ainsi favoriser une administration de proximité et efficiente. Les interventions de l'Etat central ne doivent être que subsidiaires par rapport à celles des provinces et des entités locales. Les instances provinciales et locales gardent leur signification et leurs fonctions spécifiques, l'Etat central restant compétent dans les domaines où son intervention est plus efficace. Il va de soi que les compétences provinciales et locales, et la diversité qui en découle, doivent être respectées, tant en ce qui concerne les compétences mêmes que les ressources nécessaires pour les développer correctement.

## 2.2. L'autonomie

Le principe de subsidiarité implique que l'entité territoriale décentralisée se voit reconnaître, par le pouvoir central, le droit de s'administrer elle-même pour certaines affaires transférées par le pouvoir central et de jouir d'une certaine autonomie, tout en restant soumise au contrôle de tutelle (tutelle administrative sur les organes et sur les actes). L'existence de la personnalité juridique permet l'autonomie et la libre administration des affaires locales. L'autonomie d'une entité décentralisée se remarque non

seulement dans l'élection des dirigeants des organes et dans la capacité du corps des fonctionnaires mais aussi par l'acquisition et la maîtrise de moyens financiers suffisants. L'autonomie fiscale doit être le corollaire de l'autonomie politique. Il est fort probable que l'autonomie politique puisse devenir une réalité sans être assortie d'une autonomie fiscale.

L'autonomie locale se manifeste dans des processus locaux inclusifs et par des autorités locales qui sont renforcées grâce à des décisions et des ressources qui sont significatives pour le peuple.

### **2.3. L'efficacité**

La volonté du pouvoir central de transférer certaines de ses responsabilités et pouvoirs à des structures régionales ou locales permet l'efficacité de la performance organisationnelle et bureaucratique de l'administration locale et favorise une administration du développement. L'efficacité signifie la responsivité, c'est-à-dire la capacité réelle de répondre aux besoins et attentes des gouvernés, à prévenir et à résoudre les problèmes concrets qui préoccupent les citoyens.

### **2.4. La proximité**

Les structures décentralisées sont théoriquement plus proche des citoyens et peuvent être plus aptes à mener une politique développement adéquate en favorisant la prise des décisions plus conformes aux réalités locales que ne le ferait le pouvoir central structurellement et géographiquement très éloigné des populations. La décentralisation permet de tenir constamment compte des particularités de chaque population dans son environnement immédiat.

### **2.5. La valorisation**

La décentralisation valorise les fonctions des responsables des entités territoriales décentralisées. Les fonctions de maire, de bourgmestre, de chef de secteur et de chef de chefferie ne sont plus précaires, c'est-à-dire vouées au hasard mais la durée du mandat des membres des organes délibérants tout comme les responsables de l'exécutif est légalement garantie. Toutes ces autorités n'ont plus besoin pour tous les problèmes de leur ressort de s'adresser à la hiérarchie. Cette valorisation permet aux entités de devenir des niveaux de prise de décision et de gestion efficace

qui soient capables de mobiliser davantage de moyens pour leur expansion et pour leur fonctionnement. Cette valorisation met constamment à l'épreuve la performance des dirigeants.

## **2.6. La participation**

L'élection des dirigeants des entités décentralisées contribue à la participation politique des citoyens et constitue un moyen de sanction positive ou négative des dirigeants. La population à la base acquiert un sens élevé de responsabilité et augmente ses capacités de prendre des initiatives pour leur développement local.

## **2.7. La supériorité**

S'il faut préserver une autonomie suffisante et adéquate des provinces et des entités locales, il est non moins important que l'Etat central ne soit subordonné ni aux provinces ni aux entités locales dans les domaines où son action s'impose dans l'intérêt général. C'est pour cette raison qu'il convient de distinguer clairement les compétences exclusives de l'Etat central, les compétences exclusives des provinces et des entités locales et les compétences concurrentes ou partagées, étant entendu que la répartition entre compétences exclusives et concurrentes exige une grande discipline de la part des acteurs.

C'est en fait l'instance, qui dispose des plus grands atouts de pouvoir, qui contrôle les décisions. Cela est vrai aussi bien dans un système centralisé que décentralisé. Dans un système décentralisé, les autorités centrales ont tendance à recourir plus au principe de supériorité qu'au principe de subsidiarité. La supériorité réside dans le contrôle de tutelle administrative exercé par le pouvoir central sur les actes du pouvoir local. La supériorité du pouvoir central se manifeste enfin dans l'appui-conseil que le pouvoir central apporte aux provinces et aux entités locales.

## **2.8. La solidarité**

L'autonomie des entités territoriales décentralisées ne supprime pas le droit pour tous les citoyens d'avoir une chance égale dans la jouissance des richesses nationales. C'est pourquoi, la solidarité est nécessaire pour éviter le développement inégal des entités locales décentralisées. Des mécanismes de péréquation sont toujours créés pour promouvoir la solidarité et l'unité nationale.

## 2.9. La coopération

La coopération entre les provinces ou entre les entités locales décentralisées est nécessaire non seulement pour promouvoir l'esprit national mais aussi pour résoudre des problèmes communs entre provinces ou entités locales voisines.

## 3. Types de décentralisation

On peut catégoriser la décentralisation soit selon la forme de l'Etat, soit selon la technique juridique ou selon la technique politico-administrative.

### 3.1. Selon la forme de l'Etat

Selon la forme de l'Etat, on fait une différence entre une décentralisation discréptionnaire et une décentralisation constitutionnelle.

#### a) *La décentralisation discréptionnaire*

Dans un Etat unitaire, le pouvoir, qui est déjà concentré dans le centre, est accru parce que c'est le centre qui décide du degré de décentralisation de la périphérie, et même si cette « *décentralisation discréptionnaire* » est très grande avec une dispersion du pouvoir très poussée, l'Etat reste unitaire et puissant parce que le pouvoir central, qui donne une parcelle de pouvoir à la périphérie, peut la reprendre à tout moment (Schmidt 1996).

#### b) *La décentralisation constitutionnelle*

Dans un Etat fédéral, le pouvoir est à la fois décentralisé au centre et à la périphérie et c'est la constitution qui garantit une certaine autonomie à la périphérie. Dans ce cas, on parle d'une « *décentralisation constitutionnelle* » parce que ce système oblige la dispersion du pouvoir aux unités constitutantes et assure ainsi aux collectivités locales plus de pouvoir que dans un Etat unitaire, par exemple, au sujet de la liberté législative des assemblées locales (Schmidt 1996).

### **3.2. Selon la technique juridique**

Selon, la technique juridique, on peut concevoir deux types de décentralisation: la décentralisation territoriale et la décentralisation technique ou par services.

#### **3.2.1. La décentralisation territoriale**

C'est un procédé qui consiste à confier la gestion de l'ensemble des intérêts régionaux et locaux à des autorités régionales ou locales dotées, vis-à-vis du pouvoir central, de l'autonomie organique. Celle-ci implique l'octroi à ces autorités locales d'un pouvoir de décision qu'elles exercent, non pas comme représentants du pouvoir central, mais comme représentants des pouvoirs locaux, des personnes publiques locales ou en d'autres termes, de l'ensemble des intérêts régionaux et locaux individualisés (Buttgenbach 1952 : 135).

#### **3.2.2. La décentralisation technique ou par services**

C'est un procédé qui consiste à confier la gestion d'un intérêt public déterminé – général, régional ou local – à des autorités organiquement autonomes c'est-à-dire elle réside dans l'attribution aux agents d'un service public déterminé de l'autonomie de gestion pour la gestion de ce service vis-à-vis du pouvoir créateur. Elle concerne établissements publics personnalisés, en fait toutes les entreprises publiques qui constituent le portefeuille de l'Etat (Ibid.).

### **3.3. Selon la technique politico-administrative**

Selon la technique politico-administrative, on peut distinguer quatre types de décentralisation : la déconcentration, la délégation, la dévolution et la privatisation (Chinsinga 2007 : 33).

#### **3.3.1. La déconcentration ou décentralisation administrative**

La déconcentration est généralement considérée comme un mécanisme de la centralisation ou mieux comme la forme la plus faible de la décentralisation. Il s'agit, en effet, d'une technique de gestion qui consiste à redistribuer des responsabilités administratives du pouvoir

central au profit de ses représentants placés à la tête de simples circonscriptions administratives (Djoli 2009 : 137).

Les entités territoriales déconcentrées sont dépourvues de la personnalité juridique et constituent des subdivisions administratives qui gèrent des compétences exclusives de l'Etat, au niveau régional ou local. Dans ce cas, il n'y a pas vraiment transfert du pouvoir de décision mais seulement de quelques responsabilités administratives et techniques du gouvernement central vers la région, les instances provinciales et locales, tout en maintenant des pouvoirs forts de contrôle et de décision entre les mains du pouvoir central.

Là où la décentralisation coexiste avec la déconcentration, la question qui se pose souvent est celle de savoir si la déconcentration est promotrice de l'efficacité de l'Etat ou si elle s'érige en obstacle qui risque d'étouffer la décentralisation dans l'œuf (Djoli 2009 : 139).

### **3.3.2. La délégation ou décentralisation fonctionnelle**

La délégation de fonctions est un procédé où le pouvoir central délègue une partie de ses responsabilités à des organismes parapubliques ou paraétatiques, qui acquièrent une autonomie relative dans la mise en œuvre et le déroulement de leurs activités (Schmidt 1996).

### **3.3.3. La dévolution ou décentralisation politique**

C'est un procédé qui consiste à transférer certains pouvoirs et compétences du centre aux autorités locales. La dévolution permet le renforcement des institutions locales qui jouent des fonctions représentatives (grâce aux organes délibérants locaux), et politiques (avec des exécutifs locaux élus) et qui sont plus aptes à donner des réponses aux problèmes quotidiens de la population dans leurs entités et à travailler à la construction d'un milieu de vie plus humain (Schmidt 1996).

### **3.3.4. La privatisation**

La privatisation consiste à confier toute la responsabilité pour des fonctions publiques à des organisations non gouvernementales ou à des entreprises privées indépendantes du gouvernement (Schmidt 1996).

## **4. Avantages et inconvénients de la décentralisation**

La décentralisation, comme mode de gestion de l'Etat a des avantages et des inconvénients.

### **4.1. Avantages**

Les avantages de la décentralisation sont fixés par ses objectifs. En effet, elle a pour objectifs de mettre sur pied une administration efficace qui puisse travailler pour l'intérêt de la population, en faisant des entités locales des niveaux de gestion efficace des affaires de l'Etat.

Il s'agit d'une administration de proximité qui, non seulement rapproche l'administration des administrés mais elle réduit également la lenteur dans la fourniture des services publics. La décentralisation accélère la marche des services, en déchargeant le pouvoir central d'un grand nombre d'affaires qui l'encombreraient dans un régime centralisé.

Elle permet au pouvoir central de se dessaisir de certaines tâches pour les confier aux entités locales et pour augmenter la confiance des citoyens vis-à-vis de l'Etat.

Elle permet une division verticale du pouvoir entre le centre et la périphérie. Elle constitue ainsi un contrepoids utile à la puissance étatique et un rempart contre les tentatives autoritaires des gouvernants (Cadart 1975 : 60).

La décentralisation favorise la mise en branle du génie territorial c'est-à-dire l'application de l'intelligence au niveau d'un territoire. En effet, les citoyens appartenant à l'entité territoriale développent une capacité d'action fondée sur la jonction de divers savoir-faire, moyens, sensibilités, point de vue et intérêts qui témoignent de la participation effective des acteurs tant du secteur public que privé.

La décentralisation favorise donc le développement national à partir de la base et concourt à la promotion de la démocratie locale par la participation des citoyens à la prise des décisions. Elle développe l'esprit civique et public parce qu'elle associe la masse des citoyens à la gestion de la chose publique.

Grâce à la décentralisation, les autorités locales acquièrent un sens plus élevé de l'intérêt général et font des efforts pour prendre des initiatives locales sans attendre des injonctions du pouvoir central et pour satisfaire les besoins de la population.

#### **4.2. Désavantages**

Il y a plusieurs désavantages possibles. En effet, en créant des institutions locales – l'exécutif et l'organe délibérant –, on crée de ce fait de nouveaux emplois qui augmentent les charges de l'administration publique. De plus, la décentralisation fait passer l'Etat de l'unicité vers la multiplicité des pôles de décision au sein de l'Etat.

Enfin, des conflits peuvent surgir entre les organes délibérants et les exécutifs locaux. Si l'on y prend garde, la décentralisation peut créer une nouvelle dictature avec à la tête des entités territoriales décentralisées des potentats locaux ou des démagogues qui abusent de l'espoir du peuple. En cas d'échec du processus, il est possible de retourner à une forte centralisation du pouvoir. Si le principe de solidarité, grâce à la péréquation, n'est pas appliqué, il y aura des risques de frustration des entités à faible capacité de mobilisation des recettes fiscales. Un mauvais découpage territorial et une mauvaise gestion des minorités seraient propices à la marginalisation de certains groupes.

Il convient de souligner cependant que l'on a plus à gagner en appliquant la décentralisation. Car elle permet la bonne gouvernance, la transparence dans la gestion, le devoir de rendre compte, une meilleure communication horizontale et verticale, une meilleure mobilisation des moyens adéquats pour résoudre les problèmes locaux et une implication plus efficace de l'autorité coutumière et de la société civile.

### **Conclusion**

La décentralisation se fonde sur le transfert effectif des fonctions, des pouvoirs et des moyens du pouvoir central aux institutions locales. La politique de décentralisation varie d'un pays à l'autre. Le niveau d'autonomie locale et de participation populaire est fonction non seulement du cadre légal mais aussi de la culture politique de chaque pays.

## Bibliographie

- BUTTGENBACH, A., *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*. Bruxelles, F. Laurier, 1952.
- BURDEAU, G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris, LGDJ, 1967.
- CARDAT, J., *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*. Paris, L.G.D.J., 1975.
- CERHEXE, E., « Fédéralisme et coopération », *La Libre-Hebdo*, 22-27 (avril 1992), p.1- 8.
- CHINSINGA, Blessings, *Democracy, Decentralization and Poverty Reduction in Malawi*. Köln, Rudiger Koppe Verlag, 2005.
- FKA/DER, *Appui-conseil aux collectivités locales. Promotion de la démocratie à la base. Une approche pionnière de la décentralisation*. Dakar, FKA/DER, 1999.
- GIBB, R.; HUGHES, T.; MILLS, G.; VAAHTTORANTA, T. (ED.), *Charting a new course. Globalisation, African Recovery and the New Africa Initiative*. Johannesburg, SAAIIA, 2002.
- HOFMEISTER, Wilhelm et SCHOLZ, Ingo (édit.), *Formes traditionnelles et contemporaines de participation locale et d'autonomie en Afrique*. Johannesburg, Konrad Adenauer Stiftung, 1997.
- HOFMEISTER, W., "La démocratie dans le contexte de la transformation du système politique en Afrique. Quelques considérations conceptuelles », in : HOFMEISTER, W. and SCHOLZ, I. (Ed.), *Formes traditionnelles et contemporaines de participation locale et d'autonomie en Afrique*, p.11-22, Johannesburg, KAS, 1997.
- KANYINDA, Lusanga: *La décentralisation territoriale zaïroise à l'épreuve des théories et des faits*. Bruxelles, no spécial, Cahiers du CEDAF, 1984.
- SCHMIDT, A. Vivien, « Fédéralisme et décentralisation en perspective : une étude comparée des Etats-Unis, de l'Europe et de l'Afrique francophone », *Fédéralisme et développement politique aux Etats-Unis*. Dakar, 1996, pp.37-58.

## **Chapitre II**

### **LE PROCESSUS ACTUEL DE DECENTRALISATION EN R.D.C.: ENJEUX ET DEFIS**

Pamphile MABIALA MANTUBA-NGOMA\*

#### **Introduction**

La Déclaration du Millénium, adoptée par les Nations Unies au cours de son Assemblée Générale de septembre 2000, a recommandé aux Etats membres de travailler ardemment pour libérer le monde de l'extrême pauvreté. Un panel de haut niveau présidé par le Secrétaire Général des Nations Unies en décembre 2000 a spécialement recommandé que chaque Etat en voie de développement puisse mettre en ordre ses aspects fondamentaux en recherchant une croissance équitable par l'instauration d'institutions locales effectives et en adoptant des politiques, spécialement une forme de gouvernance qui soit solide et qui puisse répondre favorablement aux attentes des gouvernés.

Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) contient une Initiative sur la démocratie et la gouvernance politique (The Democracy and Political Governance Initiative) qui affirme que le développement est impossible en l'absence d'une vraie démocratie, du respect des droits de l'homme, de la paix et de la bonne gouvernance. Le NEPAD recommande aux Etats africains de respecter les standards globaux de la démocratie qui comprennent un ensemble d'éléments comme le pluralisme politique et syndical et l'organisation régulière d'élections libres, démocratiques, crédibles et transparentes, permettant à la population de choisir librement ses dirigeants. Les Etats sont encouragés à renforcer leurs fondements politiques et administratifs en vue de promouvoir des principes de démocratie, de transparence, de comptabilité, d'intégrité et de promotion de l'Etat de droit.

---

\* Prof. Dr. Pamphile MABIALA MANTUBA-NGOMA, Docteur en ethnologie, Professeur ordinaire à la Faculté de Lettres et des Sciences Humaines, Université de Kinshasa, Coordinateur National de la F.K.A.

La République Démocratique du Congo doit aussi se montrer à la hauteur de l'application de ces recommandations. C'est un vaste pays, avec une superficie de 2.345.000 km<sup>2</sup> et une population d'environ 60 millions d'habitants, qui possède d'énormes potentialités naturelles mais qui figure parmi les pays les pauvres du monde, qualifiés de 'pays pauvres très endettés' (PPTE). Pour essayer de lutter contre la pauvreté, le Gouvernement a élaboré, en 2005, DSCRP (Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté) qui considère non seulement la lutte contre la pauvreté comme une priorité mais aussi que l'exclusion sociale et politique, la vulnérabilité, le manque de dignité et de reconnaissance affectent tout aussi bien la vie des citoyens congolais que les problèmes d'éducation et de santé. Ce document propose trois stratégies institutionnelles pour la reconstruction de l'Etat, à savoir: la consolidation de la paix et de la bonne gouvernance, la poursuite du processus démocratique et la décentralisation de la gouvernance administrative, l'amélioration de la gouvernance économique par la décentralisation économique et financière et la consolidation de la stabilisation et de la croissance pro-pauvre. Ce document recommande un processus participatif dans la définition des stratégies de lutte contre la pauvreté et dans le suivi afin qu'il soit un facteur potentiel de renforcement de la démocratie dans un pays où la population dispose de peu de moyens d'expression.

La Constitution de la République Démocratique du Congo, du 18 février 2006, affirme la détermination du constituant à conserver et à consolider l'indépendance et l'unité nationales, mises à mal par des guerres successives et de créer des centres d'impulsion et de développement à la base. L'Etat congolais est désormais administrativement structuré en 25 provinces plus la ville de Kinshasa, dotées de la personnalité juridique et exerçant des compétences de proximité.

Lors de la présentation de son programme d'action 2007-2011, au mois de février 2007, le Gouvernement Gizenga avait mis à disposition un Contrat de Gouvernance qui avait précisé ses choix stratégiques en matière de gouvernance, en mettant en exergue les axes prioritaires sur la consolidation de la paix et l'unité nationale, la restauration de la bonne gouvernance, la poursuite de la réforme administrative et de la décentralisation, le renforcement de la diplomatie et de la coopération internationale et la consolidation de la croissance et de la stabilité macro-économique. La restauration de la bonne gouvernance en RDC nécessitait

la restauration de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire qui devait passer par le fonctionnement efficient des institutions issues des élections, la réussite du processus de décentralisation, la lutte contre l'impunité et la garantie de séparation des pouvoirs entre les institutions.

Pour comprendre l'opportunité du processus de décentralisation en RDC, il faut se resituer dans ce contexte global, régional et national et surtout bien connaître les expériences antérieures dans ce domaine.

## **1. Expériences de la déconcentration en RDC (1982 – 1998)**

En 1982, le Président Mobutu fit le constat d'une part qu'une centralisation trop forte et trop durable des pouvoirs risquait à la longue d'asphyxier le système politique, administratif et économique du pays et d'autre part, que compte tenu de l'immensité du territoire national, il était impossible, par une centralisation outrancière, d'assurer un développement harmonieux et équilibré des régions. Comme à partir de Kinshasa, il était difficile d'appréhender correctement les problèmes des entités régionales et locales et d'y apporter des solutions, il était urgent de rapprocher le pouvoir du peuple et de redonner une impulsion nouvelle au développement du pays.

C'est dans cet esprit que fut promulguée l'ordonnance-loi no 82-006 du 25 février 1982 portant organisation territoriale, politique et administrative de la République du Zaïre. La collectivité, la Zone rurale, la Zone, la Ville et la Région sont dotées de la personnalité juridique. Ce texte reconnaît à chaque entité décentralisée une compétence générale de principe pour la gestion des affaires locales et établit une liste des matières qui, dans chaque domaine – administratif, économique, social, culturel, etc. – relèvent de la compétence de l'entité décentralisée, et de celles qui restent gérées par le pouvoir central.

Le pouvoir de délibérer sur les affaires locales était attribué, à chaque échelon, à un organe délibérant, chargé de contrôler la gestion de l'autorité exécutive régionale ou locale. Cet organe est appelé : « Assemblée régionale » au niveau de la Région et « Conseil » au niveau des autres entités (Conseil de Ville, Conseil de Zone, Conseil de Collectivité).

Tableau n°1 : Les institutions régionales, urbaines et locales (1982)

<b>E.A.D.</b>	<b>Autorité exécutive</b>	<b>Organe délibérant</b>
Région	Commissaire de Région	Assemblée Régionale
Ville	Commissaire urbain	Conseil de ville
Zone rurale	Commissaire de Zone	Conseil de Zone
Zone urbaine	Commissaire de Zone	Conseil de Zone
Collectivité	Chef de Collectivité	Conseil de Collectivité

A côté de l'organe délibérant, chaque entité décentralisée, est dotée d'un organe chargé d'exécuter les décisions régionales ou locales. Le Gouverneur de Région, le Commissaire Urbain, le Commissaire de Zone et le Chef de Collectivité connaissent un dédoublement fonctionnel : ils sont à la fois de organes régionaux ou locaux du pouvoir central et des organes propres de l'entité décentralisée. Il y a trois organes des entités décentralisées sont : l'autorité territoriale, le Comité du Parti et l'Assemblée Régionale ou le Conseil, organe délibérant et de contrôle (Vunduawe 1982 ; Vunduawe 2009).

Dans ce texte, la cité est définie comme étant le chef-lieu de la Sous-région ou de la Zone rurale ou encore comme toute agglomération urbaine à forte concentration ouvrière et démographique ayant une population d'au moins 15.000 habitants. Par ailleurs, le groupement, la localité et le quartier sont considérés comme de simples subdivisions administratives, respectivement de la Zone, de la Collectivité, du Groupement, de la Zone urbaine ou de la Cité.

L'ordonnance-loi no 82-008 du 25 février 1982 fixa le statut de la Ville de Kinshasa. La Ville de Kinshasa est régie par un statut particulier. Elle est une entité administrative décentralisée dotée d'une personnalité juridique. Elle est, sur le plan de l'organisation administrative, l'équivalent d'une Région. Mais elle n'a pas de Sous-régions puisqu'elle est subdivisée directement en 24 Zones. Chaque Zone est subdivisée à son tour en quartiers. Ces quartiers remplacent les localités. La Ville de Kinshasa a comme organes : l'Assemblée Régionale et le Gouverneur de la Ville de Kinshasa.

En application de l'Acte constitutionnel de la Transition du 9 avril 1994, la loi no 95/005 du 20 décembre 1995, portant décentralisation territoriale, administrative et politique de la République du Zaïre pendant la

Transition, détermina la composition, l'organisation et le fonctionnement des institutions régionales et locales suivantes :

*Tableau n°2 : Les institutions régionales et locales (1995)*

<b>E.A.D.</b>	<b>Exécutif</b>	<b>Organe délibérant</b>
Région	Collège exécutif régional	Conseil régional
Ville	Collège exécutif urbain	Conseil urbain
Commune	Collège exécutif communal	Conseil communal
Territoire	Collège exécutif territorial	Conseil territorial
Collectivité	Collège exécutif de Collectivité	Conseil de Collectivité

Cette loi disposa que les organes délibérants des Entités Administratives Décentralisées seraient composés des représentants de la mouvance présidentielle et de l'opposition politique, familles politiques reconnues dans la Constitution (Vunduawe 2009 : 114-117). Cette loi resta pourtant lettre morte.

Le décret-loi no 031 du 8 octobre 1997 porta actualisation de la dénomination des entités et des autorités administratives. On revint donc aux dénominations d'avant janvier 1973 en parlant de province, district, territoire, secteur, ville, commune à la place de région, sous-région, zone rurale, zone urbaine, collectivité, etc.

Le décret-loi no 081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République Démocratique du Congo, les entités administratives décentralisées (EAD) furent réduites à la province, la ville et la commune pour la Ville de Kinshasa. Chacune de ces entités devait avoir deux organes, à savoir : un exécutif et un conseil consultatif.

*Tableau n°3 : Institutions provinciales, urbaines et locales (1998)*

<b>E.A.D.</b>	<b>Autorité exécutive</b>	<b>Organe consultatif</b>
Province	Gouverneur de province	Conseil consultatif provincial
Ville	Maire	Conseil consultatif urbain
Territoire	Administrateur du Territoire	Conseil consultatif de Territoire
Commune	Bourgmestre	Conseil communal

Selon l'esprit de cette loi, les communes rurales, les secteurs et les chefferies deviennent de simples circonscriptions administratives et le district redevient un échelon de coordination, de contrôle et d'inspection des entités territoriales de base (Vunduawe 2009 : 118).

Ce texte énumère les matières qui relèvent de la compétence exclusive du pouvoir central, de la compétence exclusive de l'administration locale et les matières concurrentes. Par exemple, le pouvoir de fixer l'organisation, les attributions et le cadre organique de l'administration locale relève de la compétence exclusive du pouvoir central tandis que le pouvoir de suspension d'un chef du village relève de la compétence exclusive de l'Administrateur du territoire. L'autorité locale veille au bon comportement des éléments des FARDC installées dans sa circonscription et adresse un rapport circonstancié à l'autorité supérieure, il s'agit là d'un domaine de collaboration.

Tous ces textes contiennent des dispositions reconnaissant aux entités administratives décentralisées l'autonomie administrative et financière, tel que stipulé, entre autres, dans la loi financière no 83/003 du 23 février 1983, modifiée et complétée par l'ordonnance-loi no 87-004 du 10 janvier 1987. Dans le titre III du décret no 081 du 2 juillet 1998, relatif à la répartition des ressources, on reconnaît surtout aux entités des ressources telles que la CPM (contribution personnelle minimum) que les communes sont presque incapables de prélever. Dans le décret-loi no 089 du 10 juillet 1998 portant fixation de la nouvelle nomenclature des taxes autorisées aux entités administratives décentralisées, des recettes administratives d'intérêt commun et des recettes fiscales cédées par l'Etat aux entités, on voit, par exemple le caractère dérisoire des 15 taxes percevables par les communes.

Il convient de noter les animateurs des entités territoriales décentralisées étaient désignés sur base des critères d'allégeance politique au Parti-Etat c'est-à-dire selon le militantisme. Ils avaient de compte à rendre, non pas à leurs administrés, mais plutôt à leur hiérarchie qui les avait nommés. Même pour les postes à mandat électif, tels que ceux de Commissaire de zone urbaine ou de Chef de Collectivité Secteur, l'élu devait faire preuve de militantisme et se montrer très actif vis-à-vis des activités du Mouvement Populaire de la Révolution (MPR). Au lieu de se consacrer à résoudre les problèmes réels de la population, les activités d'animation

politique et les marches de soutien au Président-Fondateur prenaient beaucoup de temps et d'énergie.

La fonction territoriale n'était pas valorisée et avait un caractère précaire à cause du clientélisme politique qui privilégiait la loyauté au chef par rapport à la technicité et à la compétence des autorités nommées. Plusieurs cadres administratifs étaient parachutés sans formation appropriée ni expérience requise et étaient considérés par les agents de carrière de l'administration comme des intrus. Les autorités territoriales jouissaient de très peu d'autonomie administrative. Les fonctionnaires, sous leur administration, dépendaient entièrement de Kinshasa et relevaient de leur ministère de tutelle technique respectif.

Les organes délibérants étaient souvent en conflit les autorités territoriales des entités administratives décentralisées. L'Exécutif refusait souvent de reconnaître et d'accepter la fonction de contrôle dévolue à l'organe délibérant.

## **2. Les enjeux actuels du processus de décentralisation**

Il est utile de montrer comment le législateur a manifesté sa volonté d'opérer une véritable décentralisation dans le pays. Il sera tour à tour question de parler de la personnalité juridique des provinces, du besoin d'une administration de proximité, de l'autonomie financière, de la coopération, des institutions provinciales, de la répartition des compétences entre le centre et la périphérie et des Entités territoriales décentralisées (ETD).

### **2.1. L'autonomie et la libre administration des provinces et des ETD**

Cette détermination est inscrite à l'article 2 de la Constitution qui stipule que la République démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées chacune d'une personnalité juridique. L'article 3 réaffirme non seulement le principe de la personnalité juridique dont doivent jouir les provinces et les entités territoriales décentralisées mais aussi le principe de leur gestion par des organes locaux. Elles disposent non seulement des compétences propres mais aussi des ressources propres et d'un patrimoine propre et ont le droit d'ester en justice.

Cet article énumère les ETD qui sont : la ville, la commune, le secteur et la chefferie, entités auxquelles le constituant reconnaît le droit de jouissance de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques. C'est probablement par omission que les ressources culturelles n'ont pas été énumérées. Au point 1 de l'article 123 stipule que le principe de la libre administration des provinces et des ETD, de leurs compétences et de leurs ressources est déterminé par une loi.

## **2.2. Les nouvelles provinces**

Il convient de noter que pour qu'un découpage territorial soit optimal, il faut qu'il puisse répondre aux quatre critères suivants : taille convenable, population convenable, accessibilité et viabilité économique.

