

Discours décentralisateur et pratique centralisatrice au Congo-Kinshasa: Contrôle administratif des Entités Territoriales Décentralisées mis en relief

[Decentralizing discourse and centralizing practice in Congo-Kinshasa: A highlight on Administrative control of Decentralized Territorial Entities]

Clément KILUTU KAKODI¹ and Jefferson ABDALLAH PENE MBAKA²

¹Doctorant en Sciences Politiques et Administratives, et Chef de Travaux, Université de Kinshasa, RD Congo

²Docteur en Sciences Politiques et Administratives, et Professeur Associé, Université de Kisangani, RD Congo

Copyright © 2023 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the **Creative Commons Attribution License**, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT: In Congo-Kinshasa, the relationships between decentralized territorial entities (ETD) with the State and the province are mainly settled by organic law n° 08/016 of October 07, 2008. However, concerning the supervision on the acts of these entities Territorial, there is a paradox between the provisions of articles 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102 and 103, and the facts on the ground. A centralizing logic is observed in the management of the municipalities of the city of Kinshasa, instead of an accompanying logic, as recommended by the legislator. This is why, this reflection engages, first, to retrace the general physiognomy of ETD under organic law n° 08/016; Then, apprehends the actual content of control over the acts of ETDs and, finally, the critic through a few cases.

KEYWORDS: Centralization, Decentralization, Decentralized territorial entity, Administrative control, Act.

RESUME: Au Congo-Kinshasa, les rapports entre les Entités Territoriales Décentralisées (ETD) avec l'Etat et la Province sont principalement réglés par la loi organique n°08/016 du 07 Octobre 2008. Cependant, concernant la tutelle sur les actes de ces entités territoriales, il s'observe un paradoxe entre les dispositions des articles 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102 et 103, et les faits sur terrain. Il s'observe une logique centralisatrice dans le pilotage des communes de la Ville de Kinshasa, au lieu d'une logique accompagnatrice, telle que préconisée par le législateur. C'est pourquoi, cette réflexion s'adonne, d'abord, à retracer la physionomie générale des ETD sous la loi organique n°08/016; ensuite, appréhende le contenu réel du contrôle sur les actes des ETD et, enfin, le critique à travers quelques cas de figure.

MOTS-CLEFS: Centralisation, Décentralisation, Entité Territoriale Décentralisée, Contrôle administratif, Acte.

1 INTRODUCTION

Treize ans après la promulgation de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, la gouvernance des entités sus-visées, constitue une réelle préoccupation pour les chercheurs que nous sommes, car ce texte a constitué, à première vue, une avancée substantiellement significative dans le processus de décentralisation.

Au sujet des rapports entre la Province et les Entités Territoriales Décentralisées, la loi sus-évoquée dégage les différents types de contrôle, dont principalement les actes de ces dernières devant être soumis au contrôle *a priori* et *a posteriori* au Gouverneur de Province.

En effet, les actes des vingt-quatre communes de la Ville de Kinshasa devraient, *ipso facto*, être soumis au contrôle *a priori* et *a posteriori*, outre le contrôle politique et le contrôle juridictionnel préconisés.

Cependant, une sorte de paradoxe s'illustre bien entre les prescrits légaux et les faits sur terrain. Comme si les dispositions des articles 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102 et 103 de la loi organique n°08/016 ne sont pas bien appréhendées, tant par l'autorité tutélaire que par les dirigeants des ETD eux-mêmes. Une logique centralisatrice s'illustre à tout bout de champs, au lieu d'une logique accompagnatrice, telle que préconisée par le législateur.

C'est pourquoi, à travers cette réflexion, nous nous adonnons, d'abord, à retracer la physionomie générale des ETD sous la loi organique n°08/016; ensuite, appréhender le contenu réel du contrôle sur les actes des ETD et, enfin, critiquer son exercice au sein des ETD de la Ville de Kinshasa.

