

# LA DECENTRALISATION COMME MODE DE GOUVERNANCE DE LA CHOSE PUBLIQUE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO ANALYSE CRITIQUE SUR L'ARSENAL JURIDIQUE

Evariste NSUMBU TSHINKENKA<sup>1</sup> et Marie BWASA MWAIKENGA<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Assistant1 à la Faculté de Droit de l'Université Libre de Kisangani/RDC, Tel : +243815224301, E-mail :  
tshinkenkansumbu@gmail.com

<sup>2</sup> Assistante2 à l'Institut Supérieur Pédagogique de Lubutu/RDC

## SYNTHESIS

*Decentralisation is the opposite of centralisation. This opposition is absolute only in terminology and theory, but in practice these notions are only relative to reality. A state is never fully decentralised, which means that there are decentralised territorial entities and decentralised entities.*

*Decentralisation is not a recent concept, it is according to the little redhead a system of organisation of the administrative structures of the state which grants decision making and management powers to regional or local autonomous bodies.*

*The centralising form which has long marked the territorial administration in the Democratic Republic of Congo has not made it possible to associate a harmonious development policy. Territorial decentralisation confers autonomy on autonomous local authorities but which are subject to state control. It supposes the existence of a geographically determined fraction of the territory.*

*Territorial decentralisation is there fore a management process which consists on the one hand is distributing decision-making powers over administrative missions between the central authorities and the local authorities elected at the head of the public authorities created by the state and others to transfer the management of all local interests to these communities endowed with legal personality and management autonomy vis-à-vis the central power.*

*From this point of view, it turned out egoism, corruption, embezzlement, impunity, the non-involvement of the population in constitutes a major obstacle to good governance and the development of territorial entities, decentralized territorial entities of real legal persons distinct from the state but under its supervision, centers of impetus for powers and decisions, protectors of solving local problems of a political, economic, social and culturel nature with the aim of achieving development objectives.*

## SYNTHESE

La décentralisation est l'opposé de la centralisation. Cette opposition n'est absolue que dans la terminologie et en théorie, mais en pratique, ces notions ne sont que relatives à la réalité. Un Etat n'est jamais pleinement décentralisé, ce que fait qu'il existe des entités territoriales décentralisées et entités déconcentrés.

La décentralisation n'est pas notion récente, elle est d'après le petit la rousse un système d'organisation des structures administratives de l'Etat qui accorde des pouvoirs de décision et de gestion à des organes autonomes régionaux ou locaux

La forme centralisatrice qui a longtemps marqué l'administration territoriale en République Démocratique du Congo n'a pas permis d'associer une politique de développement harmonieux. La décentralisation territoriale confère une autonomie à des collectivités territoriales autonomes mais qui sont soumises à un contrôle de l'Etat. Elle suppose l'existence d'une fraction géographiquement déterminé du territoire.

La décentralisation territoriale est donc un procédé de gestion qui consiste d'une part à répartir les pouvoirs de décision sur les missions administratives entre les autorités centrales et les autorités locales élues à la tête des collectivités publiques créées par l'Etat et d'autres part à transférer la gestion de

---

<sup>1</sup> Assistant1 à la Faculté de Droit de l'Université Libre de Kisangani/RDC,  
Tel : +243815224301, E-mail : tshinkenkansumbu@gmail.com

<sup>2</sup> Assistante2 à l'Institut Supérieur Pédagogique de Lubutu/RDC

l'ensemble des intérêts locaux à ces collectivités dotées de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion vis-vis du pouvoir central.

De ce point de vue, il s'est avéré que l'égoïsme, la corruption, le détournement, l'impunité, la non-implication de la population dans la gestion constitue un obstacle majeur à la bonne gouvernance et développement des entités territoriales font des entités territoriales décentralisées des véritables personnes morales distincte de l'Etat mais sous tutelle de celui-ci, des centre d'impulsion des pouvoirs et des décisions, protecteurs des intérêts locaux et de la cohésion nationale capable de résoudre des problèmes locaux d'ordre politique, économique, social, culturel dans le but d'atteindre les objectifs de développement.

## 0. INTRODUCTION

La décentralisation s'oppose de la centralisation. Cette opposition n'est absolue que dans la terminologie et en théorie, mais en pratique, ces notions ne sont que relatives à la réalité. Un Etat n'est jamais pleinement décentralisé, ce qui fait qu'il existe des entités territoriales décentralisées et les entités déconcentrées.

La décentralisation n'est pas une notion récente, elle est d'après le petit la rousse un système d'organisation des structures administratives de l'Etat qui accorde des pouvoirs de décisions et de gestion à des organes autonomes régionaux ou locaux.<sup>3</sup>

La décentralisation territoriale est donc un procédé de gestion qui consiste d'une part à répartir les pouvoirs de décision sur les missions administratives entre les autorités centrales et locales élues à la tête des collectivités publiques créées par l'Etat, et d'autre part à transférer la gestion de l'ensemble des intérêts locaux à ces collectivités dotées de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion vis-à-vis du pouvoir central.

