



RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Ministère de l'Intérieur, Sécurité,
Décentralisation et Affaires Coutumières

Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation « CTAD »

« La décentralisation au service de la paix,
de la démocratie, du développement et de l'unité nationale »

LA DÉCENTRALISATION EN BREF

Avec la collaboration scientifique de la
Cellule d'appui politologique Afrique-Caraïbes



Avec l'appui de l'Association Internationale des Maires Francophones
et de Wallonie-Bruxelles International





RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Ministère de l'Intérieur, Sécurité,
Décentralisation et Affaires Coutumières

Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation « CTAD »

« La décentralisation au service de la paix,
de la démocratie, du développement et de l'unité nationale »

LA DÉCENTRALISATION EN BREF

— MAI 2013 —

Avec la collaboration scientifique de la
Cellule d'appui politologique Afrique-Caraïbes



Avec l'appui de l'**Association Internationale des Maires Francophones**
et de **Wallonie-Bruxelles International**



Table des matières

TABLE DES MATIERES	3
PREFACE.....	5
LA DECENTRALISATION : DEFINITIONS ET CONCEPTS	7
LA DECENTRALISATION	9
LA DECONCENTRATION	14
INTERET GENERAL ET SERVICES PUBLICS.....	17
LA BONNE GOUVERNANCE LOCALE.....	21
LES ACTEURS ET LES INSTITUTIONS	25
INTRODUCTION GENERALE : ACTEURS ET INSTITUTIONS DANS UN CONTEXTE DECENTRALISE....	27
L'ASSEMBLEE PROVINCIALE	29
LE GOUVERNEMENT PROVINCIAL	33
LE GOUVERNEUR.....	35
LE CONSEIL URBAIN.....	37
LE COLLEGE EXECUTIF URBAIN.....	40
LE MAIRE.....	42
LE CONSEIL COMMUNAL.....	45
LE COLLEGE EXECUTIF COMMUNAL.....	48
LE BOURGMESTRE.....	50
LE CONSEIL DE SECTEUR	52
LE COLLEGE EXECUTIF DE SECTEUR	55
LE CHEF DE SECTEUR.....	57
LE CONSEIL DE CHEFFERIE.....	60
LE COLLEGE EXECUTIF DE CHEFFERIE.....	63
LE CHEF DE CHEFFERIE	65
L'ADMINISTRATEUR DE TERRITOIRE	68
LE CHEF DE QUARTIER	70
LE CHEF DE GROUPEMENT.....	72
LE CHEF DE VILLAGE	74
LES RESSOURCES DES ETD.....	75
LA DECENTRALISATION FISCALE ET FINANCIERE	77
LE BUDGET.....	79
LA FONCTION PUBLIQUE	82

MECANISMES ET PROCEDURES DE CONTROLE	85
LA TUTELLE	87
LES CONTROLES JURIDICTIONNELS	90
LE CONTROLE HIERARCHIQUE	93
LE CONTROLE CITOYEN	96
MECANISMES ET PROCEDURES DE GESTION	99
LA GESTION PARTICIPATIVE	101
LA GESTION AXEE SUR LES RESULTATS ET LES INDICATEURS DE RESULTATS.....	103
L'INTERCOMMUNALITE OU LA COMMUNAUTE URBAINE.....	106
LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	108
LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVE	110
LES MARCHES PUBLICS.....	113
L'APPUI-CONSEIL	116
L'AUDIT	119
LES MISSIONS DES ETD.....	121
LA PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT LOCAL.....	123
L'AMENAGEMENT TERRITORIAL	126
LA MOBILITE.....	130
LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, LA GESTION DES DECHETS ET L'ASSAINISSEMENT.....	132
L'ETAT CIVIL ET LA POPULATION.....	134
LA COOPERATION DECENTRALISEE (INTERPROVINCIALE, INTER-ETD, INTERNATIONALE).....	137

Préface

La Constitution de la 3^{ème} République, promulguée le 18 février 2006, telle que révisée, se distingue de la précédente par l'option décentralisatrice dans l'organisation des institutions. Elle traduit la vision consensuelle des principales forces politiques dans le mode de gestion des affaires publiques du pays. Elle a opté clairement pour la décentralisation comme mode de gestion des affaires locales après plusieurs décennies de centralisation des pouvoirs et de gestion déléguée. La mise en œuvre de la décentralisation est lancée par l'organisation des élections provinciales en 2006 suivies de l'installation des Institutions provinciales qui en sont issues et qui fonctionnent depuis janvier 2007. Elle fut poursuivie par la tenue du Forum National sur la Décentralisation organisé par le Gouvernement en octobre 2007.

Pour mener à bien la décentralisation, l'une des premières tâches à laquelle s'est attelée le Gouvernement a consisté, avec le soutien des Partenaires techniques et financiers, à mettre sur pied un cadre de référence unique pour encadrer le processus de réforme. Le Cadre Stratégique de Mise en œuvre de la Décentralisation (CSMOD), adopté le 11 juin 2009, constitue un engagement collectif de traduire la volonté de promouvoir dans notre pays la gouvernance locale et le développement local à l'horizon 2019.

Parmi les objectifs spécifiques du CSMOD figurent l'appropriation effective du processus de décentralisation (axe n° 1) et le renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation (axe n° 3). Afin de contribuer à cette stratégie nationale, l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) et Wallonie-Bruxelles International (WBI) ont financé, depuis 2009, un programme de sensibilisation et de formation à la décentralisation en République démocratique du Congo. Ce programme s'est adressé aux responsables des provinces et des entités territoriales décentralisées. Organisé sous le Haut patronage du Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité, des Affaires coutumières et de la Décentralisation, il a été mis en œuvre par la Cellule d'appui politologique – Afrique-Caraïbes (CAPAC) de l'Université de Liège, en partenariat avec la Cellule technique d'appui à la décentralisation (CTAD). Il s'est traduit par l'organisation de onze séminaires dans les chefs-lieux des Provinces.

Au total, ce sont plus de 1 000 députés et fonctionnaires provinciaux, autorités et fonctionnaires locaux et représentants de la société civile qui auront suivi trois jours de formation et reçus une large documentation sur la décentralisation en République Démocratique du Congo. Ces séminaires se sont appuyés sur une méthodologie spécifique basée sur l'appropriation et l'échange d'expériences. Centrés essentiellement sur des interventions

et des débats conduits par des universitaires des principales universités du pays et des experts de la CTAD. Ils ont été également nourris par des éclairages apportés par une équipe d'experts et de mandataires locaux internationaux, coordonnée par la CAPAC. Lors de chaque séminaire, un atelier fut consacré à la confection de fiches thématiques destinées à constituer un guide de la gestion locale décentralisée. Une démarche participative a permis d'y intégrer les principales préoccupations des participants et des principaux bénéficiaires finaux.

Avec l'appui de l'AIMF et de WBI, le présent recueil de fiches thématiques a été élaboré par la coordination nationale et les experts de la CTAD en collaboration avec la CAPAC. Il constitue un outil pédagogique précieux qui permettra d'apporter une information à la fois rigoureuse et accessible à tous les acteurs de la décentralisation.

Fait à Kinshasa, le 20 février 2013

Richard MUYEJ MANGEZE

Ministre de l'Intérieur, Sécurité,
Décentralisation et Affaires Coutumières

La décentralisation : définitions et concepts

Avertissement

Le présent recueil rassemble des fiches thématiques qui se veulent à la fois rigoureuses et accessibles.

Comme la décentralisation elle-même, ce projet s'inscrit dans un processus. Il est destiné à évoluer, à être mis à jour et à être complété.

Pour avoir accès à la version la plus récente des fiches, nous invitons le lecteur à consulter le site Internet de la Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD) : <http://www.decentralisation.cd> ou le site Internet de l'Association Internationale des Maires Francophones : <http://www.aimf.asso.fr>.

N'hésitez donc pas à faire part de vos remarques et suggestions afin que ce recueil puisse évoluer en répondant, au mieux, à vos besoins.

La décentralisation

Introduction

Dans les systèmes politiques actuellement en vigueur dans le monde, il existe plusieurs modes d'organisation administrative de l'Etat. Ils varient selon les contextes politiques, économiques, géographiques et culturels. Dans le cadre d'un Etat unitaire, on opte généralement pour la centralisation, la déconcentration ou la décentralisation.

La **centralisation** est un mode de gestion de l'Etat dans lequel l'impulsion et les décisions relèvent exclusivement des autorités du Gouvernement central, les autorités provinciales et locales n'étant que de simples exécutants. Les entités provinciales et locales ne jouissent pas d'une personnalité juridique propre et ne disposent pas d'une autonomie de gestion. Le contrôle qui s'exerce sur leurs actes est hiérarchique (voir p. 93).

La **déconcentration** est un mode de gestion de l'Etat dans lequel les autorités du Gouvernement central délèguent aux autorités locales une fraction de l'exercice de leur pouvoir, pour un certain nombre de matières précises (voir p. 14). Selon le principe de l'acte contraire, ils peuvent annuler cette délégation à tout moment. Les entités déconcentrées ne jouissent pas d'une personnalité juridique propre ni d'aucune autre forme d'autonomie. Le contrôle qui s'exerce sur leurs actes est hiérarchique.

