

« Le Ministre national de l'Intérieur et les entités régionalisées. Entre violation de la Constitution et recours à la déconcentration territoriale ».



Sacré-David MBAMBI MAKUNGA
Juriste et chercheur en Droit spécialement en droit constitutionnel
et droits humains.
Tél. +243 995 46 76 28
E-mail :sacremakungambambi@gmail.com

Plan

Paragraphe 1. L'Autorité traditionnelle du Ministre de l'Intérieur sur les provinces.

Point 1. Evolution de la partition du Ministre national de l'Intérieur sur le fonctionnement des Provinces (de 1982 à 1998).

Point 2. Le Ministre national de l'Intérieur comme Chef de la politique territoriale du Gouvernement

Paragraphe 2. L'instauration du régionalisme politique, facteur d'autonomisation des provinces.

Point 1. Suppression de la tutelle sur les ETR comme corolaire du régionalisme politique.

Point 2. Etendues du pouvoir du Ministre de l'Intérieur sur l'administration territoriale congolaise.

Introduction

« Le statut, l'organisation et le fonctionnement de la Province procèdent des dispositions constitutionnelles qui instituent le régionalisme politique en République démocratique du Congo »¹. En osmose avec la Constitution, la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux sur la libre administration des provinces relaie le régionalisme politique comme forme d'Etat adoptée par la République démocratique du Congo. Ce principe constitutionnel postule l'autonomie administrative et celle de gestion des ressources humaines et économiques au niveau de la Province. Cependant, avant d'en arriver là, l'organisation territoriale de la RDC était basée sur une très longue tradition centralisatrice.

« La République démocratique du Congo a largement fonctionné sous la centralisation entre la période allant de 1885 à 1982 »². Ceci s'explique en partie sur le fait que l'organisation politique congolaise était caractérisée par une confusion des pouvoirs allant tout d'abord de 1885 à 1908. Période durant laquelle le Roi Léopold 2 statuant par décret, ne pouvait nullement reconnaître aux autorités territoriales des vraies compétences initiales car tout partait de lui. Ce qui pousse Dieudonné KALUBA à la suite de Félicien CATTIER à les qualifier d'instruments aveugles dans la main puissante du Roi-Souverain»³. Ensuite, cette situation de centralisation s'est perpétuée jusqu'en 1982 passant par la colonisation, l'indépendance et la deuxième République. Car même pendant une bonne partie de la deuxième République, la concentration des pouvoirs par le Président de la République a eu un impact sur l'administration horizontale du pouvoir. Les entités territoriales sont demeurées sous le harnachement du pouvoir central.

Cet état des choses est à la base même après la consécration du régionalisme politique en 2006, de la perpétuation des procédés propres à la centralisation pourtant d'autres temps. Cette technique d'administration territoriale s'est considérablement enracinée dans l'éthos du politique congolais, il peine à cerner la nouvelle réalité du régionalisme. Dans cette optique s'inscrivent les pratiques de fermeture des Assemblées provinciales, de rappel du Gouverneur ou du Président de l'Assemblée provinciale pour consultation. Chose plus ahurissante, dans certaines déclarations radiophoniques ou télédiffusées certaines autorités de la territoriale déclarent venir à Kinshasa pour faire rapport soit à la « hiérarchie », soit à « l'autorité tutélaire » selon l'expression qu'elles trouvent juste. Des telles pratiques

¹ Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, Exposé des motifs, in <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/Administration.ter/LOI.31.07.2008.provinces.htm>, consulté le 17 janvier 2020 à 13h 10.

² VUNDUAWE te PEMAKO (F.), *Traité de droit administratif*, Ed. Larcier, Bruxelles, 2007, p. 407.

³ CATTIER (F.), Etudes sur la situation de l'Etat indépendant du Congo, Larcier, Bruxelles, 1906, p.323. Cité par KALUBA DIBUA (D.), *Du contentieux constitutionnel en République démocratique du Congo. Contribution à l'étude des fondements et des modalités de la justice constitutionnelle*, Thèse de doctorat, Université de Kinshasa, Faculté de Droit, 2011, p.19

constituent une entorse au principe constitutionnel de la libre administration des provinces. Les ingérences intempestives du Ministre national de l'Intérieur sur le fonctionnement des provinces remet en cause l'autonomie constitutionnelle leur reconnue.

Pour une bonne disposition, cette réflexion sera divisée en deux paragraphes : L'autorité traditionnelle du Ministre de l'Intérieur sur les provinces (Paragraphe 1). Le deuxième paragraphe sera lui consacré à L'instauration de la centralisation dans l'histoire du Congo, facteur d'autonomisation des provinces (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'Autorité traditionnelle du Ministre de l'Intérieur sur les provinces.