La politique de la décentralisation est opportune dans la mesure où elle favorise une administration de proximité en rapprochant les gouvernés de gouvernants. Comme force, cette politique bénéficie des potentialités humaines, matérielles et financières que regorgent les entités territoriales décentralisées ; tandis que les faiblesses de la décentralisation seraient dues à une faible densité de certaines entités, une faible culture politique démocratique de la population.

L'Etat, en vue de bien gérer ses affaires internes recourt à l'administration. La gestion dans laquelle le centre de décision connaît une division pour donner naissance à plusieurs autres centres de décision s'appelle la décentralisation. Elle about à la mise en place des structures érigées en personnes morales de droit public distinctes de l'Etat. Ces personnes sont autonomes et ne sont pas subordonnées au pouvoir central. Leur existence traduit un pluralisme dans la structure administrative et se matérialise par un partage de pouvoir<sup>4</sup>.

Dans un pays qui se veut démocratique, la constitution est le soubassement de l'ordre politique établi. Elle est en effet la loi fondamentale d'un pays. En République Démocratique du Congo dans son article 5-alinéa 3 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour, les entités territoriales décentralisées sont : la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Ces entités sont dotées de la personnalité juridique gérées par l'organe local et jouissent de la libre administration et l'autonomie financière et technique<sup>5</sup>.

La réforme opérée dans la territoriale s'est matérialisée par un bloc de lois sur la décentralisation : la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces. La loi n°08/015 du 07 octobre 2008 portant modalité de l'organisation et du fonctionnement de la conférence des gouverneurs des provinces et la loi organique n°008/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales(ETD) et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

<sup>3</sup> *Petit la rousse*, DALLOZ, Paris, 2002,p.54.

<sup>4</sup> KASERKA MBATANGWA, *la mise en œuvre de la politique de la décentralisation territoriale dans la province orientale, menace, opportunité, forces et faiblesses, opinions politico-administratives de kisangani*, mémoire inédit, SPA ,FSSAP, unikis, 2009.

<sup>5</sup> ESSISO AMANI, *Méthode de recherche en sciences sociales, cours G2 SPA, R.I et Sociologie, FSSAP, Unikis*, 2005.

## 0. GENERALITE SUR LA DECENTRALISATION

### 1.1. Notion

La décentralisation d'une manière générale est un « système d'organisation des structures administratives de l'Etat qui accorde des pouvoirs de décision et de gestion à des organes autonomes régionaux ou locaux ». Très souvent, la décentralisation repose sur la reconnaissance par le pouvoir central d'intérêts distincts de ceux du gouvernement de l'Etat.

Quelle que soit la forme de la décentralisation, celle administrative se caractérise par l'existence d'un pouvoir de contrôle administratif des autorités. Ce qui signifie que les collectivités décentralisées n'ont aucun pouvoir de s'organiser elles-mêmes.

Dans son organisation technique et politique, la décentralisation administrative et territoriale doit viser le développement par la base en confiant à des entités territoriales dotées de la personnalité juridique des affaires aux compétences propres avec autonomie de gestion par les organes élus au niveau local<sup>6</sup>.

En d'autres termes, tirant les conséquences et attributs de la personnalité juridique, l'entité à décentraliser doit notamment :

- Avoir un nom propre ou une dénomination ;
- Disposer d'un patrimoine propre comprenant non seulement les biens meubles et immeubles mais aussi des finances propre et des compétences spécifiques propre et ou concurrentes ;
- Avoir des organes de décision propres élus appelés à traduire les desiderata des membres de la communauté à travers la gestion des affaires propres et ce, grâce au jeu démocratique ;
- Avoir l'autonomie financière.

### 0.2. Définitions

Nombreux sont les auteurs ayant défini ce concept, parmi eux figurent R.CHAMPUS, la décentralisation est un mode de gestion qui consiste à un transfert d'attribution de l'Etat à des institutions juridiques distinctes de lui et bénéficiant sous surveillance de l'Etat d'une certaine autonomie.

Pour DEBBASCH et J.M. PONTIER, la décentralisation consiste à remettre des pouvoirs de décision à des organes autres que des simples agents du pouvoir central non soumis au devoir d'obéissance hiérarchique et qui sont élus par les citoyens de l'entité intéressée<sup>7</sup>.

Selon Francis Hamon et Alii remarquent « dans les Etats unitaires décentralisés, les normes locales sont prises par ceux-là même qui leur seront soumis ou par les personnes qu'ils ont élus. C'est pourquoi on parle dans ce cas d'autonomie<sup>8</sup>.

### 0.3. Contexte historique

La décentralisation n'est pas un phénomène nouveau. Le terme a été utilisé depuis belle lurette dans le cadre de nombreux programmes de réforme institutionnelle.

En République Démocratique du Congo(RDC), depuis l'époque coloniale la question de la décentralisation est souvent apparue sous forme d'un débat sur la forme de l'Etat, Etat unitaire et Etat fédéral.