La **décentralisation** est un mode de gestion de l'Etat dans lequel la loi établit par avance et clairement les compétences et les pouvoirs réservés au Gouvernement central et aux entités décentralisées. Il existe au niveau local des organes élus qui ont parmi leurs attributions des fonctions législatives réglementaires et de contrôle de l'organe exécutif local en vue de faire participer la population à la gestion de la chose publique au niveau local. Les entités décentralisées jouissent d'une personnalité juridique propre, mais aussi de diverses formes d'autonomie (de gestion, budgétaire, en matière de ressources humaines, etc.). Un contrôle de tutelle s'exerce sur les actes des entités décentralisées (voir p. 87). A la différence du contrôle hiérarchique, le contrôle de tutelle doit respecter des formes et des modalités particulières afin de préserver l'autonomie des entités décentralisées.

La décentralisation en RDC

La Constitution du 18 février 2006, telle qu'elle est modifiée à ce jour, réalise plusieurs réformes institutionnelles aussi profondes, importantes que complexes de l'Etat congolais, en vue de mettre en place le nouvel ordre politique basé sur les principes démocratiques affirmant notre

détermination à sauvegarder et à consolider l'indépendance et l'unité nationale dans le respect de nos diversités et nos particularités positives.

La réforme de l'organisation administrative et territoriale du pays est une des composantes des réformes institutionnelles voulues par le constituant congolais.

Cette réforme basée sur la décentralisation porte essentiellement sur les trois axes suivants :

- 1) Le nouveau découpage du territoire national, le nombre de provinces passe de 11 à 25 provinces en plus de la Ville de Kinshasa qui a statut de province. Ce nouveau découpage multiplie le nombre des pôles de développement sur l'immense étendue de notre pays aux dimensions continentales.
- 2) La Constitution dote la province d'une autonomie politique, administrative, financière et économique plus grande que celle qui était la sienne lorsqu'elle était encore une entité territoriale décentralisée.
- 3) La Constitution réalise en même temps la décentralisation administrative classique. Elle confère le statut d'entité territoriale décentralisée à la ville, la commune, le secteur et la chefferie.

Ainsi, la nouvelle Constitution congolaise consacre clairement la décentralisation comme un nouveau mode d'organisation et de gestion des affaires publiques en général et des affaires locales en particulier en remplacement d'un système de gestion excessivement centralisé et autoritaire institué depuis plusieurs décennies.

Définition

Il n'y a pas une seule définition universelle de la décentralisation. Elle varie selon le contexte historique, politique, économique, social et culturel de chaque pays.

En République Démocratique du Congo, la décentralisation peut être définie essentiellement comme un mode d'organisation et de gestion par lequel l'Etat transfère une partie des pouvoirs, des compétences, des responsabilités et des ressources aux provinces et aux entités territoriales décentralisées, dotées d'une personnalité juridique distincte de la sienne et gérées par des organes élus.

La décentralisation est réalisée dans certains pays par des lois. En République Démocratique du Congo, elle est une prescription de la Constitution du 18 février 2006.

La décentralisation en République Démocratique du Congo implique, d'une part, le transfert partiel des pouvoirs, des compétences, des responsabilités, des ressources et des charges aux provinces et aux entités territoriales décentralisées et, d'autre part, la participation de la population

au processus de prise de décision sur les problèmes qui la concernent dans sa vie quotidienne ou qui concernent son environnement direct et immédiat.

La Constitution crée ainsi une pluralité de centres de décisions autonomes mais complémentaires : les institutions de la République, les institutions provinciales et les organes des entités territoriales décentralisées, en lieu et place d'un seul centre de décision qui était auparavant le Gouvernement central basé à Kinshasa.

La Constitution de la République Démocratique du Congo a, à travers la prescription de la décentralisation, redéfini le profil de l'Etat congolais pour le mettre au diapason des Etats modernes de l'Afrique et du monde.

Les objectifs de la décentralisation

Les objectifs de la décentralisation en République Démocratique du Congo, comme partout en Afrique, sont :

- 1) L'approfondissement de la démocratie locale.
- 2) Le développement local.
- 3) La lutte contre la pauvreté.

La mise en œuvre

Le processus de décentralisation consacré clairement par la Constitution du 18 février 2006 implique une mise en œuvre effective, pragmatique et évolutive pour tenir compte de la nécessité de maîtriser les enjeux et les défis qui accompagnent tout processus de réforme institutionnelle complexe et de grande envergure.

Les acquis

Le processus de décentralisation a démarré et a connu des progrès significatifs accompagnés par une volonté politique manifeste qui s'est traduite par des acquis importants.

Cadre institutionnel

L'effectivité de la mise en œuvre de la décentralisation est marquée par l'organisation des élections provinciales au deuxième semestre 2006, suivie de l'installation des institutions provinciales qui en sont issues. Elles fonctionnent depuis février 2007.

Le gouvernement a organisé, à Kinshasa, en octobre 2007, le Forum National de la Décentralisation à l'issue duquel un consensus national s'est dégagé sur une vision partagée de la décentralisation entre le Gouvernement central et les provinces.

Dans le même ordre d'idée, le Gouvernement s'est doté des structures d'orientation, de pilotage, du suivi et d'accompagnement technique de la décentralisation.

C'est ainsi que le Conseil National de Mise en œuvre et du Suivi du processus de la Décentralisation, le Comité Interministériel de Pilotage, de Coordination et du Suivi de la mise en œuvre de la Décentralisation et la Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation sont institués par le Décret n° 08/06 du 26 mars 2008.

Aux termes de l'ordonnance n° 008/074 du 27 décembre 2008, le Ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire a été créé pour prendre en charge la conduite du processus de décentralisation et jouer le rôle de chef de file des acteurs étatiques dans le suivi de la mise en œuvre du processus. Actuellement, ce Ministère a été fusionné avec celui du Ministère de l'Intérieur et Sécurité au terme de l'Ordonnance n° 12/008 du 11 juin 2012.

Pour mener à bien la décentralisation, l'une des premières tâches à laquelle s'est attelé le Gouvernement consistait, avec le soutien des Partenaires techniques et financiers au développement à mettre en place un cadre de référence unique et consensuel pour encadrer le processus de la réforme en juin 2009.

La production de ce cadre constituait l'une des recommandations du Forum national sur la décentralisation (Kinshasa, octobre 2007).

Les axes stratégiques de la mise en œuvre du cadre stratégique de la décentralisation sont :

- 1) l'appropriation effective du processus de décentralisation ;
- 2) les modalités de transfert des compétences et des ressources correspondantes aux compétences transférées ;
- 3) le renforcement des capacités ;
- 4) le développement des outils de planification ;
- 5) l'harmonisation de la décentralisation et la déconcentration ;
- 6) la coordination entre l'Etat central et les provinces ;
- 7) le financement de la décentralisation.

Cadre légal

Le processus s'est poursuivi par l'adoption par le parlement et la promulgation par le Président de la République des sept lois de mise en œuvre des dispositions constitutionnelles relatives à la décentralisation. Il s'agit des lois suivantes :

- 1) la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ;

- 2) la loi organique n° 08/015 du 7 octobre 2008, portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de province ;
- 3) la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces ;
- 4) la loi organique n° 10/11 du 18 mai 2010, portant fixation des subdivisions à l'intérieur des provinces ;
- 5) la loi n° 010/010 du 27 août relative au code des marchés publics ;
- 6) la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques ;
- 7) l'ordonnance-loi n° 009/2012 du 21 septembre 2012 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que leurs modalités de répartition.

Les défis pour la réussite de la décentralisation

Les principaux défis pour la réussite de la décentralisation en RDC sont les suivants : l'appropriation de la décentralisation par les acteurs et la population ; le maintien de la paix et de la sécurité ; la volonté politique ; l'implication de tous ; l'existence d'une vision commune ; la solidarité nationale ; la progressivité dans la démarche ; la bonne gouvernance locale ; le financement de la décentralisation ; le renforcement des capacités des différents acteurs et mandataires ; l'organisation des élections provinciales, urbaines, municipales et locales.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi organique n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.
- Ministère de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires Coutumières, *Etat des lieux du processus de décentralisation en République Démocratique du Congo au 31 décembre 2012*.

La déconcentration

Introduction

La déconcentration est une technique administrative par laquelle le Gouvernement central confie certains pouvoirs de décision à des agents qu'il nomme et place à la tête de circonscriptions administratives dépourvues de la personnalité juridique ou à ses services installés en provinces.

Il y a déconcentration lorsqu'au sein d'une même institution, le pouvoir de décision détenu par les autorités les plus élevées est transféré dans la hiérarchie interne de l'institution.

La déconcentration en RDC

La déconcentration a tempéré la centralisation excessive du pouvoir qui était une des caractéristiques de l'administration de l'ère de la colonisation au Congo (RDC) et de la Deuxième République.

Les entités territoriales déconcentrées sont dépourvues de la personnalité juridique et constituent des subdivisions administratives qui gèrent les compétences exclusives de l'Etat. Par exemple, le territoire est une circonscription administrative déconcentrée à la tête de laquelle est placé un agent de l'Etat, nommé par lui et affecté par lui de manière discrétionnaire.