Dans l'histoire récente de notre pays, chaque fois que l'on avait procédé à en découpage, il y avait toujours des craintes. En effet, lorsque l'on a découpé la Province du Kasaï en deux nouvelles provinces – la Province du Kasaï Occidental avec comme chef-lieu Kananga et la Province du Kasaï Oriental avec comme chef-lieu Mbuji-Mayi, on disait que cette dernière ne serait pas économiquement viable mais curieusement elle est devenue plus viable que Kananga.

En 1988, l'ancienne Province du Kivu, de taille trop grande constituant un handicap à la bonne administration, a été découpée en trois provinces correspondant à ses trois anciens districts, à savoir : le Nord-Kivu, le Sud-Kivu et le Maniema. Ce découpage territorial devait servir d'expérimentation à un futur découpage territorial et administratif progressif d'autres provinces du pays (Vunduawe 2009 :122). Les provinces du Nord-Kivu et du Sud-Kivu sont économiquement viables tandis que celle du Maniema ne l'est pas. La viabilité économique d'une province dépend toujours des ressources disponibles, de l'ingénierie locale et de la capacité organisationnelle de ses dirigeants.

L'article 2 prévoit l'organisation de la République Démocratique du Congo en 25 provinces et plus la Ville de Kinshasa qui le statut de province. Ces provinces sont les suivantes : Bas-Uélé, Equateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uélé, Ituri, Kasaï, Kasaï Oriental, Kongo central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Lulua, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud Kivu, Sud Ubangi, Tanganyika, Tshopo et Tshuapa.

Ce nouveau découpage territorial a pour ambition non seulement de rapprocher les administrés des centres provinciaux de décision mais aussi de liquider les tendances sécessionnistes de certaines provinces qui sont démantelées mais qui, pris ensemble augmentent l'effectif dans la territoriale et dans le personnel politique issu des élections. Des districts, comme l'Ituri dont la superficie est deux fois plus grande que le pays voisin, augmentent, en se transformant en provinces, leurs capacités sécuritaires par la présence de hauts responsables de l'armée et des services de sécurité (un Général, un directeur régional de l'Agence Nationale de Renseignements ou de la Direction Générale des Migrations) et par conséquent une augmentation du degré de protection.

*Tableau no 4 : Anciennes et nouvelles provinces avec leurs chefs-lieux*

<b>Ancienne Province</b>	<b>Chef-lieu</b>	<b>Nouvelle Province</b>	<b>Chef-lieu</b>
Bandundu	Bandundu	1. Kwango	Kenge
		2. Kwilu	Bandundu
		3. Mai-Ndombe	Inongo
Bas-Congo	Matadi	4. Kongo central	Matadi
Equateur	Mbandaka	5. Equateur	Mbandaka
		6. Nord-Ubangi	Gbadolite
		7. Sud-Ubangi	Gemena
		8. Mongala	Lisala
		9. Tshuapa	Boende
Kasaï Occidental	Kananga	10. Kasaï central	Kananga
		11. Kasaï	Tshikapa
Kasaï Oriental	Mbuji-mayi	12. Kasaï Oriental	Mbuji-Mayi
		13. Sankuru	Lusambo
		14. Lomami	Kabinda
Katanga	Lubumbashi	15. Haut-Katanga	Lubumbashi
		16. Haut-Lomami	Kamina
		17. Lualaba	Kolwezi
		18. Tanganyika	Kalemie
		19. Kinshasa	Kinshasa
Maniema	Kindu	20. Maniema	Kindu
Nord-Kivu	Goma	21. Nord-Kivu	Goma
Province Orientale	Kisangani	22. Tshopo	Kisangani
		22. Bas-Uélé	Buta
		23. Haut-Uélé	Isiro
		25. Ituri	Bunia
Sud-Kivu	Bukavu	26. Sud-Kivu	Bukavu

Il convient de faire remarquer qu'une controverse existe au sujet de l'emplacement du chef-lieu de certaines provinces à cause des défis posés par les principes de proximité, d'accessibilité et de viabilité économique.

C'est le cas dans la future province du Kwilu dont le chef-lieu sera situé à Bandundu, ville très proche pour les habitants du territoire de Bagata mais éloignée d'au moins 300 Km des territoires de Masi-Manimba, d'Idiofa et de Gungu alors que tous ces territoires sont éloignés seulement d'environ 130 km de la ville de Kikwit, plus accessible et économiquement plus viable mais qui ne dispose pas d'infrastructures d'accueil pour les institutions provinciales.

La qualité de chef-lieu de province est également contestée pour la ville de Lusambo dans la future province de Sankuru non seulement parce que cette ville est située en région Luba, alors que la majorité de la population du district est mais également parce qu'elle est excentrique et difficilement accessible mais elle est le chef-lieu actuel du District du Sankuru et dispose d'infrastructures d'accueil pour les institutions provinciales. On lui préfère la ville de Lodja que l'on considère être plus centrale et plus accessible.

Le choix de la ville de Kabinda comme chef-lieu de la future province du Lomami n'arrange pas tout le monde étant donné que l'on considère la ville de Mwene-Ditu comme étant économiquement plus viable et plus accessible.

### **2.3. Autonomie financière des provinces**

Les finances du pouvoir central et celles des provinces sont distinctes (article 171). Le pouvoir central élabore son budget et le pouvoir provincial élabore un budget propre différent de celui de l'Etat.

La part des **recettes à caractère national** allouée aux provinces est établie à 40%, c'est-à-dire les recettes nationales sont réparties à raison de 60% pour le pouvoir central et 40% pour la province. Ces recettes ont été fortement augmentées lorsque l'on sait que jusqu'ici, la rétrocession variait entre 10 et 20%. Ces recettes de 40%, elles ne seront plus rétrocédées par le pouvoir central mais elles seront retenues à la source par les provinces. La loi fixe la nomenclature des autres recettes locales et la modalité de leur répartition (Const. art. 175, LLAP, art. 54).

La retenue à la source s'effectue par un versement automatique de 40% dans le compte de la province et de 60 % dans le compte général du Trésor. Ce mécanisme est exécuté par la banque centrale du Congo conformément à la loi financière.

Par recettes à caractère national, on entend :

1. les recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation;
2. les recettes des douanes et accises ;
3. et les recettes provenant des impôts recouvrés sur les grandes entreprises, des pétroliers producteurs ainsi que les autres impôts pouvant être perçus à leur lieu de réalisation. (LLAP, art. 55)

Le constituant a prévu à l'article 181 l'existence d'une **Caisse nationale de péréquation** dotée d'une personnalité juridique et qui a pour mission de financer des projets et des programmes d'investissement public, en vue d'assurer la solidarité nationale et de corriger le déséquilibre de développement entre les provinces et entre les entités décentralisées. Cette caisse dispose d'un budget alimenté par le Trésor public à concurrence de 10% de la totalité des recettes à caractère national revenant à l'Etat chaque année.

La province peut aussi bénéficier des ressources provenant de la Caisse nationale de péréquation et peut recourir aux ressources exceptionnelles sous forme d'emprunts intérieurs pour financer ses investissements ou d'emprunts extérieurs contractés par l'Etat pour les besoins de la province ou encore sous forme de dons et legs (LLAP, art. 57).

La province peut avoir des ressources exceptionnelles provenant des emprunts intérieurs pour financer ses investissements et des emprunts extérieurs pour les besoins de la province, des dons et legs (LLAP, art. 58-59).

La grande difficulté, pour les entités administratives, à mobiliser les recettes, réside dans la corruption et l'existence des réseaux informels de recouvrement des recettes et surtout leur faible capacité extractive.

Il convient de noter que la Cour des Comptes contrôle la gestion financière provinciale c'est-à-dire les comptes des provinces et des entités territoriales décentralisées, conformément à l'article 180 de la Constitution.

## **2.4. Les institutions politiques provinciales**

Les institutions politiques provinciales sont : l'Assemblée provinciale et le Gouvernement provincial (Const., art. 195).

### **2.4.1. L'Assemblée provinciale**

L'Assemblée provinciale est l'organe délibérant de province sur des questions relevant des compétences exclusives de la province et exerce le contrôle sur le Gouvernement provincial ainsi que sur les services publics provinciaux et locaux. Ses membres sont appelés des députés provinciaux (Const., art. 197 alinéa 1<sup>er</sup>)

Elle légifère par voie d'édits dans les domaines relevant des compétences exclusives de la province. Mais la législation nationale prime sur l'édit provincial. Elle peut également légiférer sur les matières relvant de la compétence concurrente du pouvoir central et de la province, sous réserve de la comptabilité de l'édit avec la législation nationale. Elle est également habilitée à exercer un contrôle a priori ou a posteriori sur certains actes déterminés du gouvernement provincial.

L'Assemblée provinciale participe à la constitution du Parlement par l'élection des sénateurs.

Les députés provinciaux sont élus au suffrage universel direct et secret ou cooptés pour un mandat de cinq ans renouvelable (Const., art. 197, al.4).

Il convient de noter cependant que, selon la loi électorale, lors de l'installation effective de nouvelles provinces, les députés provinciaux élus ou cooptés sont de droit membres des nouvelles assemblées suivant leurs circonscriptions électorales respectives (LE, art.238).

#### **2.4.2. Le Gouvernement provincial**

Le Gouvernement provincial est composé d'un Gouverneur, d'un Vice-gouverneur et des ministres provinciaux. Le Gouverneur et le Vice-gouverneur sont élus pour un mandat de cinq ans une fois renouvelable par les députés provinciaux au sein et en dehors de l'Assemblée provinciale. Les ministres provinciaux sont désignés par le Gouverneur au sein et en dehors de l'Assemblée provinciale (Const., art. 198).

Il convient de savoir que, selon les dispositions de la loi électorale, le mandat des membres de l'exécutif des provinces à découper cesse à l'installation des institutions des 26 nouvelles provinces. La Commission électorale nationale indépendante (CENI) organisera l'élection des gouverneurs et vice-gouverneurs de ces nouvelles provinces. Ces derniers achèveront les mandats de la législature en cours.

Le Gouverneur est le chef de l'exécutif provincial. Il représente la province en justice et auprès des tiers ; Il nomme, relève de leurs fonctions et, le cas échéant, révoque les ministres provinciaux. Il dispose de l'administration publique en province. A ce titre, tous les services publics nationaux et provinciaux sont placés sous son autorité (LLAP, art. 28).

Le gouvernement provincial exécute les lois et règlements nationaux par l'intermédiaire de ses services ; il coordonne et supervise les services qui relèvent de l'autorité du pouvoir central.

#### **2.5. La répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces**

L'article 202 de la Constitution énumère 36 matières relevant de la compétence exclusive du pouvoir central tandis que l'article 203 énumère 21 matières relevant de la compétence concurrente (domaines de collaboration) entre le pouvoir central et les provinces et l'article 204 les 29 matières relevant de la compétence exclusive des provinces. La somme des compétences concurrentes et exclusives des provinces confère à celles-ci une libre administration qui leur laisse une large autonomie dans des domaines qui favorisent le développement local.

*Tableau no 5 : Répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces*

<b>Compétences exclusives du pouvoir central (Const., art. 202)</b>	<b>Compétences concurrentes (Const., art. 203)</b>	<b>Compétences exclusives des provinces (Const., art. 204)</b>
1. Affaires étrangères	1. Mécanismes de protection des droits humains	1. Plan d'aménagement de la province
2. Règlement du commerce extérieur	2. Droits civils et coutumiers	2. Coopération interprovinciale
3. Nationalité, statut et police des étrangers	3. Statistiques et recensement	3. Application des normes régissant l'état-civil
4. Extradition, immigration, émigration et délivrance des passeports	4. Sûreté intérieure	4. Délivrance et conservation des titres immobiliers
5. Sûreté extérieure	5. Administration des cours et tribunaux et des maisons d'arrêt	5. Travaux et marchés publics d'intérêt provincial et local
6. Défense nationale	6. Vie culturelle et sportive	6. Etablissement des peines d'amendes ou de prison
7. Police nationale	7. Etablissement d'impôt, droits d'accises et de consommation	7. Organisation du petit commerce frontalier
8. Fonction publique nationale	8. Exécution des mesures de Police des étrangers	8. Fonction publique provinciale et locale
9 Finances publiques	9. Recherche scientifique et technologique, bourses	9. Finances publiques provinciales
10. Etablissement des impôts	10. Institutions médicales et philanthropiques	10. Impôts, taxes et droits provinciaux
11. Dette publique	11. Mise en œuvre programmes météorologiques	11. Dette publique provinciale
12. Emprunts extérieurs	12. Calamités naturelles	12. Communication intérieure des provinces
13. Emprunts intérieurs	13. Presse, radio, TV, cinéma	13. Emprunts intérieurs pour besoins provinciaux
14. Monnaie (émission et pouvoir libératoire)	14. Protection civile	14. Organisation et fonctionnement des services publics, établissement publics provinciaux

15. Poids, mesures et informatique	15. Tourisme	15. fixation des salaires minima provinciaux selon la législation nationale
16. Douanes	16. Droits fonciers et miniers, aménagement du territoire, eaux et forêts	16. Affectation du personnel médical selon statuts agents de carrière de l'Etat
17. Règlements Banques	17. Prévention des épidémies	17. Elaboration programmes miniers, minéralogiques, industriels et énergétiques
18. Réglementation des changes	18. Protection de l'environnement	18. Elaboration programmes agricoles et leur exécution selon le planning national
19. Propriété littéraire, artistique et industrielle	19. Réglementation sur les régimes énergétiques	19. Affectation en province du personnel vétérinaire
20. postes et télécommunications	20. Création des établissements EPS et ESU	20. Organisation des campagnes de vaccination
21. Navigation maritime et intérieure, lignes aériennes, routes etc.	21. trafic routier, circulation automobile, construction et entretien des routes	21. Habitat urbain et rural
22. Universités et autres établissements d'enseignement scientifique	22. Institutions médicales et philanthropiques	22. Inspection des activités culturelles et sportives provinciales
23. Normes d'enseignement	24. Production, transport et utilisation de l'énergie	23. Enseignement maternel, primaire secondaire et professionnel selon les normes du pouvoir central
24. Acquisition biens pour la République	25. Protection des groupes vulnérables	24. Acquisition des biens pour besoins de la province
25. Programmes agricoles, forestiers et énergétiques		25. Exploitation des sources d'énergie non nucléaire et production de l'eau pour besoins de la province
26. Protection contre dangers énergétiques		26. Exécution des mesures du droit de résidence et d'établissement
27. Prévention des abus des puissances économiques		27. Exécution du droit coutumier
28. Patrimoine historique et monuments publics, parcs		28. Tourisme, patrimoine Historique et monuments publics et parcs de la province
29. Services de météorologie		

30. Nomination et affectation des inspecteurs ESP		
31. Statistiques et recensement d'intérêt national		
32. Planification nationale		29. Planification provinciale
33. Recherche scientifique et technologique		
34. Plans directeurs nationaux de développement		
35. Assistance aux anciens combattants et handicapés		
36. Législation (Code de commerce, Code pénal, etc.)		

L'article 205 de la Constitution établit des garde-fous empêchant une assemblée provinciale de légiférer sur des matières relevant de la compétence exclusive du pouvoir central et l'Assemblée nationale ou le Sénat de légiférer sur des matières relevant de la compétence exclusive d'une province. Toutefois l'Assemblée Nationale ou le Sénat peut, par une loi, habiliter une assemblée provinciale à légiférer sur des matières relevant de la compétence exclusive du pouvoir central. Parallèlement, une assemblée provinciale peut, par une loi, habiliter l'Assemblée ou le Sénat à légiférer sur des matières relevant de la compétence exclusive de la province. Dans les matières de collaboration, tout édit provincial incompatible avec les lois et règlements d'exécution nationaux est nul et abrogé de plein droit, dans la mesure où il y a incompatibilité. L'alinéa 4 du même article énonce le principe de la subordination des lois primauté de la législation nationale sur la législation provinciale. En cas de conflits de compétences entre l'Etat et les provinces, c'est la Cour Constitutionnelle qui tranche.

L'article 206 affirme le principe de la supériorité de l'Etat central sur la province en stipulant que les gouvernements provinciaux exécutent, par l'intermédiaire de leurs services, les lois et les règlements nationaux.

## **2.6. Coopération interprovinciale**

Des provinces dotées de la personnalité juridique peuvent être tentées de renforcer leur autonomie à l'extrême et développer un esprit d'exclusion. C'est pourquoi, pour renforcer la cohésion nationale, le législateur a prévu

la possibilité de la coopération interprovinciale est prévue à l'article 199 qui stipule que deux ou plusieurs provinces peuvent, de commun accord, créer un cadre d'harmonisation et de coordination de leurs politiques respectives et gérer en commun certains services dont les attributions relèvent des matières de leurs compétences exclusives. Cette coopération est aussi évoquée à l'article 204 point 2 parmi les matières relevant de la compétence exclusive des provinces.

## **2.7. Conférence des Gouverneurs**

L'article 200 de la Constitution crée la Conférence des Gouverneurs dont la mission consiste à émettre des avis et de formuler des suggestions sur la politique à mener et sur la législation à édicter par la République.

La Conférence des Gouverneurs est convoquée et présidée par le Chef de l'Etat. Elle est composée, outre ce dernier, du Premier Ministre, du Ministre de l'intérieur et des Gouverneurs de province. Tout autre membre du Gouvernement peut y être invité. Ses réunions se tiennent à tour de rôle dans chaque province.

La Loi organique n° 08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de Province définit cette conférence comme étant une instance de concertation régulière et d'harmonisation entre le pouvoir exécutif national et les provinces. Sa mission consiste non seulement à émettre les avis et à formuler les suggestions concrètes sur la politique à mener et sur la législation à élaborer mais aussi à participer à la consolidation de l'unité nationale, de la paix et de la solidarité nationale et à assurer une bonne harmonie d'une part entre le pouvoir exécutif national et les provinces et d'autre part entre les provinces.

## **2.8. Les entités territoriales décentralisées**

L'article 3 de la Constitution dispose que les provinces et les entités territoriales décentralisées – la ville, la commune, le secteur et la chefferie – sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux.

### 2.8.1. Définition des entités territoriales décentralisées

La Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces fournit des définitions de ces entités.

Par ville, on entend « *tout chef-lieu de province ou toute agglomération d'au moins 100.000 habitants disposant des équipements collectifs et des infrastructures économiques et sociales à laquelle un décret du Premier Ministre aura conféré le statut de ville* » (LETD, art. 6).

Par commune, on entend « *tout chef-lieu de territoire ou toute subdivision de la ville ou toute agglomération ayant une population d'au moins 20.000 habitants à laquelle un décret du Premier Ministre aura conféré le statut de commune.* » (LETD, art. 46). La commune est subdivisée en quartiers et/ou en groupements incorporés. Cependant, les chefs-lieux de secteur ou de chefferie ne peuvent être érigés en commune.

Le secteur est une subdivision du territoire qui est définie comme « *un ensemble généralement hétérogène de communautés traditionnelles indépendantes, organisées sur base de la coutume. Il a à sa tête un Chef élu et investi par les pouvoirs publics.* » (LETD, art. 65 et 66).

La chefferie, quant elle, est une subdivision du territoire qui « *est un ensemble généralement homogène de communautés traditionnelles organisées sur base de la coutume et ayant à leur tête un Chef désigné par la coutume, reconnu et investi par les pouvoirs publics.* » (LETD, art. 67). Elle est administrée conformément à la loi précitée et à la coutume pour autant que celle-ci ne soit contraire ni aux lois, ni aux édits, ni à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

Dans cette loi organique, le territoire, le quartier, le groupement et le village sont des simples circonscriptions administratives, dépourvues de la personnalité juridique.

Il convient de noter que dans cette loi organique, le territoire, le quartier, le groupement et le village sont des subdivisions à l'intérieur de la province qui sont des entités territoriales déconcentrées dépourvues de la personnalité juridique (LETD, art. 4 et 5 alinéa 1).

### 2.8.2. Les organes locaux

Le chapitre III de la Loi no 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales définit les conditions d'éligibilité du maire et du maire adjoint, du bourgmestre et du bourgmestre adjoint et des conseillers de secteur et de chefferie.

*Tableau n° 6 : Organes locaux*

Entité territoriale décentralisée	Organe délibérant	Organe exécutif	Autorités locales	Mode de désignation
Ville	Conseil urbain	Collège exécutif urbain	Maire Maire adjoint	- élu - élu
Commune	Conseil communal	Collège exécutif communal	Bourgmestre Bourgmestre adjoint	- élu - élu
Secteur	Conseil de secteur	Collège exécutif de secteur	Chef de secteur Chef de secteur adjoint	- élu - élu
Chefferie	Conseil de chefferie	Collège exécutif de chefferie	Chef de chefferie 3 échevins	- coutume - désignés par le Chef

La Loi organique portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces définit le cadre du processus de décentralisation à la base. Les entités territoriales décentralisées jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques.

Le principe de la libre administration d'une entité territoriale décentralisée signifie qu'elle décide libre dans la sphère des compétences qui lui sont conférées sans immixtion de l'autorité provinciale, sauf dans des cas limitativement énumérés par la loi.

Toutes les autorités des entités territoriales décentralisées sont des autorités exécutives locales qui représentent l'Etat et la province dans leurs juridictions respectives. A ce titre, ils sont responsables du bon fonctionnement des services de l'Etat dans leurs entités et assurent la bonne marche de leurs administrations respectives (LETD, art. 93).

Ils coordonnent et supervisent, dans leurs entités respectives, les services qui relèvent de l'autorité du pouvoir central ou de la province (LETD, art. 94).

L'autorité d'une entité territoriale décentralisée est placée sous la tutelle du Gouverneur de province. Le Gouverneur peut déléguer cette compétence à l'Administrateur du territoire (LETD, art.95). Il peut exercer un contrôle a priori ou a posteriori sur les actes des entités (LETD, art. 96).

### **2.8.3. Ressources financières**

Le principe d'autonomie financière, valable au niveau des provinces, reste valable également au niveau de l'entité territoriale décentralisée parce qu'il permet à celle-ci de disposer d'un budget propre, distinct de ceux de l'Etat central et de la province. Ce budget est toutefois intégré en recettes et en dépenses au budget de la province qui est présenté en même temps que le budget du pouvoir central. Pour former le budget de l'Etat arrêté chaque année par une loi budgétaire ou loi des finances de l'année.

Les entités territoriales décentralisées ont droit également à 40% des recettes caractère national allouées à la province ainsi que la possibilité de bénéficier des ressources de la caisse nationale de péréquation. Elles peuvent enfin disposer des ressources exceptionnelles mais il leur est toutefois interdit de recourir aux emprunts.

Les entités territoriales décentralisées disposent de trois types de ressources : des ressources propres, des ressources provenant des recettes à caractère national et des ressources de la Caisse nationale de péréquation.

Par ressources propres d'une entité territoriale décentralisée, il faut entendre celles provenant de l'impôt personnel minimum, des recettes de participation, des taxes et droits locaux (LETD, art. 108).

Les recettes de participation comprennent les bénéfices ou les revenus de la participation d'une entité en capital dans les entreprises publiques, les sociétés d'économie mixte et les associations momentanées à but économique (LETD, art. 110).

Les taxes et droits locaux comprennent les taxes d'intérêt commun, les taxes spécifiques à chaque entité et les recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la décision relève de celle-ci (LETD, art.111, 112, 113, 114).

Par ressources provenant des recettes à caractère national, il faut entendre, la part, perçue par l'entité, de 40% des recettes à caractère national allouées aux provinces. La répartition de ces ressources est fonction des critères de capacité de production, de la superficie et de la population (LETD, art. 115 et 116).

L'entité territoriale décentralisée peut aussi bénéficier des ressources provenant de la Caisse nationale de péréquation prévues à l'article 181 de la Constitution (LETD, art. 117).

Enfin, les ressources exceptionnelles d'une entité peuvent provenir non seulement des emprunts intérieurs pour financer des investissements mais aussi des dons et legs (LETD, art. 118 et 119).

## 2.9. Les entités territoriales déconcentrées

La proposition de loi organique portant fixant des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces, donne une idée de la nature et du fonctionnement des entités territoriales déconcentrées.

Le territoire, le quartier, le groupement et le village sont des entités territoriales déconcentrées. Ce sont de simples circonscriptions administratives dépourvues de la personnalité juridique (LLAP, Art.5, alinéa 2).

Tableau n° 7 : Entités Territoriales Déconcentrées

Entité Territoriale déconcentrée	Autorité	Mode de désignation
Territoire	Administrateur du Territoire, assisté de 2 adjoints	Nommés par le Président de la République
Quartier	Chef du Quartier et chef de quartier adjoint	Nommés par arrêté du Gouverneur de Province
Groupement	Chef de Groupement	Désigné par la coutume et reconnu par arrêté du Gouverneur de Province
Village	Chef du Village	Désigné par la coutume et reconnu par le Bourgmestre

Le territoire est un échelon d'impulsion, de coordination, d'appui conseil et d'inspection de l'action de l'Etat. Le territoire est dirigé par un administrateur de territoire assisté de deux adjoints, 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, et affectés par arrêté du même Ministre, sur proposition du Gouverneur de province.

Le quartier constitue un échelon administratif de base de la commune. Il est subdivisé en avenues et/ou en rues. Il est dirigé par un chef de quartier assisté d'un chef de quartier adjoint, placés tous deux placés sous l'autorité du bourgmestre. Ils sont nommés par arrêté du gouverneur de province et sont responsables de l'encadrement administratif de la population ainsi que de l'hygiène et de la salubrité publique dans le quartier.

Le groupement est toute 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. Il est subdivisé en villages. Le groupement est dit incorporé lorsqu'il se retrouve dans les limites d'une commune, en conservant son organisation coutumière et en ayant statut de quartier. Le groupement est dirigé par un chef de groupement, reconnu par arrêté du gouverneur de province et installé par l'administrateur de territoire ou le bourgmestre en présence du chef de secteur ou du chef de chefferie, le cas échéant. Il placé sous l'autorité administrative du chef de secteur, du chef de chefferie ou du bourgmestre, selon le cas.

Le village est toute communauté traditionnelle organisée sur base de la coutume ou des usages locaux et dont l'unité et la cohésion interne sont fondées principalement sur les liens de parenté et de solidarité clanique. Le village est dirigé par un chef désigné conformément à la coutume ou aux usages locaux, reconnu par décision de l'administrateur de territoire et installé par le chef de groupement. Le chef de village est responsable du recensement de la population ainsi et de l'hygiène et de la salubrité publique de son village. Il veille à la déclaration de naissances et de décès ainsi qu'à l'enregistrement des mariages célébrés en famille.

Il convient de noter, enfin, que les entités territoriales déconcentrées fonctionnent sous la coordination et la supervision du Gouverneur de province. Les décisions des autorités administratives déconcentrées sont soumises à un contrôle administratif et leurs actes sont susceptibles de recours juridictionnel.

Le district et la cité ont disparu comme subdivisions administratives.

### **3. Défis de mise en œuvre de la décentralisation**

Dans le Contrat de Gouvernance (mars - décembre 2007), le Gouvernement affirme, à propos de la gouvernance locale, que le processus de décentralisation repose sur la nouvelle Constitution de la RDC qui prévoit une augmentation du nombre des provinces, de 11 à 26, le transfert d'importantes responsabilités du niveau central aux provinces et le transfert d'importantes recettes du niveau central aux provinces. Ce processus offre des opportunités mais comporte également des risques qui obligent le Gouvernement à adopter une triple approche stratégique, consistant à définir de façon plus précise le cadre réglementaire et juridique, à renforcer la capacité administrative aux niveaux décentralisés dans les secteurs clés et à limiter des gros transferts ou à bloquer des recettes fiscales pendant une période intermédiaire, jusqu'à la mise en place de systèmes fiduciaires d'un niveau minimal acceptable dans les provinces.

Comme on le voit, le processus de décentralisation fera face à plusieurs défis, à savoir : la volonté politique du pouvoir central, le respect de l'autonomie des ETD, le respect du principe d'égalité entre les entités, la capacité de gestion rationnelle des conflits, la participation de la population, la capacité de gestion inclusive du pouvoir, la capacité de lutte contre la culture de l'échec, la capacité de mobilisation et de gestion orthodoxe des ressources, de promotion du développement local et la sauvegarde de l'unité nationale.

#### **3.1. La volonté politique du pouvoir central**

Le plus grand ennemi de la décentralisation est le manque de volonté politique du pouvoir central de voir la décentralisation être effectivement mise en œuvre ou mieux son refus de céder les prérogatives à transférer. Cette attitude est justifiée par la peur. En effet, si le pouvoir central

refuse de se conformer aux dispositions de la Constitution concernant la décentralisation, si le Ministère de l'Intérieur se comporte vis-à-vis des provinces et des entités territoriales décentralisées comme sous le parti unique, s'il n'existe aucune volonté du Gouvernement à faire en sorte que les dispositions financières prévues par la Constitution au profit des provinces soient appliquées, alors le peuple congolais va vite déenchanter. Un pouvoir central trop préoccupé par sa survie politique risque de faire traîner le processus de décentralisation, en le considérant comme un obstacle à la jouissance de la plénitude du pouvoir.

Pour que la décentralisation réussisse, il est utile que la répartition des compétences, et les délais de mise en œuvre, tel que prévu dans la Constitution, soient scrupuleusement respectés. L'Assemblée Nationale doit constamment veiller à cela et interpeller toute autorité centrale, provinciale ou locale qui ne s'y conformerait pas. Dans les matières qui relèvent de la compétence exclusive du pouvoir provincial, la tutelle administrative doit se limiter au contrôle de légalité des actes et non leur opportunité.

La volonté politique commence à se traduire peu à peu par la création d'un Ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire qui a mis sur pied un dispositif national et provincial d'orientation, de pilotage et de suivi du processus de décentralisation en R.D.C., appelé 'Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD).

### **3.2. Le respect de l'autonomie des provinces et des ETD**

Le pouvoir central tout comme les ETD sont mis à défi de respecter l'autonomie des provinces et des ETD pour que celles-ci puissent agir de manière affranchie dans leurs domaines de compétences propres.

Après plus de 32 ans de dictature, les autorités administratives provinciales et locales ont été habituées à attendre toutes les décisions de Kinshasa, en se considérant elles-mêmes comme des simples exécutants des décisions centrales. Certaines d'entre elles se disaient être de simples créatures de l'autorité hiérarchique qui n'avaient pour mission que d'exécuter des ordres venant d'en haut.