2 PHYSIONOMIE GENERALE DES ENTITES TERRITORIALES DECENTRALISEES SOUS LA LOI ORGANIQUE N° 08/016 DU 07 OCTOBRE 2008

Cet axe porte essentiellement sur l'examen des Entités Territoriales Décentralisées sous la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008.

En République Démocratique du Congo, le constituant du 18 février 2006 consacre la décentralisation et détermine les Entités Territoriales Décentralisées qui sont: la ville, la commune, le secteur et la chefferie.

Pour la CTAD¹ il faut entendre par ville, tout chef-lieu de province, 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.

Pour la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008, la commune correspond à tout Chef-lieu de territoire, une subdivision de la ville et tout groupement humain ayant au moins 20.000 habitants.

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 public.

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.

Ces Entités Territoriales Décentralisées sont dotées de la personnalité juridique, jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques.

La loi organique sus-évoquée qui régit les entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, détermine les compétences, l'organisation et le fonctionnement de chacune de ces entités.

Les organes de la ville sont le Conseil urbain et le Collège exécutif urbain. Pour la commune, il y a le Conseil communal et le Collège exécutif communal. Pour le Secteur et la Chefferie, la loi organique a prévu le Conseil de Secteur ou de Chefferie et le Collège exécutif du Secteur ou de Chefferie.

Par ailleurs, la loi organique² dispose que les finances d'une ETD sont distinctes de celles de la province et donne les catégories des ressources de ces dernières qui comprennent les ressources propres, celles provenant des recettes à caractère national, de la caisse nationale de péréquation et des ressources exceptionnelles.

En effet, les ressources propres des ETD sont: l'impôt personnel minimum, les recettes de participation c'est-à-dire, des parts qu'elles prennent dans les entreprises publiques, sociétés d'économie mixte et les associations momentanées à but économique, c'est-à-dire des taxes et droits locaux sont des taxes d'intérêt commun ainsi que les prélèvements spécifiques établis par chaque ETD sur les matières non imposées par le pouvoir central.

Les ETD ont droit à 40% des recettes sur les 40% des recettes à caractère national accordées aux provinces par la constitution. La répartition n'est pas automatique. C'est l'édit du Gouverneur qui fixe le montant et tenant compte de la capacité de production, de la superficie et du volume de la population de chaque ETD.

¹ Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation « CTAD », *La décentralisation en bref*, Mai 2013, p. 37.

² Pour plus de précision, lire les articles 108 – 119 de la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008.

Conformément à l'article 181 de la constitution du 18 février 2006, chaque ETD peut bénéficier des ressources provenant de la caisse nationale de péréquation. En outre, elle peut recourir aux emprunts intérieurs pour financer ses investissements en tout état de cause, les ETD bénéficient des dons, des legs, des libéralités à titre des ressources exceptionnelles.

Eu égard à ce qui précède, la lecture minutieuse de la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008, illustre bien la volonté manifeste du gouvernant de pouvoir décliquer réellement le développement par le bas. Mais, les dispositions légales telles que présentées ci-dessus, restent essentiellement intentionnelles et non factuelles. Les communes de la Ville de Kinshasa n'ont pas encore changé de physionomie. Elles évoluent toujours avec leurs structures d'antan.

3 APPREHENSION DU CONTROLE DES ACTES DES ENTITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

A travers cet axe, nous analysons les rapports qui existent entre la Province et les ETD, en nous focalisant sur le contrôle opéré sur les actes des ETD, tel que préconisé par les dispositions de la Loi organique n°08/016 du 07 Octobre 2008.

En effet, trois types de contrôle sont à retenir au niveau des ETD congolaises, à savoir: politique, juridictionnel et administratif. Et, c'est le dernier type qui concerne principalement cette réflexion.

3.1 CONTRÔLE POLITIQUE

Ce contrôle est exercé par l'organe délibérant de chaque Entité Territoriale Décentralisée sur le collège exécutif de celle-ci. L'organe délibérant utilise généralement les mêmes outils d'information et de contrôle que l'Assemblée provinciale.