Généralement, le cadre géographique d'intervention de la déconcentration coïncide avec les limites administratives d'une province ou d'une entité territoriale décentralisée, qui elle est dotée de la personnalité juridique et gérée par les organes élus.

La déconcentration apparaît d'ailleurs comme une conséquence utile ou même nécessaire de la décentralisation. Les autorités décentralisées auront sur place des interlocuteurs au courant des affaires et problèmes locaux et aptes à entretenir avec elles des rapports de collaboration harmonieux et efficaces.

Il peut y avoir déconcentration sans qu'il y ait décentralisation. Mais la décentralisation est toujours accompagnée de la déconcentration.

Dans la nouvelle structure territoriale de la République Démocratique du Congo résultant de la réforme opérée par la Constitution et les lois de décentralisation, il y a coexistence des entités territoriales décentralisées régies par la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 et des circonscriptions territoriales déconcentrées régies par la loi organique n° 010/011 du 18 mai 2010. Cette dernière loi réalise la déconcentration territoriale en République Démocratique du Congo.

Il résulte de dispositions constitutionnelles et législatives que la province dispose des services publics distincts de ceux qui constituent l'administration déconcentrée de l'Etat en place en province depuis l'existence du Congo, du Congo belge à la Troisième République de la République Démocratique du Congo et en passant par la longue transition.

Tous ces facteurs font que la province, tout en étant une entité politique autonome investie du pouvoir d'initiative et de décision en matière de politiques publiques spécifiques, demeure également un échelon territorial relais de l'Etat où s'effectue la mise en œuvre des politiques publiques du gouvernement central.

L'administration de l'Etat en province ne disparaît pas pour autant. Elle continuera et coexistera avec des services propres de la province. Ils seront distincts, mais complémentaires et étroitement imbriqués.

Les administrations provinciales seront donc organisées selon les principes de la déconcentration et de la décentralisation.

Les services déconcentrés de l'administration centrale en province assurent deux fonctions :

- 1) Accomplir les tâches qui leur seront assignées par les administrations centrales respectives. Leur champ d'activité sera celui des compétences exclusives de l'Etat ou des compétences concurrentes. Ils sont placés sous l'autorité du représentant du Gouvernement central en province, le Gouverneur de province (voir p. 35).
- 2) La fonction d'appui-conseil auprès des autorités provinciales et auprès des entités territoriales décentralisées (voir p. 116).

Les services publics de la province sont les instruments dont se dotent les provinces pour assister les autorités provinciales (Assemblée provinciale, voir p. 29 et Gouvernement provincial, voir p. 33) dans la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation de leurs décisions dans les matières qui relèvent de compétences exclusives des provinces définies par la constitution (article 204 de la Constitution).

De même les services déconcentrés de l'Etat œuvrant dans les entités territoriales décentralisées, tout en décroissant en nombre, continueront à coexister avec les services décentralisés des entités territoriales décentralisées (articles 64 et 92 de la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008).

Les nouveaux services déconcentrés de l'Etat devront être mis en place. Cela implique la remise en question des services déconcentrés actuellement affectés dans les 11 provinces de la République. Ne seront maintenus dans cette catégorie des services publics du pouvoir central que

les divisions provinciales dont les activités relèvent des matières de la compétence exclusive de l'Etat central.

Une opération d'identification de ces services existants est à envisager à court terme.

Les services déconcentrés actuels dont les activités entrent dans le champ des compétences exclusives des provinces, seront transférés aux provinces à court terme dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale de transfert des compétences et des ressources aux provinces et aux entités territoriales décentralisées.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi n° 08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.
- La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- La loi organique n° 010/011 du 18 mai 2010, portant fixation des subdivisions à l'intérieur des provinces

Intérêt général et services publics

Notion de service public et d'intérêt général

L'expression « service public » a généralement deux sens :

1. Une activité ou un ensemble d'activités exercées par l'Etat, par une province, une ville, une commune, pour répondre à un besoin collectif d'intérêt général. Par exemple, assurer la circulation routière.
2. Une organisation ou une structure, une unité administrative chargée de cette activité. Par exemple, la Police de roulage.

Une activité constitue un service public quand elle est exercée par l'Etat ou pour le compte de l'Etat dans l'intérêt de toute la population ou d'une partie importante de celle-ci.

L'élément essentiel pour qu'une activité soit considérée comme un service public est qu'elle soit destinée à satisfaire un besoin collectif, un intérêt public, c'est-à-dire l'intérêt de la communauté ou intérêt général. Cette activité ne recherche pas un intérêt financier pour ceux qui l'exercent ou l'intérêt personnel des agents de l'organisation qui l'exerce. Elle ne recherche pas un bénéfice individuel. Par exemple, le service de l'hygiène, le service de l'environnement, le service des affaires économiques de la commune, etc.

Les services de l'administration centrale, des provinces, des villes, des communes, des secteurs et des chefferies ont comme mission de satisfaire les besoins de la population conformément aux lois du pays. La population, quant à elle, contribue aux charges de l'Etat, des provinces et des entités territoriales décentralisées en payant des impôts et diverses taxes. L'Etat et les provinces créent alors des services chargés de recevoir de la population cette contribution sous forme de taxes ou d'impôts. Par exemple, les régies financières de l'Etat et des provinces.

Il y a deux catégories de services publics : les services publics administratifs et les services publics à caractère commercial et industriel.

La majorité des services publics sont des services publics administratifs.

Les sociétés de l'Etat ou les entreprises publiques telles que, en RDC, la Regideso, la SNEL, la RVA, etc. sont des services publics à caractère commercial et industriel. Cette catégorie de services publics est gérée presque de la même manière que les sociétés privées. Ils doivent réaliser des bénéfices pour ne pas interrompre leurs activités. Par contre, ils doivent respecter les principes fondamentaux du service public.

Les principes fondamentaux du service public

Les principes qui doivent être respectés par tous les services publics administratifs mais aussi commerciaux et industriels sont les principes de 1)

légalité, 2) continuité, 3) égalité :

1. Principe de légalité : toute l'activité d'un service public doit être fondée sur la légalité. L'activité doit donc être prévue ou prescrite par une législation. La RDC se veut un Etat de droit. C'est la loi qui crée le service, qui en définit les attributions et les modalités d'exercice de ses activités et qui détermine les procédures que doit respecter la population concernée par cette législation. C'est aussi cette législation qui détermine les prestations que le service public devrait fournir à la population.
2. Principe de continuité : le service public vise la satisfaction de l'intérêt général d'une manière ininterrompue, c'est pourquoi le droit de grève est limité ou n'existe pas pour le personnel de certains services publics (l'armée, la police, la territoriale, etc.). Le délestage de fourniture d'électricité, l'interruption de fourniture d'eau sont des violations du principe de continuité du service public. Le service public doit fonctionner sans interruption.
3. Principe d'égalité : ce principe comporte :
 - Le principe d'égal traitement de tous devant le service public. Il interdit toute discrimination dans les rapports entre les services et les usagers ou de traitement de dossiers : les conditions exigées par la loi s'imposent à tous sans discrimination tribale, de sexe ou de toute autre nature.
 - Le principe d'égalité de tous devant les charges publiques (paiement d'un impôt donné ou d'une taxe donnée) du moment qu'on remplit les critères imposés par la loi ; sauf dans le cas d'exemptions prévues par la loi.
 - Le principe d'égal accès aux emplois publics. On ne peut tenir compte que de critères objectifs fixés par la loi. Ce principe interdit la discrimination lors d'un recrutement dans la fonction publique en fonction du sexe, de l'appartenance à une tribu ou un parti politique, à une province ou à une religion, etc.

Tous ces principes sont prescrits à l'article 193 de la Constitution de la Troisième République et sont généralement repris dans les dispositions du statut des agents de carrière des services publics de l'Etat. Les autres principes tels que le principe de neutralité et de laïcité s'appliquent dans les mêmes conditions que le principe d'égalité dans les trois dimensions présentées ci-dessus. Les services publics fonctionnent selon certains modes de gestion.

Les modes de gestion de services publics

La Constitution du 18 février 2006 stipule, en son article 123, que la loi détermine les principes fondamentaux relatifs à la création des entreprises, établissements et organismes publics.

Dans la mesure où la loi créant le service ne s'est pas prononcée, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier comment la gestion des services publics doit être assurée.

Il existe une grande diversité de modes de gestion à la disposition du législateur et de l'administration. Mais on peut les regrouper en 3 grandes catégories :

1. La gestion en régie : le service public en régie est géré par l'Etat, la province, la ville, la commune, le secteur ou la chefferie dont il relève. La régie assure sa gestion avec ses propres moyens, notamment en personnel et en argent.
2. L'établissement public : est une gestion en régie indirecte. Ces services disposent d'une certaine autonomie administrative et financière qui se traduit par l'existence d'un conseil d'administration, d'un comité de gestion, etc. Généralement, l'établissement public est un service public qui est doté de la personnalité juridique.
3. Le régime de concession de service public : il y a concession de service public lorsque l'Etat, la ville, la commune, le secteur ou la chefferie confie, sur base d'un contrat, la charge d'assurer, pendant une période déterminée l'exécution du service à une personne ou à une société privée ou un autre service public (concessionnaire) qu'il a librement choisi.