Le Ministre de l'Intérieur a toujours été considéré comme le Chef de l'Administration territoriale dans l'histoire congolaise. Il est le trait d'union entre le pouvoir central et les Provinces. Même avec l'avènement de la décentralisation en 1982, après une longue tradition centralisatrice, ses pouvoirs n'avaient à vrai dire pas subits un amoindrissement considérable. Ce qui fait qu'en dépit de la consécration du régionalisme politique par le Constituant de 2006, l'opinion continue de le considérer comme le vrai régent des provinces. « L'Homme politique congolais n'est pas décentralisé » ou régionalisé s'il faut actualiser la formule. Cette affirmation résume à elle seule les différents obstacles auxquels est butée la décentralisation en République démocratique du Congo. L'homme politique congolais tarde à acquiescer la réalité du régionalisme pourtant posée par la Constitution. Cela s'explique par une coutume ancrée de centralisation qui aura marqué l'histoire politique congolaise particulièrement pendant la deuxième République. La confusion des pouvoirs qui a atteint son paroxysme avec la révision constitutionnelle de 1974 invoquait une monopolisation du pouvoir tant verticale qu'horizontale.

Comme ci-haut relevé, dans la période allant de 1885 à 1982 durant l'Administration territoriale congolaise était caractérisée par la centralisation. Le rôle du Gouvernement central dans cette situation de déconcentration est primordial dans la gouvernance des entités territoriales. Cependant, dans cette section nous allons nous concentrer dans un premier temps sur l'Evolution de la partition du Ministre national de l'intérieur sur le fonctionnement des provinces de 1982 à 1995 (Point 1). Dans une seconde approche nous nous attarderons sur le Ministre de l'Intérieur comme Chef de la politique territoriale du Gouvernement (Point 2).

Point 1. Evolution de la partition du Ministre national de l'Intérieur sur le fonctionnement des Provinces (de 1982 à 1998).

Dans l'histoire du Congo, la décentralisation amorcée par le législateur en 1982 reconnaissait déjà au Ministre de l'Intérieure d'énormes prérogatives en ce qui concerne l'administration territoriale. Ici l'interventionnisme de l'Etat sur la Province commence dès le processus de mise en place des dirigeants de l'entité. En effet, « Le

Gouverneur de Province est nommé et le cas échéant relevé de ses fonctions par le Président de la République sur proposition du Ministre ayant les affaires intérieures dans ses attributions »⁴. Ainsi, le Ministre de l'Intérieur par sa proposition participait à la nomination du Gouverneur de Province. La révocation de celui-ci conditionnée par la même procédure, ne pouvait qu'accentuer son influence sur le Chef de l'Exécutif provincial.

Au terme de l'Ordonnance législative précitée, « La région est une entité administrative décentralisée dotée de la personnalité juridique »⁵. Ce qui favorise une certaine autonomie juridique reconnue à la Région. « Le Président régional du Mouvement populaire de la révolution et Gouverneur de Région est nommé par le Président du Mouvement populaire de la révolution, Président de la République qui fixe son statut. Il est assisté d'un vice-Gouverneur qui est nommé dans des mêmes conditions »⁶. « Le Président régional du Mouvement populaire de la révolution et Gouverneur de Région est à la fois représentant du Conseil exécutif et autorité régionale »⁷.

En tant que représentant du Conseil Exécutif (Gouvernement central) dans la Région, le Président régional du Mouvement Populaire de la Révolution et Gouverneur de Région dépend hiérarchiquement du Commissaire d'Etat à l'Administration du Territoire. « Celui-ci dispose à cet effet du pouvoir de suspension, de réformation et d'annulation des décisions prises par le Président Régional du Mouvement Populaire de la Révolution et Gouverneur de Région »⁸. Ainsi, ce contrôle porte sur la légalité et l'opportunité étant donné qu'il s'agit bien évidemment d'un contrôle hiérarchique exercé sur le Gouverneur en tant que Représentant du Conseil Exécutif en Province. Le Gouverneur de Région placé sous la hiérarchie du Ministre de l'Intérieur se trouve dépourvu d'autonomie à son égard.

Le caractère étendu du contrôle hiérarchique que ce dernier exerce sur le Gouverneur peut le cas échéant conduire à des poursuites disciplinaires exercées sur lui par le Ministre pire à une proposition de révocation du Gouverneur de Région faite au Président de la République. « En tant que qu'entité décentralisée, la Région est placée sous l'autorité de tutelle administrative du Département de l'Administration du Territoire et sous l'autorité de tutelle technique des Départements intéressés. Cette tutelle porte sur les organes locaux »⁹. « La tutelle sur les organes des entités décentralisées s'exerce par voie de suspension : - de suspension ou de report des

⁴ Ordonnance-Loi n°82-006 du 25 février 1982 portant organisation territoriale, politique et administrative de République, *JORDC*, Numéro spécial du 15 mars 1982, art.5.

⁵ Ordonnance-Loi n°82-006 du 25 février 1982..., *op.cit.*, art.6.

⁶ *Idem*, art.34.

⁷ *Idem*, art.35.

⁸ *Idem*, art.202.