3.2 CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

La CTAD³ note que le contrôle juridictionnel est une forme de contrôle des décisions des organes exécutifs (et parfois législatifs) au niveau national, provincial et local, par les organes du système judiciaire. Le rôle essentiel des juridictions administratives est de juger et de contrôler le respect de la légalité des décisions administratives et de régler les conflits entre l'administration et ses usagers.

Dans ce cas, les dispositions de la loi organique n°08/016 du 07 Octobre 2008 stipulent que les ressources propres d'une entité territoriale décentralisée comprennent l'impôt personnel minimum, les recettes de participation, les taxes et droits locaux. 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.

Ainsi, l'article 107 de la loi organique susvisée préconise que les comptes des entités territoriales décentralisées sont soumis au contrôle de l'Inspection Générale des Finances et de la Cour des comptes.

En outre, le contrôle juridictionnel devrait s'exercer également sur les actes des entités territoriales décentralisées. Pour la CTAD⁴, les cours et tribunaux compétents pour exercer ce contrôle juridictionnel ont été créés par la Constitution. Il s'agit de juridictions de l'ordre administratif. Le conseil d'état, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs seront installés en province pour exercer le contrôle de légalité des actes des autorités des entités territoriales décentralisées.

Ce qui insinue que toute personne qui considère qu'une décision de l'organe délibérant ou exécutif d'une entité territoriale décentralisée est entachée d'illégalité, a le droit de saisir le tribunal compétent pour obtenir l'annulation de la décision illégale et même pour obtenir réparation des préjudices subis.

3.3 CONTRÔLE ADMINISTRATIF OU TUTELLE

Lorsque le pouvoir central (ou national) transfère une partie de ses compétences aux entités territoriales dans le cadre d'un processus de décentralisation, il se réserve, toujours, le droit de contrôler l'usage qui est fait de ces pouvoirs concédés. Il s'agit bien de la tutelle administrative.

³ Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation « CTAD », *op. cit.*, p. 90.

⁴ Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation « CTAD », *op. cit.*, p. 90.

Les entités décentralisées, bien que pourvues d'une autonomie de gestion plus ou moins large, restent soumises à l'ensemble des lois et règlements édictés par le pouvoir central dans le cadre de ses compétences résiduelles.

Dans le cas précis, le contrôle administratif s'exerce *mutatis mutandis* comme au niveau de la province. La tutelle exercée par le gouverneur de province sur les actes des entités territoriales décentralisées constitue aussi un contrôle administratif.

Rappelons que par tutelle, la CTAD⁵ retient 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 empiètements des entités territoriales décentralisées.

Selon G. PEISER⁶, c'est l'ensemble des pouvoirs de contrôle accordés par la loi à une autorité supérieure sur les agents des collectivités décentralisées et sur leurs actes dans un but de protection de l'intérêt général.

Le pouvoir administratif de contrôle consiste, d'abord, à apprécier la conformité ou non des actes des ETD au regard de la constitution, des lois de la République ainsi que de la réglementation en vigueur. On parle, dans ce cas, du contrôle de la légalité. Ensuite, il est question d'examiner la conformité des actes des ETD aux principes généraux d'une saine gestion et des normes économiques, sociales, politiques et administratives. On parle dans ce cas du contrôle de qualité.

Quant au pouvoir administratif d'appui-conseil, il constitue une mission obligatoire de l'Etat qui incombe au Gouverneur de Province et à l'Administrateur du Territoire en leur qualité de représentant de l'Etat en Province et qui consiste à mettre, à titre gratuit ou payant, l'expertise de l'Etat à la disposition des ETD en vue de l'exercice correct de leurs compétences (attributions).