Il faut ajouter que le concessionnaire doit assurer le service à ses frais et risques, conformément aux prescriptions d'un cahier des charges et que sa rémunération résulte du produit des redevances qu'il perçoit, conformément à un tarif fixé à charge des usagers du service (par exemple, l'Entreprise Transvoirie de Kinshasa et les péages routiers). Souvent le concessionnaire a d'abord la charge de construire les ouvrages nécessaires à l'exécution du service.

La situation actuelle des services publics en RDC

La Constitution du 18 février 2006 de la République Démocratique du Congo stipule en son article 194 qu'une loi organique fixe l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées.

Les services publics en République Démocratique du Congo sont essentiellement ceux qui constituent l'administration centrale et leurs

services déconcentrés en provinces ou affectés dans les villes, communes, secteurs et chefferies. Ce sont des services publics administratifs.

D'où l'impérieuse nécessité de procéder à une profonde réforme de l'administration publique congolaise et des autres services publics. Cette réforme est en cours. Le Président de la République et le Gouvernement attachent une très grande importance à cette réforme qui doit être réalisée en harmonie avec la réforme de l'organisation de l'administration territoriale prescrite par la constitution et basée sur la décentralisation territoriale (voir p. 9).

La mise en œuvre de la décentralisation territoriale va être une opportunité de doter les provinces et les entités territoriales décentralisées de services publics provinciaux et de services publics locaux qui n'existent plus depuis la réforme des années 1970.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi n° 08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.
- La loi n° 08/016 du 7 octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- Jèze, G., *Les principes généraux du droit administratifs*, Paris, Dalloz, 3 tomes (2003, 2005, 2011).
- Rivero, J. et Waline, J., *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 20^{ème} éd.

La bonne gouvernance locale

La gouvernance

En République Démocratique du Congo, la gouvernance est comprise dans le sens que lui donne le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Elle est donc définie comme l'exercice des pouvoirs économique, politique et administratif pour gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux.

Elle comprend les mécanismes, procédés et institutions par lesquels les citoyens articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, remplissent leurs obligations et gèrent leurs différences.

La gouvernance sera bonne ou mauvaise en fonction de la capacité des gouvernants et des administrations à respecter des principes qui favorisent l'adhésion et la participation de l'ensemble des acteurs de la société civile aux politiques qui les concernent.

Le Gouvernement de la République Démocratique du Congo s'est doté d'un contrat de bonne gouvernance pour la période 2007-2011 comprenant les deux principaux axes prioritaires suivants :

- La restauration de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire. Le fonctionnement efficient et efficace des institutions et la réussite de la décentralisation, la lutte contre l'impunité (particulièrement en matière de violence sexuelle) et la séparation des pouvoirs en sont les paramètres essentiels afin d'atteindre un développement rapide au niveau local et national.
- La lutte contre la corruption, la malversation et l'iniquité doit mobiliser les efforts du Gouvernement pour endiguer ce fléau qui gangrène tous les secteurs de la vie de la nation.

La bonne gouvernance locale

La décentralisation est considérée en République en République Démocratique du Congo comme un des principaux piliers de la gouvernance locale (voir p. 9).

Une bonne gouvernance locale implique un ensemble de mesures destinées à assurer et optimiser la gestion des affaires locales aux plans économique, politique et administratif.

Une gouvernance locale est performante lorsque la gestion des problèmes et ressources est effective, efficace et répond aux besoins essentiels de la société.

Dans cette perspective, la gestion des affaires locales par des autorités locales doit se caractériser essentiellement par :

- la participation des populations locales ;
- l'information des populations locales et la transparence dans la gestion des affaires locales ;
- la redevabilité des autorités locales vis-à-vis des populations locales ;
- l'efficacité et l'efficience des services publics locaux (voir p. 17) ;
- la durabilité ;
- la primauté du droit et la place d'un environnement juridique favorable au développement local.

Les dimensions de la gouvernance locale

La gouvernance locale peut comporter trois dimensions : économique, politique et administrative.

1. Dans sa dimension politique, elle repose sur trois composantes :
 - L'organisation d'élections libres régulières et transparentes au niveau des entités territoriales décentralisées.
 - Une participation politique large des populations locales à la gestion des affaires locales, non seulement à travers les mécanismes électoraux, mais aussi à travers la possibilité donnée aux individus, aux groupes sociaux et aux organisations de la société civile de prendre part à l'exercice du pouvoir local, cette part pouvant aller de l'information et du dialogue à l'association à la prise de décision en passant par la consultation, la concertation (voir p. 101, la gestion participative).
 - L'Etat de droit qui implique non seulement la soumission des citoyens et des autorités locales au droit, mais aussi l'existence d'un appareil judiciaire efficace, crédible, indépendant, impartial et accessible aux populations locales, surtout les plus faibles, en vue de réguler les conflits sociaux et sanctionner les entorses à la légalité.
2. Dans sa dimension administrative, la gouvernance locale englobe le système d'action public par lequel les politiques publiques locales sont conçues, mises en œuvre et évaluées par l'administration locale. Les autorités locales disposent d'une administration et d'une fonction publique locale (voir p. 82) chargées de formuler et de mettre en œuvre des politiques publiques ou de poursuivre des objectifs d'intérêt général. Dans cette perspective, il est impératif qu'elles puissent être appuyées par les services déconcentrés de l'Etat (voir p. 14).
3. Dans sa dimension économique, la gouvernance locale regroupe les processus de prise de décision qui ont une incidence sur les activités économiques au plan local (voir p. 123, la planification du développement local).

La bonne gouvernance suppose donc à la fois des principes démocratiques acceptés de tous et la recherche permanente de l'équité, de la rigueur et de l'efficacité dans la conduite des affaires ainsi qu'une volonté politique clairement affirmée de lutter contre la corruption.

La bonne gouvernance et la démocratie sont des concepts intimement liés car la promotion de la démocratie ne peut se réaliser dans un système de gouvernance déficient et celle-ci ne peut s'instaurer réellement que dans un contexte de participation responsable des acteurs impliqués dans la gestion de la chose publique.

L'équité et la rigueur constituent quant à elles les ferments de la paix, de l'ordre et du progrès. Autant de conditions indispensables à la promotion générale du bien-être des populations dans la justice.

La recherche permanente de l'efficacité, quant à elle, est l'un des premiers comportements requis du bon gestionnaire. La conduite des affaires publiques ne saurait en aucun cas déroger à cette exigence.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution (exposé des motifs).
- Recueil des textes légaux et réglementaires sur la décentralisation en république Démocratique du Congo (Préface).
- Ministère des Affaires étrangères, France, « La Gouvernance au Sud », Séminaire régional, juillet 2002.
- RDC – PNUD, *Rapport national de développement humain 2010*.

Les acteurs et les institutions

Introduction générale : acteurs et institutions dans un contexte décentralisé

La décentralisation constitue un système d'organisation étatique qui reconnaît une liberté plus étendue de décision et d'administration à différentes collectivités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique (voir p. 9). Dans les pays engagés dans un processus de décentralisation, les nouvelles compétences transférées par l'Etat central aux entités locales responsabilisent davantage ces dernières face aux défis majeurs liés à la fourniture des services sociaux de base à la population au niveau local.

C'est ainsi que dans tous les pays décentralisés du monde, il existe au niveau local des organes élus qui ont parmi leurs attributions des fonctions législatives ou réglementaires et de contrôle de l'organe exécutif local en vue de faire participer la population à la gestion de la chose publique au niveau local, de promouvoir le développement harmonieux du pays en tenant compte des particularités locales et de favoriser une gestion transparente des affaires de l'Etat. La loi fondamentale de ces pays ainsi que les lois relatives à la décentralisation qui en découlent, fixent les règles de jeu et définissent les matières et les responsabilités des uns et des autres à chaque échelon du pouvoir. Les matières, les missions et les attributions des organes délibérants des entités territoriales décentralisées sont clairement définies par la loi.

Dans tous les cas et quelque soit le palier de gouvernance, les organes délibérants constitués des membres élus au suffrage universel direct et secret, élisent le Chef de l'Exécutif de l'entité, adoptent le projet de budget et contrôlent les actes de l'Exécutif. Ils veillent à la bonne gestion des affaires d'intérêt local dont ils débattent au cours des sessions ordinaires et/ou extraordinaires conformément à leur règlement intérieur. La loi reconnaît à leurs membres un statut et leur accorde des avantages et autres privilèges qui leur assurent indépendance et dignité dans l'exercice de leurs fonctions.

En résumé, ces entités territoriales décentralisées sont dirigées par deux organes : le conseil (organe délibérant) et le collège (organe exécutif). Les modalités de fonctionnement de ces organes, leur dénomination officielle, la désignation de leurs membres, leurs droits et devoirs varient d'un pays à un autre.