Ce débat commença durant la période coloniale avec l'arrêté royal qui regroupa les vingt-deux districts du Congo en quatre provinces dirigées par un vice-gouverneur. Le pays, Congo Belge étant lui-même dirigé par un Gouverneur Général. Malgré la décentralisation du pouvoir, les premiers responsables des provinces furent soucieux de défendre leurs provinces contre les exigences des autorités de l'administration centrale résidant à BOMA, capitale de la colonie à l'époque. Inquiet de cette tendance qui commença à se manifester clairement au lendemain de la première guerre mondiale, le pouvoir central

<sup>6</sup> KITOPI KIMPINDE, *Des comportements économiques et manifestation à la résistance à l'impôt et la nécessité des réformes fiscales en RDC. Thèse de Doctorat en Droit, UNILU, 2010.*

<sup>7</sup> DEBBASCH ; CH, *la décentralisation, in encyclopédie universalis*, volume5, Paris, 1988,p1022.

<sup>8</sup> HAMON F.et Alii, *Droit Constitutionnel, 27<sup>ème</sup> Ed, LGDJ, Paris, 2001.*

colonial, par l'arrêté royal du 29 juin 1933, décida une réorganisation administrative en vue de renforcer le pouvoir du gouvernement central et ainsi réduire sensiblement ceux des provinces.

On créa six provinces dirigées par des commissaires de province, hauts fonctionnaires représentants du gouverneur général et chargés de l'exécution pure et simple de ces décisions. Par cet arrêté, on passait d'un Etat unitaire relativement décentralisé à un unitarisme fortement centralisé.

A l'indépendance, le premier texte Constitutionnel qui a régi la République Démocratique du Congo appelé « Loi fondamentale » avait institué une forme fédérale de l'Etat, un système de démocratie libérale représentative et un régime parlementaire. Les six provinces héritées alors de la colonisation constituèrent le cadre territorial et juridique des Etats fédérés.

Cependant, cette première expérience fut dévoyée par la proclamation de deux sécessions et une crise Constitutionnelle majeure.

En 1964, une Constitution préparée non plus dans le cadre du parlement mais au sein d'une commission neutre, fut présentée au référendum populaire et adoptée. Dénommée « Constitution de Luluabourg » elle consacrait un régime présidentiel, une structure fédérale, une augmentation des provinces qui passait de six à vingt-une. Malheureusement elle n'a duré que le temps des dispositions transitoires<sup>9</sup>.

Le coup d'Etat du 24 novembre 1965 imposa dès la fin de la démocratie pluraliste représentative et la suppression de tous les mécanismes décentralisateurs qui laissaient à l'Etat du Congo un contenu fédéral, le nombre des provinces fut réduit, le président MOBUTU mit fin à l'autonomie des provinces dont le nombre passa d'abord de 21 à 12 et ensuite de 12 à 8 plus la ville de Kinshasa érigée en province.

La représentation en province fut dépouillée de tout caractère politique, les services propres des entités fédérées dont les Assemblées et les gouvernements provinciaux furent supprimés et les gouvernants des provinces furent considérés comme des simples administratifs représentants soumis au pouvoir central.

La réforme de 1982 fut ponctuée par la promulgation d'une loi organique portant décentralisation administrative, autant dire qu'en 1997 à la chute du président MOBUTU cette loi était pratiquement restée lettre morte.

Cependant en 2003, la décentralisation n'était toujours pas appliquée.

Le 18 février 2006 la République Démocratique du Congo s'est doté de la Constitution de la troisième république. Aux termes de l'article 2 de ladite Constitution, la République Démocratique du Congo est composée de la ville province de Kinshasa et de 25 provinces, toutes dotées de la personnalité juridique, ces provinces sont : BAS-UELE, EQUATEUR, HAUT-LOMAMI, HAUT-KATANGA, HAUT-UELE, ITURI, KASAI CENTRAL, KASAI, KASAI-ORIENTAL, KONGO CENTRAL, KWANGO, KWILU, LUALABA, MAI-NDOMBE, MANIEMA, MONGALA, NORD-UBANGI, NORD-KIVU, SUD-KIVU, SANKURU, SUD-UBANGI, TANGANYIKA, TSHOPO et TSHUAPA<sup>10</sup>.

Puis suivra le 07 octobre 2008 la promulgation de la loi sur décentralisation territoriale et administrative qui prévoit et fixe la composition, l'organisation et le fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

#### **0.4. Intérêt de la décentralisation**

La décentralisation est préconisée voir recherchée pour les administrations poursuivant des objectifs de développement. Celui-ci était entendu comme un processus par lequel une collectivité cherche à satisfaire des besoins fondamentaux de la majorité de ses membres en améliorant constamment leur niveau de vie. C'est ce qui pousse le constituant du 18 février 2006 à admettre que la décentralisation est le mode d'administration le mieux indiqué pour y parvenir ; car, elle a l'intérêt de rapprocher les centres de décision des réalités locales dont elle permet une meilleure saisie, à l'encontre de la lenteur administrative et de l'ignorance de réalités locales caractérisant la centralisation administrative.