La décentralisation, qui a opéré un dessaisissement d'un certain nombre de prérogatives par le pouvoir central pour les transférer au niveau provincial, risque de ne pas devenir une réalité si les autorités des provinces et des entités territoriales décentralisées restent là à regarder le ciel et attendent comme des élèves que le maître leur donne un devoir à faire. Une prise de distance vis-à-vis du pouvoir central est nécessaire pour se débarrasser du vieil homme du comportement centralisateur pour que les provinces et les entités territoriales décentralisées puissent prendre réellement conscience de leurs pouvoirs.

Il est nécessaire que les autorités provinciales et locales fassent preuve de créativité et d'initiative pour donner une impulsion au développement local et amener leur population à aimer leur province.

### **3.3. Le respect du principe d'égalité entre les entités**

La réussite de la décentralisation dépend aussi de la capacité des acteurs à appliquer le principe d'égalité entre les entités. Il faut que les compétences exclusives et concurrentes subissent le même sort pour toutes les entités et éviter qu'une entité particulière ne puisse bénéficier plus d'appui-conseil de la part du pouvoir central et que chaque entité jouisse de la clause de l'entité la plus favorisée c'est-à-dire que tout avantage ou privilège accordé à une entité doit être accordé à tous les autres. Il faut éviter surtout le développement inégal entre entités.

### **3.4. La capacité de gestion rationnelle des conflits**

Des conflits divers peuvent naître entre l'Etat central et les provinces, entre les provinces, à l'intérieur des provinces, entre les provinces et les ETD et au sein des ETD (Kamukuny et Cihunda 2009 : 306-308).

Les conflits entre l'Etat central et les provinces peuvent de l'interprétation des champs de compétences exclusives et concurrentes et des possibilités d'empêtements et d'immixtions réciproques. Les questions du droit d'initiative légale des provinces, de la retenue à la source de 40% des recettes à caractère national, prévue à l'article 175 de la Constitution et de gestion des agents de l'administration publique constituent des sources de conflit.

Bien que l'article 199 de la Constitution puisse prévoir la coopération interprovinciale, des conflits interprovinciaux pourront également naître sur des questions d'harmonisation et de coordination des problèmes relatifs à la délimitation des frontières entre provinces et de la circulation des personnes et des biens, du transit des marchandises des provinces enclavées et des revenus générés par ces produits. La question de la gestion du patrimoine commun des provinces à découpées sera aussi source de conflit.

Les conflits intra-provinciaux peuvent naître de l'attitude dictatoriale des gouverneurs qui se constituent en roitelets, des attitudes d'intolérance du parti au pouvoir et de la tyrannie d'une minorité ou d'une majorité ethnique, qui s'empare de la gestion des institutions provinciales. Les conflits intra-provinciaux surgissent souvent entre l'organe délibérant et l'exécutif surtout lorsque l'organe délibérant veut assumer correctement ses missions de représentation du peuple et de contrôle de l'exécutif et des services publics.

Si la mission de tutelle et d'appui-conseil reconnue aux territoires n'est pas assumée avec responsabilité, on peut assister à des frottements entre les autorités des entités territoriales déconcentrées et les autorités des ETD. De même la coexistence entre les autorités des ETD et les autorités coutumières doit faire l'objet d'une attention particulière.

### **3.5. La participation de la population au processus**

Si la population n'adhère pas au processus en considérant la décentralisation comme une affaire des cadres qui obtiennent de nouvelles possibilités d'exercice du pouvoir de l'Etat, de gagner de l'argent et de jouir des honneurs, si elle ne se sent en aucune manière concernée par la décentralisation, alors il faudra craindre qu'elle ne se préoccupera pas de demander des comptes aux organes locaux et il sera difficile de la mobiliser pour avoir les ressources nécessaires à la gestion et au développement des entités administratives décentralisées.

Il est donc nécessaire de mener des activités de sensibilisation de la population pour qu'elle comprenne et accepte le processus et surtout prendre des décisions favorables à son bien-être pour avoir son adhésion.

### **3.6. La capacité de gestion inclusive du pouvoir**

Il est presque impossible qu'une province soit caractérisée par l'homogénéité ethnique mais certains groupes ethniques ont une plus grande importance démographique que d'autres. Il en va de même au niveau des entités territoriales décentralisées. Si la loi de la majorité est toujours la règle, il faudra craindre qu'il y ait tyrannie de la majorité qui prendra toujours les postes de responsabilité au détriment des minorités, qui risquent de ne pas adhérer aux politiques communes. Il n'est pas exclu que grâce à des moyens financiers et à la ruse, une minorité impose aussi sa tyrannie sur le plus grand nombre.

Ainsi donc les organes locaux doivent se soucier de la représentativité de toutes les forces sociales au sein des institutions et éviter le clientélisme dans la gestion des affaires provinciales et locales.

### **3.7. La capacité de lutte contre la culture de l'échec**

La décentralisation ne réussira pas si ses ennemis se retrouvent trop nombreux au sein et en dehors des institutions. La mentalité congolaise veut qu'on se moque de ceux qui veulent promouvoir le bien commun. On résiste au changement et on ne veut pas que les gestionnaires du pouvoir actuels réussissent. On est plutôt heureux de les voir échouer comme pour dire que la prophétie d'échec était inévitable. Par des stratégies d'intrigue, de médisance, de recherche de la mort physique ou politique, on tend des pièges pour que l'action politique échoue et ne profite surtout pas à la population.

Les spécialistes des stratégies de l'échec, de la désinformation et de la démobilisation de la population se retrouvent toujours près des chefs, ils se recrutent dans les partis et les regroupements politiques au pouvoir, ne pouvant donner satisfaction aux ambitions de tous leurs membres, dans l'opposition et parmi les étrangers qui habitent notre pays ou qui le visitent.

Il est utile que les performances des gouverneurs des provinces et des responsables des entités territoriales décentralisées soient médiatisées et connues du public pour encourager l'excellence et l'esprit de contagion parmi les autorités provinciales et locales.

### **3.8. La capacité de mobilisation et de gestion orthodoxe des ressources**

L'article 3 de la Constitution dispose que les entités territoriales décentralisées jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques.

Concernant la mobilisation des ressources économiques, il faudra prendre des mesures plus efficaces pour la protection des personnes et de leurs biens, la protection de la propriété privée, le renforcement de la liberté de mouvement des personnes à travers le territoire national et la sécurisation des investissements pour que les hommes d'affaires puissent travailler à l'intérieur du pays. De plus, il faudra lutter contre les tracasseries de tout genre, contre la mentalité de pillage, rendre le pays attractif au tourisme et surtout lutter contre la corruption pour que les entités puissent avoir les moyens de leur politique.

La mobilisation des ressources financières sera plus ardue. Les Congolais, à tous les échelons, sont caractérisés par l'incivisme fiscal. Ils n'aiment pas payer l'impôt. Si la population refuse de contribuer aux charges publiques, l'Etat n'aura jamais les moyens de sa politique. La grande difficulté, pour les entités, consistera à mobiliser les recettes nécessaires au financement de leurs politiques publiques, à lutter contre la corruption et l'effet pervers des réseaux informels de recouvrement des recettes et surtout à sortir de l'état de faible capacité extractive. Dans les milieux ruraux où la population n'a pas l'argent, toute augmentation des impôts fera douter la population de la bonne volonté du pouvoir actuel à opérer le changement. Pour maximiser les recettes, il faudra éviter l'hyper-fiscalité c'est-à-dire de fixer des taxes trop élevées mais viser à faire payer des impôts raisonnables, à la portée de l'avoir de la population et lutter contre les pratiques prédatrices des percepteurs. Il faudra aussi éviter que les taxes prélevées sur le marché puissent décourager les paysans à augmenter leur production, à faire des activités artisanales et à vendre leurs produits sur le marché.

Concernant les ressources humaines, la réforme, que la décentralisation va apporter, nécessitera un personnel qualifié, imprégné de l'esprit de la décentralisation et connaissant la Constitution, la loi organique sur la décentralisation, les autres lois et règlements concernant la gestion des

entités territoriales décentralisées. Le personnel devra être formé pour mieux répondre aux attentes de ses nouvelles tâches.

La disponibilité des ressources financières devra permettre des travaux de construction d'aménagement, de réhabilitation, d'équipement et d'entretien des infrastructures (voirie urbaine, éclairage, marchés, bâtiments publics, bâtiments scolaires, sources d'eau, musées, parcs etc.).

### **3.9. La capacité de promotion du développement local**

Les entités locales doivent être capables de fournir des services de qualité à la population et être à même de trouver des stratégies efficaces de réduction de la pauvreté en vue d'améliorer les conditions de vie de la population. C'est pourquoi, elles doivent mettre sur pied une gouvernance capable de trouver des réponses aux besoins de la population et être soucieuses de la culture des résultats. Leurs actions doivent être mesurables, palpables et à impact visible.

### **3.10. La sauvegarde de l'unité nationale**

Dans un pays postélectoral encore fragile comme la RDC, la défense de la souveraineté nationale et de l'intégrité du territoire passe par une bonne mise en condition et une amélioration des conditions d'emploi des forces de l'armée et de la police nationale. La décentralisation, quant à elle, doit contribuer non seulement à la consolidation du processus démocratique mais aussi de la paix et de l'unité nationale. Il faut donc éviter que la décentralisation ne puisse servir de simple prétexte aux opérateurs identitaires pour activer des conflits ethniques et régionaux.

## **Conclusion**

Comme la démocratie a besoin des démocrates. La décentralisation a besoin de citoyens qui refusent de croire en la toute puissance de l'Etat central. Le transfert des compétences du sommet vers la base ne doit pas être considéré comme un obstacle mais plutôt comme une chance permettant aux dirigeants de prendre des décisions concernant la solution des problèmes immédiats des citoyens. La décentralisation pour qu'elle réussisse, doit être considérée comme un instrument de lutte contre les dangers possibles de concentration du pouvoir entre les mains d'un individu ou d'une institution politique unique. Pour acquérir la culture de la décentralisation et les performances nécessaires à sa gestion, on a besoin d'une éducation permanente des cadres administratifs et des citoyens en général.

## Bibliographie

- ASSANI MPOYO, 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 », in Babacar Cissé (édit.), *rôles et fonctions des pouvoirs constitués dans le nouveau système politique de la République Démocratique du Congo*. Kinshasa, PNUD, 2007, pp. 111-118.
- CHINSIGA, Blessings, *Democracy, Decentralization and Poverty Reduction in Malawi*. Köln, Rüdiger Koppe Verlag, 2005.
- DE SAINT-MOULIN, Léon, "Les enjeux et défis du découpage administrative", in *Congo-Afrique*, 432 (février 2009), pp. 89-104.
- DJOLI EGENG'EKELI, Jacques, « Les entités territoriales déconcentrées : contrepoids ou contrefort de la décentralisation congolaise ? », in : *Congo-Afrique*, 432 (février 2009), pp. 135-146.
- Journal Officiel de la RDC, *Constitution de la République Démocratique du Congo*, Kinshasa, 18 février 2006.
- Journal Officiel, *Loi n° 06/006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales*. Kinshasa, 9 mars 2006.
- Journal Officiel de la RDC, *Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces*. Kinshasa, le 31 juillet 2008.
- Journal Officiel de la RDC, *Loi organique n° 08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de Province*. Kinshasa, le 10 octobre 2008.
- Journal Officiel de la RDC, *Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces*. Kinshasa, le 10 octobre 2008.
- FKA/DER, *Appui-conseil aux collectivités locales. Promotion de la démocratie à la base. Une approche pionnière de la décentralisation*. Dakar, FKA/DER, 1999.
- KAMUKUNI MUKINAY, Ambroise et CHIHUNDA HENGELELA, Joseph, « Régionalisme, décentralisation et naissance des nouvelles provinces », in : *Congo-Afrique*, 434 (avril 2009), pp. 295-310.

- KANYINDA, Lusanga: *La décentralisation territoriale zaïroise à l'épreuve des théories et des faits*. Bruxelles, no spécial, Cahiers du CEDAF, 1984.
- MABIALA, Mantuba-Ngoma : « Le fédéralisme dans l'histoire politique du Zaïre », *Pour une démocratie fédéraliste au Zaïre ?* Sous la direction de Ngoma Binda. Kinshasa, IFEP, 1992, pp. 26-54.
- MABIALA, Mantuba-Ngoma : "Le fédéralisme américain et le développement politique de l'Afrique", In : *Fédéralisme et développement politique aux Etats-Unis*. Dakar, Centre Culturel Américain et l'Université Cheikh Anta Diop, Dakar, 26 au 28 mars 1996, pp. 31-36.
- MABIALA, Mantuba-Ngoma (dir.) : *Fédéralisme, ethnicité et intégration nationale au Congo/Zaïre*. Kinshasa, IFEP, 1997.
- MABIALA, Mantuba-Ngoma : *Fédéralisme ou unitarisme en RDC ?* Kinshasa, FKA, 2004.
- MABIALA, Mantuba-Ngoma et DION, Richard, « Pouvoir central et pouvoirs provinciaux et locaux », in : Babacar Cissé (édit.), *rôles et fonctions des pouvoirs constitués dans le nouveau système politique de la République Démocratique du Congo*. Kinshasa, PNUD, 2007, pp. 54-76.
- MUYER, Oyong : *Impératif du développement et réforme de l'administration locale au Zaïre*. Kinshasa, PUZ, 1986.
- VUNDUAWE, Te Pemako, « L'administration locale au Zaïre de 1885 à 1982 », *Zaïre-Afrique*, 165 (mai 1982), pp. 261-273.
- VUNDUAWE, Te Pemako, « La nouvelle organisation territoriale, politique et administrative du Zaïre », *Zaïre-Afrique*, 166 (juin – juillet - août 1982), pp. 327- 343.
- VUNDUAWE TE PEMAKO, Félix, « Réflexions sur le régionalisme politique ou la nouvelle décentralisation territoriale », in : Babacar Cissé (édit.), *rôles et fonctions des pouvoirs constitués dans le nouveau système politique de la République Démocratique du Congo*. Kinshasa, PNUD, 2007, pp. 77-110.
- VUNDUAWE TE PEMAKO, Félix, « La dynamique de la décentralisation territoriale en RD Congo (première partie) », in : *Congo-Afrique*, 432 (février 2009), pp. 105-125

## **Chapitre III**

### **LE CADRE LEGAL DE LA DECENTRALISATION EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

*Jean-Michel KUMBU ki NGIMBI\**

#### **1. Introduction**

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 et la décentralisation administrative à l'échelon inférieur des entités territoriales de base<sup>1</sup>. Dans le cadre de cette contribution, nous allons commenter les trois lois qui sont déjà promulguées et qui ont trait à la décentralisation. Certes cet exercice devra continuer avec les autres lois qui viendront<sup>2</sup>. Il s'agit pour l'instant d'examiner le contenu de deux lois organiques sur la Conférence des Gouverneurs et sur les entités territoriales décentralisées et celle ordinaire portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces et surtout de relever, dès que nécessaire, la conformité des dispositions de ces lois à l'esprit et à la lettre de la Constitution de la République.

---

\* Prof. Dr. Jean-Michel KUMBU ki NGIMBI, Docteur en droit, Professeur à l'Université de Kinshasa, Vice-Doyen chargé de l'enseignement à la Faculté de Droit, Expert PNUD/Gouvernance politique.

<sup>1</sup> Lire utilement VUNDUAWE te Pemako, Réflexions sur le régionalisme politique ou la nouvelle décentralisation territoriale ; ASSANI Mpoyo 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 ; Jean Michel KUMBU, Bob KABAMBA, Jean-Louis ESAMBO KANGASHE, La Constitution de la 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.

<sup>2</sup> C'est le cas de la loi portant organisation et fonctionnement de la Caisse Nationale de péréquation (art. 181 Const.) ; la loi fixant la nomenclature des autres recettes locales et la modalité de leur répartition (art.175, al.3 Const.) ; la loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées (art. 194 Const.) ; la loi organique portant subdivision territoriale à l'intérieur des provinces (art. 196 Const.). En conséquence, l'expression « la loi sur la décentralisation » est peu heureuse, car il n'existe pas qu'une seule loi sur la décentralisation. Celle-ci étant un transfert à la fois des compétences et des ressources, les lois qui accompagnent le processus de décentralisation sont pour les unes de nature administrative et pour les autres de nature financière.

La RDC n'est pas à sa première expérience de décentralisation<sup>3</sup>. Si ces tentatives antérieures n'ont été que administratives et organisées par le législateur, la nouvelle organisation des collectivités territoriales a un fondement constitutionnel. 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.

En effet, 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 jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques (...) ». C'est ainsi que le Constituant de 2006 dispose en son article 196, al. 1<sup>er</sup> que « les provinces sont organisées conformément aux principes énoncés à l'article 3 de la présente Constitution ». 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 administrative. Celle-ci se traduit par l'indépendance organique qui fait que les organes d'une collectivité qui s'administre librement ne relèvent pas du pouvoir hiérarchique et disciplinaire du Pouvoir central<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Nous citerons les ordonnances-lois du 25 février 1982 qui forment la « législation sur la décentralisation », communément appelée « loi Vunduwe 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 avec le régime de l'AFDL ; la décentralisation sous la Constitution du 18 février 2006.

<sup>4</sup> Le partage des compétences entre le Pouvoir central, les provinces et les entités territoriales décentralisées, c'est le partage des pouvoirs entre trois paliers de l'Etat sous forme de trois cercles concentriques : le plus petit cercle représentant les entités territoriales décentralisées, le cercle moyen représentant les provinces et le plus grand cercle représentant le pouvoir central, sans que celle-ci puisse se confondre à l'Etat, car l'Etat, c'est l'ensemble de trois paliers, l'étagement supérieur aux trois cercles qui doit constituer la sphère de l'Etat, voulu, constitutionnellement parlant (art. 1<sup>er</sup>) souverain, « uni » et non

**L'indépendance organique** a pour garantie l'élection, d'où allusion faite à l'article 3 aux organes locaux, lesquels supposent des pouvoirs de décision propres, distincts du Pouvoir central, dans le respect des lois et règlements (la liberté, c'est la règle, tandis que la tutelle, c'est l'exception). Les pouvoirs de décision de ces collectivités sont garantis par le droit d'**ester en justice** pour obtenir la sanction d'un empiètement de l'autorité publique centrale sur leurs compétences, la personnalité juridique reconnue à ces collectivités fonde bien cela. Des **moyens financiers suffisants** garantissant l'autonomie financière relèvent aussi de l'affirmation de cette personnalité juridique.

Dans la présente étude, il sera question uniquement de l'examen des trois premières lois, promulguées jusqu'à présent, parmi tant d'autres lois nécessaires à la mise en œuvre du processus de décentralisation en République Démocratique du Congo.<sup>5</sup> Il s'agit, en effet, de la loi organique n°08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de province, de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces et de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces

---

unitaire et indivisible. L'Etat dans cette acception n'a ni concurrent interne ni supérieur externe.

<sup>5</sup> Parmi les lois attendues, on peut citer la loi électorale et référendaire, la loi organique portant subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces, la loi organique portant organisation, attributions et fonctionnement de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), la loi organique portant fixation des limites des provinces et celles de la Ville de Kinshasa, la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Caisse Nationale Péréquation, la loi organique portant organisation et fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des ETD, la loi fixant le statut de chef coutumier, la loi cadre portant sur l'enseignement et la Santé Publique et la loi cadre portant sur l'agriculture, l'élevage, la pêche et l'aquaculture.

## **2. Examen de la loi organique n° 08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs**

La complexité des règles et mécanismes de fonctionnement entre deux des trois paliers sus évoqués, à savoir d'une part le pouvoir central et la province et d'autre part les provinces entre elles, a inspiré le constituant à instituer la Conférence des Gouverneurs de province. En trois points, il sera question d'indiquer le fondement constitutionnel, la mission de cette institution, son organisation et son fonctionnement.

### **2.1. Fondement constitutionnel de la Conférence des Gouverneurs**

Il est institué, aux termes de l'article 200, al. 1<sup>er</sup> de la Constitution, la Conférence des Gouverneurs de province. Elle est une instance de concertation et d'harmonisation entre le pouvoir exécutif national et les Gouverneurs de province. Elle a pour mission d'émettre des avis et de formuler des suggestions sur la politique à mener et sur la législation à édicter par la République (art. 2 Loi 08/015). Elle est composée du Président de la République, du Premier Ministre, du Ministre de l'intérieur et des Gouverneurs de province. Tout autre membre du Gouvernement peut y être invité. Le texte aurait gagné en clarté s'il avait été plus disert sur « tout autre membre » du Gouvernement qui pouvait être invité. S'agit-il du Gouvernement central ? Des Gouvernements provinciaux ? Pourquoi le serait-il plus d'ailleurs d'un membre du Gouvernement central que d'un membre d'un Gouvernement provincial quelconque alors qu'il s'agit d'une instance de concertation et d'harmonisation entre l'exécutif national et les exécutifs provinciaux ?

Il sied de noter que si un Gouverneur de province est empêché pour motifs jugés valables, il ne peut être représenté que par Le Vice-gouverneur (art. 12).

Le Ministre de l'Intérieur est de droit membre de la composition. A quel titre ? Le serait-il, comme pensent d'aucuns, le gardien de l'exercice du présumé pouvoir hiérarchique sur les Gouverneurs de province, alors que cette décentralisation qui traduit un régionalisme politique ne s'accommode pas du pouvoir hiérarchique, les paliers jouissant de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources

économiques, humaines, financières et techniques ? Si la concertation et l'harmonisation sont le mobile de l'agir, pourquoi le texte ne serait-il pas ainsi libellé : « ..., du Ministre ayant la décentralisation dans ses attributions... » Nous en voulons pour preuve le Gouvernement Muzito qui a un Ministre de l'Intérieur et un Ministre de la décentralisation.

## **2.2. Organisation de la Conférence des Gouverneurs**

La Conférence a trois organes : l'Assemblée plénière, le Bureau et les Commissions (art. 4).

L'Assemblée plénière est l'organe suprême de la Conférence ; elle comprend l'ensemble des membres qui la composent. Elle est compétente pour (art.6) :

1. adopter le Règlement intérieur de la Conférence ;
2. orienter le fonctionnement général de la Conférence ;
3. examiner et adopter les rapports des Commissions ;
4. examiner et adopter le projet de budget de la conférence ;
5. décider des avis et suggestions à émettre.

Le Bureau, composé d'un Président en la personne du Président de la République, d'un Vice-président, le Premier Ministre, d'un Rapporteur, le Ministre de l'intérieur (sic), de deux rapporteurs adjoints (Gouverneurs), a notamment pour mission (art.8):

1. préparer les travaux de la Conférence ;
2. veiller au bon fonctionnement de la Conférence ;
3. élaborer le projet du budget ;
4. assurer le suivi des actes de la Conférence.

Les Commissions sont des groupes techniques de travail de la Conférence dont le nombre et les modalités de création sont déterminés par le Règlement intérieur (art.9)

### **2.3. Fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs (art.10-15)**

La Conférence se réunit au moins deux fois l'an sur convocation de son président ; elle est assistée par un secrétariat permanent dont l'organisation et le fonctionnement sont fixés par le Règlement intérieur. Elle se tient à tour de rôle dans chaque province conformément à son calendrier. A chaque session, les Gouverneurs présentent l'état des lieux de leurs juridictions respectives et proposent de solutions aux difficultés rencontrées. La Conférence formule les avis et suggestions y afférentes. Ce sont donc de simples avis dépourvus du caractère contraignant. Il ne saurait d'ailleurs en être autrement car la Conférence des Gouverneurs qui n'est qu'un cadre de concertation et d'harmonisation ne saurait prendre des décisions obligeant les provinces, dotées de l'autonomie administrative, de s'exécuter.

La lecture de l'article 13 donne la nette impression que la Conférence des Gouverneurs est une affaire des provinces et ce, en contradiction avec l'article 2. En effet si la concertation est à deux niveaux, entre le pouvoir exécutif national et les provinces et entre les provinces elles-mêmes, l'on devrait s'attendre à ce que les représentants du pouvoir central exposent aussi l'état des lieux qui est le leur et qu'ensemble les membres de l'Assemblée plénière formule des avis à l'endroit du pouvoir central et des provinces. Ne pas l'entendre de cette manière laisserait penser que la Conférence des Gouverneurs est une école où les Gouverneurs viennent pour recevoir du Pouvoir central des directives (le texte emploie les expressions avis et suggestions pour quel contenu réellement ?) à appliquer comme si l'article 3 de la Constitution n'a point existé. Même si la Conférence des Gouverneurs n'avait pas été prévue par la Constitution, les provinces pouvaient se rencontrer sans la sujexion du pouvoir central comme le font déjà les Assemblées provinciales sur base de l'article 199. En application de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de la République qui fait de notre pays un Etat uni, pareil cadre de concertation est certes d'une importance capitale mais il ne doit pas se transformer en filtre des élans des provinces, ni en entonnoir pour faire passer sans trop de heurts et loin des élus du peuple la volonté du pouvoir central.

Un autre souci surgit à l'examen de l'article 2, al.2 qui dispose : « elle (la Conférence) a pour mission d'émettre des avis et des formuler des suggestions (...) sur la législation à édicter par la République ». L'on sait

que « l'initiative des lois/ou d'édits appartient concurremment au Gouvernement, à chaque député et à chaque sénateur » (art.130 al.1 de la Constitution). La Conférence des Gouverneurs ne pourra par voie de conséquence émettre des avis et formuler des suggestions que sur la législation qui se traduira par des projets de lois et pas des propositions de lois, car les députés provinciaux et nationaux ainsi que les sénateurs ne sont pas représentés dans la Conférence qui n'est en réalité qu'une Conférence des Gouverneurs.

A la fin de chaque session, le rapporteur en fait un compte rendu public. Un rapport ad hoc est adressé aux institutions nationales et provinciales (art.14)

En attendant l'installation effective des provinces prévues à l'article 2 de la Constitution, la Conférence fonctionne avec les Gouverneurs de celles énumérées à l'article 226 de la Constitution et de la Ville de Kinshasa. Lorsqu'une nouvelle province est mise en place, son Gouverneur prend place à la Conférence (art.16)

### **3. Examen de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces**

#### **3.1. Dispositions générales**

Les dispositions générales qui forment le Titre I de cette loi reprennent les dispositions constitutionnelles relatives à la subdivision territoriale et administrative de la République du Congo. C'est ainsi que l'article 3 rappelle que la République Démocratique du Congo est composée de la Ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique. Ces provinces sont : Bas-Uele, Equateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uele, 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 et Tshuapa. Kinshasa, siège des institutions nationales, est la capitale du pays et a le statut de province.

Chaque province est subdivisée en villes et territoires. A l'intérieur de la province, la ville est subdivisée en communes ; la commune en quartiers et/ou groupements incorporés ; le territoire en communes, secteurs et/ou chefferies ; le secteur ou chefferie en groupements ; le groupement en villages (art.4). Toutes les subdivisions ne sont pas nécessairement des entités territoriales décentralisées et l'idéal aurait été de ne même pas en parler à ce niveau. Sont seules entités territoriales décentralisées, celles énumérées dans la Constitution en son article 3 alinéa 2. Elles sont dotées de la personnalité juridique et jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques. Par voie de conséquence, le territoire, le quartier, le groupement et le village sont des entités territoriales déconcentrées dépourvues de la personnalité juridique.

### **3.2. L'organisation et le fonctionnement des entités territoriales décentralisées<sup>6</sup>**

#### **3.2.1. L'organisation et le fonctionnement de la Ville**

La Ville est définie non seulement comme tout chef-lieu de province mais aussi comme toute agglomération d'au moins 100.000 habitants disposant des équipements collectifs et des infrastructures économiques et sociales à laquelle un décret du Premier ministre aura conféré le statut de Ville (art.6). L'article dispose in fine que le décret sera pris sur proposition du Ministre de la République (du Pouvoir central) ayant les affaires intérieures dans ses attributions, après avis conforme de l'Assemblée provinciale.

Elle est administrée par le Collège exécutif urbain, organe exécutif alors que le Conseil urbain est l'organe délibérant (art.7).

#### **1. Le Conseil urbain**

Les attributions du Conseil urbain sont prévues aux articles 11 et 12 de la loi. En effet le Conseil urbain délibère sur les matières d'intérêt urbain (art.11) et la liste de ces matières n'est pas exhaustive. Cela se vérifie par l'adverbe « notamment ». Les Conseillers urbains élisent le Maire et le

---

<sup>6</sup> Il est vivement recommandé de lire la loi pour de plus amples détails car nous nous limitons à ce niveau à l'essentiel.

Maire-adjoint dans les conditions fixées par la loi électorale ; ils approuvent le programme élaboré par le Collège exécutif urbain et adoptent le projet de budget de la ville ; ils donnent, lorsqu'ils en sont requis, avis sur toute matière intéressant la ville (Comp. art.12). Ils statuent par voie de décision. Les décisions du Conseil urbain sont transmises au Gouverneur dans les huit jours francs de leur adoption pour avis. Le Gouverneur dispose d'un délai de quinze jours pour faire connaître son avis. Passé ce délai, l'avis favorable est réputé acquis. En cas d'avis défavorable, celui-ci doit être motivé. Dans ce cas, la décision est renvoyée au Conseil urbain pour une seconde délibération. La décision soumise à une seconde délibération est adoptée, soit sous sa forme initiale, soit après modification des dispositions concernées à la majorité absolue des membres du Conseil urbain. Les décisions sont publiées au Bulletin officiel de la province par les soins du Gouverneur. Information en est donnée au Ministre ayant les affaires intérieures dans ses attributions. Aux termes de l'article 13 de la loi, le Conseil urbain prend des règlements d'administration et de police et en sanctionnent l'irrespect des peines ne dépassant pas sept mois d'emprisonnement et 25.000 Francs congolais d'amende ou d'une de ces peines seulement.

## **2. Le Collège exécutif urbain**

Le Collège exécutif urbain est l'organe de gestion de la Ville et d'exécution des décisions du Conseil urbain (art.28).

### *2a. Composition*

Il est composé du Maire, du Maire-adjoint et de trois Echevins urbains (art.29).

### *2b. Désignation*

Le Maire et le Maire-adjoint sont élus au sein ou en dehors du Conseil urbain dans les conditions fixées par la loi électorale. Ils sont investis par le Ministre ayant les affaires intérieures dans ses attributions dans les quinze jours de la proclamation des résultats. Passé ce délai, l'investiture est acquise de droit (art.30).