⁹ *Idem*, art.204.

réunions de l'Assemblée régionale ; - de dissolution de l'Assemblée régionale ; - de suspension ou de révocation de l'autorité de l'entité décentralisée»¹⁰.

Le Gouverneur de Province est ici en réalité pris en tenaille par l'Exécutif central. Puisque pouvant être sanctionné par le Ministre national de l'Intérieur tant comme autorité de tutelle que Chef Hiérarchique. En tant que son autorité de tutelle, le Gouverneur de Région demeure sur les giron du Ministre de l'Intérieur qui peut cette fois-ci sanctionner même l'Assemblée régionale pourtant élue. Ces dispositions semblent justifier certains actes des Ministres de l'Intérieur récents qui plusieurs fois ont suspendus les séances des Assemblées provinciales notamment dans l'Equateur.

« Le Commissaire d'Etat à l'administration du Territoire assure le contrôle du bon fonctionnement de l'Assemblée régionale. Il peut à cet effet suspendre ou reporter les réunions les réunions ou une session de l'Assemblée régionale »¹¹.

La loi de 1995 sur la décentralisation et le Décret-Loi de 1998 n'ont pas non plus dérogé n'inoculèrent guère de changement quant à la subordination des Provinces au Gouvernement central. Cette tradition digne de la décentralisation a influencé le Législateur congolais jusqu'en 2008.

Déjà le décret-loi n°081 du 2 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. Son article 5 dispose : « La Province est une entité administrative décentralisée dotée de la personnalité juridique. La ville de Kinshasa a statut de Province »¹². La dite loi répète « Le Gouverneur de Province est à la fois le représentant du gouvernement et autorité provinciale. A ce titre, il assume la responsabilité du bon fonctionnement des services publics de l'Etat en Province et de la bonne marche de l'administration de sa juridiction»¹³.

Cette loi en son article 2 parle clairement du contrôle de tutelle. « La Province, la Ville, la Commune pour la Ville de Kinshasa et le Territoire en tant qu'entités administratives décentralisées sont placés sous la tutelle administrative du Ministre des affaires intérieures. La tutelle administrative porte aussi bien sur les personnes que les actes. Suivant les actes faisant l'objet de recours, le Ministre de l'Intérieur peut subdéléguer ses prérogatives à certaines autorités territoriales »¹⁴.

« Le contrôle des entités administratives décentralisées s'exerce par la voie de : - suspension ou de report de réunion du Conseil, conformément à la loi ; - De

¹⁰ Ordonnance n°82-006 du 25 février 1982..., *op.cit.*, art. 205.

¹¹ *Idem*, art. 207.

¹² Décret-Loi n°081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République démocratique du Congo, *JORDC*, Numéro spécial du 28 septembre 2001, art.5.

¹³ *Idem*, art.10.

¹⁴ *Idem*, art.214.

suspension ou de révocation de l'autorité de l'entité administrative décentralisée »¹⁵. « Le contrôle des actes des autorités des entités administratives décentralisées s'exerce par la voie : -d'autorisation et d'adaptation préalable ; - de suspension ; - d'annulation ou réformation ; - de substitution »¹⁶. « Pour autant qu'elles exercent, suivant le cas, un droit de regard ou de gestion portant sur les services de l'Etat mis à leur disposition, les entités administratives décentralisées peuvent faire l'objet d'un contrôle hiérarchique du pouvoir central dont relèvent ces services et agents »¹⁷. Ainsi durant cette période l'entité administrative décentralisée est placée sous la surveillance de l'Etat central par le biais notamment du Ministre de l'Intérieur qui en dispose des larges pouvoirs. Les observations faites pour l'Ordonnance-Loi de 1982 valent pour ce Décret ayant gardé le même esprit.

Point 2. Le Ministre national de l'Intérieur comme Chef de la politique territoriale du Gouvernement

Il s'agit ici d'une compétence reconnue au Ministre de l'Intérieur par les différents textes légaux portant sur l'organisation du Gouvernement. Si ce rôle lui est souvent reconnu, il n'en demeure pas moins vrai que ceci favorise la confusion actuelle dans le rapport Etat-Province.

L'Ordonnance n°17/025 du 10 juillet 2017 du Président de la République portant attributions des différents ministères dispose entre autre que le Ministre de l'intérieur s'occupe de la politique territoriale du Gouvernement. Cette formulation pousserait certains à croire que le Ministre de l'intérieur est le chef de la territoriale et donc des gouverneurs. Cette assertion ne peut être vraie. Cette ordonnance dispose en son article 1 : Le Ministère de l'Intérieur a pour attribution : « la Politique l'administration du territoire ; la coordination des rapports entre les membres du Gouvernement et les Gouverneurs de Province en collaboration avec le Ministère de la décentralisation...».

Cette disposition ne doit pas être comprise au sens de considérer le Ministre de l'Intérieur comme autorité de tutelle. Déjà nulle part cette ordonnance dispose que le Ministre de l'intérieur est l'autorité de tutelle ou hiérarchique des entités régionalisées. Par politique de l'Administration du territoire il ne faut pas voir l'immixtion du Gouvernement central dans la gestion des provinces.