En République Démocratique du Congo, le constituant du 18 février 2006 consacre la décentralisation et en détermine les entités territoriales décentralisées. Aux termes de l'article 3, alinéa 2 de la Constitution précitée, il ressort que la ville, la commune, le secteur et la chefferie sont les entités territoriales décentralisées.

Dans les systèmes décentralisés, des mécanismes et des institutions déconcentrés persistent (voir p. 14). Dans le cadre de la déconcentration territoriale, l'Etat confie à des agents locaux relevant de son autorité le pouvoir de décision pour certaines affaires locales au sein d'une entité territoriale déconcentrée.

En République Démocratique du Congo, les entités territoriales déconcentrées sont : le territoire, le quartier, le groupement et le village (article 3, alinéa 2 de la loi n° 010/011 du 18 mai 2010).

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi n° 08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.
- La loi organique n° 010/011 du 18 mai 2010, portant fixation des subdivisions à l'intérieur des provinces.
- Mpongo Bokako, E., *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, EUA, Tome I, 2001.

L'Assemblée provinciale

La Constitution du 18 février 2006 a introduit plusieurs réformes dans l'organisation des institutions en République Démocratique du Congo et surtout dans son organisation territoriale politique et administrative.

La République Démocratique du Congo est composée de la Ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique. Kinshasa est la capitale du Pays et le siège des institutions nationales. Elle a statut de province. En attendant l'adoption de deux lois organiques de mise en œuvre de cette disposition constitutionnelle à savoir la loi organique sur les limites des provinces et celle de la Ville de Kinshasa et la loi organique portant programmation des modalités d'installation des provinces instituées par l'article 2 de la Constitution, le découpage actuel du pays en 10 provinces et la Ville de Kinshasa reste en place et fonctionne conformément à la Constitution modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de cette loi fondamentale.

La province est administrée par les institutions politiques provinciales qui sont l'Assemblée provinciale (voir p. 29) et le Gouvernement provincial (voir p. 33)

Définition

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

Ses membres sont appelés députés provinciaux. Ils sont élus au suffrage universel direct et secret ou coopté pour un mandat de cinq ans renouvelable dans les conditions fixées par la loi électorale. Le nombre des députés provinciaux cooptés ne peut dépasser le dixième des membres qui composent l'Assemblée provinciale.

Incompatibilités

Conformément à l'article 8 de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, le mandat de député provincial est incompatible avec les fonctions suivantes :

- Membre du Gouvernement central ou provincial.
- Membre d'une institution d'appui à la démocratie.
- Membre des Forces armées, de la Police nationale et des Services de sécurité.
- Magistrat.
- Agent de carrière des services publics de l'Etat, provinciaux ou locaux.

- Cadre politico-administratif de la territoriale, à l'exception des Chefs de chefferie et de groupement.
- Mandataire public actif, etc.

Immunités

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

Compétences

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

L'Assemblée provinciale légifère dans les domaines relevant de la compétence exclusive de la province et contrôle le Gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux (article 197 de la Constitution).

Elle légifère par voie d'édits.

L'initiative des édits appartient concurremment au Gouvernement provincial (projet) et à chaque député provincial (proposition).

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

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

Sur les 29 compétences exclusives des provinces, l'article 35 de la loi précitée cite 11 matières dont l'édit fixe les règles.

Il s'agit notamment de :

- le plan d'aménagement de la province ;
- la fonction publique provinciale et locale;
- les finances publiques provinciales ;
- les impôts, les taxes et les droits provinciaux et locaux notamment l'impôt foncier, l'impôt sur le revenu locatif et l'impôt sur les véhicules automoteurs ;
- la production de l'eau pour les besoins de la province ;
- la planification provinciale, etc.

Les matières figurant à l'article 204 de la Constitution non reprises à l'article 35 de la loi sont du domaine réglementaire relevant du Gouvernement provincial.

Délégation de pouvoir

Une Assemblée provinciale ne peut légiférer sur les matières de la compétence exclusive du pouvoir central. Réciproquement, l'Assemblée nationale et le Sénat ne peuvent légiférer sur les matières de la compétence exclusive d'une province.

Toutefois, l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent, par une loi, habiliter une Assemblée provinciale à prendre des édits sur des matières de la compétence exclusive du pouvoir central. Lorsque l'Assemblée nationale et le Sénat mettent fin à la délégation de pouvoir ainsi donnée à l'Assemblée provinciale, les dispositions des édits provinciaux promulgués dans des matières de la compétence exclusive du pouvoir central, en vertu de cette délégation de pouvoir, demeurent cependant en vigueur dans la province intéressée jusqu'à ce qu'une loi nationale ait réglé ces matières.

Pareillement, une Assemblée provinciale peut, par un édit, habiliter l'Assemblée nationale et le Sénat à légiférer sur des matières de la compétence exclusive de la province. Lorsque l'Assemblée provinciale met fin à la délégation de pouvoir ainsi donnée à l'Assemblée nationale et au Sénat, les dispositions des lois nationales promulguées dans des matières de la compétence exclusive des provinces, en vertu de cette délégation de pouvoir, demeurent cependant en vigueur dans la province intéressée jusqu'à ce qu'un édit provincial les ait réglées (article 205 de la Constitution).

Organisation

L'Assemblée provinciale est dirigée par un Bureau composé d'un Président, d'un Vice-Président, d'un Rapporteur, d'un Rapporteur adjoint et d'un Questeur élus dans les conditions fixées par son règlement intérieur (article 18 de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008).

Fonctionnement

Les articles 14 à 18 de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 déterminent le fonctionnement de l'Assemblée provinciale. Celle-ci agit conformément à son règlement intérieur qui fixe :

- la durée et les règles de fonctionnement du Bureau, les pouvoirs et les prérogatives de son Président ainsi que des autres membres du Bureau ;
- le nombre, le mode de désignation, la composition, le rôle et les compétences de ses commissions permanentes ainsi que la création et le fonctionnement des commissions spéciales et temporaires ;
- l'organisation des services administratifs ;
- le régime disciplinaire applicable aux députés provinciaux ;

- les différents modes de vote, à l'exception de ceux prévus par la Constitution.

Le règlement intérieur est publié au journal officiel. Mais cette publication ne suffit pas, il faut soumettre le règlement intérieur au contrôle constitutionnel ou au contrôle de légalité devant la Cour constitutionnelle ou la Cour administrative d'appel.

L'Assemblée provinciale tient deux sessions ordinaires par an.

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

La session de juillet est consacrée à l'examen du budget.

Dissolution

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

Il y a crise institutionnelle persistante lorsque :

- pendant six mois successifs, l'Assemblée provinciale n'arrive pas à dégager une majorité ;
- elle ne peut se réunir pendant une session faute de quorum ;
- au cours de deux sessions d'une même année, le Gouvernement provincial (voir p. 33) est renversé à deux reprises.

Dans le cas prévu à l'article 19 de la loi n° 08/012, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat constatent la dissolution de plein droit et en font rapport au Président de la République. Le Président de la République en prend acte par ordonnance contresignée par le Premier ministre et la Commission Electorale Nationale Indépendante convoque, conformément à la loi électorale, de nouvelles élections.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi n° 08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.
- Guide de référence pour l'animation sur la décentralisation.
- Guide pratique des textes des lois et de la stratégie de mise en œuvre du processus de décentralisation.

Le Gouvernement provincial

La nouvelle Constitution de la République Démocratique du Congo promulguée le 18 février 2006 après son adoption par référendum, confère à la province une autonomie politique, administrative, financière et économique étendue.

La province est dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie de gestion, d'institutions politiques provinciales et dispose de ses ressources économiques, humaines, financières et techniques. Elle jouit de la libre administration. La Constitution lui confère des compétences exclusives et des compétences qu'elle partage avec le Pouvoir central.

La province est dirigée par deux institutions politiques : l'Assemblée provinciale (voir p. 29) et le Gouvernement provincial.

Le Gouvernement provincial est composé de douze membres : un Gouverneur de province (voir p. 35), un Vice-Gouverneur et dix Ministres provinciaux.

Le Gouverneur de province et le Vice-Gouverneur sont élus par l'Assemblée provinciale pour un mandat de 5 ans renouvelable.

Les Ministres provinciaux sont désignés par le Gouverneur de province.

Le Gouverneur de province et le Vice-Gouverneur n'entrent en fonction qu'après leur investiture par une ordonnance du Président de la République.

Le Gouvernement provincial n'entre en fonction qu'après l'investiture des Ministres provinciaux par l'Assemblée provinciale. Cette investiture consiste en l'approbation du programme quinquennal du Gouvernement provincial présenté par le Gouverneur de province et financé par son budget.

Le Gouvernement a donc l'obligation de rendre compte à l'Assemblée provinciale de sa gestion annuelle et surtout de l'exécution financière de son budget pour que les députés à leur tour fassent rapport à la population.

Attributions

Le Gouvernement provincial est l'organe d'exécution de la province.

- Il exerce les compétences d'intérêt général : l'exécution des lois et règlements nationaux et la mise en œuvre des politiques publiques nationales.
- Il exerce les compétences spécifiques et les compétences exclusives de la province : sur les 29 compétences exclusives de la province, le Gouvernement provincial en exerce 18 par voie réglementaire, les 11 autres relèvent du pouvoir de l'Assemblée provinciale.
- Il met en œuvre le programme de développement de la province.