Les Echevins urbains sont désignés par le Maire au sein ou en dehors du Conseil urbain en tenant compte des critères de compétence, de crédibilité et de représentativité communautaire. Cette désignation est soumise à l'approbation du Conseil (art.31).

### *2c. Attributions du Maire (art.41)*

En sa qualité d'autorité de la ville, il est le chef du Collège exécutif urbain et à ce titre :

- il assure la responsabilité de la bonne marche de l'administration de sa juridiction ;
- il est officier de police judiciaire à compétence générale ;
- il est officier de l'état civil ;
- il est l'ordonnateur principal du budget de la ville ;
- il représente la ville en justice et vis-à-vis des tiers.

Le Maire statue par voie d'arrêté urbain (art.43).

### *2d. Fin de mandat*

Les fonctions du Maire et du Maire-adjoint prennent fin par décès, démission, empêchement définitif ou incapacité permanente. Une condamnation irrévocable (ayant acquis la force de la chose jugée) à une peine de servitude principale pour infraction intentionnelle entraîne la démission d'office (art.32). Lorsque les fonctions du Maire prennent fin, le Collège exécutif urbain est réputé démissionnaire et il expédie les affaires courantes sous la conduite du Maire-adjoint jusqu'à l'organisation d'un nouveau scrutin par la Commission électorale nationale indépendante conformément à la loi électorale. Si la fin des fonctions concerne le Maire-adjoint, son remplacement est pourvu conformément à la loi électorale. Lorsque le Maire est absent ou empêché, le Maire-adjoint assure son intérim (art.35). Quand le Maire et le Maire-adjoint sont absents ou empêchés, ce sont les Echevins urbains selon leur préséance qui assurent l'intérim. Si un Echevin urbain est absent ou empêché, la suppléance est organisée par le Maire.

Le Maire peut faire l'objet d'une motion de défiance (art.37) ou engager la responsabilité du Collège exécutif sur son programme, sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte. Le Conseil urbain met en cause la responsabilité du Collège exécutif ou d'un de ses membres par le vote d'une motion de censure ou de défiance (art.36).

### **3.2.2. L'organisation et le fonctionnement de la commune**

Aux termes de l'article 46 de la loi sous examen, il faut entendre par commune tout chef-lieu de territoire ou encore toute subdivision de la ville ou toute agglomération ayant une population d'au moins 20.000 habitants à laquelle un décret du Premier ministre aura conféré le statut de commune. Mais les chefs-lieux de secteur ou de chefferie ne peuvent être érigés en commune (art. 46 in fine).

Les organes de la commune sont : le Conseil communal et Conseil exécutif communal (art.47).

#### **1. Le Conseil communal**

Le Conseil communal est l'organe délibérant de la commune. Ses membres sont appelés Conseillers communaux. Ils sont élus dans les conditions que la loi électorale a fixées. Aux termes de l'article 49, les dispositions des articles 9 et 10 de la présente loi relatives au Conseil urbain s'appliquent mutatis mutandis au Conseil communal.

Le Conseil communal délibère sur les matières d'intérêt communal (art.50) dont une liste énonciative dans la loi, allant du plus simple au moins simple, de la gestion des parkings à la planification et à la programmation du développement de la commune.

#### **2. Le Collège exécutif communal**

Le Collège exécutif communal est l'organe de gestion de la commune et d'exécution des décisions du Conseil communal (art.54).

##### *2a. Composition*

Il est composé du Bourgmestre, du Bourgmestre-adjoint et de deux autres membres appelés Echevins communaux (art.55).

### *2b. Désignation*

Le Bourgmestre et le Bourgmestre-adjoint sont élus au sein ou en dehors du Conseil communal dans les conditions fixées par la loi électorale. Ils sont investis par arrêté du Gouverneur de province dans les quinze jours de la proclamation des résultats (art.56). Ensuite il revient au Bourgmestre de désigner les Echevins communaux au sein ou en dehors du Conseil communal en tenant compte des critères de compétence, de crédibilité et de représentativité communautaire (art.57).

### *2c. Attributions du Bourgmestre (art.60)*

En sa qualité d'autorité de la commune, le Bourgmestre est le Chef du Collège exécutif communal. A ce titre :

- Il assure la responsabilité de la bonne marche de l'administration de sa juridiction ;
- Il est officier de police judiciaire à compétence générale ;
- Il est officier de l'état civil ;
- Il est ordonnateur principal du budget de la commune ;
- Il représente la commune en justice vis-à-vis des tiers ;
- Il exécute et fait exécuter les lois, les édits et les règlements nationaux et provinciaux ainsi que les décisions et les règlements urbains et communaux ;
- Il assure le maintien de l'ordre public dans sa juridiction. A cette fin il dispose des unités de la Police nationale y affectées.

Le Bourgmestre statue par voie d'arrêté communal après délibération du Collège exécutif (art.62).

Aux termes de l'article 64 de la loi sous examen, l'Administration communale est constituée des services publics propres à la commune sous la direction du Bourgmestre ainsi que des services publics du pouvoir central y affectés.

Cet article soulève deux problèmes : d'abord, le législateur dispose sans ambiguïté que les services publics propres à la commune sont sous la direction du Bourgmestre, ensuite l'Administration communale dispose aussi des services publics du pouvoir central affectés dans la commune mais sans préciser s'ils sont sous la direction du Bourgmestre.

Certes, il ne découle pas de l'interprétation grammaticale de cette disposition que ces services du pouvoir central affectés dans la commune sont sous la direction du Bourgmestre, mais il convient de s'accorder sur le fait que telle a été la volonté du législateur. Cette concession soulève un troisième problème, fondamental du reste. Il s'agit de la double casquette du Bourgmestre remettant ainsi en cause l'autonomie du Bourgmestre comme autorité élue au sens de l'article 3 de la Constitution. En effet, lorsque le Bourgmestre, autorité d'une entité territoriale décentralisée, gère des compétences qui sont dévolues au pouvoir central comme compétences exclusives, il doit admettre l'obligation qui lui incombe de rendre compte de sa gestion. Ce qui le fragilise car la sanction du pouvoir central en cas de faute de gestion dûment reconnue dans le chef du Bourgmestre peut être négative et remettre en cause son autonomie<sup>7</sup>.

#### *2d. Fin de mandat*

La loi est silencieuse sur la fin du mandat du Bourgmestre. Mais il ne fait l'ombre d'aucun doute que les articles 32 à 35 qui concernent la fin du mandat du Maire sont applicables mutatis mutandis au Bourgmestre.

#### *B.3. L'organisation et le fonctionnement du secteur et de la chefferie*

Alors que la Constitution a bien distingué le secteur de la chefferie (ce que fait par ailleurs l'intitulé du chapitre III de la loi), la loi sous examen parle du secteur **ou** de la chefferie comme s'il s'agissait d'une même entité territoriale décentralisée<sup>8</sup>.

L'article 66 définit le secteur comme un ensemble généralement homogène de communautés traditionnelles indépendantes, organisées sur base de la coutume. Le Chef est élu et il est investi par les pouvoirs publics. Néanmoins, les groupements coutumiers qui composent le secteur conservent leur organisation coutumière dans les limites et conditions prévues par la loi sous examen et la loi sur le statut des chefs coutumiers. La chefferie, quant à elle, est, au sens de l'article 67, un

---

<sup>7</sup> Comparer avec la situation du Gouverneur de Province (article 67 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces)

<sup>8</sup> Lire l'article 65 de la loi sous examen.

ensemble généralement homogène de communautés traditionnelles organisées sur base de la coutume et ayant à sa tête un Chef désigné par la coutume, reconnu et investi par les pouvoirs publics. La chefferie est administrée conformément aux dispositions de la loi sous examen et à la coutume pour autant que celle-ci ne soit contraire ni aux lois, ni aux édits, ni à l'ordre publics et aux bonnes mœurs.

Le Premier ministre fixe par décret pris sur proposition du Ministre de la République en charge des affaires intérieures (décentralisation ?), après avis conforme de l'Assemblée provinciale, les limites du secteur ou (sic) de la chefferie.

Le conseil de secteur ou de chefferie est l'organe délibérant du secteur ou de la chefferie (art. 70). Ses membres sont élus au suffrage direct et secret dans les conditions que fixe la loi électorale et bénéficient d'une indemnité équitable qui leur assure indépendance et dignité.

Le Conseil de secteur **élit** le Chef de secteur et son adjoint ; le Chef de chefferie est **désigné** selon la coutume et il est secondé par trois Echevins de chefferie (art. 74).

Le Collège exécutif du secteur est composé du Chef de secteur, du Chef de secteur adjoint et de deux Echevins désignés par le Chef de secteur ; le Collège exécutif de chefferie est composé du Chef de chefferie et de trois Echevins désignés par lui (art. 79). Les Echevins sont désignés en tenant compte des critères de compétence, de crédibilité et de représentativité communautaire, après approbation du Conseil de secteur ou de chefferie.

Le Chef de secteur est l'autorité du secteur. A ce titre, il s'occupe de la bonne marche de l'Administration de sa juridiction et assure le maintien de l'ordre public dans sa juridiction. Il est officier de police judiciaire à compétence générale, officier de l'état civil, ordonnateur principal du budget du secteur et il représente le secteur en justice et vis-à-vis des tiers (art. 85).

Le Chef de chefferie est l'autorité de la chefferie. Il exerce l'autorité coutumière et définit les orientations relatives à la bonne marche de sa juridiction ; il est officier de police judiciaire à compétence générale, officier de l'état civil et représente la chefferie en justice et vis-à-vis des tiers.

Le premier Echevin assure la responsabilité du bon fonctionnement de l'Administration. Il est responsable devant le Conseil (art. 86) alors que le Chef de chefferie ne répond pas de ses actes devant le Conseil de chefferie et aucun de ses actes ne peut produire d'effet s'il n'est contresigné par un Echevin qui, par cela, s'en rend responsable devant le Conseil de chefferie (art. 82). Le premier Echevin est officier de police judiciaire à compétence générale mais officier de l'état civil par délégation.

Le Chef de secteur ou le Chef de chefferie statue par voie d'arrêté de secteur ou de chefferie après délibération du Collège exécutif de secteur ou de chefferie (art. 89). En cas d'urgence, le Chef de secteur ou de chefferie peut, le Collège exécutif de secteur ou de chefferie entendu, prendre des règlements d'administration et de police et en sanctionner les violations. Le Gouverneur de province et le Ministre ayant les affaires intérieures dans ses attributions en reçoivent ampliation. Ces règlements sont publiés au Bulletin officiel de la province (art. 88)<sup>9</sup>.

### **3.3. Des rapports des entités territoriales décentralisées avec l'Etat et les provinces**

Il sera tour à tour question d'examiner la représentation de l'Etat et de la province et la tutelle des actes des entités territoriales décentralisées.

#### *3.3.1. De la représentation de l'Etat et de la province*

Aux termes de l'article 93, le Maire, le Bourgmestre, le Chef de secteur et le Chef de chefferie sont des autorités exécutives locales et représentant l'Etat et la province dans leurs juridictions respectives. Ils coordonnent et supervisent dans leurs entités respectives, les services qui relèvent de l'autorité du pouvoir central ou de la province (art. 94).

---

<sup>9</sup> En attendant la mise en service du Bulletin officiel de la province, la publication des actes et règlements est valablement accomplie par voie d'affichage, de diffusion par les médias et par internet (art. 124).

### *3.3.2. De la tutelle des actes des entités territoriales décentralisées*

La tutelle sur les actes des entités territoriales décentralisées est exercée par le Gouverneur de province. Il peut déléguer cette compétence à l'Administrateur du territoire (art. 95). Cette tutelle s'exerce par un contrôle à priori et un contrôle à posteriori. L'article 97 énumère les actes soumis à un contrôle à priori alors que tous les autres sont soumis à un contrôle a posteriori. Les actes soumis au contrôle a priori sont transmis au Gouverneur de province avant d'être soumis à délibération et à exécution. L'autorité de tutelle dispose de vingt jours à compter de la réception du projet d'acte concerné pour faire connaître ses avis. Passé ce délai, l'acte est soumis à délibération ou à exécution. En cas de décision négative de l'autorité de tutelle, celle-ci doit être motivée. Elle est susceptible de recours administratif et/ou juridictionnel. Le silence de l'autorité de tutelle endéans trente jours constitue une décision implicite de rejet. Dans ce cas, l'entité territoriale concernée peut former un recours devant la Cour administrative d'appel de son ressort.

En plus de la tutelle, le Gouverneur de province appuie les entités territoriales décentralisées dans la mise en œuvre de leurs compétences décentralisées en disposant des services techniques concernant la planification et l'élaboration des projets, les travaux publics et le développement rural, l'agriculture, la pêche et l'élevage, la santé, l'éducation, l'environnement et les nouvelles sources d'énergie, les finances et le budget, les services démographiques et les statistiques de la population (art. 102). L'autorité locale peut aussi réquisitionner, conformément à la loi, les services des organismes de l'Etat ou de la province pour l'exécution des travaux d'intérêt local (art. 103).

A l'instar de la Conférence des Gouverneurs, le Gouverneur de province organise au moins une fois l'an, une réunion avec les Chefs des exécutifs des entités territoriales décentralisées en vue de leur permettre de se concerter et d'harmoniser leurs points de vue sur les matières relevant de leurs attributions (art. 101).

### 3.4. Des ressources financières

L'article 104 pose le principe que les finances d'une entité territoriale décentralisée sont distinctes de celles de la province. Ceci est une conséquence logique du prescrit de l'article 3 de la Constitution. Elles comprennent les ressources propres, les ressources provenant des recettes à caractère national allouées aux provinces, les ressources de la Caisse nationale de péréquation ainsi que les ressources exceptionnelles. Il revient à l'entité territoriale décentralisée d'établir les mécanismes propres de leur recouvrement (art. 105). Le budget d'une entité territoriale décentralisée est intégré en recettes et en dépenses dans le budget de la province, conformément aux dispositions de la loi financière ; l'inspection générale des finances et la Cour des comptes assurent le contrôle des comptes d'une entité territoriale décentralisée.

#### 3.4.1. Des ressources propres (arts. 108-114)

Elles comprennent l'impôt personnel minimum, les recettes de participation, les taxes et droits locaux. L'impôt personnel minimum est perçu au profit exclusif des communes, des secteurs ou des chefferies. Les recettes de participation comprennent les bénéfices ou les revenus de leur participation en capital dans les entreprises publiques, les sociétés d'économie mixte et les associations momentanément à but économique. Les droits et taxes locaux comprennent notamment les taxes d'intérêt commun, les taxes spécifiques à chaque entité territoriale décentralisée et aux recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la décision relève de chaque entité territoriale décentralisée.

Les taxes d'intérêt commun sont constituées de la taxe spéciale de circulation routière, de la taxe annuelle relative à la délivrance de la patente, les diverses taxes de consommation sur la bière et le tabac, la taxe de superficie sur les concessions forestières, la taxe de superficie des concessions minières, la taxe sur les ventes des matières précieuses de production artisanale et toutes autres taxes instituées par le pouvoir central et revenant en tout et en partie à l'entité territoriale décentralisée en vertu de la loi. La clé de répartition du produit des taxes d'intérêt commun entre les entités territoriales décentralisées est fixée par la législation qui institue lesdites taxes, après avis de la Conférence des gouverneurs de province.

Les taxes spécifiques à chaque entité territoriale décentralisée sont des taxes prélevées sur les matières locales non imposées par le pouvoir central ; elles sont soit rémunératoires, soit fiscales conformément à la législation sur la nomenclature des taxes et droits provinciaux et locaux. La loi fixant la nomenclature des recettes locales détermine les règles de perception des taxes spécifiques, après avis de la Conférence des gouverneurs de province.

Le principe reste qu'une entité territoriale décentralisée perçoit les recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la décision relève de sa compétence.

*3.4.2. Des ressources provenant des recettes à caractère national (arts. 115-116)*

Les entités territoriales décentralisées ont droit à 40% de la part des recettes à caractère national allouées aux provinces. La répartition des ressources entre les entités territoriales décentralisées est fonction des critères de capacité de production, de la superficie et de la population. L'édit en détermine le mécanisme de répartition.

*3.4.3. Des ressources de la Caisse nationale de péréquation (art. 117)*

Une entité territoriale décentralisée peut bénéficier des ressources provenant de la Caisse nationale de péréquation prévues à l'article 181 de la Constitution.

*3.5.4. Des ressources exceptionnelles (arts. 118-119)*

Sous réserve des dispositions de l'article 96 de la loi sous examen relatives à la tutelle sur les actes des autorités administratives décentralisées, une ETD peut recourir aux emprunts intérieurs pour financer ses investissements. Elle peut bénéficier des dons et legs dans les conditions que la loi définit. Leur valeur est inscrite en recette au budget de l'exercice de leur acceptation.

**3.5. Du statut des autorités des entités territoriales décentralisées**

L'article 120 de la loi sous examen institue l'irresponsabilité et l'inviolabilité au bénéfice des Conseillers urbains, communaux, de secteur ou de chefferie, de la même manière que la loi 08/012 l'a institué pour les députés provinciaux.

Le Maire, le Maire adjoint et le Président du Conseil urbain sont en matière pénale, justiciables de la Cour d'Appel. Le Conseiller urbain, le Bourgmestre, le Chef de secteur, le Chef de chefferie et leurs adjoints ainsi que les conseillers communaux, de secteur et de chefferie sont, en matière pénale, justiciables du Tribunal de grande Instance.

#### **4. Examen de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces**

Il sera question d'examiner tour à tour les dispositions générales, les institutions politiques de la province, les rapports entre le Gouvernement central les provinces ainsi que les finances provinciales.

##### **4.1. Dispositions générales**

L'article 1<sup>er</sup> donne le champ d'application de la loi. En effet, conformément à l'article 123, point 1 de la Constitution, cette loi ne peut avoir pour objet que de déterminer les principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces et des entités territoriales décentralisées, de leurs compétences et de leurs ressources.

Notez que l'article 3 de la Constitution, en son alinéa 4, n'évoque que le cas des ETD dont la composition, l'organisation et le fonctionnement ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les provinces seront fixés par une loi organique. C'est celle qui a été examinée supra.

L'article 2 de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces est en substance la reprise de l'article 3 de la Constitution, celui-là même qui affirme que :

- La province est dotée de la personnalité juridique et est gérée par les organes locaux ;
- La province jouit de la libre administration et de l'autonomie de gestion de ses ressources économiques, humaines, financières et techniques ;
- Elle exerce, par ses institutions politiques, les compétences qui lui sont dévolues par la Constitution ;

- Elle coopère avec les autres provinces et le Pouvoir central dans le cadre du fonctionnement régulier des institutions.

Sans préjudice de ce qui vient d'être dit, il découle encore de l'article 2 de la loi que :

- La province n'est ni un Etat fédéré ni une simple collectivité territoriale décentralisée ;
- La province est une division politique et administrative du territoire de la République

Il sied aussi de remarquer que l'article 5 incorpore des entités territoriales déconcentrées comme subdivisions des provinces mais sans personnalité juridique, alors que les autres subdivisions le sont par la volonté du Constituant qui les a dotées de la personnalité juridique.

#### **4.2. Des Institutions politiques de la province**

Aux termes de l'article 6 de la Loi 08/012, la province comprend deux institutions politiques: l'Assemblée provinciale et le Gouvernement provincial<sup>10</sup>.

##### *4.2.1. L'Assemblée provinciale*

L'article 7 retrace les missions de l'Assemblée provinciale qui est l'organe délibérant de la province. Elle légifère par voie d'édit dans le domaine des compétences réservées à la province<sup>11</sup> et contrôle le Gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux<sup>12</sup>.

L'article 8 énumère les mandats incompatibles au mandat du député provincial. Il s'agit de : membre du Gouvernement central ou provincial ; membre d'une institution d'appui à la démocratie ; membre des Forces armées, de la police nationale et des services de sécurité ; magistrat ; agent de carrière des services publics de l'Etat, provinciaux ou locaux ; cadre politico-administratif de la territoriale, à l'exception des Chefs de chefferie et de groupement ; mandataire public actif ; membre des

---

<sup>10</sup> Ceci est une reprise de l'article 195 de la Constitution.

<sup>11</sup> Art. 204 sur les compétences exclusives et art. 203 sur les compétences concurrentes

<sup>12</sup> Art. 197 de la Constitution.

cabinets des autorités politiques ; une autorité politique ou administrative de l'Etat ou de la province ; un employé dans une entreprise publique ou dans une société d'économie mixte ; tout autre mandat électif.

Le mandat de député provincial est aussi incompatible avec l'exercice des fonctions rémunérées conférées par un Etat étranger ou un organisme international.

L'article 9 de la loi sous examen octroie des immunités aux députés provinciaux<sup>13</sup> : aucun député provincial ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé en raison des opinions ou vote émis par lui dans l'exercice de ses fonctions (irresponsabilité) ; les alinéas 2 à 4 garantissent son inviolabilité en ce qu'il ne peut être poursuivi ou arrêté en cours de sessions, sauf en cas de flagrant délit, qu'avec l'autorisation de l'Assemblée provinciale. Cette inviolabilité est aussi garantie en dehors de sessions, sauf en cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

En matière répressive, le député provincial est justiciable de la Cour d'Appel (art. 10) tandis que le Président, lui, est justiciable de la Cour de cassation conformément à l'article 153 alinéa 3 de la Constitution.

---

<sup>13</sup> Avant la promulgation de la loi 08/012, on a noté deux tendances opposées sur la question des immunités des députés provinciaux : la première tendance, les radicaux, affirmaient que la constitution n'a pas voulu faire bénéficier les députés provinciaux des immunités. Aussi n'a-t-elle pas repris l'article 107 sur les immunités applicable aux parlementaires à l'article 197 qui reprend les dispositions des articles qui sont applicables, mutatis mutandis, aux Assemblées provinciales. La deuxième tendance, représentée par les modérés, considère que l'ouverture laissée par l'article 197 in fine « sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution » permet de faire un rapprochement entre les articles 107, 109 et 197 pour considérer que l'article 109 qui est repris à l'article 197 in fine fait allusion en son dernier alinéa aux « autres droits des Parlementaires ». Or les immunités peuvent être classées parmi les autres droits des parlementaires, du moins ils sont liés à la fonction de parlementaires. Et il ne fait l'ombre d'aucun doute que les députés provinciaux sont aussi des parlementaires. L'intérêt de cette controverse est d'aboutir à la conclusion que les députés provinciaux ont aussi des immunités garanties dans la Constitution. Mais comme dans un cas, ces immunités sont garanties *claro texto* et que dans un autre, elles le sont sur fond d'une herméneutique légistique que nous défendons, autant considérer que la loi 08/012 a bien fait de prévoir les immunités des députés provinciaux « oubliées » par la Constitution et par cela seul, crée des « immunités à deux vitesses ». Ce qui importe, c'est l'effet que cela fait.

Aux termes de l'article 12 de la loi, les députés ont le droit de circuler sans restriction ni entrave à l'intérieur du territoire national et d'en sortir. Mais ils ne peuvent engager la République ou la province qu'avec mandat exprès du Gouvernement central ou provincial, selon le cas.

L'article 13 énumère les causes de fin de mandat. Il s'agit des faits suivants : expiration de la législature, décès, démission, empêchement définitif, incapacité permanente, absence non justifiée et non autorisée à plus d'un quart des séances d'une session, exclusion prévue par la loi électorale, acceptation d'une fonction incompatible avec son mandat (art. 8), condamnation irrévocable à une peine de servitude pénale principale pour infraction intentionnelle.

Toute cause d'inéligibilité à la date des élections constatée ultérieurement par l'autorité judiciaire compétente entraîne la perte du mandat de député provincial. Tout député qui quitte délibérément son parti politique durant la législature est réputé renoncer à son mandat obtenu dans le cadre dudit parti politique.

Les articles 14 à 18 retracent le fonctionnement de l'Assemblée provinciale. Il convient de noter que l'Assemblée provinciale adopte son Règlement intérieur qui doit être publié au Journal officiel (art 14) ; elle tient de plein droit chaque année deux sessions ordinaires : la première s'ouvre le 15 janvier et se clôture le 15 avril et la deuxième s'ouvre le 15 juillet pour se clôturer le 15 octobre. Cette dernière est principalement consacrée à l'examen du budget qui doit être transmis au Gouvernement central par le Gouvernement provincial au plus tard le 31 août (art.16). Si la session ordinaire dure trois mois, celle extraordinaire ne peut dépasser trente jours (art.17).

Il faut enfin remarquer la dissolution de l'Assemblée provinciale en cas de crise institutionnelle persistante (art. 19 Loi 08/012) et l'entérinement de celle-là après le constat de celle-ci par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, ponctué par l'Ordonnance du Président de la République contresignée par le Premier Ministre pour en prendre acte (art. 20).

Cet article est non sans poser des problèmes juridiques :

- La dissolution, compétence majeure, **n'a pas été prévue par la Constitution**
- Les articles 101 à 103 + 104 à 106 n'ouvrent pas matière à un constat de crise persistante dans le chef de l'Assemblée nationale et du Sénat par le canal de leurs présidents respectifs.
- Les articles 69 à 89+ 96 à 99 ne font aucunement allusion à pareille compétence dévolue au Président de la République, de constater la dissolution.

#### *4.2.2. Le Gouvernement provincial*

L'article 22 dit du Gouvernement provincial qu'il est l'organe exécutif de la province. Il est composé du Gouverneur, d'un Vice-gouverneur et des ministres (au maximum 10), tous justiciables de la Cour de cassation (art. 26). L'organisation et le fonctionnement du Gouvernement provincial ainsi que la répartition des compétences entre les ministres provinciaux sont fixés par arrêté du Gouverneur délibéré en Conseil des ministres (art. 27). Le ministre provincial est responsable de son département ministériel et il exerce le pouvoir réglementaire dans son secteur par voie d'arrêté. Cette mesure réglementaire est aussi délibérée en Conseil des ministres (art. 29).

En sa qualité de chef de l'exécutif provincial, le Gouverneur de province dispose de l'Administration publique en province. Tous les services publics provinciaux et **nationaux** en province sont placés sous son autorité (art. 28). Cette disposition viole sinon est en contradiction avec le prescrit de l'article 3 de la Constitution (en combinaison avec l'article 2 de la présente loi) qui institue l'autonomie de la province. En plaçant les services nationaux en province (services déconcentrés) sous l'autorité du Gouverneur de province, celui-ci se rend redevable (accountable) devant le Pouvoir central qui peut le sanctionner. Or telle n'est ni la lettre ni l'esprit de la Constitution dans un système de régionalisme constitutionnel.

L'article 32 qui procède à la répartition des compétences entre le Pouvoir central et la province reprend les principes posés par les articles 202, 203 et 204 de la Constitution. Les articles 35 et 36 énumèrent les matières qui sont du domaine de l'édit (loi provinciale) alors que l'article 37 pose le

principe que les matières reprises aux dispositions des articles 203 et 204 autres que celles énumérées aux articles 35 et 36 de la loi sous examen ont un caractère réglementaire.

L'initiative des édits appartient concurremment au Gouvernement provincial et à chaque député provincial. Les projets d'édits adoptés par le Gouvernement en conseil des ministres sont déposés sur le Bureau de l'Assemblée provinciale. Les propositions d'édits sont, avant délibération et adoption, notifiées pour information au Gouvernement qui adresse dans les quinze jours de leur réception ses observations au bureau de l'Assemblée provinciale. Passé ce délai, ces propositions d'édits sont mises à délibération (art. 33).

#### **4.3. Des rapports entre l'Etat et les provinces**

##### *4.3.1. Collaboration entre le parlement et l'Assemblée provinciale*

L'Assemblée provinciale participe à la constitution du Parlement par l'élection des sénateurs (art. 60).

L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent dépêcher une délégation des parlementaires pour une mission ponctuelle dans une province (art. 61)

Dans sa mission constitutionnelle de représentation des provinces, le Sénat peut à tout moment consulter les Présidents des Assemblées provinciales.

L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent, par une loi, habiliter une Assemblée provinciale à prendre des édits sur des matières de la compétence exclusive du pouvoir central et vice versa.

##### *4.3.2. Mission de représentation de l'Etat en province*

Aux termes de l'article 63, le Gouverneur de province représente le Gouvernement central en province. Dans ce cadre, il assure la sauvegarde de l'intérêt national, le respect des lois et règlements de la République et veille à la sécurité et à l'ordre public dans la province. Dans l'exercice de sa mission de représentation du gouvernement central et de coordination des services publics déconcentrés en province, le Gouverneur de province répond de ses actes devant le Gouvernement central (art. 65).

### **Conséquences :**

1. Le Gouverneur relève ainsi du pouvoir hiérarchique ( !) du Ministre ayant l'Intérieur, la Décentralisation et la Sécurité dans ses attributions (ou de celui ayant la décentralisation dans ses attributions) ;
2. Le pouvoir central peut, en cas de nécessité, réformer ou se substituer au pouvoir du Gouverneur de province (art. 66) ;
3. En cas de fautes graves dans l'exercice des missions déconcentrées, le pouvoir central dispose de trois options : saisir l'Assemblée provinciale pour une mise en œuvre d'une motion de censure ; en matière pénale, déférer le Gouverneur devant la Cour de cassation ; déférer ses actes administratifs devant la Cour administrative d'Appel (Art. 67) ;
4. Régime d'autorisation préalable du Gouvernement central pour déplacements officiels à l'Etranger, pour engager la République du Gouverneur et des membres du Gouvernement provincial (Art. 70).

#### *4.3.3. Contrôle juridictionnel des actes de la province*

Aux termes de l'article 72, la Cour constitutionnelle connaît des conflits de compétence entre l'Etat et les provinces. Dans le cas malheureux devenu célèbre de l'arrêté du Gouverneur du Bas-Congo sur les nouvelles taxes, le Conseil des Ministres du Pouvoir central n'avait pas compétence de suspendre les effets dudit arrêté. En ce faisant, il se comportait comme juge et partie ! Il devait plutôt se référer à la Cour constitutionnelle. La Cour connaît également de la constitutionnalité des édits (art. 73).

L'article 74 évoque la compétence de la Cour administrative d'Appel pour connaître des recours en annulation pour violation de la loi, des édits et des règlements nationaux formés contre les actes ou décisions des autorités provinciales ou locales et les organismes décentralisés placés sous la tutelle de ces autorités.