Ce contrôle consiste à:

- Préserver et consolider la légalité et l'unité nationale mises à mal par des guerres successives;
- Veiller à ce que les etd exercent leurs attributions en faveur de la population tout en respectant la constitution, les lois et règlements du pays;
- Préserver les droits légaux des citoyens contre d'éventuels détournements de pouvoir de la part des autorités locales et veiller au respect de principe d'égalité des citoyens devant la loi;
- Protéger les biens et deniers publics contre les abus de toute nature;
- Apporter un appui-conseil aux etd dans l'exercice de leurs attributions respectives

Les dispositions de la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 prévoient que le contrôle de tutelle en RDC revêt deux aspects essentiels, à savoir:

- Le contrôle de la légalité des actes des ETD;
- L'appui-conseil aux ETD

En effet, la mission de contrôle de la légalité des actes des ETD est confiée au Gouverneur de Province avec possibilité, pour lui, de déléguer formellement cette compétence à l'Administrateur de Territoire. Ce contrôle peut être a priori ou a posteriori⁷. Les actes suivants sont soumis à un contrôle a priori⁸:

- L'élaboration de l'avant-projet du budget afin de valider la comptabilité avec les hypothèses macro-économiques retenues dans les prévisions du budget national, les projections de recettes et la mise en compte des dépenses obligatoires;
- La création des taxes et l'émission d'emprunt conformément à la loi sur la nomenclature des taxes et la loi financière;
- La création des entreprises industrielles et commerciales, la prise de participation dans les entreprises;
- La signature des contrats comportant des engagements financiers sous différentes formes de prises de participation;
- Les règlements de police assortis de peine de servitude pénale principale;

⁵ *Idem.*

⁶ G. PEISER, *Droit Administratif : les Actes administratifs, organisation administrative, police et service public, responsabilité et contentieux administratif*, 19^e éd, Dalloz, Paris, 1998, p.98.

⁷ Articles 95 et 96 de la Loi organique n°08/016 du 07 Octobre 2008 sur les ETD.

⁸ Article 97 de la Loi organique n°08/016 du 07 Octobre 2008 sur les ETD.

- L'exécution des travaux sur les dépenses d'investissement du budget de l'état comme maître d'ouvrage délégué;
- Les actes et les actions pouvant entraîner des relations structurées avec les états étrangers, quelle qu'en soit la forme;
- La décision de recours à la procédure de gré, par dérogation aux règles de seuil et de volume des marchés normalement soumis aux procédures d'appel d'offre, dans le respect de la loi portant code des marchés publics

Tous les autres actes sont soumis à un contrôle a posteriori.

Les dispositions des articles 98 à 100 de la loi organique n°08/016 du 07 Octobre 2008 stipulent que 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. Passé ce délai, le projet d'acte est soumis à délibération ou à exécution. La décision négative de l'autorité de tutelle est motivée. Elle est susceptible de recours administratif ou juridictionnel. 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.

Ainsi, 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.

Suivant les dispositions de l'article 102 de la Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, en plus de la tutelle, le gouverneur de province appuie les ETD dans la mise en œuvre de leurs compétences décentralisées en disposant des services techniques ci-après:

- 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

Par ailleurs, pour l'exécution des travaux d'intérêt local, l'autorité locale (Maire, Bourgmestre, Chef de Secteur ou Chef de Chefferie) peut réquisitionner, conformément à la loi, les services des organismes de l'Etat ou de la province installés dans son ressort.

Eu égard à ce qui précède, il est indiqué que l'appui-conseil vise à développer les capacités tant des organes que des administrations des ETD pour assumer avec succès leur rôle dans la promotion du développement économique et social local. Cet appui-conseil se réalise par⁹:

- Des actions de formation en leur faveur;
- Des actions d'information;
- Des actions de mise en réseau pour favoriser un apprentissage collectif des etd en matière de bonnes pratiques de la gouvernance locale, dont celle de maîtrise d'ouvrage;
- De la mise en valeur des actions et expérimentations pilotes réussies (capitalisation des expériences et voyages d'études);
- De la mise en commun des efforts pour favoriser la compréhension et la transparence mutuelle des responsables des etd et des services déconcentrés, relative aux questions et défis pratiques de la gestion des etd

En effet, le gestionnaire de l'ETD doit savoir que l'appui-conseil est une prestation des services déconcentrés de l'Etat en faveur de son entité. Dans ce cas, il a un coût.