---

<sup>9</sup> ISSANGO IOLI WANZILA, *la décentralisation administrative pour le développement : quelques écueils à éviter*, in Zaire-Afrique, n°222,p ,19.

<sup>10</sup> *La CONSTITUTION du 18 février 2006*, article 2.

La décentralisation territoriale permet en outre d'associer les administrés à la gestion de leur entité. En cela, elle reflète la démocratie. En effet, sur le plan politique, décentraliser c'est associer le peuple à la discussion et à la gestion des affaires publiques au niveau qui le concerne directement ; c'est enfin favoriser la formation politique du citoyen, du citoyen électeur comme du citoyen élu.

#### 0.5. Caractéristiques de la décentralisation

La décentralisation se caractérise par l'existence d'autorité autre que celles de l'Etat qui non seulement détiennent certains pouvoirs de décision administrative mais encore jouissent d'une autonomie personnelle à l'égard du pouvoir central.

La décentralisation territoriale fait que les entités qu'elle concerne ne soient plus des simples circonscriptions ou simples fractions géographiques de l'Etat sans personnalité juridique, mais plutôt des personnes morales de droit public avec tous les attributs de la personnalité juridique c'est-à-dire les droits de posséder un patrimoine propre distinct de celui du pouvoir central, d'établir un budget propre, d'exercer les prérogatives de puissance publique, d'ester en justice, de prendre des décisions rapides adaptées aux circonstances et en pleine connaissance des besoins des administrés dont elle se trouve rapprochée.

La décentralisation territoriale comporte trois caractéristiques qui sont notamment : l'octroi de la personnalité juridique, la distinction d'intérêt, l'existence des organes propres.

- ❖ **L'octroi de la personnalité juridique** : permet à l'entité décentralisée d'exister juridiquement et de prendre effectivement en charge, de manière autonome les affaires locales ; c'est pourquoi, pour qu'une entité territoriale décentralisée existe, il faut qu'elle ait une personnalité juridique octroyée par l'Etat qui la crée, comme dispose l'article 3 de la constitution : « les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique »<sup>11</sup>.

La personnalité juridique est une aptitude conférée par la loi à un être physique ou moral d'avoir des droits et des obligations. Au sens strict, la personnalité juridique vise l'aptitude reconnue aux êtres normaux ; en définitive, la personnalité juridique est une fiction légale qui n'existe qu'en droit.

Cependant, aux termes de l'article 5 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leur rapport avec l'Etat et les provinces, les entités administratives comme le territoire, le quartier, le groupement et village sont des entités territoriales déconcentrées dépourvues de la personnalité juridique.

L'attribution de la personnalité juridique a pour conséquence de reconnaître à la collectivité décentralisée la plénitude de la capacité juridique, grâce à cette capacité, l'entité décentralisée peut recruter ses agents, les révoquer, ester en justice, contracter.

- ❖ **Distinction d'intérêt**

- L'entité décentralisée doit avoir des intérêts propres distincts de l'Etat.

Ces intérêts correspondent aux besoins locaux qui se distinguent ainsi des besoins généraux de l'Etat et peuvent fortement varier.

- Les compétences habituelles des entités territorialisées sont : l'entretien des routes, le développement de l'agriculture, le contrôle des marchés locaux et de petits commerces, l'urbanisation locale, la distribution et l'utilisation d'eau.
- Ces intérêts expriment une solidarité d'intérêts propres aux habitants de la circonscription locale<sup>12</sup>.

Lorsque le droit reconnaît ces intérêts locaux, il les qualifie de compétence et érige leur gestion en services publics locaux, d'où les articles 203 et 204 de la constitution du 18 février 2006 dressent la liste des compétences.

Quant à celles des entités territoriales décentralisées, elles sont données par la loi organique n° 08/16 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités

---

<sup>11</sup> Loi organique N°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales(ETD) et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

<sup>12</sup> R. DEGNI-SEGUI, *Droit Administratif Général*, Abidjan, 1990, p41.

territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, précisément à ses articles 11 pour la ville, 50 pour la commune.

❖ **L'existence des organes propres :**

Les intérêts propres sont pris en charge par les organes propres autonomes par rapport au pouvoir central, les décisions sont prises par les représentants de la population locale ainsi, l'élection est le mode normal de principe de désignation des membres de ces organes qui sont des autorités locales. Cette opération est une garantie de l'autonomie des entités décentralisées.

En effet, l'élection demeure la meilleure façon de faire fonctionner la décentralisation territoriale car l'élection des représentants chargés d'administrer les affaires locales par la population de la collectivité locale constitue le meilleur moyen d'assurer l'autonomie.<sup>13</sup>

**0.6. Les impératifs de la décentralisation**

Les raisons qui sous-entendent la politique de la décentralisation administrative peuvent varier d'un pays à l'autre mais de manière générale, le soubassement repose essentiellement sur les considérations ci-après :

- La nécessité de développer une administration de proximité ;
- Le besoin de développement socio-économique ;
- Les motivations d'ordre politique ;
- Les raisons d'ordre social et organisationnel ;

**a. La nécessité de développer une administration de proximité**

Le premier impératif qui s'impose aux pays géographiquement très étendus comme la République Démocratique du Congo est la nécessité de rapprocher les gouvernants des gouvernés. L'objectif poursuivi est d'arriver à mieux gérer le territoire national permettant aussi aux dirigeants de répondre aux préoccupations des administrés.