En effet, la même ordonnance dispose que le Ministre de la Justice a pour fonction de faire le suivi de l'exécution de la politique judiciaire du Gouvernement. Cela ne veut nullement dire que le Ministre est investi par-là du pouvoir hiérarchique ou tutélaire sur les juges. Pareille formulation est une fois de plus revenue en ce qui concerne le Ministère des relations avec le Parlement. L'ordonnance dispose que le

¹⁵Décret-Loi n°081 du 2 juillet 1998, *op.cit.*, art.216.

¹⁶*Idem*, art.217.

¹⁷*Idem*, art.221.

ministère a entre autre pour mission d'assurer la coordination du programme législatif du Gouvernement.

Cette disposition ne peut en aucun cas signifier que le Parlement est un organe dépendant hiérarchique du Gouvernement ou même placé sous sa tutelle. La coordination de la politique territoriale qui revient au Ministre de l'intérieur consiste seulement a confirmé son pouvoir sur les entités déconcentrés de l'Etat qui relèvent donc de l'Etat d'une part et d'autre part cela se limite à son rôle de servir de pont entre le pouvoir central et les entités territoriales. Il s'agit ici d'une relation de concertation, de collaboration qui ne se trouve pas sanctionnée par un quelconque pouvoir du Ministre de l'Intérieur.

Paragraphe 2. L'instauration du régionalisme politique, facteur d'autonomisation des provinces.

Le régionalisme politique est une décentralisation avancée et inscrite dans la Constitution. Elle suppose à la différence de la décentralisation, la suppression de la tutelle et de l'autorité hiérarchique. « La décentralisation territoriale est en principe organisée et garantie par la loi. Jusques là, on est en face de la décentralisation administrative simplement »¹⁸. Lorsque c'est la Constitution qui organise cette décentralisation et procède à la répartition des compétences entre l'Etat et les provinces, on est alors en face du régionalisme politique ou constitutionnel. C'est une forme d'Etat qui se situe entre l'Etat unitaire et l'Etat fédéral. Il reconnaît aux entités régionalisées des larges autonomies et une compétence législative. Il est considéré comme l'antichambre du fédéralisme.

Parler de l'hypothèse d'un contrôle hiérarchique exercé sur la Province par le Ministre national de l'Intérieur en plein régionalisme est sans intérêt car inconcevable dans la forme actuelle de l'Etat congolais. Nous allons nous appesantir dans cette section sur la Suppression de la tutelle sur les ETR comme corolaire du régionalisme politique (Point 1) et de L'étendue des pouvoirs du Ministre de l'Intérieur sur l'administration territoriale (Point 2).

Point 1. Suppression de la tutelle sur les ETR comme corolaire du régionalisme politique.

La loi sur la libre administration des provinces en son article 2 dispose : « la province est une composante politique et administrative de la République. Elle est dotée de la personnalité juridique »¹⁹. La personnalité juridique peut être définie comme l'aptitude à être titulaire des droits et sujets d'obligations. Ainsi, cette personnalité juridique reconnue aux provinces en vertu de la Constitution constitue un frein pour l'immixtion de l'Exécutif central dans le fonctionnement des Provinces.

¹⁸ VUNDUAWWE te PEMAKO (F.), *op.cit.*, p.415.

¹⁹ Loi n°08/012 du 31 juillet 2008..., *op.cit.*, art. 2.

Celles-ci sont du fait même de cette personnalité juridique reconnue, comme des entités distinctes de l'Etat.

Ainsi, les provinces ne sont pas une prolongation du pouvoir central. Elles sont dotées d'un patrimoine propre et elles peuvent ester en justice en leur nom propre. C'est à cela qu'elles se différencient des entités territoriales déconcentrées qui ne sont rien d'autre que des entités relevant directement de l'Etat central par un simple fait de déconcentration ce, dans l'optique de rapprocher l'Administration centrale de ses administrés.

« En France la protection constitutionnelle du principe de la libre administration des collectivités territoriales est assimilée par le Conseil d'Etat à une liberté fondamentale »²⁰. « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être mieux mises en œuvre à leur échelon »²¹.

L'article 220 de la Constitution congolaise interdit toute modification dans le sens d'amoindrir les prérogatives des Provinces. Pour ainsi dire, l'autonomie des provinces est garantie contre le législateur et même temps contre le Constituant dérivé. Ce qui ferme la porte aux autorités du pouvoir central de s'immiscer dans la gestion des provinces en réduisant les avantages des provinces. Ceci qui nous conduit à dire que la révision constitutionnelle de 2011 donnant au Président de la République le droit de révoquer le Gouverneur de province est en contradiction avec l'esprit et la lettre de la Constitution. Ainsi, nous affirmons que le Ministre de l'Intérieur n'est pas l'autorité hiérarchique de la Province encore moins son organe de tutelle.