⁹ Ministère de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires Coutumières, *Guide à l'usage des Autorités territoriales*, Kinshasa, mai 2013, pp.108-109.

Cependant, l'appui-conseil peut être gratuit ou payant. Il est gratuit dans la mesure où l'Entité Territoriale Décentralisée ne paie rien au service déconcentré et à son personnel qui fournit la prestation. Cette gratuité peut se traduire notamment par :

- La fourniture de renseignements ou informations ainsi que de documents préexistants non volumineux;
- La participation ponctuelle du personnel des services déconcentrés à des réunions initiées par l'etd

L'appui-conseil est payant dans les cas suivants:

- La reproduction de documents volumineux;
- L'élaboration des cartes et des documents techniques spécifiques (plan, projets, manuels de procédures...);
- L'exécution ou le suivi de travaux (construction, aménagement,...)

4 APPREHENSION FACTUELLE DU CONTROLE ADMINISTRATIF OPERATIONNALISE SUR LES ETD DE KINSHASA

Rappelons que cette réflexion porte essentiellement sur le contrôle administratif des actes des communes de la Ville de Kinshasa. Cette tutelle, reconnue substantiellement au Gouverneur de la Ville, peut être *a priori* tout comme *a posteriori*.

Dans ce cas, huit actes sont soumis à un contrôle *a priori* et les autres, sans que la loi organique ne les énumère, sont soumis à un contrôle *a posteriori*.

Après examen minutieux des dispositions de l'article 97 de la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008, il sied de reconnaître que tous ces actes ne sont pas encore véritablement activés par les Entités Territoriales Décentralisées de la Ville de Kinshasa. D'ailleurs, rien n'a changé dans la structure fonctionnelle de ces communes. Elles continuent à fonctionner comme des entités déconcentrées.

Sur les huit actes retenus pour le contrôle *a priori*, il appert, d'après nos échanges avec quelques responsables municipaux, que le focus est plus axé sur l'élaboration de l'avant-projet de budget, la création de quelques taxes, la signature de quelques contrats comportant des engagements financiers sous différentes formes de prises de participation, 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.

En effet, nous sommes désagréablement surpris du fait que l'élaboration de l'avant-projet du budget communal passe avant tout par le gouverneur de province, afin de valider la comptabilité avec les hypothèses macroéconomiques retenues dans les prévisions du budget national, les projections de recettes et la prise en compte des dépenses obligatoires.

En principe, l'avant-projet ou le projet du budget communal devraient être soumis à l'appréciation du conseil municipal qui est à la fois l'organe délibérant et l'autorité budgétaire. Avec la prochaine installation des organes délibérants au sein des communes de la Ville de Kinshasa, cet exercice, truffé de plusieurs conflits d'intérêt, pourra occasionner des départs intempestifs des bourgmestres. Les élus locaux seront prêts à ne jurer que sur l'autonomie de leurs communes.

En ce qui concerne la procédure de l'avant-projet du budget, E. KASONGO MUNGONGO¹⁰ note que les responsables des exécutifs des communes sont obligés, accompagnés des responsables des centres d'ordonnancement, de se présenter et de défendre leurs projets de budget devant la commission instituée à cette fin par la Division urbaine des finances, précisément le Bureau chargé de l'évaluation et du suivi des budgets communaux. Ce sont ces projets de budgets approuvés par l'autorité urbaine qui deviennent les budgets des communes pour l'exercice concerné.

Il faut admettre que l'examen et l'approbation des budgets communaux prennent d'habitude beaucoup de temps. Il y a une obligation pour les responsables politico-administratifs des communes de s'exécuter dans le délai, étant donné que le budget de la Ville province de Kinshasa intègre dorénavant ceux des communes.

A ce sujet, il y a lieu de préciser que l'exécution du budget des collectivités publiques démarre généralement après l'autorisation reçue par l'organe exécutif, en séance plénière, de l'organe délibérant. A ce propos, Loïc PHILIP¹¹ affirme que pour les autres personnes publiques, l'autorisation apparaît, à la fois, comme une application des règles démocratiques et comme une conséquence de la décentralisation territoriale ou technique.