- Ses compétences portent notamment sur la coopération interprovinciale, la délivrance et la conservation des titres immobiliers, l'organisation et le fonctionnement des services publics provinciaux, la fixation des salaires minimum provinciaux, etc., le tout conformément à la législation nationale.

Fonctionnement du Gouvernement provincial

L'organisation et le fonctionnement du Gouvernement provincial ainsi que la répartition des compétences entre les membres du Gouvernement provincial sont fixés par un arrêté du Gouverneur de province délibéré en conseil des Ministres.

Les Ministres provinciaux sont responsables de leurs départements ministériels. Ils exercent chacun, dans leur secteur, le pouvoir réglementaire.

Le Gouvernement provincial dispose de l'administration provinciale décentralisée et de l'administration déconcentrée sous la coordination du Gouverneur de province.

Le Gouvernement provincial peut être déchu par l'Assemblée provinciale par l'adoption d'une motion de défiance contre le Gouverneur de province ou le Gouvernement dans son ensemble.

L'Assemblée provinciale peut aussi voter une motion de défiance contre un ou plusieurs Ministres provinciaux.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi organique n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

Le Gouverneur

La République Démocratique du Congo est composée de la Ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique (article 2 de la Constitution). En attendant l'adoption de deux lois organiques de mise en œuvre de cette disposition constitutionnelle – la loi organique sur les limites des provinces et de celle de la ville de Kinshasa et la loi organique portant programmation des modalités d'installations des provinces instituées par l'article 2 de la Constitution – le découpage actuel du pays en dix provinces et la Ville de Kinshasa reste en place et fonctionne conformément à la Constitution modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de cette loi fondamentale.

La province congolaise est régie par la Constitution du 18 février 2006 et la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces. Aux termes de la Constitution et de loi citée ci-dessus, la province est administrée par deux institutions politiques provinciales : l'Assemblée provinciale (voir p. 29) et le Gouvernement provincial (voir p. 33).

Le Gouvernement provincial est composé d'un Gouverneur de province, d'un Vice-Gouverneur et des Ministres provinciaux. Le Gouverneur de province est le chef du Gouvernement provincial et représente la province en justice et auprès de tiers. Il nomme et relève de leurs fonctions, le cas échéant, les Ministres provinciaux. Il préside le Conseil des Ministres. Il est également le représentant du Gouvernement central dans son ensemble et de chaque Ministre du Gouvernement central.

Il remplit le rôle de représentation active tant du Gouvernement de la République que de sa province. Il établit la liaison et la conciliation indispensable entre Gouvernement national et provinces. Il doit à la fois préserver l'ordre légal, informer le pouvoir central et promouvoir le développement de la province.

Il fait exécuter les lois et les règlements nationaux. Il assure la sauvegarde de l'intérêt général dans sa province.

Désignation

Le Gouverneur de province est élu, en même temps que le Vice-Gouverneur, par l'Assemblée provinciale au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale pour un mandat de 5 ans renouvelable une seule fois.

Attributions spécifiques du Gouverneur de province

Il est chargé de la promulgation des édits provinciaux. Il élabore et présente le programme quinquennal de développement de la province à l'Assemblée

provinciale. C'est par l'approbation de ce programme que l'Assemblée provinciale investit le Gouvernement provincial nommé par le Gouverneur de province.

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

Il est le chef hiérarchique de tous les responsables des collèges exécutifs de toutes les entités territoriales décentralisées de sa province : de la ville, de la commune, du secteur et de la chefferie.

Il préside le Conseil provincial de décentralisation.

Il exerce la tutelle sur les actes des entités territoriales décentralisées de sa province.

Il statue par arrêté provincial.

La fonction du Gouverneur de province prend fin en cas de décès, de démission volontaire ou de motion de défiance votée contre lui ou contre son Gouvernement. Il relève en matière pénale de la Cour Suprême de Justice, qui fait office de Cour de Cassation (article 68 de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008).

Incompatibilités

Les fonctions du Gouverneur de province sont incompatibles avec l'exercice d'autres fonctions rémunérées par le Trésor public, les organismes internationaux ou les Etats étrangers.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.
- La loi organique n° 08/015 du 7 octobre 2008 portant modalités d'organisation et fonctionnement de la Conférences des Gouverneurs.
- La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.
- Mabilia Mantuba-Ngoma, P., *Le processus de décentralisation*, Publications de la fondation Konrad Adenauer, Kinshasa, 2009.

Le Conseil urbain

Introduction

En République Démocratique du Congo, le constituant du 18 février 2006 consacre la décentralisation (voir p. 9) et détermine les entités territoriales décentralisées : la ville, la commune, le secteur et la chefferie.

Elles 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. Ces entités sont dirigées par deux organes qui sont le conseil et le collège exécutif.

La loi n° 08/016 du 7 octobre 2008 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.

Par ville, il faut entendre 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.

Les organes de la ville sont le Conseil urbain et le Collège exécutif urbain (voir p. 40).

Définition

Le Conseil urbain est l'organe délibérant de la ville. C'est une instance de décision de la ville.

Ses membres sont appelés « Conseillers urbains » (article 8 de la loi organique n° 08/016).

Composition du Conseil urbain

Les membres du Conseil urbain sont élus par les conseillers communaux (voir p. 45). Chaque commune constitutive de la ville envoie 4 conseillers au conseil urbain pour un mandat de 5 ans renouvelable.

Incompatibilités

Le mandat de Conseiller urbain est incompatible avec les fonctions ou mandats suivants : membre du Gouvernement central ou provincial ; membre du Collège exécutif des entités territoriales décentralisées ; membre des forces armées, de la police nationale et des services de sécurité ; magistrat ; agent de carrière des services publics de l'État ou de la province ; cadre administratif de la territoriale à l'exception des chefs de chefferie ou de groupement ; mandataire public actif ; membre des cabinets du Président de la République, du Premier ministre, du Président de

l'Assemblée nationale, du Gouverneur, du Ministre, du Maire, du Bourgmestre, du Chef de secteur et du Chef de chefferie ; tout autre mandat électif.

Attributions du Conseil urbain

Le Conseiller urbain délibère sur les matières d'intérêt urbain notamment :

- L'élaboration de son règlement intérieur.
- La construction et l'aménagement de la voirie urbaine.
- La construction et l'aménagement des collecteurs de drainage et d'égouts.
- L'éclairage urbain, la délivrance d'autorisation d'exploitation d'un service d'autobus et de taxis, l'autorisation de stationnement sur la voie publique, la fixation et l'approbation des tarifs ainsi que la perception des redevances y relatives.
- Le plan d'aménagement de la ville, les actes de disposition d'un bien du domaine privé de la ville et les actes de désaffectation d'un bien du domaine public de la ville, l'aménagement, l'entretien et la gestion des marchés d'intérêt urbain.
- La construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des parcs publics, des complexes sportifs et des aires de jeux ; la construction et l'entretien des bâtiments publics appartenant à la ville ; l'organisation des décharges publiques et du service de collecte des déchets et du traitement des ordures ménagères.
- L'organisation et la gestion d'un service anti-incendie, des pompes funèbres et des cimetières, d'un service d'hygiène, la construction, l'entretien et la gestion des morgues, le programme d'assainissement, la promotion de la lutte contre le VIH/SIDA et les maladies endémiques, etc.
- Elire le Maire et le Maire adjoint, approuver le programme élaboré par le Collège exécutif urbain, adopter le budget de la ville.

Organisation

Le Conseil urbain est dirigé par un Bureau composé d'un Président, d'un Vice-Président, d'un Rapporteur et d'un Questeur (article 20 de la loi n° 08/016).

La durée du mandat, les règles de fonctionnement du Bureau, les pouvoirs et prérogatives de ses membres, la compétence de ses commissions permanentes et spéciales, le régime disciplinaire, le mode de vote et l'organisation des services administratifs sont fixés dans le règlement intérieur.

Fonctionnement du Conseil urbain

Il se réunit en session ordinaire une fois par trimestre. Le conseil urbain est dissout lorsqu'il y a une crise institutionnelle persistante quand il n'arrive pas à dégager une majorité et quand il ne peut se réunir faute de quorum.

Dans ce cas, on le constate et on informe le Ministre de l'Intérieur et la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) organise une nouvelle élection.

Le statut judiciaire

Le Conseiller urbain ne peut, en cours de session, être poursuivi ou arrêté, sauf en cas de flagrant délit, qu'avec l'autorisation du Conseil dont il relève.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.
- La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- La loi n° 11/003 du 25 juin 2011 modifiant la loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales.
- Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation « CSMOD », document publié en juillet 2009 par le Ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire.
- Makolo Jibikilay, *Les villes et les communes en République Démocratique du Congo, quarante années d'expérience : bilan et nouveaux défis*, éd. A.C.S.A., 2000.
- Mpongo Bokako, E., *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, EUA, Tome I, 2001.