Par contrôle hiérarchique, il s'agit précisément du pouvoir reconnu Chef hiérarchique, de statuer sur des recours formés contre les actes de ses subalternes de les annuler, de les suspendre ou de les modifier. « Cette voie hiérarchique permet le contrôle de légalité mais aussi d'opportunité des actes administratifs. C'est plus évidemment dans les services centralisés que ce mode de contrôle est le plus fréquent »²². Le contrôle hiérarchique s'exerce dans le cadre d'une organisation administrative centralisée sous la forme déconcentration.

« La déconcentration est une technique d'organisation au sein d'une même personne publique c'est-à-dire un même système d'organisation dans lequel le pouvoir de décision est attribué par délégation ou par subdélégation aux agents hiérarchiquement subordonnés à une autorité publique considérée »²³. « Ce contrôle hiérarchique consiste en un rapport entre deux autorités de rang inégal au sein d'une

²⁰ MARCOU (G.), *Décentralisation : quelle théorie de l'Etat ? Annuaire des collectivités locales*, n°24, 2004, p.239.

²¹ *Idem*, p.243.

²² *Ibidem*.

²³ MBOKO DJ'ANDIMA (J.M.), *Droit congolais des services publics*, Ed. Acamia-l'Harmattan, Louvain-La-Neuve, 2015, p.289.

même personne administrative. « Le contrôle hiérarchique étant détenu de plein droit par l'autorité supérieure, il s'exerce de plano, sans qu'un texte soit nécessaire. Le pouvoir hiérarchique étant un pouvoir général, le contrôle hiérarchique est exercé sans cause déterminée c'est-à-dire aussi bien pour des raisons d'opportunités que de légalité»²⁴.

Ainsi, les provinces n'étant pas placées au sein d'une même personne morale que l'Etat central dont fait partie le Ministre national de l'intérieur, celui-ci ne peut nullement se comporter en autorité hiérarchique des gouverneurs des provinces parce que n'étant pas de la même personne publique avec celles-ci. Le pouvoir hiérarchique permet à l'autorité d'agir à l'égard de la conduite de ses subordonnés en exerçant sur eux « un pouvoir d'instruction ou d'injonction lequel se traduit par l'émission des ordres définissant ce que doit être le comportement des destinataires de ces prescriptions »²⁵.

Il s'agit ici en réalité des ordres que l'autorité hiérarchique est censée donner à ses subalternes. Ces ordres portent pratiquement sur tous les actes posés par le subalterne. Ce dernier au sens de la hiérarchie est tenu de les exécuter sous peine de l'ouverture de l'action disciplinaire en son contre. Hypothèses qui ne peuvent en aucun cas se retrouver dans un Etat régional. Le pouvoir hiérarchique suppose le pouvoir d'annulation, de substitution ou de réformation.

Le contrôle de tutelle lui s'exerce dans le cadre d'un organisme décentralisé territorialement ou par services. Dans le cadre de la décentralisation, la tutelle administrative constitue une nécessité pour veiller au bon fonctionnement de l'entité territoriale. C'est le contre poids de la décentralisation. Dans ce sens la tutelle assure donc la confrontation de deux personnes juridiques différentes sur un terrain de stricte légalité. « La tutelle est l'ensemble des contrôles administratifs prévus ou en vertu des textes à portée législative qui pèsent sur une autorité administrative décentralisée territorialement ou par service et qui permettent à une autorité supérieure dite de tutelle de vérifier dans le respect de l'autonomie de la personne décentralisée si les actes qu'elle pose sont conformes à la loi lato sensu et à l'intérêt général »²⁶. « En droit positif congolais, ce contrôle ne concerne que les ETD et les établissements publics à l'exclusion des provinces et naturellement des autorités administratives indépendantes »²⁷.

« Antérieurement dans notre pays, la tutelle sur les ETD par le Ministre ayant l'Intérieur ou l'administration dans ses attributions s'exerçait sur les organes (par voie de suspension, de report de réunion ou de dissolution de l'organe délibérant ou

²⁴ MBOKO DJ'ANDIMA (J.M.), *op.cit.*, p.291.

²⁵ *Idem*, p.292.

²⁶ GOFFAUX (P.), Dictionnaire élémentaire de droit administratif, Bruxelles, Bruyant, coll. « Précis de la Faculté de Droit de l'ULB », 2006, p.267. Cité par MBOKO DJ'ANDIMA (J.M.), *op.cit.*, p.296.

²⁷ *Idem*, p.298.

par voie de suspension ou de révocation de l'autorité exécutive de l'entité et sur les actes par voie d'autorisation préalable, d'approbation, de suspension, d'annulation, de réformation ou de substitution d'action »²⁸. La décentralisation territoriale était pendant longtemps régie par l'Ordonnance-Loi n° 82/006 du 25 février 1982. « En effet, la ville de Kinshasa, qui a désormais statut de Province, et les autres provinces sont appelées à devenir des véritables institutions politiques sur lesquelles le pouvoir central ne pourra plus exercer aucune tutelle car aucune disposition n'a été prévue à cet effet.»²⁹. La tutelle du pouvoir central est supprimée, elle est remplacée par le contrôle de légalité ou de constitutionnalité du juge administratif compétent ou constitutionnel selon le cas.