¹⁰ E. KASONGO MUNGONGO, *Gouvernance des entités territoriales décentralisées. Défis et enjeux de la gestion des finances publiques communales à Kinshasa*, Ed. L'Harmattan, Paris, 2019, p. 227.

¹¹ L. PHILIP, *Finances publiques*, Ed. Cujas, Paris, 1983, p. 162.

Et, pour G. BAKANDEJA wa MPUNGU¹², ce principe est d'une sagesse financière évidente et vise à assurer l'efficacité de la division du travail et le refus de monopole par un même individu devant réaliser toutes les opérations.

A dire vrai, le dérapage ici constaté, est consécutif à la non-organisation de l'élection des membres des organes locaux, et particulièrement celle des membres de l'organe délibérant. En tant que bénéficiaires de mandat, les élus sont souvent liés à leurs électeurs qui les ont portés au pouvoir. Par conséquent, ils auront donc l'obligation de rendre compte de leur gestion à leurs électeurs, de peur d'être décriés, voire déçus.

En matière de la création des taxes, il est utile de souligner que le gouverneur intervient dans l'approbation. Au lieu que ce dernier donne ses avis avant même l'élaboration ou la mise en œuvre d'une telle ou telle autre taxe, il est institué un système d'approbation.

A en croire les propos de certains secrétaires communaux, seuls les contrats à signer entre les communes et d'autres organismes sont soumis au contrôle *a priori* du gouverneur. Cependant, ce dernier prend souvent le temps de faire traiter lesdits contrats par ses services techniques pour des éventuels avis et considérations. C'est à l'issue d'un examen minutieux de ces contrats que le gouverneur émet sa décision finale. Ce qui désespère certains cocontractants des communes, car ils trouvent cette façon de faire comme un obstacle à la célérité administrative.

En outre, bien que l'alinéa 3 de l'article 97 donne l'opportunité aux communes de la Ville de Kinshasa, comme toutes les autres ETD, de soumettre les actes de création d'entreprises industrielles et commerciales, voire la prise de participation dans les entreprises. Cependant, aucune d'entre elles ne s'est lancée dans le business, craignant souvent la léthargie ou toute autre forme de phagocytage.

Eu égard à ce qui précède, notons que le contrôle est d'une importance capitale au regard des effets qu'il peut produire par rapport à la gouvernance des entités territoriales décentralisées, en général, et des communes, en particulier. Il est, en effet, de nature à amener les autorités de ces entités à ne pas abuser des pouvoirs leur dévolus par la loi. Il peut, en outre, inciter lesdites autorités à bien gérer leurs entités afin d'éviter que le rapport qui découlera du contrôle ne leur soit pas défavorable.

Aux termes des articles 93 et 94 de la loi organique précitée, les Bourgmestres 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. Ils coordonnent et supervisent, dans leurs entités respectives, les services qui relèvent de l'autorité du pouvoir central ou de la Province.

Cependant, sur terrain, il s'illustre toujours des pratiques centralisatrices auxquelles les Bourgmestres adhèrent facilement, au lieu de les décrier. Les gouverneurs foulent souvent aux pieds, les compétences reconnues aux communes, en procédant, le plus souvent, à la matérialisation de certains projets d'intérêt purement local, notamment la voirie municipale, l'aménagement de certains parkings, de certains centres de santé,...

Cependant, les bourgmestres réagissent le plus souvent que quand il s'agit des questions d'avantages particuliers. Cela a été observé à travers le bras de fer qui a eu entre le Gouverneur NGOBILA et les bourgmestres « sortants », au sujet des avantages propres à ces derniers. En effet, « quelques bourgmestres sortants de la ville de Kinshasa ont adressé un mémo au Président de la République, Félix TSHISEKEDI, au terme de leur mandat. Ils accusent le gouverneur Gentiny NGOBILA de détourner leurs indemnités de sortie, alors qu'il ne les a pas payés pendant 13 mois. Ces anciens bourgmestres refusent, en outre, de restituer les Jeeps Land Cruiser, soutenant que c'est sur initiative du Gouverneur André KIMBUTA qu'elles ont été achetées, à leurs noms et sur leurs demandes. Au même moment, le personnel politique de son gouvernement provincial, dont les membres des cabinets, sont impayés depuis plus de 23 mois »¹³.