#### **4.4. Des finances provinciales**

L'article 43 de la loi 08/012 reprend le principe posé par l'article 171 de la Constitution, à savoir les finances du pouvoir central et celles des provinces sont distinctes.

Les ressources propres des provinces comprennent les impôts, les taxes et les droits provinciaux ainsi que les recettes de participation (Art. 48). Les taxes spécifiques à chaque province sont prélevées sur les matières locales non imposées par le pouvoir central (Art. 51). Les règles de leur perception sont fixées, après avis de la Conférence des Gouverneurs, par la loi fixant la nomenclature des recettes locales (Art. 51, al. 2).

L'article 54 renvoie aux dispositions de l'article 175 de la Constitution qui prévoit la retenue à la source de 40% des recettes à caractère national en faveur des provinces, et donc un mécanisme de répartition automatique 60% et 40% des recettes entre le pouvoir central et les provinces. Ce mécanisme est assuré par la Banque centrale dans son rôle de caissier de l'Etat conformément à la loi financière.

Aux termes de la présente loi, sont à caractère national :

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

La province peut bénéficier des ressources provenant de la Caisse nationale de péréquation prévue à l'article 181 de la Constitution (art. 57). Elle peut autant bénéficier des ressources exceptionnelles (emprunts intérieurs pour financer les investissements de la province, emprunts extérieurs contractés par l'Etat pour besoins de la province, dons et legs).

## **Conclusion**

Au terme de l'examen de trois lois sur la décentralisation qui sont déjà promulguées, nous n'avons aucunement l'ambition d'avoir tout dit, mais notre souci était de donner les grandes lignes de ces instruments juridiques importants qui relayent en partie la Constitution de la 3<sup>ème</sup> République en la matière. Aussi conseillons-nous d'avoir présent à l'esprit le reflexe de se référer toujours au texte de loi.

Les trois lois examinées ci haut mettent en œuvre les dispositions constitutionnelles relatives à la nouvelle décentralisation de la République démocratique du Congo. Pour qu'elles ne restent pas lettre morte et la décentralisation une véritable escroquerie politique, il sied que tous les acteurs concernés par la concrétisation de cette nouvelle option prise après référendum du peuple, s'impliquent pour rendre plus effectives les compétences dévolues aux provinces et moins aléatoires les ressources dont les provinces ont besoin pour couvrir les différentes charges que leur impose la nouvelle répartition des articles 202, 203 et 204 de la Constitution. Ne dit on pas qu'il n'y a pas de décentralisation sans transfert des compétences (charges) et des ressources y relatives ?

Une prise de conscience voire une révolution mentale doit autant caractériser toute la population congolaise vis-à-vis des options levées dans le cadre de la gestion de la chose publique congolaise. Elle doit, toutes appartennances politiques confondues, revendiquer par le biais légal les droits qui sont les siens et qui lui sont soit confisqués soit détournés à d'autres fins. La survie de la Nation en dépend.



## **Chapitre IV**

### **LE REGIONALISME CONGOLAIS**

Bob KABAMBA<sup>14</sup>

#### **Introduction**

La République démocratique du Congo comme une partie des pays africains, a choisi la voie de la décentralisation pour assurer un développement à partir de la base. A la lecture du texte constitutionnel, deux formes d'Etat se superposent. D'une part, la Constitution institue une forme de régionalisme constitutionnel voire même un fédéralisme qui ne dit pas son nom, lorsque l'on analyse les rapports entre l'Etat central et les Provinces. D'autre part, elle prévoit des entités décentralisées que sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Celles-ci sont dotées de la personnalité juridique et jouissent d'une autonomie renforcée concernant notamment la gestion de leurs ressources.

Cette régionalisation constitutionnelle de l'Etat congolais s'accompagne d'une répartition des recettes nationales à raison de 60% pour le pouvoir central et de 40% pour les Provinces. Ces dernières pourront retenir à la source leur quote-part. Le principe de prélèvement à la source permettra aux provinces de disposer des ressources dans les meilleurs délais et à l'Etat central d'exercer un véritable pouvoir de contrôle pour s'assurer d'une juste répartition des recettes puisque le pouvoir de prélever l'impôt reste national.

Il est à craindre la répartition des recettes ne crée de grandes disparités entre les Provinces. La caisse nationale de péréquation, prévue par la Constitution, ne réussira pas à corriger les écarts de développement entre les Provinces.

---

15 Prof.Dr. Bob KABAMBA, Dr. en Sciences Politiques, Professeur à l'Université de Liège et Chercheur associé au Centre de Recherche en Droit Constitutionnel de l'Université de Kinshasa.

La répartition des compétences se présente sous forme d'une énumération de compétences qui sont dévolues exclusivement soit au pouvoir central, soit aux provinces. Le même texte constitutionnel prévoit également des compétences concurrentes du pouvoir central et des provinces.

L'énumération détaillée des compétences pourra poser problème à l'avenir quant aux définitions précises et à leur contenu spécifique, notamment dans les domaines où l'évolution est continue, par exemple les télécommunications. Les dispositions constitutionnelles posent en principe qu'une assemblée provinciale ne peut empiéter sur les compétences centrales, ni l'Assemblée nationale ou le Sénat sur les compétences provinciales. Cependant, une délégation de pouvoir de l'Assemblée nationale ou du Sénat vers les provinces ou d'une assemblée provinciale vers le pouvoir central peut être opérée et elle est valable jusqu'à révocation de cette délégation par le pouvoir cédant. Les règles adoptées en fonction de cette délégation restant d'application jusqu'à ce que des nouvelles règles aient été adoptées. En ce qui concerne les compétences concurrentes, la législation nationale prime sur la législation provinciale et toute loi provinciale incompatible avec les lois et règlements nationaux est nulle et abrogée de plein droit, dans la mesure où il y a incompatibilité.

La présente contribution vise à clarifier les rapports entre l'Etat central et les Provinces non seulement en ce qui concerne les compétences, mais aussi la gestion de leurs rapports avec les entités territoriales décentralisées (ETD).

## **1. Compétences et rôles de l'Etat central et des Provinces**

Dans cette première partie, il est essentiellement question d'analyser et de clarifier les relations entre l'Etat, les Provinces et les entités territoriales décentralisées en se focalisant sur les principes de partage des compétences et des ressources. Pour ce faire, un examen des rapports verticaux et horizontaux entre l'Etat central et les Provinces est indispensable.

### **1.1. Partage des compétences et ressources entre l'État et les Provinces**

Comme déjà évoqué plus haut, le partage des compétences et des ressources entre l'Etat central et les Provinces est bien défini dans la Constitution du 18 février 2006.

- *Les compétences exclusives du pouvoir central et des Provinces*<sup>15</sup>

Dans le cadre de leurs compétences exclusives, les deux niveaux de pouvoir ont leurs prérogatives bien définies. Pour ce faire, aucun niveau ne peut interférer dans le fonctionnement de l'autre, mais, tout en maintenant la collaboration entre elles.

Par ailleurs, toute révision constitutionnelle ayant pour objet ou pour effet de réduire les prérogatives de provinces est interdite. Ce qui confirme la forme régionale voire fédérale de l'Etat congolais.

Ainsi, donc, nous sommes face à un régionalisme qui suppose que les provinces ont la libre disposition pour la solution des problèmes qui se posent à elles dans le cadre de leurs compétences. Ainsi, chaque Province trouvera des solutions spécifiques à ses problèmes. Ce qui peut supposer que les mêmes problèmes qui se posent aux provinces pourraient être solutionnés de manière différenciée.

Néanmoins, pour qu'il y ait véritablement régionalisme, il faut la conjonction simultanée de trois éléments.

- Un transfert des compétences : les articles 203 et 204 de la Constitution garantissent ce transfert de compétences (exclusives et partagées)
- L'élection au suffrage direct d'une assemblée : Les députés provinciaux sont élus au suffrage universel direct tel que spécifié par l'article 197 de la Constitution et par les dispositions du chapitre III de la loi du 9 mars 2006 portant organisation des élections

---

<sup>15</sup> Art. 201, 202 et art. 204 de la Constitution du 18 février 2006

présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales. Ces dispositions précisent que les députés provinciaux sont élus au suffrage universel direct et au scrutin parallèle. Ce scrutin combine deux scrutins majoritaire et proportionnel, en fonction de la taille de la circonscription: scrutin majoritaire relatif dans les circonscriptions à un siège; scrutin proportionnel de listes ouvertes, qui comprennent un nombre de candidats inférieur ou égal à celui des sièges à pourvoir dans la circonscription, avec l'application de la règle du plus fort reste dans les circonscriptions à plus d'un siège.

- Attribution de ressources publiques à un exécutif responsable devant cette assemblée : Le contrôle du Gouvernement provincial est exercé par les députés provinciaux. Les membres de l'Assemblée provinciale peuvent le sanctionner collectivement par l'adoption d'une motion de censure. Ils peuvent en outre mettre en cause la responsabilité individuelle des membres du Gouvernement provincial par une motion de défiance (art. 175 et 198 dernier alinéa de la Constitution)

L'article 206 de la Constitution confirme cette forme de régionalisme et le caractère unitaire du régime puisque les gouvernements provinciaux exécutent, par l'intermédiaire de leurs services, les lois et les règlements nationaux.

C'est dans ce cadre que le Gouverneur de Province représente le gouvernement central en Province. Par ailleurs, il assure la sauvegarde de l'intérêt national, le respect des lois et règlements de la République et veille à la sécurité et l'ordre public dans la Province.<sup>16</sup> Il coordonne aussi tous les services publics déconcentrés. Ses décisions sont soumises à la tutelle du Gouvernement central. Il s'agit d'une tutelle d'annulation, de réforme ou de substitution.

---

<sup>16</sup> Article 63 de la loi sur les principes fondamentaux de la libre administration des Provinces, Kinshasa, le 31 juillet 2008.

- *Le partage des recettes et l'autonomie budgétaire des Provinces (art. 171 et art. 175)*

Des dispositions constitutionnelles garantissent l'autonomie financière des Provinces. L'article 171 stipule clairement que « *Les finances du pouvoir central et celles des provinces sont distinctes* ». Ainsi, les Provinces fonctionnent sur la base d'un budget qui leur est propre et non intégré dans le cadre du budget de l'État central. Néanmoins, la loi de programmation budgétaire doit intégrer les budgets des Provinces comme le stipule l'article 175 alinéa 1 de la Constitution.

Les Provinces élaborent et gèrent librement leur budget selon leurs priorités. Toutefois, cette autonomie s'exerce dans le cadre des compétences fixées par la Constitution soit les compétences exclusives ou concurrentes.

Par ailleurs, il est institué à l'article 175 de la Constitution un principe de partage des recettes entre l'État et les provinces. Ainsi, l'article 175 précise que : « *La part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40%. Elle est retenue à la source* ».

La Constitution établit donc le principe de péréquation quant à la distribution des recettes à caractère national entre l'État et les Provinces. Cet article prévoit de plus que la part des recettes à être reversée aux Provinces sera retenue à la source. Cette disposition garantit donc que le budget des Provinces sera alimenté au fur et à mesure de l'entrée des recettes nationales.

Des mécanismes de mise en application de ces dispositions doivent encore être définis. L'épineuse question de savoir ce que représentent les recettes nationales est clarifié par la loi du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces et spécifiquement à son article 55. Sont à caractère national, les recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation, les recettes de douanes et accises, les recettes provenant des impôts recouvrés sur les grandes entreprises, des producteurs pétroliers ainsi que les autres impôts pouvant être perçus à leur lieu de réalisation. Néanmoins plusieurs questions restent en suspens notamment, des recettes peuvent être perçues ailleurs que sur le lieu de production ou de consommation des produits. Un des exemples les plus illustratifs est le port de Matadi où l'on

perçoit des recettes des produits importés ou exportés qui ne sont pas consommés dans la Province du Bas-Congo. Des infrastructures financées par l'Etat central participeront à l'augmentation des recettes dans certaines provinces alors que toutes les provinces ont contribué à leur construction. De ce fait, comment se repartiront les recettes tirées de ces infrastructures ?

- *Les compétences concurrentes (art. 203)*

La Constitution institue un principe de primauté, en matière de compétences concurrentes, la législation nationale prime sur la législation provinciale et tout édit provincial incompatible avec les lois et règlements nationaux est nulle et abrogée de plein droit, dans la mesure où il y a incompatibilité. C'est à la Cour Constitutionnelle qu'il appartient d'établir le caractère « incompatible » d'un édit en regard des lois et règlements nationaux. La jurisprudence de cette Cour devra également être établie en ce qui concerne la primauté de la législation nationale sur la législation provinciale.

Par ailleurs, certaines des compétences énoncées ont un caractère vague et pourront certainement engendrer une certaine confusion dans leur exercice. On pense ici entre autres aux dispositions référant aux « *droits civils et coutumiers* » ou celle portant sur « *la protection des groupes des personnes vulnérables* ». Ces imprécisions sur les compétences risqueront de constituer l'essentiel du travail de la Cour constitutionnelle.

Enfin, la Constitution ne se prononce pas sur « *le pouvoir résiduaire* ». Puisqu'il est peu probable que les trois listes de compétences comprennent toutes les matières, la question devra être résolue par la Cour constitutionnelle laquelle tiendra compte du fait que « les prérogatives des provinces » ne peuvent en aucun cas être réduites.

## **1.2. Rapports verticaux entre l'Etat central et les Provinces**

La Constitution fixe, de manière claire, les rapports formels et verticaux entre d'une part, les institutions nationales que sont l'Assemblée Nationale et le Sénat et d'autres parts, les Provinces.

- *Les attributions et rôles du Sénat*<sup>17</sup>

Les dispositions constitutionnelles posent en principe qu'une assemblée provinciale ne peut empiéter sur les compétences exclusives du pouvoir central ou le Sénat sur les compétences provinciales. Cependant, une délégation de pouvoir du Sénat vers les provinces ou d'une assemblée provinciale vers le pouvoir central peut être opérée et elle est valable jusqu'à révocation de cette délégation par le pouvoir cédant. Les règles adoptées en fonction de cette délégation restant d'application jusqu'à ce que des nouvelles règles aient été adoptées.

Selon la loi sur les principes fondamentaux de la libre administration des Provinces du 31 juillet 2008, le Sénat de par sa mission constitutionnelle de représentant des Provinces, elle peut consulter les Présidents d'Assemblées provinciales.

- *Les attributions et rôles de l'Assemblée Nationale*<sup>18</sup>

Les dispositions constitutionnelles posent en principe qu'une assemblée provinciale ne peut empiéter sur les compétences exclusives centrales ou l'Assemblée nationale sur les compétences provinciales. Cependant, une délégation de pouvoir de l'Assemblée nationale ou du Sénat vers les provinces ou d'une assemblée provinciale vers le pouvoir central peut être opérée et elle est valable jusqu'à révocation de cette délégation par le pouvoir cédant. Les règles adoptées en fonction de cette délégation restant d'application jusqu'à ce que des nouvelles règles aient été adoptées.

L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent dépêcher en province une délégation des parlementaires pour une mission ponctuelle.

- *La Cour Constitutionnelle*

En matière de conflits de compétences, la Constitution établit-elle à l'article 161 que la Cour Constitutionnelle a autorité de les régler. Elle connaît des conflits de compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir

---

<sup>17</sup> Art. 205 de la Constitution

<sup>18</sup> Art. 205 de la Constitution

législatif ainsi qu'entre l'État et les Provinces. Le Constituant a voulu que la Cour constitutionnelle fasse respecter l'équilibre, d'une part, entre Parlement et Gouvernement, et, d'autre part, entre l'Etat et les collectivités composantes.

- *La Cour des Comptes*

La Cour des comptes contrôle dans les conditions fixées par la loi, la gestion des finances de l'État, des biens publics ainsi que les comptes des provinces, des entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes publics. Elle relève de l'Assemblée nationale et sa composition, son organisation et son fonctionnement seront fixés par une loi organique.

- *La Caisse Nationale de Péréquation*

La Constitution prévoit à l'article 181 la mise en place d'une Caisse Nationale de Péréquation. Cette Caisse aura pour mission de financer des projets et programmes d'investissement public, en vue d'assurer la solidarité nationale et de corriger le déséquilibre de développement entre les Provinces et entre les autres entités territoriales décentralisées. Cette Caisse sera alimentée à chaque année à la hauteur de 10% des recettes annuelles de l'État sur la part dévolue à l'État central.

### **1.3. Rapports horizontaux entre l'Etat central et les provinces**

Outre les rapports verticaux, on a aussi des rapports horizontaux entre l'Etat central et les provinces.

- *La Conférence des Gouverneurs*

La Constitution institue une conférence des Gouverneurs de province qui a pour mission d'émettre des avis et de formuler des suggestions sur la politique à mener et sur la législation à édicter par la République. La conférence des Gouverneurs de province est composée, outre les Gouverneurs de Province, du Président de la République, du Premier ministre et du ministre de l'intérieur. Tout autre membre du Gouvernement peut y être invité.

Il s'agit d'un organe de concertation et d'harmonisation entre le pouvoir exécutif central et les Gouverneurs de Province.

## 2. Entités territoriales décentralisées

La décentralisation se définit comme processus politico-institutionnel de *transfert de pouvoirs entre deux personnes morales distinctes* entre un gouvernement central des collectivités territoriales dans un système étatique.

D'autres auteurs conçoivent la décentralisation comme une approche organisationnelle visant *le transfert du processus de prise de décision le plus près possible du niveau de service ou d'action*. Selon cette vision la décentralisation devient un processus s'appliquant aussi bien à un système politique qu'à toute autre organisation et qui vise la délégation de la prise de décision du centre vers la périphérie. Dans un système décentralisé, les paliers supérieurs de décision délèguent aux paliers inférieurs, généralement le palier le plus bas, les responsabilité et moyens du processus de prise de décision. La différence avec la déconcentration est manifeste : celle-ci répartit les pouvoirs de décision entre les divers agents d'une seule et même personne publique tandis que la décentralisation implique la création de personnes publiques distinctes.

### 2.1. Les entités territoriales décentralisées selon la Constitution

Les entités territoriales décentralisées (ETD) sont le premier échelon de la démocratie politique en République démocratique du Congo. L'article 3 de la Constitution de la République Démocratique du Congo promulguée le 18 février 2006 indique que

« *Les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux.*

*Ces entités territoriales décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie.*

*Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques.*

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

Les ETD sont dotées de la personnalité juridique. Il ne s'agit nullement d'une forme d'organisation administrative qui consiste à concentrer la puissance publique entre les mains du pouvoir central et à faire assumer par celui-ci la gestion des services publics par le biais d'agents hiérarchisés travaillant sous l'autorité directe du gouvernement et en liaison directe avec lui, sans pouvoir de gestion autonome. Il ne s'agit pas, non plus, d'une centralisation de la puissance publique car il n'y a pas d'unicité de la personnalité juridique. La décentralisation telle que définie par la Constitution, implique la création de personnes publiques distinctes.

Mais, le régime applicable aux ETD est différent de celui des Provinces. Par exemple, les ETD n'ont pas d'obligation constitutionnelle de présenter leur budget par une décision des organes délibérants.

- *L'autonomie financière et de gestion des entités territoriales décentralisées<sup>19</sup>*

Les entités territoriales décentralisées jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques. Cette autonomie consolidée dans la Constitution signifie que le pouvoir de décision des intérêts locaux est confié à des autorités locales qui ne sont pas soumises à un contrôle hiérarchique mais à un contrôle de tutelle.

Cette autonomie est limitée dans la sphère de leur territoire.

## 2.2. Attributions des ETD

Les attributions des ETD telles que définies dans la loi organique portant composition, organisation et fonctionnement des ETD sont très larges. Elles concernent les affaires d'*«intérêt soit urbain, soit communal, soit local»*, c'est-à-dire des besoins collectifs des habitants. C'est aussi l'acte ou le service public qui intéresse la collectivité des habitants d'un territoire donné. Théoriquement une entité territoriale décentralisée peut s'attribuer tout ce qui ne lui est pas interdit. Elle est bien sûr contrôlée

---

<sup>19</sup> Art 175 de la Constitution du 18 février 2006.

par les autorités au-dessus d'elle, c'est-à-dire la Province et l'État central. Les affaires d'intérêts locaux relèvent du concept de décentralisation territoriale.

Outre les matières d'intérêts locaux, les ETD s'occupent également des matières qui leur sont soumises par l'autorité supérieure soit l'État central, soit la Province. Ce sont des matières que le pouvoir central ou la province laissent aux ETD de régler tout en fixant les règles qui limitent les attributions.

Le Maire, le bourgmestre, le Chef de secteur ou de Chefferie sont sur leur territoire respectif, le représentant de l'État Central en ce qui concerne les matières qui ressortent de l'État central. Ils sont *aussi* le représentant des autorités provinciales dans les compétences qui leur sont attribuées.

### **2.3. Mode de fonctionnement des ETD**

Il s'agit ici de dresser un diagnostic rapide du mode de fonctionnement des ETD tel que prévu par la loi organique du 10 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.

- *Les organes délibérants*

Il s'agit du conseil urbain, le Conseil municipal, le Conseil de secteur et le Conseil de collectivité. Ils sont composés d'élus locaux. Leurs élections sont régies par les dispositions de la loi électorale définies aux sections III, IV, V, VI, VII et VIII du chapitre 3.

En vertu de la loi, les réunions sont convoquées par le chef de l'exécutif ou à la demande de la moitié des membres de l'organe délibérant et ont lieu sur leurs territoires respectifs. Les séances des organes délibérants sont obligatoirement publiques lorsque les délibérations traitent des taxes, comptes, emprunts et taxes.

Les organes délibérants ne peuvent prendre de délibération si la majorité de leurs membres en fonction ne soient présents. Majorité : il faut plus de la moitié des membres en fonction c'est-à-dire la moitié de ce chiffre plus un si ce chiffre est pair ou plus un demi s'il est impair.

Le fonctionnement des organes délibérants est réglementé par loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008. Outre, les dispositions de la loi, un règlement d'ordre intérieur devra comprendre des mesures complémentaires relatives au fonctionnement des organes délibérants. Ces mesures peuvent concerner l'obtention des copies d'actes et pièces relatifs à l'administration des ETD, les questions écrites et orales, les modes de publication de l'ordre du jour des organes délibérants, la composition et fonctionnement des commissions, les modes de vote.

- *L'exécutif des ETD*

L'exécutif des ETD est assuré par le Maire secondé par le maire-adjoint et de trois échevins urbains, le Bourgmestre assisté par le bourgmestre-adjoint et deux échevins communaux, le chef de secteur assisté par le chef de secteur-adjoint et de deux échevins, Chef de chefferie et de trois échevins. Ceux-ci sont élus par les organes délibérants des ETD. Ils sont les premiers personnages des ETD. C'est à eux que l'on s'adresse. Ils conduisent la politique générale. Ils assurent la gestion quotidienne et publication des décisions, des règlements. Il authentifie les actes administratifs. Il les motive et en informe la population par la publication. Le fonctionnement de l'exécutif est réglementé par loi organique. Outre, les dispositions de la loi, un règlement d'ordre intérieur devra comprendre des mesures complémentaires relatives.

- *La population*

Le citoyen peut participer à la vie locale. Outre, son droit d'électeur et d'éligibilité, Parfois, le citoyen pourrait être consulté avant la prise de décision. Les citoyens ont le droit d'adresser aux autorités des ETD des pétitions, peuvent participer à des organes consultatifs, adresser des questions aux membres des organes délibérants, participer aux enquêtes publiques.

### **3. Des mécanismes de contrôle et de tutelle**

Dans le cadre de la décentralisation, il est toujours indispensable de prévoir des mécanismes de contrôle et de tutelle. Les mécanismes de contrôle et de tutelle sont un ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi ou en vertu de celle-ci à une autorité supérieure afin d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général contre l'inertie, les

excès et les empiétements des entités décentralisées. La tutelle se définit aussi comme un ensemble des pouvoirs limités accordés, soit par la loi ou en vertu de la loi, à des autorités administratives représentant de l'État aux fins d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général contre l'inertie préjudiciable, les excès et les empiètements des agents décentralisés.

Les pouvoirs des autorités de tutelle sont nécessairement limités. Le recours à la décentralisation serait en effet inutile si le pouvoir central pouvait s'immiscer dans la gestion des entités territoriales décentralisées ou substituer ses propres décisions à celles des autorités décentralisées. Les pouvoirs de contrôle et de tutelle n'existent que dans les cas expressément prévus par la loi et les dispositions qui les établissent sont de stricte interprétation.

L'autonomie des organes décentralisés constitue donc la règle tandis que les contrôles apparaissent comme l'exception.

La tutelle a pour objectif le respect de la légalité ainsi que la protection de l'intérêt général. L'autorité de tutelle ne peut dès lors intervenir que si l'autorité décentralisée lèse un intérêt public supérieur. C'est l'autorité de tutelle qui apprécie ce qui est conforme à l'intérêt général mais cette appréciation peut être soumise au contrôle des juridictions.

L'organisation de la tutelle relève du pouvoir central et est prévue dans la loi du 07 octobre 2008.

### **3.1. Les mécanismes de tutelle**

Au vu de l'architecture institutionnelle congolaise, les mécanismes de contrôle suivants sont proposés par la loi organique portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées. La tutelle a donc pour objectif de vérifier le respect de la légalité ainsi que la protection de l'intérêt général.

L'autorité de tutelle apprécie discrétionnairement l'opportunité de mettre en œuvre son pouvoir d'annulation. Le fait de s'abstenir ou de refuser de l'utiliser ne peut faire l'objet d'un recours juridictionnel. Il serait en effet matériellement impossible à l'autorité de tutelle de contrôler systématiquement la légalité et la conformité à l'intérêt général de toutes

les décisions administratives des autorités décentralisées. Le délai d'introduction du recours devant les juridictions administratives est interrompu si l'autorité de tutelle manifeste sa volonté d'exercer son pouvoir d'annulation : c'est à l'expiration du délai par lequel l'annulation peut être prononcée que la décision sera définitive. Néanmoins, il est en effet de laisser à l'administration la possibilité de régler elle-même ses litiges afin que le recours aux juridictions administratives reste exceptionnel.

Contrairement à d'autres pays qui ont institué la décentralisation, le silence de l'autorité de tutelle endéans trente jours constitue une décision implicite de rejet.

### **3.2. L'exercice de la tutelle : l'autorité compétente**

Dans les Etats régionalisés comme la RDC, une question apparaît souvent. Les ETD doivent être situées par rapport tant à l'Etat central qu'aux provinces. Des solutions complexes peuvent être apportées à ce problème institutionnel. Il faut distinguer, dans ce cadre, l'exercice et l'organisation de la tutelle.

L'organisation de la tutelle comprend le pouvoir d'organiser les procédures c'est-à-dire de désigner l'autorité tutélaire, de lui impartir un délai pour statuer et d'organiser des voies de recours, mais également celui de fixer notamment, les types de tutelle auxquels les actes qu'elles déterminent, sont assujettis. Dans le cas de la RDC, c'est l'Etat central qui a le pouvoir de l'organisation de la tutelle. Cette dernière est définie dans le Chapitre II du titre III de la loi organique du 7 octobre 2008.

S'agissant de l'exercice de la tutelle, l'exposé des motifs de la Constitution du 18 février 2006 indique que « *au demeurant, les provinces sont administrées par un Gouvernement provincial et une Assemblée provinciale. Elles comprennent, chacune, des entités territoriales décentralisées qui sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie.* »

L'on peut dès lors déduire que la volonté du constituant fut de rapprocher les entités territoriales décentralisées des provinces. C'est ainsi que le Gouverneur est l'institution qui exerce la tutelle. Son pouvoir, il peut le déléguer à l'Administrateur du territoire.

### 3.3. Les types de tutelle

La loi du 7 octobre 2008 organise deux sortes de tutelles sur les actes administratifs des ETD : *a priori* et *a posteriori*.

La tutelle *a priori* est celle qui va en quelque sorte «donner vie» aux actes que l'autorité décentralisée se propose de prendre et qui n'existent encore qu'à l'état de projet. L'on peut citer, parmi ces mécanismes, l'avis et l'autorisation. La tutelle *a posteriori* vise, quant à elle, des actes déjà pris. Elle comprend les mécanismes de l'approbation, de la suspension et de l'annulation.

Les actes suivants sont soumis à une tutelle *a priori* :

- L'élaboration de l'avant-projet de budget
- La création des taxes et imposition de l'emprunt
- La création d'entreprises industrielles et commerciales, la prise de participation dans les entreprises
- La signature des contrats comprenant des engagements financiers autres que les prises 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 décentralisées, quelle que soit la forme
- La procédure de recours au gré à gré, par dérogation et de volume des marchés normalement soumis aux procédures d'appel d'offres dans le respect de la loi portant code des marchés

Ces différents actes sont transmis au Gouverneur avant d'être soumis à délibération ou à exécution. L'autorité de tutelle dispose d'un délai de 20 jours pour statuer.

Tous les autres actes des ETD sont soumis à une tutelle *a postériori*.

### **3.4. Objet et motifs du contrôle de tutelle**

La tutelle est un mécanisme de contrôle de légalité et de conformité à l'intérêt général des actes des autorités ou des services décentralisés. L'autorité de tutelle doit motiver ses décisions par référence à la légalité ou l'intérêt général.

La tutelle administrative ne peut être exercée que dans le seul but de faire respecter la légalité et l'intérêt général :

- *La légalité*

L'acte est considéré comme contraire à une règle de droit, qui peut consister en :

- Principes généraux
- Constitution
- Traité internationaux
- Lois et édits provinciaux en toutes matières
- Ordonnances présidentielles, arrêtés ministériels et arrêtés des gouvernements provinciaux
- Règlements des ETD
- Contrats liant le pouvoir local

- *L'intérêt général*

L'acte est considéré comme contraire à :

- L'intérêt de l'autorité nationale ou provinciale
- L'intérêt de toute autorité supérieure
- Un « principe de bonne administration »
- Une exigence de bonne gestion

- *Les recours*

L'exercice de la tutelle constitue un acte administratif. Cet acte de l'autorité de tutelle doit dès lors être aussi susceptible de recours auprès de la juridiction administrative et ou juridictionnel.