Contrairement à la constitution congolaise qui consacre comme nous l'avons dit ci-haut le régionalisme politique, la législation en vigueur du Congo Brazzaville consacre elle la décentralisation. Elle dispose en son article 211, « une loi organique fixe les conditions selon lesquelles l'Etat exerce sa tutelle sur les collectivités locales ainsi que les principes fondamentaux de la fonction publique territoriale »³⁰. « En France, L'Etat central conserve certains pouvoirs de contrôle, même si la tutelle a officiellement disparue. L'idée fondamentale est que les actes pris par les organes des collectivités territoriales doivent être transmis à la préfecture (délibérations des conseils, contrats, actes de police du maire, actes les plus graves concernant les fonctionnaires territoriaux). Le préfet peut dans un délai de 2 mois les déférer devant tribunal administratif qui les annulera éventuellement »³¹. Mais il revient finalement au juge et non au préfet d'annuler ces actes au cas où ils sont entachés d'illégalité. La tutelle des collectivités territoriales décentralisées a donc été supprimée.

L'article 22 de la loi française de 1982 place le préfet qui est un fonctionnaire de l'Etat centrale dans une situation de vigile de la loi et des intérêts de l'Etat car il le donne le droit de saisir la justice sur des éventuelles violations de la loi par les autorités des collectivités territoriales.

« Le préfet de département représentant de l'Etat dans le département est nommé par décret en Conseil des ministres. Il représente chacun des membres du Gouvernement »³². Il veille sur les intérêts de l'Etat, au respect des lois, de l'ordre public et, dans des conditions fixées par la loi, assure le contrôle administratif du département, des communes et de leurs établissements publics qui ont leur siège dans le département.

²⁸ MBOKO DJ'ANDIMA (J.M.), *op.cit.*, p.304.

²⁹ KOMBO YETILO (J.), « La sous administration territoriale en République démocratique du Congo », *Revue du centre d'Etudes et de recherche en Administration publique*, n°19, 2010, pp.105-128.

³⁰ Constitution du 18 février 2006, *op.cit.*, art. 211.

³¹ MOREAU (J.), « L'évolution de l'administration territoriale de la France contemporaine », *Revue juridique de l'Ouest*, n°3, 2008, pp. 285-300.

³² Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et régions, art.34, loi française sur les communes, in <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039>, consulté le 17 janvier 2020 à 13h07.

Bien que la France n'étant pas un Etat régional, il n'y existe pas un mécanisme de tutelle permettant au Ministre de l'intérieur de contrôler a priori ou a posteriori en les annulant éventuellement les décisions prises par les collectivités territoriales. La législation française plaçait le préfet au rang d'autorité de tutelle sur les communes et des départements car ce dernier avait le pouvoir d'approbation des décisions prises par ses organes. Par la réforme de 1982 la France a supprimé la tutelle qui pesait sur les départements.

En effet, à analyser de très près le comportement du Ministre de l'Intérieur, celui-ci se conforme à une très longue tradition de la législation congolaise. Déjà le décret-loi n°081 du 2 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. Son article 5 dispose : « La Province est une entité administrative décentralisée dotée de la personnalité juridique. La ville de Kinshasa a statut de Province »³³. La dite loi répète « Le Gouverneur de Province est à la fois le représentant du gouvernement et autorité provinciale. A ce titre, il assume la responsabilité du bon fonctionnement des services publics de l'Etat en Province et de la bonne marche de l'administration de sa juridiction »³⁴.

Cette loi en son article 2 parle clairement du contrôle de tutelle. « La Province, la Ville, la Commune pour la Ville de Kinshasa et le Territoire en tant qu'entités administratives décentralisées sont placés sous la tutelle administrative du Ministre des affaires intérieures. La tutelle administrative porte aussi bien sur les personnes que les actes. Suivant les actes faisant l'objet de recours, le Ministre de l'Intérieur peut subdéléguer ses prérogatives à certaines autorités territoriales »³⁵.

« Le contrôle des entités administratives décentralisées s'exerce par la voie de : - suspension ou de report de réunion du Conseil, conformément à la loi ; - De suspension ou de révocation de l'autorité de l'entité administrative décentralisée »³⁶. « Le contrôle des actes des autorités des entités administratives décentralisées s'exerce par la voie : -d'autorisation et d'adaptation préalable ; - de suspension ; - d'annulation ou réformation ; - de substitution »³⁷. « Pour autant qu'elles exercent, suivant le cas, un droit de regard ou de gestion portant sur les services de l'Etat mis à leur disposition, les entités administratives décentralisées peuvent faire l'objet d'un contrôle hiérarchique du pouvoir central dont relèvent ces services et agents »³⁸.