Le Collège exécutif urbain

En République Démocratique du Congo, la Constitution du 18 février institue la décentralisation et énumère formellement comme entités territoriales décentralisées : la ville, la commune, le secteur ou la chefferie.

La loi n° 08/016 du 7 octobre 2008 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.

Par ville, il faut entendre tout chef-lieu de province et toute agglomération d'au moins 100 000 habitants disposant des équipements collectifs et des infrastructures économiques et sociales à laquelle un décret du Premier ministre aura conféré le statut de ville.

Le décret est pris sur proposition du Ministre de la République ayant les Affaires intérieures dans ses attributions après avis conforme de l'Assemblée provinciale (article 6 de la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008).

La ville est administrée par le Conseil urbain organe délibérant (voir p. 37), et par le Conseil exécutif, organe exécutif urbain.

Le Collège exécutif urbain est l'organe de gestion de la ville et d'exécution des décisions du Conseil urbain.

Composition du Collège exécutif urbain

Le Collège exécutif urbain est composé du Maire (voir p. 42), du Maire adjoint et de trois Echevins urbains. Le Maire et le Maire adjoint sont élus au sein ou en dehors du Conseil urbain dans les conditions fixées par la loi électorale.

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

Mandat du Collège exécutif urbain

Les fonctions de Maire ou de Maire adjoint et des autres membres de Collège exécutif urbain prennent fin par décès, démission, empêchement définitif, incapacité permanente ou condamnation irrévocable ou par motion de défiance votée par le Conseil urbain.

Attributions du Collège exécutif urbain

Le Collège exécutif urbain a plusieurs attributions :

- il exécute les lois, les édits, les règlements nationaux et provinciaux ainsi que les décisions du Conseil urbain ;
- il assure l'accomplissement des tâches d'intérêt général dans le ressort de la ville ;
- il instruit les affaires à soumettre au Conseil urbain ;
- il prépare et propose au Conseil urbain le projet du budget de la ville, le projet de crédits supplémentaires et de virement des crédits ;
- il soumet au Conseil urbain le projet de reddition des comptes de la ville ;
- il dirige les services de la ville ;
- il gère les revenus de la ville, ordonne les dépenses et contrôle la comptabilité ;
- il administre les établissements de la ville ;
- il exécute le plan d'aménagement de la ville ;
- il désigne sur avis conforme du Conseil urbain les mandataires de la ville dans les entreprises publiques de la ville et dans les sociétés d'économie mixte dans lesquelles la ville a des participations ;
- il propose au Conseil urbain le programme d'action du développement économique, social, culturel et environnemental ;
- il administre les propriétés de la ville et conserve ses droits (article 39 de la loi n° 08/016).

Incompatibilités

Les incompatibilités des membres du Collège exécutif sont celles valables pour le membre du Conseil urbain (article 26 de la loi n° 08/016).

Fonctionnement du Collège exécutif urbain

L'organisation et le fonctionnement du Collège exécutif urbain sont fixés par l'arrêté du Maire. Les Echevins exécutent les tâches qui leur sont confiées par l'arrêté du Maire. La répartition des tâches entre Echevins porte sur le secteur de la bonne gouvernance (voir p. 21), de la promotion de l'économie, de la croissance, de l'accès aux services sociaux de base, de la lutte contre le VIH/SIDA et autres endémies, des infrastructures de base et de l'appui à la dynamique communautaire.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- La loi électorale n° 11/003 du 25 juin 2011.

Le Maire

En République Démocratique du Congo, la Constitution du 18 février institue la décentralisation et énumère formellement les entités territoriales décentralisées : la ville, la commune, le secteur ou la chefferie.

La loi n° 08/016 du 7 octobre 2008 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. En RDC, contrairement à ce qui existe ailleurs le Maire est à la tête d'une ville et non d'une commune.

Par ville, il faut entendre 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.

Le décret est pris sur proposition du Ministre de la République ayant les Affaires intérieures dans ses attributions après avis conforme de l'Assemblée provinciale (voir p. 29)(article 6 de la loi organique n° 08/016).

La ville est administrée par le Conseil urbain, organe délibérant (voir p. 37), et par le Collège exécutif urbain, organe exécutif (voir p. 40).

Le Collège exécutif urbain est composé du Maire, du Maire adjoint et de trois Echevins (article 29 de la loi organique n° 08/016).

Le Maire et le Maire adjoint sont élus au sein ou en dehors du Conseil urbain dans les conditions fixées par la loi électorale pour un mandat de 5 ans renouvelable.

Les fonctions du Maire ou du Maire adjoint peuvent prendre fin par décès, démission, empêchement définitif ou incapacité permanente.

Une condamnation irrévocable à une peine de servitude pénale principale pour infraction intentionnelle entraîne la démission d'office.

Le Conseil urbain peut également mettre fin au mandat du Maire, par le vote d'une motion de méfiance ou de censure contre le Maire ou contre le Collège exécutif urbain.

Attributions du Maire

Le Maire est l'autorité de la ville. Il est le Chef du Collège exécutif urbain. Il statue par voie d'arrêté urbain. A ce titre :

- il assure la responsabilité de la bonne marche de l'administration de sa juridiction ;
- il est le représentant de l'Etat dans la ville et représente la ville en justice et vis-à-vis des tiers ;

- il est officier de police judiciaire à compétence générale, officier de l'état civil et ordonnateur principal du budget de la ville ;
- il veille à faire exécuter les lois, les édits, les règlements nationaux et provinciaux ainsi que les décisions du Conseil urbain ;
- il veille au maintien de l'ordre public dans la ville ; à cette fin, il dispose des unités de la Police nationale y affectées ;
- il est le chef hiérarchique des fonctionnaires et agents de carrière des services publics de l'Etat et de la province mis à la disposition de la ville ;
- il assure l'accomplissement des tâches d'intérêt urbain ;
- en cas d'urgence, et lorsque le Conseil urbain n'est pas en session, le Maire peut prendre des règlements de police et les sanctionne de peines ne dépassant pas 7 jours de servitude pénale principale et 25 000 FC d'amende ou d'une de ces peines seulement. Le Maire communique immédiatement ces règlements au Conseil urbain en motivant l'urgence. Ces règlements cessent d'avoir effet s'ils ne sont pas entérinés par le Conseil urbain à sa plus prochaine session. Les règlements sont publiés au Bulletin officiel de la province ;
- il informe le Gouverneur de province de tout événement important survenu dans la ville et le prévient de tout différend de nature à troubler l'ordre public. Le Ministre de la République ayant les Affaires intérieures dans ses attributions en est informé ;
- il nomme et, le cas échéant, révoque les Echevins.

Incompatibilités

La fonction de Maire est incompatible avec les fonctions ou mandats suivants :

- membre du Gouvernement central ou provincial ;
- membre du Collège exécutif d'une autre entité territoriale décentralisée ;
- membre des Forces armées, de la Police nationale et des Services de sécurité ;
- magistrat ;
- agent de carrière des services publics de l'Etat ou de la province ;
- cadre administratif de la territoriale à l'exception de Chef de chefferie (voir p. 65) ou de groupement (voir p. 72) ;
- mandataire public actif ;
- membre des Cabinets des responsables des institutions législatives et des exécutifs nationaux, provinciaux et locaux ;
- tout autre mandat électif.

Statut judiciaire du Maire

Le Maire, le Maire adjoint et le Président du Conseil urbain sont, en matière pénale, justiciables de la Cour d'appel.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- La loi électorale n° 11/003 du 25 juin 2011.

Le Conseil communal

Les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par des organes locaux (article 3 de la Constitution du 18 février 2006).

La ville, la commune, le secteur ou la chefferie sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique et jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques.

La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces régit ces entités.

Les entités territoriales décentralisées sont dirigées par des organes délibérants élus au suffrage universel et des organes exécutifs collégiaux élus par les organes délibérants.

A ce titre, la commune est dirigée par 2 organes : le Conseil communal et le Collège exécutif communal (voir p. 48).

Le Conseil communal est l'organe délibérant de la commune (article 48 de la loi organique n° 08/016).

Désignation des membres

Les conseillers communaux sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans renouvelable, le nombre des conseillers communaux varie de 9 à 18 en fonction du nombre d'électeurs (loi n° 11/003 du 25 juin 2011 modifiant la loi n° 06/006 du 9 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales).

Incompatibilités

Le mandat de conseiller communal est incompatible avec toute autre fonction publique ou tout autre mandat électif.

Organisation

Le Conseil communal est dirigé par un Bureau composé d'un Président, d'un Vice-Président, d'un Rapporteur et d'un Questeur.

Les membres du Bureau sont élus dans les conditions fixées par le règlement intérieur en tenant compte, le cas échéant, de la représentation de la femme.

Attributions du Conseil communal

Le Conseil communal approuve le programme de développement de la commune élaboré par le Collège exécutif, adopte le projet de budget,

donne lorsqu'il en est requis, un avis sur toute matière intéressant sa juridiction. Il statue par voie de décision.

Le Conseil communal élit le Bourgmestre (voir p. 50) et le Bourgmestre adjoint dans les conditions fixées par la loi électorale.