5 CONCLUSION

Les rapports entre les ETD avec l'Etat et la Province sont réglés par des textes légaux appropriés, dont le plus important, de nos jours, reste la loi organique n°08/016 du 07 Octobre 2008. Cette loi prévoit que le Gouvernement central assure, à travers

¹² G. BAKANDEJA wa MPUNGU, *Droit des finances publiques*, Ed. Noraf, Kinshasa, 1987, p. 165.

¹³ Lire <http://www.congo-press.com> (MCP) / mediacongo.net, page consultée en décembre 2022.

le Gouverneur de Province, la tutelle sur les actes des Entités Territoriales Décentralisées et à ce titre, leur apporte l'appui-conseil et technique.

Cependant, malgré la personnalité juridique, la libre administration et l'autonomie de gestion dont jouissent les communes de la Ville de Kinshasa, il y a lieu de noter les goulots d'étranglement centralisateurs qui s'illustrent mieux à travers la tutelle qu'effectue le Gouverneur de Province sur les actes de ces dernières.

Au lieu d'accompagner les initiatives des communes à travers les différents actes soumis au contrôle *a priori* ou *a posteriori*, les gouverneurs se substituent souvent en leurs lieux et places, en étouffant, les compétences légales. Ils se lancent dans l'un tout comme dans l'autre projet d'intérêt purement communal, au détriment de l'une ou l'autre commune qui pouvaient avoir les capacités techniques ou fonctionnelles requises. Ce qui nous fait comprendre que la tutelle prévue dans les dispositions de la loi organique susvisée, constitue une forme centralisatrice de gouvernance des communes en RD. Congo. Ce qui nous pousse à nous interroger si cela est fait à dessein ou par ignorance ?

Ainsi, les défis pour la réussite de la décentralisation en RDC, restent: l'appropriation de la décentralisation par les acteurs et la population, la volonté politique, l'implication de tous, l'existence d'une vision commune, la progressivité dans la démarche, la bonne gouvernance locale, le financement, le renforcement des capacités des différents acteurs et mandataires, l'organisation des élections provinciales, urbaines, municipales et locales et la culture de résultats.

REFERENCES

- [1] BAKANDEJA wa MPUNGU, G., *Droit des finances publiques*, Ed. Noraf, Kinshasa, 1987.
- [2] Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation « CTAD », *La décentralisation en bref*, Mai 2013.
- [3] Constitution de la République Démocratique du Congo telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.
- [4] DEMBOUR, J., *Droit administratif*, 2^{ème} éd. Liège, Mécanographie, 1972.
- [5] G. PEISER, *Droit Administratif: les Actes administratifs, organisation administrative, police et service public, responsabilité et contentieux administratif*, 19^e éd, Dalloz, Paris, 1998.
- [6] <http://www.congo-press.com>.
- [7] KASONGO MUNGONGO, E., *Gouvernance des entités territoriales décentralisées. Défis et enjeux de la gestion des finances publiques communales à Kinshasa*, Ed. L'Harmattan, Paris, 2019.
- [8] Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.
- [9] Ministère de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires Coutumières, *Guide à l'usage des Autorités territoriales*, Kinshasa, mai 2013.
- [10] MUYER OYONG, N., *Institutions administratives de la RDC*, G2 SPA, UNIKIN, 2008-2009.
- [11] PEISER, G., *Droit Administratif: les Actes administratifs, organisation administrative, police et service public, responsabilité et contentieux administratif*, 19^e éd, Dalloz, Paris, 1998.
- [12] PHILIP, L., *Finances publiques*, Ed. Cujas, Paris, 1983.
- [13] Rapports de quelques Communes.