« La centralisation est le système d'organisation administrative qui consiste à situer le pouvoir de décision au sommet de l'Etat, c'est-à-dire au niveau de l'autorité centrale, dans la capitale, les autres collectivités ne pouvant agir que par délégation.

³³ Décret-Loi n°081 du 2 juillet 1998, *op.cit.*, art.5.

³⁴ *Idem*, art.10.

³⁵ *Idem*, art.214.

³⁶ *Idem*, art.216.

³⁷ Décret-Loi n°081 du 2 juillet 1998, *op.cit.*, art.217.

³⁸ *Idem*, art.221.

Ainsi, la centralisation ne reconnaît aux collectivités locales aucune vie juridique, car celles-ci sont dépourvues de personnalité juridique »³⁹. L'Etat, le pouvoir central dicte tout, décide sur tout et contrôle tout.

« Dans la déconcentration, le pouvoir de décision appartient certes à l'Etat, mais pour des raisons pratiques, l'Etat en donne délégation à d'autres entités territoriales pour agir en ses lieux et places. Ces entités sont dirigées par des agents déconcentrés, c'est-à-dire des mandataires locaux du pouvoir central. La République démocratique du Congo a largement fonctionné sous cette forme, surtout entre la période allant de 1965 à 1982. Rappelons-nous à cet égard que l'Administration territoriale congolaise depuis 1885 est caractérisée par une permanence de la tradition centralisatrice »⁴⁰.

La concentration est la forme la plus rigoureuse de la centralisation. Il n'y a aucune délégation, tout part du centre et non de la périphérie. « La décentralisation est le système d'organisation administrative dans lequel il y a création par la loi ou en vertu de la loi, en dehors du centre, d'autres niveaux de responsabilité et de décision. Elle consiste à confier des pouvoirs de décision à des organes autres que de simples agents du pouvoir central. Ces organes locaux ne sont pas soumis au devoir d'obéissance hiérarchique et sont souvent élus démocratiquement par les citoyens de la collectivité intéressée »⁴¹. Pour arriver à la décentralisation deux conditions sont nécessaires : « Le Constituant ou le législateur doit reconnaître l'existence autonome de certains intérêts à eux-mêmes généraux, mais d'une généralité moins large que ceux dont l'Etat a la charge. Dans ces conditions, la collectivité locale doit être dotée de la personnalité juridique par la loi ou en vertu de la loi »⁴². Mais c'est la loi qui détermine le domaine de compétence des entités locales.

« La deuxième condition est que la gestion des intérêts autonomes ainsi reconnus soit confiée à des organes ayant une telle autonomie financière et technique par rapport au pouvoir central ; faute de quoi il y aurait déconcentration que décentralisation »⁴³. « La décentralisation territoriale est en principe organisée et garantie par la loi. Jusques là, on est en face de la décentralisation administrative simplement. Mais lorsque la garantie de l'autonomie dévient constitutionnelle, on arrive au régionalisme constitutionnel »⁴⁴. L'autonomie de la province est alors consacrée par la Constitution.

Point 2. Etendues du pouvoir du Ministre de l'Intérieur sur l'administration territoriale congolaise.

³⁹ VUNDUAWE et PEMAKO (F.), *op.cit.*, p.405.

⁴⁰ *Idem*, p.407.

⁴¹ *Idem*, p.411.

⁴² *Idem*, p.412.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Idem*, p.415.

Le Gouverneur de province en République démocratique du Congo remplit en comparaison de la France les fonctions du Président de département et de préfet en ce sens que la loi sur la libre administration des provinces lui confère le titre de coordonnateur des services déconcentrés de l'Etat. « 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 des règlements de la République et veille à la sécurité et à l'ordre public dans la province »⁴⁵.

« 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 »⁴⁶. « 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 »⁴⁷. Dans cette hypothèse, il ne pourra répondre que devant le Ministre de l'intérieur qui est chargé du suivi de la politique territoriale du Gouvernement. « 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 »⁴⁸.

« 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 »⁴⁹. A la lecture de ces dispositions, il convient d'opérer une démarcation selon que le Gouverneur de province agit comme chef de l'exécutif de l'entité régionalisée et selon qu'il intervient en sa qualité de coordonnateur des services publics déconcentrés de l'Etat. Dans ce cas, le pouvoir central peut anéantir certains de ses actes. Ce qui ne fait pas cependant du Ministre de l'Intérieur Chef hiérarchique ou autorité de tutelle du Gouverneur de Province.

Le professeur MBOKO opine que c'est en sa qualité de représentant du Gouvernement central en province que le Gouverneur exerce le pouvoir de tutelle sur les entités territoriales décentralisées. Ainsi par exemple ses arrêtés qu'il signe dans ses relations avec le Maire d'une ville sont susceptibles d'annulation ou de réformation par le pouvoir central, cas de l'arrêté suspendant le maire de la ville ou le Bourgmestre. Il en est ainsi des actes du Gouverneur de province sur les entités déconcentrées se trouvant au niveau de sa province.