La juridiction administrative examine alors si l'exercice de la tutelle fut conforme au cadre dans lequel elle doit s'exercer et qu'elle n'a pas violé l'autonomie locale, inscrite à l'article 3 de la Constitution, en considérant d'autres éléments que le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général.

## **Conclusion**

Quelque puisse être la forme de l'Etat proposée par la Constitution, c'est-à-dire, une régionalisation, il appartiendra toujours aux hommes et aux femmes qui sont appelés à servir au sein des institutions régionalisées ou décentralisées de remplir leur fonction dans l'intérêt exclusif du peuple congolais.



## **ANNEXES**

- 1. Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.**
- 2. Loi organique n° 08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de Province.**
- 3. Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.**



## ANNEXE I

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

#### ***Exposé des motifs***

*La Constitution du 18 février 2006 proclame le caractère *uni et indivisible* de la République Démocratique du Congo. Elle institue deux échelons d'exercice du pouvoir d'Etat : le pouvoir central et la province à l'intérieur de laquelle se meuvent des entités territoriales décentralisées que sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie ainsi que d'autres circonscriptions administratives.*

*La province est une composante politique et administrative du territoire de la République, dotée de la personnalité juridique et gérée par les organes locaux.*

*Le statut, l'organisation et le fonctionnement de la province procèdent des dispositions constitutionnelles qui instituent le régionalisme politique en République Démocratique du Congo, déterminent les institutions politiques de la province et répartissent les compétences entre elle et le pouvoir central articles 3 et 195 à 206 de la Constitution).*

*La complexité des règles et mécanismes de fonctionnement entre le pouvoir central et la province d'une part et entre les institutions provinciales de l'autre rend indispensable l'élaboration d'une loi fixant les principes fondamentaux devant régir la libre administration de la province ainsi que l'autonomie de gestion de ses ressources humaines, économiques, financières et techniques, conformément à l'article 123 de la Constitution.*

*La loi s'articule autour des points suivants :*

- *Titre Ier : Des dispositions générales ;*
- *Titre II : De l'administration de la province ;*
- *Titre III : Des rapports entre le Gouvernement central et les provinces ;*
- *Titre IV : Des dispositions transitoires et finales.*

Telle est la substance de la présente loi.

***Loi***

L'assemblée nationale et le sénat ont adopté,  
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

**Titre Ier**  
**DES DISPOSITIONS GENERALES**

**Article 1<sup>er</sup>**

La présente loi détermine les principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, de leurs compétences et de leurs ressources.

La ville de Kinshasa a le statut de province.

**Article 2**

La province est une composante politique et administrative du territoire de la République.

Elle est dotée de la personnalité juridique.

Elle jouit de l'autonomie de gestion de ses ressources humaines, économiques, financières et techniques.

Elle exerce, par ses institutions politiques, les compétences qui lui sont dévolues par la Constitution.

Elle coopère avec les autres provinces et le pouvoir central dans le cadre du fonctionnement régulier des institutions.

**Article 3**

La République Démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces.

Ces provinces sont : Bas-Uele, Equateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uele, Ituri, Kasaï, Kasaï Central, Kasaï Oriental, Kongo Central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud-Kivu, Sud-Ubangi, Tanganyika, Tshopo et Tshuapa.

#### Article 4

La province est subdivisée en villes et territoires.

Sont subdivisées à l'intérieur de la province :

1. la ville en communes ;
2. la commune en quartiers et/ou en groupements incorporés ;
3. le territoire en communes, secteurs et/ou chefferies ;
4. le secteur ou chefferie en groupements ;
5. le groupement en villages.

#### Article 5

La ville, la commune, le secteur et la chefferie sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique.

Le territoire, le quartier, le groupement et le village sont des entités territoriales déconcentrées dépourvues de la personnalité juridique.

## **Titre II DE L'ADMINISTRATION DE LA PROVINCE**

### **Chapitre 1<sup>er</sup> : DES INSTITUTIONS POLITIQUES DE LA PROVINCE**

#### Article 6

Les institutions provinciales sont :

1. l'Assemblée provinciale ;
2. le Gouvernement provincial.

#### **Section 1<sup>ère</sup> : De l'Assemblée provinciale**

##### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : De la nature juridique et de l'organisation**

#### Article 7

L'Assemblée provinciale est l'organe délibérant de la province. Elle délibère dans le domaine des compétences réservées à la province et le contrôle le Gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux.

Ils sont élus au suffrage universel direct et secret ou cooptés pour un mandat de cinq ans renouvelable dans les conditions fixées par la loi électorale.

Le nombre de députés provinciaux cooptés ne peut dépasser le dixième des membres qui composent l'Assemblée provinciale.

#### Article 8

Le mandat de député provincial est incompatible avec les fonctions ou mandats suivants :

1. membre du Gouvernement central ou provincial ;
2. membre d'une institution d'appui à la démocratie ;
3. membre des Forces armées, de la police nationale et des services de sécurité ;
4. magistrat ;
5. agent de carrière des services publics de l'Etat, provinciaux ou locaux ;
6. cadre politico-administratif de la territoriale, à l'exception des chefs de chefferie et de groupement ;
7. mandataire public actif ;
8. membre des cabinets du Président de la République, du Premier ministre, du Président de l'Assemblée nationale, du Président du Sénat, des membres du Gouvernement central ou provincial, et généralement une autorité politique ou administrative de l'Etat ou de la province, employé dans une entreprise publique ou dans une société d'économie mixte ;
9. tout autre mandat électif.

Le mandat de député provincial est incompatible avec l'exercice des fonctions rémunérées conférées par un Etat étranger ou un organisme international.

#### Article 9

Aucun député provincial ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé en raison des opinions ou vote émis par lui dans l'exercice de ses membres fonctions.

Il ne peut, en cours de sessions, être poursuivi ou arrêté, sauf en cas de flagrant délit, qu'avec l'autorisation de l'Assemblée provinciale.

En dehors de sessions, il ne peut être arrêté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'Assemblée provinciale, sauf en cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

La détention ou la poursuite d'un député provincial est suspendue si l'Assemblée provinciale dont il est membre le requiert. La suspension ne peut excéder la durée de la session en cours.

#### Article 10

En matière répressive, le député provincial est justiciable de la Cour d'Appel.

Le Président de l'Assemblée provinciale est justiciable de la Cour de cassation conformément à l'article 153 alinéa 3 de la Constitution.

#### Article 11

Les députés provinciaux ont droit à une indemnité équitable qui assure leur indépendance et leur dignité.

Ils ont droit à une indemnité de sortie égale à six mois de leurs émoluments.

#### Article 12

Le député provincial a le droit de circuler sans restriction ni entrave à l'intérieur du territoire national et d'en sortir.

Dans tous les cas, il ne peut engager la république ou la province qu'avec le mandat exprès du Gouvernement central ou provincial, selon le cas.

#### Article 13

Le mandat de député provincial prend fin par :

1. expiration de la législature ;
2. décès
3. démission ;
4. empêchement définitif ;
5. incapacité permanente ;
6. absence non justifiée et non autorisée à plus d'un quart des séances d'une session ;
7. exclusion prévue par la loi électorale ;
8. acceptation d'une fonction incompatible avec son mandat ;
9. condamnation irrévocable à une peine de servitude pénale principale pour infraction intentionnelle.

Toute cause d'inéligibilité à la date des élections constatée ultérieurement par l'autorité judiciaire compétente entraîne la perte du mandat de député provincial.

Tout député provincial qui quitte délibérément son parti politique durant la législature est réputé renoncer à son mandat obtenu dans le cadre dudit parti politique.

Dans ce cas, il est remplacé par son premier suppléant.

## **Paragraphe 2 : Du fonctionnement**

### **Article 14**

L'Assemblée provinciale adopte son Règlement intérieur.

Le Règlement intérieur détermine notamment :

1. la durée et les règles de fonctionnement du Bureau, les pouvoirs et prérogatives de son Président ainsi que des autres membres du Bureau ;
2. le nombre, le mode de désignation, la composition, le rôle et la compétence de ses commissions permanentes ainsi que la création et le fonctionnement des commissions spéciales et temporaires ;
3. l'organisation des services administratifs ;
4. le régime disciplinaire des députés provinciaux ;
5. les différents modes de vote, à l'exception de ceux prévus par la Constitution.

Il est publié au Journal officiel.

### **Article 15**

L'Assemblée provinciale se réunit de plein droit en session extraordinaire le quinzième jour suivant la proclamation des résultats des élections provinciales par la Commission électorale nationale indépendante en vue de :

1. l'installation du Bureau provisoire dirigé par le doyen d'âge assisté des deux membres les moins âgés ;
2. la validation des pouvoirs ;
3. l'élaboration et l'adoption du Règlement intérieur ;
4. l'élection et l'installation du Bureau définitif.

La séance d'ouverture est présidée par le fonctionnaire le plus gradé de l'Administration de la l'Assemblée provinciale.

La session prend fin à l'épuisement de l'ordre du jour.

#### Article 16

L'Assemblée provinciale tient de plein droit chaque année deux sessions ordinaires :

- la première s'ouvre le 15 janvier et se clôture le 15 avril ;
- la deuxième s'ouvre le 15 juillet et se clôture le 15 octobre.

Si le 15 janvier ou le 15 juillet tombe un dimanche ou un jour férié, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable qui suit.

La seconde session est principalement consacrée à l'examen du budget. Celui-ci est transmis au Gouvernement central par le Gouverneur de province au plus tard le 31 août.

#### Article 17

L'Assemblée provinciale peut être convoquée en session extraordinaire par son Président sur un ordre du jour déterminé, à la demande de son Bureau, de la moitié de ses membres ou du Gouvernement provincial.

La session extraordinaire ne peut dépasser trente jours.

#### Article 18

L'Assemblée provinciale est dirigée par un Bureau composé d'un président, d'un Vice-président, d'un Rapporteur, d'un Rapporteur adjoint et d'un Questeur élus dans les conditions fixées par son Règlement intérieur.

### **Paragraphe 3 : De la dissolution**

#### Article 19

L'Assemblée provinciale est dissoute de plein droit en cas de crise institutionnelle persistante.

Il y a crise institutionnelle persistante lorsque :

1. pendant six mois successifs, l'Assemblée provinciale n'arrive pas à dégager une majorité ;
2. elle ne peut se réunir pendant une session faute de quorum ;

3. au cours de deux sessions d'une même année, le Gouvernement provincial est renversé à deux reprises.

#### Article 20

Dans les cas prévus à l'article 19 ci-dessus, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat constatent la dissolution de plein droit et en font rapport au Président de la République.

Le Président de la République en prend acte par ordonnance contresignée par le Premier ministre.

#### Article 21

La commission électorale nationale indépendante convoque, conformément à la loi électorale, de nouvelles élections.

### **Section 2 : Du Gouvernement provincial**

#### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : De la nature juridique et de l'organisation**

##### Article 22

Le Gouvernement provincial est l'organe exécutif de la province.

##### Article 23

Le Gouvernement provincial est composé d'un Gouverneur, d'un Vice-gouverneur et des ministres provinciaux.

Le Gouverneur et le Vice-gouverneur sont élus pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois par les députés provinciaux au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale. Ils sont investis par ordonnance du Président de la République.

Les ministres provinciaux sont désignés par le Gouverneur au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale.

La composition du Gouvernement provincial tient compte de la représentativité provinciale et de la femme.

Le nombre de ministres provinciaux ne peut dépasser dix.

Avant d'entrer en fonction, le Gouverneur présente à l'Assemblée provinciale le programme de son Gouvernement.

Lorsque ce programme est approuvé à la majorité absolue des membres qui composent l'Assemblée provinciale, celle-ci investit les ministres.

Les membres du Gouvernement provincial peuvent être, collectivement ou individuellement, relevés de leurs fonctions par le vote d'une motion de censure ou de défiance de l'Assemblée provinciale.

#### Article 24

Avant leur entrée en fonction et à l'expiration de celle-ci, les membres du Gouvernement provincial sont tenus de déposer, devant la Cour administrative d'appel, la déclaration écrite de leur patrimoine familial, énumérant leurs biens meubles, y compris actions, parts sociales, obligations, autres valeurs, comptes en banque, leurs biens immeubles, avec indication des titres pertinents.

Le patrimoine familial inclut les biens du conjoint selon le régime matrimonial, des enfants mineurs et des enfants, même majeurs, à charge du couple.

La Cour administrative d'appel communique cette déclaration à l'administration fiscale.

Faute de cette déclaration, endéans les trente jours, la personne concernée est réputée démissionnaire.

Dans les trente jours suivant la fin des fonctions, faute de cette déclaration, en cas de déclaration frauduleuse ou de soupçon d'enrichissement sans cause, la Cour de cassation est saisie par les soins du Procureur général près cette Cour.

#### Article 25

Durant leurs fonctions, les Gouverneurs de province et les membres du Gouvernement provincial ne peuvent par eux-mêmes ou par personne interposée, ni acheter, ni acquérir d'aucune façon, ni prendre en bail un bien qui appartient au domaine de l'Etat, en ce compris les provinces ou les entités territoriales décentralisées.

Ils ne peuvent prendre part directement ou indirectement aux marchés publics au bénéfice des administrations ou des institutions dans lesquelles le pouvoir provincial et les entités territoriales décentralisées ont des intérêts.

#### Article 26

Les Gouverneurs des provinces, les Vice-gouverneurs et les ministres provinciaux sont justiciables de la Cour de cassation conformément à l'article 153 de la Constitution.

## **Paragraphe 2 : Du fonctionnement**

### **Article 27**

L'organisation et le fonctionnement du Gouvernement provincial ainsi que la répartition des compétences entre les ministres provinciaux sont fixés par un arrêté du gouverneur délibéré en Conseil des ministres.

### **Article 28**

Le Gouverneur est le chef de l'exécutif provincial.

Il représente la province en justice et auprès des tiers.

Il nomme, relève de leurs fonctions et, le cas échéant, révoque les ministres provinciaux.

Il dispose de l'Administration publique en province. A ce titre, tous les services publics provinciaux et nationaux en province sont placés sous son autorité.

Il promulgue les édits dans les quinze jours de leur transmission.

A défaut, la promulgation est de droit.

Sans préjudice des pouvoirs propres qui lui sont dévolus par les lois et les règlements nationaux ou les édits provinciaux, le gouverneur agit par voie d'arrêté provincial délibéré en Conseil des ministres. L'arrêté est contresigné par le ministre provincial chargé de son exécution.

### **Article 29**

Le ministre provincial est responsable de son département ministériel.

Il applique le programme du Gouvernement provincial dans son ministère, sous la coordination et l'autorité du Gouverneur de province.

Il exerce le pouvoir réglementaire dans son secteur par voie d'arrêté du ministre provincial.

Toutes les mesures réglementaires sont délibérées en Conseil des ministres.

### **Article 30**

Le Gouverneur dispose d'un cabinet dont le nombre de membres ne peut dépasser dix.

Les ministres provinciaux disposent chacun d'un cabinet dont le nombre de membres ne peut dépasser quatre.

Les conseillers sont désignés pour les matières relevant de la compétence de la province.

#### Article 31

En cas d'adoption d'une motion de censure, le Gouvernement expédie les affaires courantes jusqu'à l'investiture du nouveau Gouvernement.

### **Chapitre 2 : DES COMPETENCES**

#### Article 32

La répartition des compétences entre le pouvoir central et la province s'effectue conformément aux dispositions des articles 202, 203 et 204 de la Constitution.

#### Article 33

L'Assemblée provinciale légifère dans les domaines relevant de la compétence exclusive de la province.

L'initiative des édits appartient concurremment au Gouvernement provincial et à chaque député provincial.

Les projets d'édits adoptés par le Gouvernement en Conseil des ministres sont déposés sur le Bureau de l'Assemblée provinciale.

Les propositions d'édit sont, avant délibération et adoption, notifiées pour information au Gouvernement qui adresse, dans les quinze jours de leur réception ses observations au Bureau de l'Assemblée provinciale. Passé ce délai, ces propositions d'édit sont mises à délibération.

#### Article 34

L'Assemblée provinciale peut légiférer sur les matières relevant de la compétence concurrente du pouvoir central et de la province.

Tout édit provincial incompatible avec les lois et règlements d'exécution nationaux est nul et abrogé de plein droit.

#### Article 35

Sans préjudice des autres dispositions de la présente loi, l'édit fixe des règles concernant :

1. le plan d'aménagement de la province ;
2. la fonction publique provinciale et locale ;

3. la dette publique provinciale ;
4. les finances publiques provinciales ;
5. les emprunts intérieurs pour les besoins de la province ;
6. les travaux et marchés publics d'intérêt provincial et local ;
7. l'enseignement maternel, primaire, secondaire, professionnel et national ainsi que l'alphabétisation des citoyens conformément aux normes établies par le pouvoir central ;
8. l'établissement des peines d'amende ou de prison pour assurer le respect des édits en conformité avec la législation nationale ;
9. les taxes et les droits provinciaux et locaux, notamment l'impôt foncier, l'impôt sur les revenus locatifs et l'impôt sur les véhicules automoteurs ;
10. la production de l'eau pour les besoins de la province ;
11. la planification provinciale.

#### Article 36

Sous réserve des dispositions de l'article 203 de la Constitution et 33 de la présente loi, l'Assemblée provinciale peut également légiférer sur les matières ci-après :

1. la mise en œuvre des mécanismes de promotion et de sauvegarde des droits humains et des libertés fondamentales consacrés dans la Constitution ;
2. les droits civils et coutumiers ;
3. l'établissement des impôts, y compris les droits d'accise et de consommation, à l'exclusion des impôts, visés à l'article 174 de la Constitution ;
4. la recherche scientifique et technologique ainsi que les bourses d'études, de perfectionnement et d'encouragement à la recherche ;
5. la presse, la radio, la télévision, l'industrie cinématographique ;
6. la protection civile ;
7. les droits fonciers et miniers, l'aménagement du territoire, le régime des eaux et forêts
8. la réglementation sur les régimes énergétiques, agricoles et forestiers, l'élevage, les denrées alimentaires d'origine animale et végétale ;
9. la création des établissements primaires, secondaires, supérieurs et universitaires ;
10. les institutions médicales et philanthropiques ;
11. la production, le transport, l'utilisation et l'exploitation de l'énergie ;

12. la protection des groupes des personnes vulnérables ;
13. la protection de l'environnement, des sites naturels, des paysages et la conservation des sites ;
14. le trafic routier, la circulation automobile, la construction et l'entretien des rites d'intérêt national, la perception et la répartition des péages pour l'utilisation des routes construites par le pouvoir central et/ou par la province.

#### Article 37

Les matières reprises aux dispositions des articles 203 et 204 de la Constitution autres que celles énumérées aux articles 35 et 36 de la présente loi ont un caractère réglementaire.

#### Article 38

Sous réserve d'habilitation, une Assemblée provinciale ne peut légiférer sur les matières de la compétence exclusive du pouvoir central ; de même, ni l'Assemblée nationale ni le Sénat ne peut légiférer sur les matières de la compétence exclusive d'une province.

#### Article 39

Sans préjudice des dispositions de la Constitution et de la présente loi, les moyens d'information et de contrôle de l'Assemblée provinciale sur le Gouvernement provincial, les entreprises publiques provinciales, les établissements et services publics provinciaux sont :

1. la question orale ou écrite avec ou sans débat non suivi de vote ;
2. la question d'actualité ;
3. l'interpellation ;
4. la commission d'enquête ;
5. l'audition par les commissions ;

Ces moyens de contrôle s'exercent dans les conditions déterminées par le Règlement intérieur de l'Assemblée provinciale.

#### Article 40

L'Assemblée provinciale est également habilitée à exercer un contrôle a priori ou a posteriori sur certains actes déterminés du Gouvernement provincial.

Sont soumis à autorisation préalable :

1. l'émission d'emprunt et la signature d'un accord de prêt ;
2. la création, la prise des participations et la cession d'actifs dans les entreprises ;
3. les actes de disposition des biens du domaine privé de la province ;
4. la conclusion des accords de coopération avec les provinces limitrophes des pays voisins.

Sont soumis à approbation :

1. le plan d'aménagement de la province ;
2. les accords de coopération interprovinciale.

#### Article 41

Le Gouverneur de province peut, après délibération du Conseil des ministres, engager devant l'Assemblée provinciale la responsabilité du Gouvernement sur son programme, sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte.

L'Assemblée provinciale met en cause la responsabilité du Gouvernement provincial ou d'un membre du Gouvernement provincial par le vote d'une motion de censure ou de défiance. La motion de censure contre le Gouvernement provincial n'est recevable que si elle est signée par un quart des membres de l'Assemblée provinciale. La motion de défiance contre un membre du Gouvernement provincial n'est recevable que si elle est signée par un dixième des membres de l'Assemblée provinciale.

Le débat et le vote ne peuvent avoir lieu que quarante huit heures après le dépôt de la motion. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure ou de défiance qui ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée provinciale. Si la motion de censure ou de défiance est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session.

Le programme, la déclaration de politique générale ou le texte visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> est considéré comme adopté sauf si une motion de censure est votée dans les conditions prévues aux alinéas 2 et 3 du présent article.

**Article 42**

Lorsque l'Assemblée provinciale adopte une motion de censure, le Gouvernement provincial est réputé démissionnaire. Dans ce cas, le Gouverneur de province remet la démission du Gouvernement au Président de la République dans les vingt quatre heures.

Lorsqu'une motion de défiance contre un membre du Gouvernement provincial est adoptée, celui-ci est réputé démissionnaire.

Lorsqu'une motion de défiance contre le Gouverneur est adoptée, le Gouvernement provincial est réputé démissionnaire.

**Chapitre III : DES RESSOURCES****Section Ière : Des dispositions générales****Article 43**

Les finances du pouvoir central et celles des provinces sont distinctes.

**Article 44**

Le budget de l'Etat comprend le budget du pouvoir central et le budget des provinces. Il est arrêté chaque année par une loi.

**Article 45**

Les budgets des entités territoriales décentralisées sont intégrés, en dépenses et en recettes, dans le budget de la province conformément aux dispositions de la loi financière.

**Article 46**

Les comptes des provinces et ceux des différentes entités territoriales décentralisées sont soumis au contrôle de l'Inspection générale des finances et de la Cour des comptes.

## **Section II : Des ressources propres**

### **Article 47**

L'impôt est établi conformément à la législation fiscale provinciale.

### **Article 48**

Les ressources propres de la province comprennent les impôts, les taxes, les droits provinciaux et locaux ainsi que les recettes de participation. La province établit le mécanisme de leur recouvrement dans le respect des procédures fixées par la législation nationale.

### **Article 49**

Les taxes, les droits provinciaux et locaux comprennent notamment les taxes d'intérêt commun, les taxes spécifiques à chaque province et à chaque entité et les recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la décision relève de la compétence des provinces.

### **Article 50**

Les taxes d'intérêt commun sont constituées de la taxe spéciale de circulation routière, de la taxe annuelle pour la délivrance de la patente, diverses taxes de consommation sur la bière, l'alcool et spiritueux ainsi que le tabac, la taxe de superficie sur les concessions forestières ,la taxe de superficie sur les concessions minières, la taxe sur les ventes des matières précieuses de production artisanale et toutes autres taxes instituées par le pouvoir central et revenant en tout ou en partie aux provinces en vertu de la loi.

La clé de répartition du produit des taxes d'intérêt commun entre les provinces et entre les entités territoriales décentralisées est fixée par la législation qui institue lesdites taxes, après avis de la Conférence des Gouverneurs de province.

### **Article 51**

Les taxes spécifiques à chaque province sont prélevées sur les matières locales non imposées par le pouvoir central. Elles sont soit rémunératoires, soit fiscales conformément à la législation sur la nomenclature des taxes et droits provinciaux.

Les règles de perception des taxes spécifiques sont fixées, après avis de la conférence des Gouverneurs de province, par la loi fixant la nomenclature des recettes locales.

**Article 52**

La province perçoit les recettes administratives rattachées aux actes génératrices dont la décision relève de sa compétence.

**Article 53**

Les recettes de participation de chaque province comprennent les bénéfices ou les revenus de leur participation en capital dans les entreprises publiques et les associations momentanées à but lucratif.

**Section III : Des ressources provenant des recettes à caractère national****Article 54**

La part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40%. Elle est retenue à la source.

La retenue à la source s'effectue par un versement automatique de 40% dans le compte de la province et de 60% dans le compte général du Trésor.

Ce mécanisme est exécuté par la Banque centrale du Congo conformément à la loi financière.

**Article 55**

Aux termes de la présente loi, sont à caractère national :

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

**Article 56**

L'édit sanctionnant le vote du budget provincial intègre les budgets des entités territoriales décentralisées, notamment la part des recettes à caractère national et celles des autres recettes de la province ainsi que des dépenses correspondantes.

**Article 57**

La province peut bénéficier des ressources provenant de la Caisse nationale de péréquation prévue à l'article 181 de la Constitution.

***Section IV : Des ressources exceptionnelles***

**Article 58**

Dans les conditions fixées par la loi financière et la législation sur le crédit, la province peut recourir aux emprunts intérieurs pour financer ses investissements.

L'Etat peut contracter et garantir conformément à la Constitution et à la loi financière des emprunts extérieurs pour les besoins de la province.

**Article 59**

La province peut bénéficier des dons et legs dans les conditions définies par la loi.

Leur valeur est inscrite en recette au budget de l'année d'exercice de leur acceptation.

**Titre III**

**DES RAPPORTS ENTRE LE POUVOIR CENTRAL ET LA PROVINCE**

**Chapitre 1<sup>er</sup> : DE LA COLLABORATION ENTRE LE PARLEMENT ET L'ASSEMBLÉE PROVINCIALE**

**Article 60**

L'Assemblée provinciale participe à la constitution du Parlement par l'élection des sénateurs.

**Article 61**

Dans sa mission constitutionnelle de représentation des provinces, le Sénat peut à tout moment, consulter les Présidents des Assemblées provinciales.

L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent par ailleurs, dépêcher dans une province une délégation des parlementaires pour une mission ponctuelle.

### Article 62

L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent, par une loi, habiliter une Assemblée provinciale à prendre des édits sur des matières de la compétence exclusive du pouvoir central. Lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat mettent fin à cette habilitation, les dispositions des édits promulgués à cet effet demeurent cependant en vigueur dans la province jusqu'à ce que le Parlement ait légiféré en la matière.

Une Assemblée provinciale peut également, par un édit, habiliter l'Assemblée nationale et le Sénat à légiférer sur des matières de la compétence exclusive de la province. Lorsque l'Assemblée provinciale met fin à cette habilitation, les dispositions des lois promulguées à cet effet demeurent cependant en vigueur dans la province jusqu'à ce que l'Assemblée provinciale ait légiféré en la matière.

La législation nationale prime sur l'édit provincial.

## **Chapitre 2 : DE LA REPRESENTATION DE L'ETAT EN PROVINCE**

### Article 63

Le Gouverneur de province représente le Gouvernement central en province.

Il assure, dans ce cadre, la sauvegarde de l'intérêt national, le respect des lois et règlements de la République et veille à la sécurité et à l'ordre public dans la province.

### Article 64

Dans les matières relevant de la compétence exclusive du pouvoir central, le Gouverneur de province coordonne et supervise les services qui relèvent de l'autorité du pouvoir central.

### Article 65

Dans l'exercice de sa mission de représentation du Gouvernement central et de coordination des services publics déconcentrés en province, le Gouverneur de province répond de ses actes devant le Gouvernement central.

#### Article 66

Les actes posés par le Gouverneur de province dans ces matières sont susceptibles d'annulation.

En cas de nécessité, le pouvoir central peut réformer ou se substituer au pouvoir du Gouverneur de province.

#### Article 67

En cas de fautes graves commises par le Gouverneur de province dans l'exercice des missions des services publics déconcentrés, le pouvoir central peut :

1. saisir l'Assemblée provinciale pour faire application des articles 41 et 42 de la présente loi ;
2. en matière pénale, le déférer devant la Cour de cassation selon la procédure prévue par l'article 68 de la présente loi ;
3. déférer ses actes administratifs devant la Cour administrative d'appel selon la procédure devant les juridictions administratives.

#### Article 68

Lorsque le Gouverneur de province ou le Vice-gouverneur se rend coupable d'outrage à l'Assemblée provinciale et/ou d'autres infractions de droit commun dans ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, l'Assemblée provinciale le met en accusation devant la Cour de cassation.

La décision de poursuites ainsi que la mise en accusation sont votées à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée provinciale suivant la procédure prévue par le Règlement intérieur.

#### Article 69

Il y a outrage à l'Assemblée provinciale lorsque, sur des questions posées par elle sur l'activité gouvernementale, le Gouverneur ne fournit aucune réponse dans un délai de trente jours.

#### Article 70

Pour leurs déplacements officiels à l'étranger, le Gouverneur de province et les membres du Gouvernement provincial sont astreints à l'autorisation préalable du Gouvernement central.

Pour leurs déplacements officiels ou privés, le Gouverneur, le Vice-gouverneur et les ministres provinciaux sont régis par l'arrêté du

Gouverneur portant organisation et fonctionnement du Gouvernement provincial.

Dans l'un ou l'autre cas, les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 12 de la présente loi leur sont applicables.

#### Article 71

Sauf dispositions contraires de la législation nationale, le Gouvernement provincial exécute les lois et règlements nationaux par l'intermédiaire de ses services.

### **Chapitre III : DU CONTROLE JURIDICTIONNEL DES ACTES DE LA PROVINCE**

#### Article 73

La Cour constitutionnelle connaît de la constitutionnalité des édits.

#### Article 74

La Cour administrative d'appel connaît en premier ressort des recours en annulation pour violation de la loi, des édits et des règlements nationaux formés contre les actes ou décisions des autorités provinciales ou locales et les organismes décentralisés placés sous la tutelle de ces autorités.

### **Titre IV DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES**

#### Article 75

Dans le mois qui suit la promulgation de la présente loi, le Gouvernement central soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat le calendrier d'installation de nouvelles provinces visées à l'article 2 de la Constitution, dans les trente-six mois à dater de l'installation du Sénat.

#### Article 76

A l'installation effective de nouvelles provinces, les députés provinciaux en cours de mandat sont de droit membres de nouvelles Assemblées provinciales.

Celles-ci procèdent à l'élection de leurs Bureaux et de nouveaux Gouverneurs, conformément à la loi électorale.

Les membres des Gouvernements provinciaux perdent leurs fonctions à l'installation de nouveaux Gouvernements provinciaux. Ils bénéficient d'une indemnité de sortie équivalant à six mois de leurs émoluments mensuels.

Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent mutatis mutandis, aux membres des Bureaux des Assemblées provinciales sortants.

**Article 77**

Toutes dispositions antérieures contraires à la présente loi sont abrogées.

**Article 78**

La présente loi entre en vigueur trente jours après la date de sa promulgation.

Fait à Kinshasa, le 31 juillet 2008.

Joseph KABILA KABANGE

## ANNEXE II

**Loi organique n° 08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de Province.**

***Exposé des motifs***

*La Constitution du 18 février 2006 consacre les principes de la libre administration des provinces et d'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques ainsi qu'une large décentralisation des entités territoriales à l'intérieur de la province. Elle détermine la sphère d'action exclusive du pouvoir central et de la province ainsi que des zones concurrentes entre les deux échelons du pouvoir d'Etat.*

*La complexité des règles et mécanismes de fonctionnement entre le pouvoir central et le pouvoir et la province d'une part et les provinces entre elles d'autre part, a inspiré le constituant à instituer la Conférence des Gouverneurs de province.*

*Celle-ci est un cadre de concertation régulière entre les provinces et le pouvoir exécutif national. Sa mission est d'émettre les avis et de formuler les suggestions concrètes sur la politique à mener et la législation à élaborer.*

*Elle participe à la consolidation de l'unité, de la paix, et de la solidarité nationale et assure une bonne harmonie entre le pouvoir exécutif national et les provinces, d'une part, et celles-ci entre elles d'autre part.*

*C'est pour ces raisons que la conférence se tient à tour de rôle dans chaque province de la République conformément à son calendrier.*

*En cas de force majeure, elle peut se réunir dans une province autre que celle prévue par son calendrier.*

*La Conférence des Gouverneurs de province est composée, outre les Gouverneurs de province, du Président de la République, du Premier ministre et du Ministre de l'Intérieur de la République. Tout autre membre du Gouvernement peut y être invité.*

*La présente loi organique détermine les modalités d'organisation et de fonctionnement de la susdite Conférence. Elle prévoit comme organes l'Assemblée plénière, le Bureau et les Commissions.*

*Elle s'articule autour des points ci-après :*

- *Titre 1<sup>er</sup> : Des dispositions générales ;*
- *Titre 2 : De l'organisation et du fonctionnement ;*
- *Titre 3 : Des dispositions transitoires et finales.*

*Telle est l'économie générale de la présente loi organique.*

### ***Loi***

L'Assemblé Nationale et le Sénat ont adopté,  
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

## **Titre Ier DES DISPOSITIONS GENERALES**

### **Article 1<sup>er</sup>**

La présente loi organique détermine les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de province, conformément à l'article 200 de la constitution.

### **Article 2**

La Conférence des Gouverneurs de province, ci-après « la Conférence », est une instance de concertation et d'harmonisation entre le pouvoir exécutif national et les Gouverneurs de province.

Elle a pour mission d'émettre des avis et de formuler des suggestions sur la politique à mener et sur la législation à édicter par la République.

### **Article 3**

La Conférence est composée du Président de la République, du Premier Ministre, du Ministre de l'Intérieur et des Gouverneurs de province. Tout autre membre du Gouvernement peut y être invité.

## **Titre II**

### **DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT**

#### **Chapitre Ier : DE L'ORGANISATION**

##### **Article 4**

Les organes de la Conférence sont :

1. l'Assemblée plénière ;
2. le Bureau ;
3. les Commissions.

##### **Article 5**

L'Assemblée plénière est l'organe suprême de la Conférence. Elle comprend l'ensemble des membres qui la composent.

##### **Article 6**

L'Assemblée plénière est compétente pour :

1. adopter le Règlement intérieur de la Conférence ;
2. Orienter le fonctionnement général de la Conférence ;
3. examiner et adopter les rapports des commissions ;
4. examiner et adopter le projet du budget de la Conférence ;
5. décider des avis et suggestions à émettre.

##### **Article 7**

Le Bureau est ainsi constitué :

- Président : Président de la République ;
- Vice-président : Premier ministre ;
- Rapporteur : Ministre de l'intérieur ;
- Premier- rapporteur adjoint : Gouverneur de la province hôte ;
- Deuxième- Rapporteur adjoint : Gouverneur de la province hôte de la prochaine Conférence.

##### **Article 8**

Le Bureau a notamment pour mission :

1. préparer les travaux de la Conférence ;
2. veiller au bon fonctionnement de la Conférence ;
3. élaborer le projet du budget ;
4. assurer le suivi des actes de la Conférence.

**Article 9**

Les Commissions sont des groupes techniques de travail de la Conférence. Le Règlement intérieur en détermine le nombre et les modalités de création.

**Chapitre II : DU FONCTIONNEMENT**

**Article 10**

La conférence est présidée par le Président de la République.

Elle se réunit au moins deux fois l'an sur convocation de son président.

Elle est assistée par un secrétariat permanent dont l'organisation et le fonctionnement sont fixés par le Règlement intérieur.

**Article 11**

La Conférence se tient à tour de rôle dans chaque province conformément à son calendrier.

**Article 12**

Le Gouverneur de province empêché pour motifs jugés valables ne peut être représenté que par le Vice- gouverneur.

**Article 13**

A chaque session, les Gouverneurs présentent l'état des lieux de leurs juridictions respectives et proposent des solutions aux difficultés rencontrées.

La Conférence formule les avis et suggestions y afférentes.

**Article 14**

A l'issue de chaque session, le rapporteur en fait un compte rendu public. Un rapport ad hoc est adressé aux institutions nationales et provinciales.

**Article 15**

La Conférence adopte son Règlement intérieur à sa première réunion.

### **Titre III DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES**

#### **Article 16**

En attendant l'installation effective des provinces prévues à l'article 2 de la Constitution, la Conférence fonctionne avec les Gouverneurs de celles énumérées à l'article 226 de la constitution ainsi que la ville de Kinshasa. Lorsqu'une nouvelle province est mise en place, son Gouverneur prend part à la Conférence.

#### **Article 17**

La présente loi organique entre en vigueur à la date de sa promulgation.

Fait à Kinshasa, le 07 octobre 2008.

Joseph KABILA KABANGE



## **ANNEXE III**

### **Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces**

#### ***Exposé des motifs***

*Le constituant du 18 février 2006 a opté pour la décentralisation comme mode de gestion de certaines entités territoriales de la République.*

*Après les avoir énumérées à l'article 3, il pose les principes de leur libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques. Il annonce l'élaboration d'une loi organique devant fixer les règles relatives à leur composition, organisation et fonctionnement ainsi que leur rapport avec l'Etat et les provinces.*

*La présente loi organique s'inscrit dans ce contexte. Cependant, elle n'épuise pas le vaste champ de la décentralisation qui comporte une série d'autres lois devant régir des matières particulières. Tel est notamment le cas des lois fixant les limites des provinces ainsi que celles de la ville de Kinshasa, de celle portant subdivision territoriale à l'intérieur des provinces ou encore celle relative aux modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de province.*

*Elle s'articule autour de 6 titres :*

*Le Titre I est consacré aux dispositions générales. Il reprend les dispositions constitutionnelles relatives à la subdivision territoriale et administrative de la République du Congo.*

*Le titre II porte sur l'organisation et le fonctionnement d'une entité territoriale décentralisée.*

*Le Titre III fixe les règles régissant les rapports d'une entité territoriale décentralisée avec l'Etat et la province.*

*Le Titre IV est relatif aux ressources financières d'une entité territoriale décentralisée.*

*Le Titre V est consacré au statut judiciaire des autorités des entités territoriales décentralisées.*

*Le Titre VI traite des dispositions transitoires et finales.*

*Cette structuration met en relief les éléments suivants :*

1. *Une répartition judicieuse des compétences entre les différentes entités territoriales décentralisées afin de leur assurer un développement harmonieux.*
2. *la libre administration d'une entité territoriale décentralisée dans la mesure où elle décide librement dans la sphère des compétences qui lui sont conférées sans immixtion de l'autorité provinciale, sauf dans des cas limitativement énumérés par la loi.*
3. *Le principe de la représentation en même temps de l'Etat et de la Province par les autorités exécutives des entités territoriales décentralisées.*

*Ainsi, les mêmes autorités exécutives locales assurent également la coordination et le suivi des services de l'Etat et de la Province dans leurs entités respectives.*

*Aussi, l'exercice des compétences déconcentrées de l'Etat se fait-il sous l'autorité du Gouverneur qui peut déléguer ses pouvoirs à l'Administrateur de territoire.*

4. *L'autonomie financière qui permet à un entité territoriale décentralisée de disposer d'un budget propre, distinct de ceux du pouvoir central et de la province. Ce budget est toutefois intégré en dépenses et en recettes au budget de la province qui est présenté en même temps que le budget du pouvoir central pour former le budget de l'Etat arrêté chaque année par une loi.*
5. *Le droit des entités territoriales décentralisées à 40% des recettes à caractère national allouées à la province ainsi que la possibilité de bénéficier des ressources de la caisse nationale de péréquation.*

*Une entité territoriale décentralisée dispose des ressources exceptionnelles. Il lui est toutefois interdit de recourir aux emprunts extérieurs.*

*L'autorité exécutive d'une entité territoriale décentralisée est placée sous la tutelle du Gouverneur de province. Il s'agit d'un contrôle a priori ou a posteriori sur les actes.*

*Pour leur garantir le libre exercice des compétences que leur reconnaissent la Constitution et les lois, il est apparu nécessaire de conférer aux membres des organes délibérants d'une entité territoriale décentralisée des immunités de poursuites dans les limites des dispositions de l'article 107 de la Constitution.*

*Par ailleurs, la loi institue un privilège de juridiction au bénéfice de toutes les autorités d'une entité territoriale décentralisée. En matière pénale, elles sont selon le cas, justiciables de la Cour d'Appel ou du Tribunal de grande instance en premier ressort.*

*Les autorités exécutives locales représentent le pouvoir central dans leurs juridictions respectives. Elles exécutent les lois, édits et règlements nationaux ou provinciaux et assurent le maintien de l'ordre public avec notamment des forces de la police nationale mises à leur disposition.*

*Telle est l'économie générale de la présente loi organique.*

### ***Loi***

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

## **TITRE Ier DES DISPOSITIONS GENERALES**

Article 1<sup>er</sup>La présente loi fixe la composition, l'organisation et le fonctionnement des entités territoriales décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les provinces, conformément à l'article 3 alinéa 4 de la Constitution.

## Article 2

La République Démocratique du Congo est, dans ses frontières du 30 juin 1960, un Etat de droit, indépendant, souverain, uni et indivisible, social, démocratique et laïc.

## Article 3

La République Démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique.

Ces provinces sont : Bas-Uele, Equateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uele, Ituri, Kasaï, Kasaï Central, Kasaï Oriental, Kongo Central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Maï-Ndombe, Maniema, Mongala, Ubangi, Tanganyika, Tshopo et Tshuapa.

Kinshasa est la capitale du pays et le siège des institutions nationales.

Elle a le statut de province. La capitale ne peut être transférée dans un autre lieu du pays que par voie de référendum.

## Article 4

La province est subdivisée en villes et territoires.

Sont subdivisés, à l'intérieur de la province :

1. la ville en communes ;
2. la commune en quartiers et/ou en groupements incorporés ;
3. le territoire en communes, secteurs et/ou chefferies ;
4. le secteur ou chefferie en groupements ;
5. le groupement en villages.

## Article 5

Le territoire, le quartier, le groupement et le village ont des entités territoriales déconcentrées dépourvues de personnalité juridique.

La ville, la commune, le secteur et la chefferie sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique.

Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques.

## **Titre II**

### **DES ENTITES TERRITORIALES DECENTRALISEES**

#### **Chapitre 1<sup>er</sup> : De la ville**

##### **Section 1<sup>ère</sup> : De la définition**

###### **Article 6**

Aux termes de la présente loi, il faut entendre par le :

1. tout chef-lieu de province
2. toute agglomération d'au moins 100.000 habitants disposant des équipements collectifs et des infrastructures économiques et sociales à laquelle un décret du Premier ministre aura conféré le statut de ville.

Le décret est pris sur proposition du Ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions après avis conforme de l'assemblée provinciale.

##### **Section 2 : Des organes**

###### **Article 7**

Les organes de la ville sont :

1. le Conseil urbain ;
2. le Collège exécutif urbain

##### **Sous/section 1<sup>ère</sup> : Du Conseil urbain**

###### **Article 8**

Le Conseil urbain est l'organe délibérant de la ville.

Ses membres sont appelés conseillers urbains.

Ils sont élus dans les conditions fixées par la loi électorale.

###### **Article 9**

Le mandat de Conseiller urbain commence à la validation des pouvoirs par le Conseil urbain et se termine à l'installation du nouveau Conseil.

Sous réserve des dispositions particulières prévues par la loi électorale et la présente loi, les dispositions de l'article 110 de la Constitution s'appliquent, mutatis mutandis, au mandat de Conseiller urbain.

#### Article 10

Le Conseiller urbain a droit à une indemnité équitable qui lui assure indépendance et dignité.

#### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : Des attributions**

##### Article 11

Le Conseil urbain délibère sur les matières d'intérêt urbain, notamment :

1. son Règlement intérieur ;
2. la construction et l'aménagement de la voirie située dans l'agglomération urbaine ;
3. la construction et l'aménagement des collecteurs de drainage et d'égouts urbains ;
4. l'éclairage urbain ;
5. la délivrance d'autorisation d'exploitation d'un service d'autobus et de taxis ; l'autorisation de stationnement sur la voie publique ; la fixation et l'approbation des tarifs ainsi que la perception des redevances y relatives.
6. le plan d'aménagement de la ville ;
7. les actes de disposition d'un bien du domaine privé de la ville et les actes de désaffectation d'un bien du domaine public de la ville ;
8. l'aménagement, l'entretien et la gestion des marchés d'intérêt urbain ;
9. la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des parcs publics, des complexes sportifs et des aires des jeux ; la construction et l'entretien des bâtiments publics appartenant à la ville ; l'organisation des décharges publiques et du service de collecte des déchets, du traitement des ordures ménagères ;
10. l'organisation et la gestion d'un service anti-incendie ;
11. l'organisation et la gestion des pompes funèbres et des cimetières ;
12. l'organisation et la gestion d'un service d'hygiène ; la construction, l'entretien et la gestion des morgues ; le programme d'assainissement ; la promotion de la lutte contre le VIH/SIDA et les maladies endémiques ;
13. la police des spectacles et manifestations publiques ;

14. la construction et l'exploitation des micro-centrales pour la distribution d'énergie électrique ; l'aménagement des sources et forages de puits d'eau ;
15. la construction et la gestion des musées ; la création et la gestion des sites historiques et des monuments d'intérêt urbain ;
16. l'initiative de la création des écoles primaires, secondaires, professionnelles et spéciales, conformément aux normes établies par l'Etat ;
17. la construction, la réhabilitation, l'équipement et l'entretien des bâtiments scolaires appartenant à l'état dans le ressort de la ville ;
18. la création et la gestion des centres sociaux et des maisons pour les personnes du troisième âge ; l'assistance aux personnes vulnérables ;
19. la création et la gestion des centres culturels et des bibliothèques.

#### Article 12

Le Conseil urbain élit le Maire et le Maire-adjoint dans les conditions fixées par la loi électorale.

Il approuve le programme élaboré par le Collège exécutif urbain.

Il adopte le projet de budget de la ville.

Il donne, lorsqu'il en est requis, avis sur toute matière intéressant la ville.

Il statue par voie de décision.

Dans les huit jours francs de son adoption, la décision est transmise au Gouverneur de province qui dispose d'un délai de quinze jours pour faire connaître son avis. Passé ce délai, l'avis favorable est réputé acquis.

En cas d'avis favorable, celui-ci est motivé. Dans ce cas, la décision est renvoyée au Conseil urbain pour une seconde délibération.

La décision soumise à une seconde délibération est adoptée, soit sous sa forme initiale, soit après modification des dispositions concernées à la majorité absolue des membres du Conseil urbain.

Les décisions sont publiées au Bulletin officiel de la province par les soins du Gouverneur.

Le Ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions en est informé.

A défaut de publication dans le délai sus décrit, la publication est de droit.

### **Article 13**

Le Conseil urbain prend des règlements d'administration et de police. Ces règlements ne peuvent être contraires aux dispositions légales ou réglementaires édictées par l'autorité supérieure.

Le Conseil sanctionne les règlements de police de peines ne dépassant pas sept jours d'emprisonnement et de 25.000 Francs congolais d'amende ou d'une ces peines seulement.

### **Paragraphe 2 : Du fonctionnement**

#### **Article 14**

Le Règlement intérieur du Conseil urbain détermine notamment :

1. la durée du mandat et les règles de fonctionnement du Bureau, les pouvoirs et les prérogatives de ses membres ;
2. le nombre, la désignation, la composition et la compétence des ses commissions permanentes ainsi que
3. le régime disciplinaire des conseillers urbains ;
4. les différents modes de vote ;
5. l'organisation des services administratifs.

#### **Article 15**

Avant sa mise en application, le Règlement intérieur du Conseil urbain est transmis par le Président du Bureau provisoire à la Cour administrative d'appel qui se prononce sur sa conformité aux dispositions de la présente loi dans un délai de quinze jours.

Passé ce délai, le Règlement intérieur est réputé conforme.

Les dispositions déclarées non conformes ne peuvent être mises en application.

#### **Article 16**

Le Conseil urbain se réunit de plein droit en session extraordinaire au plus tard le quinzième jour suivant la proclamation des résultats de l'élection des conseillers urbains par la Commission électorale nationale indépendante en vue de :

1. l'installation du Bureau provisoire, dans les conditions fixées par la loi électorale, dirigé par le doyen d'âge assisté de deux conseillers urbains les moins âgés ;

2. la validation des pouvoirs, dans les conditions déterminées par la loi électorale ;
3. l'élaboration et l'adoption du Règlement intérieur ;
4. l'élection et l'installation du Bureau définitif.

La séance d'ouverture est présidée par le cadre le plus gradé de l'administration du Conseil urbain.

La session extraordinaire prend fin dès que l'ordre du jour est épuisé.

#### Article 17

Le Conseil urbain ne siège valablement qu'à la majorité absolue de ses membres.

Ses décisions sont prises à la majorité absolue des membres présents.

Les séances du Conseil urbain sont publiques, sauf si huis clos est prononcé.

Elles sont obligatoirement publiques lorsque les délibérations portent sur le budget, les taxes, les emprunts et les comptes.

#### Article 18

Les membres du Collège exécutif urbain ont accès aux travaux du Conseil urbain ainsi qu'à ceux de ses commissions.

S'ils en sont requis, les membres du Collège exécutif urbain ont l'obligation d'assister aux séances du Conseil urbain, d'y prendre la parole et de fournir toutes les explications qui leur sont demandées sur leurs activités.

Le Conseil urbain peut inviter toute personne dont elle estime la présence utile à ses travaux.

Dans les deux cas, ces personnes n'ont pas de voix délibérative.

#### Article 19

Les conseillers urbains et les membres du Collège exécutif urbain ne peuvent assister aux délibérations sur les matières dans lesquelles ils ont un intérêt personnel.

#### Article 20

Le Conseil urbain est dirigé par un Bureau composé d'un président, d'un Vice-président, d'un Rapporteur et d'un Questeur.

Les membres du Bureau sont élus dans les conditions fixées par le Règlement intérieur en tenant compte, le cas échéant, de la représentation de la femme.

#### Article 21

Le Président du Conseil urbain assure la police des débats.

Les procès-verbaux des délibérations sont publiés dans les annales du Conseil urbain.

#### Article 22

Le Conseil urbain est habilité à recevoir la démission du Maire ou du Maire-adjoint et à la transmettre sans délai au Gouverneur de province. Celui-ci en prend acte.

Le Gouverneur en informe sans délai la Commission électorale nationale indépendante et le Ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions.

La Commission électorale nationale indépendante organise une nouvelle élection conformément à la loi électorale.

#### Article 23

Le Conseil urbain se réunit en session ordinaire une fois par trimestre suivant les modalités fixées par son Règlement intérieur.

La durée d'une session ordinaire ne peut dépasser trente jours.

Le Conseil urbain tient une session budgétaire dans les délais compatibles avec le calendrier d'élaboration du budget de la Province.

#### Article 24

Le Conseil urbain peut se réunir en session extraordinaire à l'initiative de son Bureau ou de la moitié au moins de ses membres ou encore à la demande du Collège exécutif urbain.

Les débats de la session extraordinaire ne portent que sur les matières figurant dans l'acte de convocation.

La session extraordinaire est close, dès que l'ordre du jour est épuisé. Toutefois, sa durée ne peut dépasser quinze jours.

### Article 25

Le Gouverneur de province et le Maire de la ville peuvent proposer l'inscription d'une question à l'ordre du jour du Conseil urbain.

### Article 26

Le mandat de Conseiller urbain est incompatible avec les fonctions ou mandats suivants :

1. membre du Gouvernement central ou provincial ;
2. membre du Collège exécutif des entités territoriales décentralisées ;
3. membre des forces armées, de la police nationale et des services de sécurité ;
4. magistrat ;
5. agent de carrière des services publics de l'Etat ou de la province ;
6. cadre administratif de la territoriale à l'exception des chefs de chefferie ou de groupement ;
7. mandataire public actif ;
8. membre des cabinets du Président de la République, du Premier ministre, du Président de l'Assemblée nationale, du Président du Sénat, du Président de l'Assemblée provinciale, du Gouverneur , du Ministre, du Maire, du Bourgmestre, du Chef de secteur et du Chef de chefferie ;
9. tout autre mandat électif.

### Article 27

Le Conseil urbain est dissout de plein droit en cas de crise institutionnelle persistante.

Il y a crise institutionnelle persistante lorsque six mois durant, le Conseil urbain :

1. n'arrive pas à dégager une majorité ;
2. ne peut se réunir faute de quorum.

Dans ce cas, le Président de l'Assemblée provinciale constate la dissolution de plein droit et en fait rapport au Ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions.

Le Gouverneur de province en est informé.

Le Ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions en prend acte.

La Commission électorale nationale indépendante convoque, conformément à la loi électorale, de nouvelles élections.

### **Sous/Section 2 : Du Collège exécutif urbain**

#### **Article 28**

Le Collège exécutif urbain est l'organe de gestion de la Ville et d'exécution des décisions du Conseil urbain.

#### **Article 29**

Le Collège exécutif urbain est composé du Maire, du Maire – adjoint et de trois Echevins urbains.

#### **Article 30**

Le Maire et le Maire – adjoint sont élus au sein ou en dehors du Conseil Urbain dans les conditions fixées par la loi électorale.

Ils sont investis par le Ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions dans les quinze jours de la proclamation des résultats. Passé ce délai, l'investiture est acquise de droit.

#### **Article 31**

Les Echevins urbains sont désignés par le Maire au sein ou en dehors du conseil urbain en tenant compte des critères de compétence, de crédibilité et de représentativité communautaire.

Cette désignation est soumise à l'approbation du Conseil.

#### **Article 32**

Les fonctions de Maire ou de Maire – adjoint prennent fin par décès, démission, empêchement définitif, incapacité permanente.

Une condamnation irrévocabile à une peine de servitude pénale principale pour infraction intentionnelle entraîne la démission d'office.

#### **Article 33**

En cas de décès, démission, empêchement définitif, incapacité permanente ou condamnation irrévocabile du Maire, le Collège exécutif urbain est réputé démissionnaire.

Dans ce cas, il expédie les affaires courantes sous la conduite du maire – adjoint.

Un nouveau scrutin est organisé par la Commission électorale indépendante conformément à la loi électorale.

#### Article 34

En cas de décès, démission, empêchement définitif, incapacité permanente ou de condamnation irrévocable du Maire – Adjoint, son remplacement est pourvu conformément à la loi électorale.

#### Article 35

En cas d'absence ou d'empêchement du Maire, l'intérim est assumé par le Maire – adjoint.

En cas d'absence ou d'empêchement du Maire et du Maire-adjoint, l'intérim du Maire est assuré par les Echevins urbains selon leur préséance.

En cas d'absence ou d'empêchement d'un Echevin urbain, la suppléance est organisée par le Maire.

#### Article 36

Le Maire peut, après décision du collège exécutif urbain, engager la responsabilité du collège exécutif sur son programme, sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte.

Le Conseil urbain met en cause la responsabilité du collège exécutif ou d'un de ses membres par le vote d'une motion de censure ou de défiance.

La motion de censure contre le Collège exécutif n'est recevable que si elle est signée par un quart des membres du Conseil. La motion de défiance contre un membre du Collège exécutif n'est recevable que si elle est signée par un tiers au moins des membres du Conseil.

Le débat et le vote ne peuvent avoir lieu que quarante huit heures après le dépôt de la motion. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure ou à la motion de défiance qui ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des membres composant le Conseil urbain. Si la motion de censure ou de défiance est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session.

Le programme, la déclaration de politique générale ou le texte visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> est considéré comme adopté sauf si une motion de censure est votée dans les conditions prévues aux alinéas 2 et 3 du présent article.

#### Article 37

Lorsque la motion de censure est adoptée, le Collège exécutif urbain est réputé démissionnaire. Il en est de même de la motion de défiance à l'encontre du Maire. Dans ce cas, celui-ci remet la démission du Collège exécutif urbain au Gouverneur de province.

La Commission électorale nationale indépendante procède à l'organisation de nouvelles élections conformément à la loi électorale.

#### Article 38

Il ne peut être présenté de motion de censure avant douze mois après l'élection du Collège exécutif urbain.

### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : Des attributions du Collège exécutif urbain**

#### Article 39

Sans préjudice d'autres attributions qui lui sont conférées par des textes particuliers, le Collège exécutif urbain :

1. exécute les lois, les édits, les règlements et les décisions de l'autorité supérieure ainsi que les décisions du Conseil urbain ;
2. assure l'accomplissement des tâches d'intérêt général dans le ressort de la ville.

Il est également chargé de :

- a) instruire les affaires à soumettre au Conseil urbain ;
- b) préparer et proposer au Conseil urbain le projet de budget de la ville, le projet des crédits supplémentaires et de virement des crédits ;
- c) soumettre au Conseil urbain le projet reddition des comptes de la ville ;
- d) diriger les services de la ville ;
- e) gérer les revenus de la ville, ordonner les dépenses et contrôler la comptabilité ;
- f) administrer les établissements de la ville ;
- g) désigner, sur avis conforme du Conseil urbain, les mandataires de la ville dans les entreprises publiques de la ville et dans les sociétés d'économie mixte dans lesquelles la ville a des participations ;

- h) diriger les travaux à exécuter aux frais de la ville ;
- i) administrer les propriétés de la ville et conserver ses droits ;
- j) exécuter le plan d'aménagement de la ville ;
- k) proposer au Conseil urbain le programme d'action du développement économique, social, culturel et environnemental.

#### Article 40

En cas d'urgence, et lorsque le Conseil urbain n'est pas en session, le Collège exécutif urbain prend des règlements de police et les sanctionne de peines ne dépassant pas sept jours de servitude pénale principale et 25.000 francs congolais d'amende ou d'une de ces peines seulement.

Le Maire communique immédiatement ces règlements au Conseil urbain en motivant l'urgence. Ces règlements cessent d'avoir effet s'ils ne sont pas entérinés par le Conseil urbain à sa prochaine session.

Le Gouverneur de province et le Ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions en reçoivent ampliation.

Les règlements sont publiés au Bulletin officiel de la province.

### **Paragraphe 2 : Des attributions du Maire**

#### Article 41

Le Maire est l'autorité de la ville. Il est le chef du Collège exécutif urbain. A ce titre :

1. il assure la responsabilité de la bonne marche de l'administration de sa juridiction ;
2. il est officier de police judiciaire à compétence générale
3. il est officier de l'état de civil ;
4. il est l'ordonnateur principal du budget de la ville ;
5. il représente la ville en justice et vis-à-vis des tiers.

#### Article 42

Indépendamment des attributions ci-dessus et de celles qui peuvent lui être conférées par des dispositions particulières, le Maire :

1. veille à l'exécution des lois, des édits, des règlements et des décisions de l'autorité supérieure ainsi que du Conseil urbain ;
2. veille au maintien de l'ordre public dans la ville. A cette fin, il dispose des unités de la Police nationale y affectées ;
3. assure l'accomplissement des tâches d'intérêt urbain ;

4. informe le Gouverneur de province de tout événement important survenu dans la ville et le prévient de tout différend de nature à y troubler l'ordre public. Le Ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions en est informé.

#### Article 43

Le Maire statue par voie d'arrêté urbain.

#### Article 44

Le Maire – adjoint assiste le Maire dans l'exercice de ses fonctions. Il s'occupe, sous l'autorité de celui-ci, des tâches spécifiques qui lui sont confiées par l'arrêté portant organisation et fonctionnement du collège exécutif urbain.

#### Article 45

Les Echevins exécutent les tâches qui leur sont confiées par l'arrêté portant organisation et fonctionnement du collège exécutif urbain.

La répartition des tâches entre les Echevins porte notamment sur le secteur de la bonne gouvernance, de la promotion de l'économie, de la croissance, de l'accès aux services sociaux de base, de la lutte contre le VIH/SIDA et autres endémies, des infrastructures de base et de l'appui à la dynamique communautaire.

### **Chapitre II : DE LA COMMUNE**

#### **Section 1<sup>ère</sup> : De la définition**

##### Article 46

Aux termes de la présente loi, il faut entendre par commune :

1. tout chef-lieu de territoire ;
2. toute subdivision de la ville ou toute agglomération ayant une population d'au moins 20.000 habitants à laquelle un décret du Premier ministre aura conféré le statut de commune.

Ce décret est pris sur proposition du Ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions, après avis conforme de l'Assemblée provinciale.

La commune est subdivisée en quartiers et/ou en groupements incorporés.

Toutefois, les chefs-lieux de secteur ou de chefferie ne peuvent être érigés en commune.

## **Section 2 : Des organes**

### **Article 47**

Les organes de la commune sont :

- le Conseil communal ;
- le Collège exécutif communal

### **Sous/Section 1<sup>ère</sup> : Du Conseil Communal**

#### **Article 48**

Le Conseil communal est l'organe délibérant de la commune.

Ses membres sont appelés Conseillers communaux. Ils sont élus dans les conditions fixées par la loi électorale.