**b. Besoin de développement socio-économique**

DEBBASCH précise que les administrations centrales se trouvent également dans l'impossibilité d'apprécier les nécessités propres à chaque catégorie de citoyens. La décentralisation permet de libérer le pouvoir central et de confier les responsabilités à ceux qui sont les plus compétents pour les résoudre.<sup>14</sup>

La décentralisation territoriale est également liée au libéralisme politique, économique et social. Elle vise la responsabilisation des organes des pouvoirs locaux dans la prise de décisions appropriées et adaptées au milieu concerné sur les affaires qui les concernent.

**c. Les motivations d'ordre politique**

Sur le plan politique, la décentralisation territoriale répond à ses aspirations politiques car, elle implique la gestion par les administrés des affaires qui les concernent plus directement en les associant à la prise des décisions. Elle est un corollaire indispensable à la démocratie.

En effet, dans la décentralisation territoriale les responsables locaux sont élus par les administrés et non désignés par le pouvoir central. Sur les affaires locales, il est reconnu à ces derniers un pouvoir de gestion qui implique une addition des comptes aux élections.

**d. Les motivations d'ordre social et organisationnel**

La décentralisation territoriale constitue une excellente formule d'organisation du travail dans l'Etat. Le développement des fonctions de l'Etat est tel que les organisations centrales de décision peuvent se trouver paralysées ou tout au moins ralenties dans leur action. En décentralisant, le pouvoir central poursuit des objectifs précis qui constituent le bénéfice qu'on attend.

<sup>13</sup> Article 3 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 février 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.

<sup>14</sup> C.DEBBASCH,1988,p,1022.

### 0.7. La décentralisation administrative et territoriale en République Démocratique du Congo

Comme l'écrivait Félix VUNDUAWE et PEMAKO, le développement des structures de l'administration locale en République Démocratique du Congo ne date pas de 1982. Il a plutôt évolué en trois phases à partir de 1960 avec une évolution désordonnée au niveau national entre 1960 et 1966.

De 1966 à 1977, il y a eu une forte concentration des pouvoirs dans la recherche du rétablissement de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire national. Au cours de cette période on a enregistré la promulgation des ordonnances-lois n°67/177 du 10 avril 1967 portant organisation territoriale, administrative et politique des provinces, n°65/025 du 20 janvier 1968 portant organisation des villes autres que la ville de Kinshasa, n°73/015 du 05 janvier 1973 portant organisation en République du Zaïre et n°77/028 du 17 novembre 1977 portant organisation des zones et sous-régions urbaines. Enfin la troisième phase qui a couvert la période de 1977 à 1982 et a consacré le cheminement progressif au profit de l'administration locale<sup>15</sup>.

Les crises politiques accentuées par les deux guerres de 1977 et 1978, guerres de SHABA I et SHABA II, les crises économiques conséquences des mesures impopulaires et incohérentes de zaïrianisation et de radicalisation de 1973 à 1974, la réforme monétaire de 1976, les effets pervers d'une centralisation exagérée des pouvoirs ainsi que l'omniprésence d'un parti unique avec des antivaleurs aux conséquences désastreuses ont fait obstacle à la décentralisation administrative d'évoluer<sup>16</sup>.

C'est la raison d'être de toutes les lois qui ont été prises et promulguées respectivement en 1982, 1995 et 1998. Fort malheureusement la pratique sur terrain de la théorie sur la décentralisation n'a pas rencontré les objectifs poursuivis par ce mode de gestion administrative telle que voulue au plan théorique ; il en est de même des bénéfices escomptés.

### 0.8. La décentralisation comme mode de gouvernance de la chose publique

Comme mode de gestion de la chose publique la décentralisation implique la bonne gouvernance seule voie pour atteindre le développement, son objectif principal.

Pour bien comprendre le sens de la bonne gouvernance, il faut entendre ce que signifie le nom « Gouvernance ». Ce mot vient du verbe « gouverner » apparu au XI<sup>e</sup> siècle qui signifie diriger, conduire, mener mais diriger la conduite d'une personne signifie administrer, gérer, élever, instruire.

La gouvernance peut être comprise comme un ensemble des mécanismes liés à l'organisation, au fonctionnement et à la gestion de tel ou tel domaine de l'Etat. La gouvernance est aussi comme les voies et moyens d'exercer l'autorité politique. Economique et administrative par la conduite des affaires d'un pays dans le but d'assurer la cohésion sociale. L'intégration et le bien-être de la population. En fait, lorsque la gestion échoue on parle de mal gouvernance.