⁴⁵Loi n°08/012 du 31 juillet 2008, *op.cit.*, art. 63.

⁴⁶ *Idem*, art.64.

⁴⁷ *Idem*, art.65.

⁴⁸ *Idem*, art.66.

⁴⁹ *Idem*, art.67.

Ainsi, sur ce point il existe donc une dépendance du Gouverneur de Province au pouvoir central. Quant au pouvoir d'annulation, de réformation ou de substitution reconnu à l'Etat, cela se justifie par le fait que le Gouverneur gère comme par délégation les entités relevant du pouvoir central en Province. La Constitution privilégie dans les rapports Exécutif central-Province, la collaboration qu'elle encadre par ailleurs. Cela s'illustre par l'organisation de la conférence des Gouverneurs de Province.

« Il est institué une conférence des 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. La Conférence des gouverneurs est composée outre des 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»⁵⁰. Il s'agit ici d'un organe de consultation qui illustre la collaboration qui doit régner entre le pouvoir central et les provinces.

Le Ministre de l'Intérieur est à notre sens patron de la territoriale que dans la mesure où il exerce son contrôle sur les entités territoriales déconcentrées. L'exemple est celui du quartier, du territoire, du groupement ou de la ville.

Ces entités déconcentrées relèvent jusqu'alors de la tutelle du Ministre de l'Intérieur. Le pouvoir tutélaire est celui qui s'exerce en vertu de la loi il faut donc une loi car la hier ne se présume pas. Entre Province et l'Etat, il y a donc absence de tutelle et de hiérarchie ce qui ne permet en aucun cas au Ministre de l'intérieur de donner des injonctions aux gouverneurs des provinces. Car à l'état actuel de la législation congolaise, aucune disposition normative ne permet au Ministre de l'Intérieur de s'ingérer dans la gestion des entités territoriales régionalisées.

Conclusion

Ainsi donc, la République démocratique du Congo s'est inscrite dans la logique du régionalisme politique. Ce qui signifie que les entités territoriales régionalisées jouissent d'une autonomie poussée. La dite autonomie se caractérise par la suppression simultanée de la tutelle et de la hiérarchie du pouvoir central sur les provinces. Les rapports entre l'Etat et la Province sont circonscrits par les dispositions constitutionnelles et légales. En dépit du double statut du Gouverneur de Province tel qu'élucidé tout au long de ce travail, le Gouverneur n'est pas un commis de l'Exécutif central en Province. Il dispose de l'autonomie d'action, subit le contrôle de l'Assemblée provinciale et est placé sous le contrôle du Juge. Le régionalisme postulant l'autonomie des provinces exige de la part des Institutions provinciales un grand sens de responsabilité. Se pose alors la question de la maturité des Institutions provinciales, gage du bon fonctionnement de l'entité territoriale. Car l'absence de l'harmonie ou le défaut de modération dans le chef des Institutions contribuent au

⁵⁰ Constitution du 18 février 2006, *op.cit.*, art.200.

dysfonctionnement de la Province qui est l'une de causes qui appellent l'Etat à intervenir souvent au mépris de la législation. Ce qui pousse certains à dire qu'il faudrait repenser le régionalisme politique congolais. L'Etat et les provinces ne seraient pas prêts pour cette aventure. De notre part, nous disons que seul le respect des dispositions légales sous la surveillance du Juge, constitue le facteur essentiel pour la bonne marche des Institutions provinciales.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

1. Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, Exposé des motifs, in <http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/Administration.ter/LOI.31.07.2008.provinces.htm>.
2. Décret-Loi n°081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République démocratique du Congo, *JORDC*, Numéro spécial du 28 septembre 2001.
3. Ordonnance-Loi n°82-006 du 25 février 1982 portant organisation territoriale, politique et administrative de République, *JORDC*, Numéro spécial du 15 mars 1982.
4. VUNDUAWE te PEMAKO (F.), *Traité de droit administratif*, Ed. Larcier, Bruxelles, 2007, 958p.
5. KALUBA DIBUA (D.), *Du contentieux constitutionnel en République démocratique du Congo. Contribution à l'étude des fondements et des modalités de la justice constitutionnelle*, Thèse de doctorat, Université de Kinshasa, Faculté de Droit, 2011, 474p.
6. MARCOU (G.), « Décentralisation : quelle théorie de l'Etat ? », *Annuaire des collectivités locales*, n°24, 2004, pp.235-252.
7. MBOKO DJ'ANDIMA (J.M.), *Droit congolais des services publics*, Ed. Academia-l'Harmattan, Louvain-La-Neuve, 2015, 471p.
8. KOMBO YETILO (J.), « La sous administration territoriale en République démocratique du Congo », *Revue du centre d'Etudes et de recherche en Administration publique*, n°19, 2010, pp.105-128.
9. MOREAU (J.), « L'évolution de l'administration territoriale de la France contemporaine », *Revue juridique de l'Ouest*, n°3, 2008, pp. 285-300.
10. Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et régions, art.34, loi française sur les communes, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039>.