#### **Article 49**

Les dispositions des articles 9 et 10 de la présente loi relatives au Conseil urbain s'appliquent *mutatis mutandis* au Conseil communal.

### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : Des attributions du Conseil communal**

#### **Article 50**

Le Conseil communal délibère sur les matières d'intérêt communal notamment :

1. son Règlement intérieur ;
2. l'entretien des voies, l'aménagement, l'organisation et la gestion des parkings ;
3. l'entretien des collecteurs de drainage et d'égouts ;
4. l'éclairage public communal ;
5. les mesures de police relatives à la commodité de passage sur les voies communales et sur les routes d'intérêt général ;
6. le plan d'aménagement de la commune ;
7. les actes de disposition des biens du domaine privé de la commune ;
8. l'aménagement, entretien et gestion des marchés publics d'intérêt communal ;

9. la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des parcs publics, des complexes sportifs et des aires de jeux ; la construction et l'entretien des bâtiments publics appartenant à la commune ; l'organisation des décharges publiques et du service de collecte des déchets ; la construction, l'aménagement et la gestion des salles de spectacle ;
10. l'organisation et la gestion d'un service de secours et des premiers soins aux populations de la commune ;
11. l'organisation et la gestion d'un service d'hygiène ; le programme d'assainissement ; la campagne de vaccination de la population, la promotion de la lutte contre le VIH/SIDA et les maladies endémiques ;
12. la police des spectacles et des manifestations publiques ;
13. l'initiative de création des crèches, des écoles maternelles, primaires, secondaires, professionnelles et spéciales, conformément aux normes établies par le pouvoir central ;
14. la construction, la réhabilitation des bâtiments des crèches et des écoles maternelles de l'entité, l'organisation des crèches et écoles maternelles, la mise en place des structures et l'exécution des programmes d'alphabétisation des adultes ;
15. la création et la gestion des centres culturels et des bibliothèques ;
16. la mise en place des structures et des projets d'intérêts communaux entre la commune et les communes voisines ;
17. la Fonction publique locale ; l'organisation des services communaux conformément à la loi, la création et l'organisation des services publics, des établissements publics communaux dans le respect de la législation nationale ;
18. l'adoption du projet du budget des recettes et des dépenses, l'adoption des comptes annuels, l'approbation ou le rejet des libéralités, les dons et legs octroyés à la commune, le contrôle de la gestion des ressources financières, l'approbation du programme ainsi que le contrôle de l'exécution dudit programme, les emprunts intérieurs pour les besoins communaux ;
19. le partenariat entre la commune, le secteur privé et les organisations non gouvernementales ;
20. les modalités de mise en œuvre des impôts, taxes et droits communaux conformément à la loi ;
21. l'autorisation de la participation de la commune aux capitaux des sociétés exerçant des activités d'intérêt communal ;

22. l'autorisation de participation de la commune dans l'association avec une ou plusieurs autres communes limitrophes en vue de coopérer à la solution de divers problèmes d'intérêt commun ;
23. la planification et la programmation du développement de la commune.

#### Article 51

Les dispositions de l'article 12 de la présente loi s'appliquent *mutatis mutandis* au Conseil communal.

#### Article 52

Le Conseil communal prend des règlements d'administration et de police. Ces règlements ne peuvent être contraires aux dispositions légales ou réglementaires édictées par l'autorité supérieure.

Le Conseil peut sanctionner les règlements de police de peines ne dépassant pas sept jours de servitude pénale principale et de 15.000 Francs congolais d'amende ou d'une de ces peines seulement.

### **Paragraphe 2 : Du fonctionnement du Conseil communal**

#### Article 53

Les dispositions des articles 14 à 27 de la présente loi relatives au fonctionnement du Conseil urbain s'appliquent, *mutatis mutandis*, au Conseil communal.

### **Sous/section 2 : Du Collège exécutif communal**

#### Article 54

Le Collège exécutif communal est l'organe de gestion de la commune et d'exécution des décisions du Conseil communal.

#### Article 55

Le Collège exécutif communal est composé du Bourgmestre-adjoint et de deux autres membres appelés Echevins communaux.

#### Article 56

Le Bourgmestre et le Bourgmestre-adjoint sont élus au sein ou en dehors du Conseil communal dans les conditions fixées par la loi électorale.

Ils sont investis par arrêté du Gouverneur de province dans les quinze jours de la proclamation des résultats.

#### Article 57

Les Echevins communaux sont désignés par le Bourgmestre au sein ou en dehors du Conseil communal en tenant compte des critères de compétence, de crédibilité et de représentativité communautaire.

Cette désignation est soumise à l'approbation de ce dernier.

#### Article 58

Les dispositions des articles 32 à ,38 et 40 de la présente loi s'appliquent, *mutatis mutandis*, au Collège exécutif communal.

### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : Des attributions du Collège exécutif communal**

#### Article 59

Sans préjudice d'autres attributions qui lui sont dévolues par des textes particuliers, le Collège exécutif communal assure l'accomplissement des tâches d'intérêt communal notamment :

1. exécuter les lois, les édits, les règlements et les décisions de l'autorité supérieure ainsi que les décisions du Conseil communal ;
2. préparer et proposer au Conseil communal le projet des crédits supplémentaires et de virement des crédits ;
3. élaborer, présenter et exécuter le programme de développement économique, social, culturel et environnemental de la commune ;
4. exécuter la tranche du programme de développement de la ville assignée à la commune ;
5. soumettre au Conseil communal les comptes annuels des recettes et des dépenses ;
6. publier ou notifier les décisions du Conseil communal ;
7. diriger les services de la commune ;
8. gérer les revenus de la commune, ordonner les dépenses et veiller à la bonne tenue de la comptabilité ;
9. administrer les établissements de la commune ;
10. diriger les travaux à exécuter aux frais de la commune ;
11. gérer le patrimoine de la commune et conserver ses droits ;
12. exécuter le plan d'aménagement de la commune ;

13. mandater, sur avis conforme du Conseil communal, les personnes appelées à représenter les intérêts de la commune dans les sociétés où la commune a pris des participations ;
14. mandater, sur avis conforme du conseil communal, les personnes appelées à représenter la commune dans les associations dont la commune est membre ;
15. recevoir les rapports des représentants de la commune dans les sociétés et associations.

## **Paragraphe 2 : Des attributions du Bourgmestre**

### Article 60

Le Bourgmestre est l'autorité de la commune. Il est le Chef du Collège exécutif communal.

A ce titre :

- 1) il assure la responsabilité de la bonne marche de l'administration de sa juridiction ;
- 2) il est officier de police judiciaire à compétence générale ;
- 3) il est officier de l'état civil ;
- 4) il est ordonnateur principal du budget de la commune ;
- 5) il représente la commune en justice et vis-à-vis des tiers ;
- 6) il exécute et fait exécuter les lois, les édits et les règlements nationaux et provinciaux ainsi que les décisions et les règlements urbains et communaux ;
- 7) il assure le maintien de l'ordre public dans sa juridiction.

A cette fin, il dispose des unités de la Police nationale y affectées.

### Article 61

En cas d'urgence, et lorsque le Conseil communal n'est pas en session, le Bourgmestre peut, le Collège exécutif communal entendu, prendre des règlements d'administration et de police et en sanctionner les violations par des peines ne dépassant pas sept jours de servitude pénale principale et de 5.000 Francs congolais d'amende ou d'une de ces peines seulement. Dans ce cas, les dispositions de l'article 40, alinéas 2, 3 et 4 de la présente loi sont applicables.

**Article 62**

Le Bourgmestre statue par voie d'arrêté communal après délibération du Collège exécutif.

**Article 63**

Les dispositions des articles 44 et 45 de la présente loi s'appliquent, *mutatis mutandis*, au Collège exécutif communal.

**Article 64**

L'Administration communale est constituée des services publics propres à la commune sous la direction du Bourgmestre ainsi que des services publics du pouvoir central y affectés.

**Chapitre III : DU SECTEUR ET DE LA CHEFFERIE**

**Section 1<sup>ère</sup> : De la définition**

**Article 65**

Le secteur ou la chefferie est une subdivision du Territoire.

**Article 66**

Le secteur est un ensemble généralement hétérogène de communautés traditionnelles indépendantes, organisées sur base de la coutume. Il a à sa tête un Chef élu et investi par les pouvoirs publics.

Elle est administrée conformément aux dispositions de la présente loi. Toutefois, les groupements coutumiers qui le composent, conservent leur organisation coutumière dans les, limites et conditions prévues par la présente loi et la loi portant statut des chefs coutumiers.

**Article 67**

La chefferie est un ensemble généralement homogène de communautés traditionnelles organisées sur base de la coutume et ayant à sa tête un Chef désigné par la coutume, reconnu et investi par les pouvoirs publics. Elle est administrée conformément aux dispositions de la présente loi et à la coutume pour autant que celle-ci ne soit contraire ni aux lois, ni aux édits, ni à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

### Article 68

Les limites du secteur ou de la chefferie sont fixées par décret du Premier ministre pris sur proposition du Ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions, après avis conforme de l'Assemblée provinciale.

## **Section 2 : Des organes du secteur ou de chefferie**

### Article 69

Les organes du secteur ou de chefferie sont :

- le Conseil du secteur ou de chefferie
- le Collège exécutif du secteur ou de chefferie

### **Sous/Section 1<sup>ère</sup> : Du Conseil du secteur ou de chefferie**

#### Article 70

Le Conseil de secteur ou de chefferie est l'organe délibérant du secteur ou de la chefferie.

Ses membres sont appelés conseillers de secteur ou de chefferie.

Ils sont élus au suffrage universel direct et secret dans les conditions fixées par la loi électorale.

#### Article 71

Le conseiller de secteur ou de chefferie a droit à une indemnité équitable qui lui assure indépendance et dignité.

#### Article 72

Les dispositions de l'article 12, alinéas 2 et suivants de la présente loi sont applicables, *mutatis mutandis*, au Conseil de secteur ou de chefferie.

### **Paragraphe 1<sup>er</sup>: Des attributions du Conseil de secteur ou de chefferie**

#### Article 73

Le Conseil de secteur ou de chefferie délibère sur les matières d'intérêt local, notamment :

1. son Règlement intérieur
2. la construction, l'aménagement et l'entretien des voies d'intérêt local ; l'organisation des péages au profit de l'entité conformément à

- la législation nationale ; l'aménagement, l'organisation et la gestion des parkings de l'entité ; l'organisation du service de cantonnage ;
3. les mesures de police relatives à la commodité de passage sur les voies d'intérêt local et sur les routes d'intérêt général ;
  4. la police de spectacle et manifestations publiques ;
  5. l'organisation et la gestion d'un service d'hygiène de l'entité ;
  6. le programme d'assainissement ; la campagne de vaccination de la population et la promotion de la lutte contre le VIH/SIDA et les maladies endémiques ;
  7. la construction et l'entretien des bâtiments publics du secteur ou de la chefferie, des complexes sportifs et des aires de jeux de l'entité ; l'organisation des décharges publiques et du service de collecte et le traitement des déchets de l'entité, la construction, l'aménagement et la gestion des salles de spectacle de l'entité ;
  8. la construction et l'exploitation des mini -centrales pour la distribution d'énergie électrique ; l'installation des panneaux solaires ; l'aménagement des sources et les forages de puits d'eau pour la distribution ;
  9. l'initiative de création des crèches, des écoles maternelles, primaires, secondaires, professionnelles et spéciales, conformément aux normes établies par le pouvoir central ;
  10. la construction, la réhabilitation des bâtiments des crèches et écoles maternelles, la mise en place des structures et l'exécution des programmes d'alphabétisation des adultes ;
  11. la création et la gestion des centres sociaux, l'assistance aux personnes vulnérables et la protection des personnes de troisième âge dans le ressort de l'entité ;
  12. la création et la supervision des centres commerciaux et postes d'achat des produits agricoles ;
  13. l'organisation des campagnes agricoles, la promotion de l'élevage et de la pêche ;
  14. la création et la gestion des sites historiques d'intérêt local, l'organisation du tourisme dans le ressort de l'entité ;
  15. la création et la gestion des centres culturels et des bibliothèques ;
  16. l'organisation, la gestion des cimetières de l'entité et l'organisation des pompes funèbres.

#### Article 74

Le Conseil de secteur élit le Chef de secteur et le Chef de secteur adjoint dans les conditions fixées par la loi électorale.

Le Chef de chefferie est désigné selon la coutume. Il est secondé par trois Echevins de chefferie.

#### Article 75

Les dispositions de l'article 52 de la présente loi s'appliquent, *mutatis mutandis*, au Conseil de secteur ou de chefferie.

### **Paragraphe 2 : Du fonctionnement du Conseil de secteur ou de chefferie**

#### Article 76

Le Conseil de secteur ou de chefferie est dirigé par un Bureau composé d'un Président, d'un vice-président et d'un Rapporteur.

Les membres du Bureau sont élus dans les conditions fixées par le Règlement intérieur du Conseil de secteur ou de chefferie, en tenant compte, le cas échéant, de la représentation de la femme.

#### Article 77

Sans préjudice des autres dispositions de la présente loi, les dispositions des articles 14, 16 à 19, 21 et 23 à 27 de la présente loi relatives au fonctionnement du Conseil urbain s'appliquent, *mutatis mutandis*, au Conseil de secteur et de chefferie.

### **Sous/Section 2 : Du Collège Exécutif du Secteur ou de Chefferie**

#### Article 78

Le Collège exécutif du secteur ou de chefferie est l'organe de gestion du secteur ou de chefferie et d'exécution des décisions de son conseil.

#### Article 79

Le Collège exécutif du secteur est composé du Chef de secteur, du Chef de secteur adjoint et de deux Echevins désignés par le Chef de secteur.

Le Collège exécutif de chefferie est composé du Chef de chefferie désigné selon la coutume et de trois échevins désignés par le Chef de chefferie.

La désignation des Echevins tient compte des critères de compétence, de crédibilité et de représentativité communautaire et est soumise à l'approbation du Conseil de secteur ou de chefferie.

#### Article 80

Le Chef de secteur et le chef de secteur adjoint sont élus au sein ou en dehors du Conseil de secteur dans les conditions fixées par la loi électorale.

Le Gouverneur de province investit par arrêté le Chef de secteur et son adjoint, dans les quinze jours de leur élection. Passé ce délai, l'investiture est de droit.

Il investit également par arrêté le Chef de chefferie désigné selon la coutume locale dans le respect de la loi sur le statut des Chefs coutumiers.

#### Article 81

Les dispositions des articles 31 à 38 de la présente loi relatives au Collège exécutif urbain s'appliquent *mutatis mutandis* au Collège exécutif de secteur ou de chefferie, sous réserve des dispositions propres à la coutume pour le chef de chefferie.

#### Article 82

Le chef de chefferie ne répond pas des actes devant le Conseil de chefferie. Aucun de ses actes ne peut produire d'effet s'il n'est contresigné par un Echevin qui, par cela, s'en rend seul responsable devant le Conseil de chefferie.

#### Article 83

En cas de décès, démission, empêchement définitif, incapacité permanente ou condamnation irréversible du Chef de chefferie pour un fait portant atteinte à l'honneur ou à la dignité, les trois Echevins expédient collégialement les affaires courantes en attendant la désignation du nouveau chef.

En cas d'absence ou d'empêchement provisoire, son intérim est assumé par l'Echevin pré séant.

#### **Paragraphe 1<sup>er</sup> : Des attributions du Collège exécutif de secteur ou de chefferie :**

#### Article 84

Sans préjudice d'autres attributions qui peuvent lui être conférées par des textes particuliers, le Collège exécutif du secteur ou de la chefferie :

1. assure :
  - a) l'encadrement des populations en vue de la réalisation du programme agricole et économique de l'entité ;
  - b) l'exécution des tâches d'intérêt général lorsqu'il en est requis spécialement par l'autorité supérieure ou lorsque l'urgence s'impose ;
2. veille à :
  - a) l'amélioration de l'habitat ;
  - b) la sauvegarde du patrimoine et, spécialement :
    - a. l'entretien du réseau routier ;
    - b. la gestion du domaine ;
    - c. la protection :
      - 1° .de la flore ;
      - 2°. de la faune ;
      - 3°. des ouvrages d'art et des sites classés ;
      - 4°. des eaux, des cours d'eau et des rives ;
      - 5°. élabore le projet de budget.

## **Paragraphe 2 : Des attributions du Chef de secteur ou de chefferie**

### Article 85

A ce titre :

- il assure la responsabilité de la bonne marche de l'Administration de sa juridiction ;
- il est officier de police judiciaire à compétence générale ;
- il est officier de l'état civil ;
- il est l'ordonnateur principal du budget de secteur ;
- il représente le secteur en justice et vis-à- vis des tiers ;
- il exécute les lois, les édits, les règlements nationaux et provinciaux, les décisions et les règlements du secteur ;
- Il assure le maintien de l'ordre public dans sa juridiction. A cette fin, il dispose des unités de police nationale y affectées.

En sus des attributions ci-dessus et de celles qui peuvent être reconnues au Chef de secteur par des textes particuliers, ce dernier supervise la collecte de l'impôt personnel minimum et veille à la bonne tenue des registres de l'état civil.

#### Article 86

Le Chef de chefferie est l'autorité de la chefferie.

Il exerce l'autorité coutumière et définit les orientations relatives à la bonne marche de sa juridiction.

Il est officier de l'état civil.

Il représente la chefferie en justice et vis- à-vis des tiers ;

Le premier Echevin assure la responsabilité du bon fonctionnement de l'Administration.

Il est responsable devant le conseil.

Il est officier de police judiciaire à compétence générale et de l'état civil par délégation.

Il exécute les lois, les édits, les règlements nationaux et provinciaux, les décisions et les règlements de la chefferie.

Il assure le maintien de l'ordre public dans sa juridiction. A cette fin, il dispose des unités de la police nationale y affectées.

En sus des attributions ci-dessus et de celles qui peuvent être reconnues au Chef de chefferie par des textes particuliers, ce dernier supervise la collecte de l'impôt personnel minimum et veille à la bonne tenue des registres de l'état civil.

#### Article 87

Sans préjudice des attributions qui lui sont dévolues par la présente loi et les autres lois particulières, le chef de secteur ou le Chef de chefferie est le Chef du Collège exécutif du secteur ou de chefferie.

#### Article 88

En cas d'urgence, le chef de secteur ou de chefferie peut, le Collège exécutif de secteur ou de chefferie entendu, prendre des règlements d'administration et de police et en sanctionner les violations par des peines ne dépassant pas sept jours de servitude pénale principale et 2.500 Francs congolais d'amende ou par l'une de ces peines seulement.

Il les communique immédiatement en indiquant les raisons de l'urgence au Conseil de secteur ou de chefferie. Ces règlements cessent d'avoir effet s'ils ne sont pas entérinés par le Conseil de secteur ou de chefferie à sa prochaine session.

Le gouverneur de province et le Ministre ayant les affaires intérieures dans ses attributions en reçoivent ampliation.

Ils sont publiés au Bulletin officiel de la province.

#### Article 89

Le Chef de secteur ou le Chef de chefferie statue par voie d'arrêté de secteur ou de chefferie après délibération du Collège exécutif de secteur ou de chefferie.

#### Article 90

Le chef de secteur adjoint assiste le Chef de secteur dans l'exercice de ses fonctions et assume son intérim en cas d'absence ou d'empêchement.

Il s'occupe, sous l'autorité du Chef de secteur, des tâches leur confiées par le Chef de secteur conformément à l'arrêté du Chef de secteur portant organisation et fonctionnement du collège exécutif du secteur.

#### Article 91

Les Echevins de secteur exécutent les tâches leur confiées par le Chef de secteur conformément à l'arrêté du Chef de secteur portant organisation et fonctionnement du Collège exécutif du secteur.

La répartition des tâches porte notamment sur les secteurs de bonne gouvernance locale, de la promotion de l'économie, de la lutte contre le VIH/SIDA et autres maladies endémiques et de la croissance ainsi que de la promotion de la fourniture des services et infrastructures socioculturelles de base.

#### Article 92

L'Administration du secteur ou de la chefferie est constituée de services publics locaux du secteur ou de la chefferie sous la direction du Chef de secteur ou du chef de la chefferie ainsi que de services publics du pouvoir central et du pouvoir provincial affectés dans le secteur ou la chefferie.

**Titre III**  
**DES RAPPORTS DES ENTITES TERRITORIALES**  
**DECENTRALISEES AVEC L'ETAT ET LES PROVINCES**

**Chapitre 1<sup>er</sup> : DE LA REPRESENTATION DE L'ETAT ET DE LA PROVINCE**

Article 93

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.

Ils assument, à ce titre, 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 respectives sous réserve des dispositions des articles 82 et 86 de la présente loi.

Article 94

Le Maire, le Bourgmestre, le Chef de secteur ou le chef de chefferie coordonnent et supervisent, dans leurs entités respectives, les services qui relèvent de l'autorité du pouvoir central ou de la province.

**Chapitre II : DE LA TUTELLE SUR LES ACTES DES ENTITES TERRITORIALES DECENTRALISEES**

Article 95

Le Gouverneur de province exerce, dans les conditions prescrites dans la présente loi, la tutelle sur les actes des entités territoriales décentralisées. Il peut déléguer cette compétence à l'Administrateur du territoire.

Article 96

La tutelle sur les actes des entités territoriales décentralisées s'exerce par un contrôle *a priori* et un contrôle *a posteriori*.

### Article 97

Les actes suivants sont soumis à un contrôle *a priori* :

1. l'élaboration de l'avant-projet de budget afin de valider la compatibilité avec les hypothèses macroéconomiques retenues dans les prévisions du budget national, les projections des recettes et la prise en compte des dépenses obligatoires ;
2. la création des taxes et l'émission d'emprunt conformément à la loi sur la nomenclature des taxes et la loi financière ;
3. la création d'entreprises industrielles et commerciales, la prise de participation dans les entreprises ;
4. la signature de contrat comportant des engagements financiers sous différentes formes de prise de participation ;
5. les règlements de police assortis de peine de servitude pénale principale ;
6. l'exécution des travaux sur les dépenses d'investissement du budget de l'état comme maître d'ouvrage délégué ;
7. les actes et les actions pouvant entraîner des relations structurées avec les Etats étrangers, les entités territoriales des Etats étrangers, quelle qu'en soit la forme ;
8. 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.

Tous les autres actes sont soumis à un contrôle *a posteriori*.

### Article 98

Les actes soumis au contrôle *a priori* sont transmis au Gouverneur de province avant d'être soumis à délibération ou à exécution.

L'autorité de tutelle dispose de vingt jours à compter de la réception du projet d'acte concerné pour faire connaître ses avis. Passe ce délai, le projet d'acte est soumis à délibération ou à exécution.

### Article 99

La décision négative de l'autorité de tutelle est motivée. Elle est susceptible de recours administratif et/ou juridictionnel.

**Article 100**

Le silence de l'autorité de tutelle endéans trente jours constitue une décision implicite de rejet.

Dans ce cas, l'entité territoriale décentralisée peut former un recours devant la Cour administrative d'appel de son ressort.

**Article 101**

Le Gouverneur de province organise au moins un fois l'an, une réunion avec les Chefs des exécutifs des entités territoriales décentralisées en vue de leur permettre de se concerter et d'harmoniser leurs points de vue sur les matières relevant de leurs attributions.

**Article 102**

En plus de la tutelle, le Gouverneur de province appuie les entités territoriales décentralisées dans la mise en œuvre de leurs compétences décentralisées, en disposant des services techniques ci-après :

1. la planification et l'élaboration des projets ;
2. les travaux publics et le développement rural ;
3. l'agriculture, la pêche et l'élevage ;
4. la santé ;
5. l'éducation
6. l'environnement et les nouvelles sources d'énergie;
7. les finances et le budget ;
8. les services démographiques et les statistiques de la population.

**Article 103**

Pour l'exécution des travaux d'intérêt local, l'autorité locale peut réquisitionner, conformément à la loi, les services des organismes de l'état ou de la province installés dans son ressort.

## **Titre VI**

### **DES RESSOURCES FINANCIERES**

#### **Article 104**

Les finances d'une entité territoriale décentralisée sont distinctes de celles de la province.

#### **Article 105**

Les ressources financières d'une entité territoriale décentralisée comprennent les ressources propres, les ressources provenant des recettes à caractère national allouées aux provinces, les ressources de la Caisse nationale de péréquation ainsi que les ressources exceptionnelles.

L'entité territoriale décentralisée établit les mécanismes propres de leur recouvrement.

#### **Article 106**

Le budget d'une entité territoriale décentralisée est intégré en recettes et en dépenses, dans le budget de la province, conformément aux dispositions de la loi financière.

#### **Article 107**

Les comptes d'une entité territoriale décentralisée sont soumis au contrôle de l'Inspection générale des finances et de la Cour des comptes.

### **Chapitre 1<sup>er</sup> : DES RESSOURCES PROPRES**

#### **Article 108**

Les ressources propres d'une entité territoriale décentralisée comprennent l'impôt personnel minimum, les recettes de participation, les taxes et droits locaux.

#### **Article 109**

L'impôt est établi et recouvré conformément à la loi.

L'impôt personnel minimum est perçu au profit exclusif des communes, des secteurs ou des chefferies.

#### **Article 110**

Les recettes de participation de chaque entité territoriale décentralisée comprennent les bénéfices ou les revenus de leur participation en capital dans les entreprises publiques, les sociétés d'économie mixte et les associations momentanées à but économique.

#### **Article 111**

Les taxes et droits locaux comprennent notamment les taxes d'intérêt commun, les taxes spécifiques à chaque entité territoriale décentralisée et les recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la décision relève celle-ci.

#### **Article 112**

Les taxes d'intérêt commun sont constituées de la taxe spéciale de la circulation routière, de la taxe annuelle relative à la délivrance de la patente, les diverses taxes de consommation sur la bière et le tabac, la taxe de superficie sur les concessions forestières, la taxe sur les ventes des matières précieuses de production artisanale et toutes autres taxes instituées par le pouvoir central et revenant en tout ou en partie à l'entité territoriale décentralisée en vertu de la loi.

La clé de répartition du produit des taxes d'intérêt commun entre les entités territoriales décentralisées est fixée par la législation qui institue lesdites taxes, après avis de la Conférence des gouverneurs de province.

#### **Article 113**

Les taxes spécifiques à chaque entité territoriale décentralisée sont des taxes prélevées sur les matières locales non imposées par le pouvoir central.

Elles sont soit rémunératoires soit fiscales conformément à la législation sur la nomenclature des taxes et droits provinciaux et locaux.

Les règles de perception des taxes spécifiques sont fixées, après avis de la Conférence des gouverneurs de province, par la loi fixant la nomenclature des recettes locales.

#### **Article 114**

Une entité territoriale décentralisée perçoit les recettes administratives rattachées aux actes générateurs dont la décision relève de sa compétence.

**Chapitre 2 : DES RESSOURCES PROVENANT DES RECETTES A CARACTERE NATIONAL****Article 115**

Les entités territoriales décentralisées ont droit à 40% de la part des recettes à caractère national allouées aux provinces.

**Article 116**

La répartition des ressources entre les entités territoriales décentralisées est fonction des critères de capacité de production, de la superficie et de la population.

L'édit en détermine le mécanisme de répartition.

**Chapitre 3 : DES RESSOURCES DE LA CAISSE NATIONALE DE PEREQUATION****Article 117**

Une entité territoriale décentralisée peut bénéficier des ressources provenant de la Caisse nationale de péréquation prévues à l'article 181 de la Constitution.

**Chapitre 4 : DES RESSOURCES EXCEPTIONNELLES****Article 118**

Sous réserve des dispositions de l'article 96 de la présente loi, une entité territoriale décentralisée peut recourir aux emprunts intérieurs pour financer ses investissements.

**Article 119**

Une entité territoriale décentralisée peut bénéficier des dons et legs dans les conditions définies par la loi.

Leur valeur est inscrite en recette au budget de l'exercice de leur acceptation.

## **Titre V**

### **DU STATUT JUDICIAIRE DES AUTORITES DES ENTITES TERRITORIALES DECENTRALISEES**

#### **Article 120**

Aucun Conseiller urbain, communal, de secteur ou de chefferie ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé en raison des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Il ne peut, en cours de sessions, être poursuivi ou arrêté, sauf en cas de flagrant délit, qu'avec l'autorisation du Conseil dont il relève.

En dehors de session, il ne peut être arrêté qu'avec l'autorisation du Bureau du Conseil, sauf en cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

La détention ou la poursuite d'un conseiller est suspendu si le Conseil dont il est membre le requiert. La suspension ne peut excéder la durée de la session en cours.

#### **Article 121**

Le Maire, le Maire adjoint et le Président du Conseil urbain sont, en matière pénale, justiciables de la Cour d'Appel.

Le Conseiller urbain, le Bourgmestre, le Chef de secteur, le Chef de chefferie, et leurs adjoints ainsi que les conseillers communaux, de secteur et de chefferie sont, en matière pénale, justiciables du Tribunal de Grande Instance.

## **Titre VI**

### **DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES**

#### **Chapitre 1<sup>er</sup> : DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES**

##### **Article 122**

Les villes existant à l'entrée en vigueur de la présente loi conservent leur statut.

##### **Article 123**

Les chefs-lieux des territoires deviennent des villes ou des communes selon qu'ils remplissent ou non les conditions prévues à l'article 6 de la présente loi.

**Article 124**

En attendant la mise en service du Bulletin officiel de la province, la publication des actes et règlements est valablement accomplie par voie d'affichage, de diffusion par les médias et par internet.

**Article 125**

En attendant la promulgation de la loi fixant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration publique, l'administration d'une entité territoriale décentralisée est constituée des agents et organismes publics mis à sa disposition par le pouvoir central.

**Chapitre 2 : DES DISPOSITIONS FINALES****Article 126**

En attendant l'organisation des élections urbaines, communales et locales par la Commission électorale nationale indépendante instituée par la Constitution, les autorités des différentes entités territoriales décentralisées actuellement en poste sont gérées conformément aux dispositions du Décret-loi 082 du 02 juillet 1998 portant statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales.

**Article 127**

Toutes les dispositions antérieures contraires à la présente loi sont abrogées.

**Article 128**

La présente loi entre en vigueur trente jours après sa publication au Journal officiel.

Fait à Kinshasa, le 07 octobre 2008  
Joseph KABILA KABANGE