La bonne gouvernance se réfère à la meilleure gestion de la chose publique basée sur le respect des principes tels que transparence et responsabilité avec des dirigeants devant rendre compte. Elle fustige la corruption et postille l'existence d'un pouvoir judiciaire indépendant, le respect des droits et liberté de l'homme ; elle recommande la gestion transparente de la chose publique.<sup>17</sup>

### 0.9. Origine de la bonne gouvernance en République Démocratique du Congo

Le concept de bonne gouvernance tire ses origines de plusieurs sources :

- Dans l'existence des pays qui se sont déclarés prêts à financer la reconstruction de la République Démocratique du Congo ;
- Dans les conditions posées par Fonds Monétaire International et la banque Mondiale en vue de financer le projet de développement.

Pour le Premier Ministre GIZENGA, la bonne gouvernance est une justice indépendante qui constitue le socle (base de son programme sans la bonne gouvernance, avant les élections sera égale après élection).

<sup>15</sup> MABI MULUMBA, *décentralisation et problématique de fiscalité*, in Congo, n°432, février 2009, p, 126.

<sup>16</sup> VUNDUAWE TE PEMAKO, 1982 : *La décentralisation des responsabilités au Zaïre. Pourquoi et comment ?*, p, 165 :261-273.

<sup>17</sup> VERHAEGEN, « *Le programme du gouvernement de coalition : bonne gouvernance et rôle de la société civile* », in Congo-Afrique, N°414, avril, 2007, p.215.

Le gouvernement de la troisième République va s'atteler à mettre sur pieds d'urgence la loi sur la décentralisation et à développer des relations de coopération avec les pays voisins et la communauté internationale.

La bonne gouvernance a plusieurs dimensions entre autres : la dimension politique, dimension économique et dimension socioculturelle

#### **0.10. Les acteurs de la bonne gouvernance**

Les institutions élus ne suffisent pas pour se prévaloir en démocratie ou dans un Etat de droit mais faudrait-il compter surtout sur la capacité des animateurs de ces institutions à se conformer aux prescrits des textes Constitutionnels et légaux qui promeuvent la démocratie, l'Etat de droit et de la bonne gouvernance.

Dans un Etat, la bonne gouvernance se construit avec le concours des acteurs politiques, économiques, sociaux et culturels ; la réussite de la bonne gouvernance dépendra du comportement de ces acteurs.

Les acteurs à l'émergence de la bonne gouvernance sont d'une part publics et d'autre part privés.

#### **0.11. Acteurs Publics de la bonne gouvernance**

En République Démocratique du Congo, les acteurs de la bonne gouvernance sont : le Président de la République, les Gouverneurs des provinces, les Maires des villes, les Bourgmestres des communes, les Chefs des chefferies et des secteurs, le Gouvernement, le Parlement, les Cours et Tribunaux, les Institutions d'appui à la démocratie et les partenaires internationaux.

#### **0.12. Les acteurs privés de la bonne gouvernance**

##### **a. Le peuple congolais**

Parmi les acteurs privés il y a le peuple congolais et la société civile. L'élément essentiel de la gouvernance est le partage du pouvoir avec l'ensemble des citoyens. Il y a aussi la responsabilité partagée entre les gouvernants et les gouvernés. A ce stade, il est impérieux de permettre à la population de prendre de plus en plus en main son destin.

Le peuple détenteur du pouvoir électif peut pousser les élus à la pratique de la bonne gouvernance par sa participation à la vie locale et, outre son droit d'électeur et d'éligibilité, il peut être consulté avant la prise de décision<sup>18</sup>.

La Constitution du 18 février 2006 en son article 27 reconnaît à tout congolais le droit d'adresser à l'autorité publique des pétitions. Il y a aussi le devoir de s'acquitter des impôts et de contribuer à la charge publique par le changement des mentalités à travers une sensibilisation et une éducation sur la bonne gouvernance<sup>19</sup>.

##### **b. La société civile**

Comme acteur de la bonne gouvernance, elle est considérée comme la population organisée en réseaux thématique c'est-à-dire par secteur pour la défense des intérêts. Elle est aussi l'ensemble des organisations privées et véritable défenseurs de l'intérêt général par son contre-poids au pouvoir en place plus que ne le ferait l'opposition politique.

#### **0.13. Contrainte de la bonne gouvernance**

La bonne gouvernance en République Démocratique du Congo est butée à plusieurs problèmes qui se posent souvent en pratique c'est-à-dire dans la gestion de la chose publique. Il s'agit des

---

<sup>18</sup> CHUDA HENGELELA, « Acteur de la bonne gouvernance en RDC postélectorale » in Congo Afrique N°423, Kinshasa (CEPAS, 2008, pp.203-216).

<sup>19</sup> N.OBUTELA RACHIDI : *La bonne gouvernance est toujours voulue*, in Congo-Afrique, N°411, janvier 2007, Kinshasa, CEPAS, 2007, p, 77.



pratiques comme la corruption, le tribalisme, le favoritisme, le clientélisme avec ses corollaires, les abus des biens sociaux, les détournements, l'impunité<sup>20</sup>.

La bonne gouvernance comme mode de gestion et condition pour une décentralisation de développement des entités territoriales décentralisées.

## II. CRITIQUE DE LA DECENTRALISATION A PARTIR DES TEXTES JURIDIQUES

### 2.1. Textes de base régissant la décentralisation

La décentralisation n'est pas un phénomène nouveau, le terme a été utilisé dans le cadre de nombreux programmes de réforme institutionnelle dans l'Afrique post coloniale mais ces tentatives sont restées vaines.

En effet, depuis la fondation de l'Etat Indépendant du Congo(EIC) en 1885 jusqu'à l'époque coloniale, la décentralisation est souvent apprise sous forme d'un débat sur la forme de l'Etat, Etat unitaire et fédéral. L'Arrêté royal du 29 juin 1933 décida une organisation administrative en vue de renforcer le pouvoir du gouvernement central. Par cet article, on passe d'un Etat unitaire relativement décentralisé à un unitarisme fortement centralisé. C'est-à-dire que notre pays a vécu et de façon traditionnelle fonctionné sous cette forme d'Etat unitaire.

Diverses tentatives de décentralisation ont eu lieu par une série de textes légaux qui ont régi la matière ; on peut citer entre autres :

- Le décret du 10 mai 1957 sur les circonscriptions indigènes qui avait institué pour chaque circonscription (chefferie, secteur, centre extra coutumier) un chef, un conseil (organe délibérant) et un collège permanent (un exécutif) ;
- Le décret du 13 octobre 1959 sur les villes et communes, qui avaient institué des organes délibérants appelés « Conseils » et les organes exécutifs appelés « Collèges écheveaux urbains ou communes ».

En 1964, une Constitution dite de Luluabourg consacra un régime présidentiel, une structure fédérale avec une augmentation des provinces qui passaient de 6 à 21, elle fut étouffée par le coup d'Etat du 24 novembre 1965 qui imposa dès 1966 la fin de la démocratie pluraliste et suppression de tous les mécanismes décentralisateurs. Le pays resta dans un contenu fédéral, le nombre de provinces fut réduit de 21 à 8, le Président MOBUTU mit fin à l'autonomie des provinces dont le nombre passa de 21 à 12 et ensuite de 12 à 8 plus la ville de Kinshasa érigée en province.

L'ordonnance-loi n°68-025 du 20 juillet 1968 relative à l'organisation des villes et autres que la ville de Kinshasa.

L'ordonnance-loi n°77/028 du 29 novembre 1977 portant organisation des zones et des sous-régions urbaines.

La loi n°78/009 du 20 janvier 1978 portant organisation territoriale et administrative de la République Démocratique du Congo.

Les ordonnances-loi n°82-006 et 008 du 25 février 1982 dont l'une portant organisation territoriale politique et administrative de la République du Zaïre et l'autre portant statut de la ville de Kinshasa avance du temps le plus fort de la dictature prévu des organes délibérants appelés respectivement « Assemblées Régionales », « conseil Urbain », « Conseil de Zones », « conseil de collectivité » tandis qu'en ce qui concernait l'exécutif, un seul individu détenait toute la responsabilité de ces entités. Ce qui est contraire aux principes de la décentralisation.

La réforme effectuée en 1982 très ambitieuse fut étouffée faute de volonté politique, et dans le contexte d'un système politique dit de « parti Etat ».

La loi n°95-005 du 20 décembre 1995 portant décentralisation territoriale politique et administrative de la République du Zaïre pendant la période de transition. Elle est restée semblable à l'ordonnance-loi n°82-006 du 25 février 1982. Il souligner ici que la réforme territoriale de 1995 fut, elle aussi, le résultat des combats inachevés.

---

<sup>20</sup> TAMBWA NGONGO, « *La corruption dans l'administration congolaise : de la corruption-survie à la privatisation de l'Etat* », in *analyse sociales*, Vol x, octobre 2007.

Le Décret-loi n°81 du 02 juillet 1998 portant organisation territoriale de la République Démocratique du Congo qui a prévu deux organes à chaque échelon administratif décentralisé à savoir : le Conseil Consultatif jouant le rôle d'un organe délibérant et exécutif.

Le Décret-loi n°81 du 02 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République Démocratique du Congo tel que modifié et complété par le Décret-loi n°018/2001 du 28 septembre 2001.

L'expérience prometteuse de la réforme de décentralisation territoriale de 1995 introduite par l'acte Constitutionnel de la Transition du 09 avril 1994 en ses articles 1<sup>er</sup>, 2, 59, 104 et 105 avait connu un début d'application mais malheureusement cette belle expérience n'a eu qu'une existence éphémère puisque les institutions administratives organisées n'ont pas eu le temps d'être installées, ayant été surprises par la guerre dite de libération de l'AFDL(1996-1997)<sup>21</sup>.

## 2.2. Les entités territoriales décentralisées

### Notion :

Une entité décentralisée est une personne morale de droit public dotée de la personnalité juridique distincte de celle de l'Etat et qui bénéficie par rapport à celui-ci d'une autonomie pour l'exercice de son pouvoir.

A cet effet, l'article 3 de la Constitution dispose que « les provinces et les entités territoriales décentralisées sont : la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Elles sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux jouissant de la libre administration et de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques ».

La ville, la commune, le secteur et la chefferie deviennent les lieux de prise en charge par la population de son développement local. Mais nous remarquons que les organes prévus dans les textes légaux ne fonctionnent pas suite à la volonté de ceux qui ont la commande de l'administration au niveau central.

## 2.3. DECENTRALISER LA GESTION DES AFFAIRES PUBLIQUES

Pour pousser le développement des entités décentralisées, influencé leurs organisations de la gestion des ressources humaines, amélioré l'organisation et la gestion des ressources naturelles, financières, techniques et culturelle, cela se base sur plusieurs plans à savoir : politique, administratif, économique, socioculturel et juridique.

## CONCLUSION

Nous avons constaté que la loi organique N°08/016 du 07 octobre 2008 consacre la véritable décentralisation, instituant des organes propres ainsi que des compétences propres. Elle redonne la parole au peuple congolais en exigeant l'élection des dirigeants locaux.

Porteuse d'espoir, cette loi n'a pas apporté les résultats attendus à cause des contraintes et des pratiques contraires qui caractérisent au quotidien l'administration congolaise à tous les niveaux : local, provincial, national ; qui ont mis un frein au développement du pays en général et des entités locales en particulier.

De ce point de vue, il s'est avéré que l'égoïsme, la corruption, le détournement, l'impunité, la non-implication de la population dans la désignation de leurs dirigeants locaux, bref l'absence de la démocratie, constitue un obstacle majeur au développement des entités locales.

La personnalité juridique, l'autonomie de gestion et la libre administration des entités territoriales font des entités territoriales décentralisées des véritables personnes morales distinctes de l'Etat mais sous tutelle de celui-ci, des centres d'impulsion des pouvoirs et des décisions, protecteur des intérêts locaux et de la cohésion nationale capables de résoudre des problèmes locaux d'ordre politique, économique, social, culturel dans le but d'atteindre les objectifs de développement.

---

<sup>21</sup> F. VUNDUAWE te PEMAKO, *l'Administration locale du Zaïre de 1885 à 1982*, Zaïre-Afrique, n°165, mai 1982 pp, 268-269.

## BIBLIOGRAPHIE

### I. OUVRAGES

- R.J. ALEXANDER, *Comment développer un pays ?* Paris Maine, 1965.
- CHAPUIS R. *Droit administratif général*, 8<sup>e</sup> édition, Mont Chrétien, Paris 1994.
- CHUNDA HENGLELELA, *Acteurs de la bonne gouvernance en RDC postélectorale*, in *Congo-Afrique*, No423, Kinshasa (CEPAS 2008).
- DEBBASCH CH., *Institution et droit administratif*, Tom 1, *les structures administrative*, PUF col, *Thémis*, Paris, 1982.
- LUBANGA MWINDULWA Hervé I.H., *Impact de la décentralisation territoriale sur le développement en RDC*.
- TAMBWE NGONGO, *La corruption dans l'administration congolaise* : octobre 2007, Kinshasa 2007.
- VUNDWAVE te PEMAKO F., « *La décentralisation territoriale des responsabilités au ZAIRE, pourquoi et comment* » ? (*La nouvelle organisation territoriale, politique et administrative du ZAIRE, ses motivations et sa portée exacte*), in *ZAIRE-Afrique*, No 166 juin-juillet-août, Kinshasa 1982.
- MABI MULUMBA, *Décentralisation et problématique de fiscalité*, in *Congo*, No432, février 2009.
- P.LAMY. *La gouvernance, utopie ou chimère ?*, in *étude* No 4022, février 2005.

### II. DOCUMENTS OFFICIELS

- La constitution du 18 février telle que modifiée par la loi N°11/002 du 20 février 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la République Démocratique du Congo, 52<sup>e</sup> année No spécial de février 2006.
- La loi organique N°08/16 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- La loi organique N°08/12 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatif à la libre administration des provinces.
- Décret-loi N°81 du 02 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République Démocratique du Congo telle que modifiée et complétée par le Décret-loi N°018/2001 du 28 septembre 2001, J.O RDC No spécial 28 septembre 2001.

### III. ARTICLES ET REVEUS

- VERHAGEN., « *Le programme du gouvernement de coalition, bonne gouvernance et rôle de la société civile* » in *Congo-Afrique*, N°414, avril 2007.
- Vade Mecum de formation du participant en droit de l'homme, citoyenneté, démocratie locales Collection, Perspectives, chaire UNESCO, Kinshasa 2006.

### IV. DICTIONNAIRE

- PETIT LA ROUSSE, Paris 2002.

### V. WEBOGRAPHIE

YAMBA YAMBA N., Les dynamiques de la décentralisation en République Démocratique du Congo, sur [www.glin.gov](http://www.glin.gov), consulté le 28 juin 2021.