La loi n° 08/016 du 7 octobre 2008, en son article 50, attribue au Conseil communal 23 matières d'intérêt communal, notamment :

- son règlement intérieur ;
- l'entretien des voiries, l'aménagement, l'organisation et la gestion des parkings ;
- l'entretien des collecteurs de drainage et d'égouts ;
- l'éclairage public communal ;
- les mesures de police relatives à la commodité de passage sur les voies communales et sur les routes d'intérêt général ;
- le plan d'aménagement de la commune ;
- les actes de disposition des biens du domaine privé de la commune ;
- l'aménagement, l'entretien et la gestion des marchés publics d'intérêt communal, etc.

Fonctionnement

Le Conseil communal fonctionne conformément à son règlement intérieur. Il se réunit en session ordinaire tous les trois mois. La durée d'une session ne peut dépasser 30 jours.

Le Conseil communal se réunit en session extraordinaire à la demande de son Bureau ou de la moitié de ses membres ou encore à la demande de Collège exécutif communal. Cette session ne peut dépasser quinze jours.

Le Conseil communal peut être dissout en cas de crise intentionnelle persistante, c'est-à-dire lorsque pendant six mois :

- il n'arrive pas à dégager une majorité ;
- il ne peut se réunir faute de quorum.

Dans ce cas, le Président de l'Assemblée provinciale (voir p. 29) constate la dissolution de plein droit et en fait rapport au Ministre de la République ayant les Affaires intérieures dans ses attributions, le Gouverneur de province en est informé. Le Ministre de l'Intérieur du Gouvernement central en prend acte. La Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) convoque conformément à la loi électorale de nouvelles élections (loi n° 08/016 du 7 octobre 2008, article 53).

Statut judiciaire

Aucun conseiller communal ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé en raison des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Il ne peut en cours de session être poursuivi ou arrêté, sauf en cas de flagrant délit, qu'avec l'autorisation du Conseil dont il relève. En dehors d'une session, il ne peut être arrêté qu'avec l'autorisation du Bureau du Conseil, sauf en cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de la condamnation définitive. Les conseillers communaux sont justiciables, en matière pénale, du Tribunal de grande instance.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi n° 08/16 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- La loi électorale n° 11/003 du 25 juin 2011.

Le Collège exécutif communal

La commune est administrée par deux organes, le Conseil communal et le Collège exécutif communal.

Définition

Le Collège exécutif communal est l'organe de gestion de la commune et d'exécution des décisions du Conseil communal (voir p. 45).

Composition

Le Collège exécutif communal est composé du Bourgmestre (voir p. 50), du Bourgmestre adjoint et de deux autres membres appelés Echevins communaux.

Désignation

Bourgmestre et Bourgmestre adjoint

Le Bourgmestre et le Bourgmestre adjoint sont élus au sein ou en dehors du Conseil communal dans les conditions fixées par la loi électorale.

Ils sont investis par arrêté du Gouverneur de province (voir p. 35) dans les quinze jours de la proclamation des résultats.

Echevins

Les Echevins communaux sont désignés par le Bourgmestre au sein ou en dehors du Conseil communal en tenant compte des critères de compétence, de crédibilité et de représentativité communautaire.

Cette désignation est soumise à l'approbation du Conseil.

Déchéance, démission, durée du mandat, suppléance

Bourgmestre et Bourgmestre adjoint

Les fonctions de Bourgmestre, ou du Bourgmestre adjoint, prennent fin par décès, démission, empêchement définitif ou incapacité permanente.

Il y a démission d'office à la suite d'une condamnation irrévocable à une peine de servitude pénale principale pour infraction intentionnelle.

Collège exécutif

Il est démissionnaire en cas de décès, démission, empêchement définitif, incapacité permanente ou condamnation irrévocable du Bourgmestre. Dans ce cas, il expédie les affaires courantes sous la conduite du Bourgmestre adjoint.

Le Conseil communal peut mettre en cause la responsabilité du Collège exécutif ou d'un de ses membres par le vote d'une motion de censure ou de défiance.

Lorsque la motion de censure est adoptée, le Collège exécutif communal est réputé démissionnaire.

Il en est de même de la motion de défiance à l'encontre du Bourgmestre.

Dans ce cas, celui-ci remet sa démission au Collège exécutif communal et au Gouverneur de province.

Attributions du Collège exécutif communal (articles 59 à 64)

Sans préjudice d'autres attributions qui lui sont dévolues par des textes particuliers, le Collège exécutif communal assure l'accomplissement des tâches d'intérêt communal définies à l'article 59 de la loi n° 08/016 du 7 octobre 2008, notamment l'exécution des lois, règlements et décisions des autorités supérieures ainsi que des décisions du Conseil communal, la mise en œuvre du programme du développement de la commune, etc.

Attributions des Echevins

Les Echevins exécutent les tâches qui leur sont confiées par l'arrêté portant organisation et fonctionnement du Collège exécutif communal.

La répartition des tâches entre les Echevins porte notamment sur le secteur de la bonne gouvernance (voir p. 21), de la promotion, de l'économie, de la croissance, de l'accès aux services sociaux de base, de la lutte contre le VIH/SIDA et autres endémies, des infrastructures de base et de l'appui à la dynamique communautaire.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- La loi électorale n° 11/003 du 25 juin 2011.

Le Bourgmestre

Le Bourgmestre en République Démocratique du Congo dirige la commune avec le Collège exécutif communal (voir p. 48).

La commune congolaise est administrée par deux organes : le Conseil communal, organe délibérant (voir p. 45), et le Collège exécutif communal, organe exécutif de la commune (voir p. 48).

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

Il est composé du Bourgmestre, du Bourgmestre adjoint et de deux Echevins.

Le Bourgmestre est élu, en même temps que le Bourgmestre adjoint, par le Conseil communal en son sein ou en dehors du Conseil communal pour un mandat de cinq ans renouvelable.

Il n'entre cependant en fonction qu'après son investiture par arrêté du Gouverneur de province (voir p. 35).

Attributions du Bourgmestre

Le Bourgmestre est l'autorité de la commune. Il est le Chef du Collège exécutif communal. Il est chargé de l'exécution des lois et des règlements du pays, des édits et des règlements provinciaux ainsi que les décisions du Conseil communal.

Il dirige l'administration communale comprenant les services propres de la commune et les services déconcentrés de l'administration centrale et de la province. Il est le chef hiérarchique de tout membre du personnel de cette administration.

Il est officier d'état civil et officier de police à compétence générale.

Il est l'ordonnateur principal du budget communal. Il assure le maintien de l'ordre public dans sa juridiction. A cette fin, il dispose des unités de la Police nationale y affectées.

En cas d'urgence et lorsque le Conseil communal n'est pas en session, il peut prendre un règlement d'administration et de police et en sanctionner les violations par des peines ne dépassant pas sept jours de servitude pénale principale et 5 000 francs congolais d'amende ou une de ces peines seulement.

Il statue par voie d'arrêté communal après délibération du Collège exécutif communal.

Il représente la commune, la province et l'Etat dans sa commune.

Chaque commune possède ses propres caractéristiques et chaque Bourgmestre ses propres qualités. Le Bourgmestre peut dynamiser la vie de la commune et entraîner la population, les mandataires et les fonctionnaires communaux à développer un projet global et intégré profitable à la commune et à ses citoyens.

Le Bourgmestre doit également avoir le sens de l'écoute et du dialogue dans le respect mutuel, rechercher le consensus et, enfin, décider dans le sens de l'intérêt commun.

La fonction de Bourgmestre prend fin en cas de décès, de démission volontaire ou à la suite d'une motion de défiance votée contre lui ou contre le Collège exécutif communal par le Conseil communal.

Le Bourgmestre n'est justiciable en matière pénale que devant la Cour d'appel.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution
- La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- Makolo Jibikilay, *Les villes et les communes en République Démocratique du Congo, quarante années d'existence : bilan et nouveaux défis*, éd. A.C.S.A., 2000.

Le Conseil de secteur

Les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par des organes locaux (article 3 de la constitution du 18 février 2006).

La ville, la commune, le secteur ou la chefferie sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique et jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques.

La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces régit ces entités.

Le secteur, entité territoriale décentralisée, est dirigé par deux organes, à savoir :

- l'organe délibérant : le Conseil de secteur.
- l'organe exécutif : le Collège exécutif de secteur (voir p. 55).

Le secteur est un ensemble généralement hétérogène de communautés traditionnelles indépendantes, organisées sur base de la coutume. Il a à sa tête un chef élu et investi par les pouvoirs publics.

Nature juridique du Conseil de secteur

Le Conseil de secteur est l'organe délibérant du secteur.

Ses membres sont appelés conseillers de secteur et sont élus au suffrage universel direct et secret dans les conditions fixées par la loi électorale (article 70 de la loi n° 08/016).

Incompatibilités

Le mandat de conseiller de secteur est incompatible avec tout autre poste dans la fonction publique ou tout autre mandat électif.

Attributions générales du Conseil de secteur

Le Conseil de secteur élit le Chef de secteur (voir p. 57) et le Chef de secteur adjoint dans les conditions fixées par la loi électorale (article 74 de la loi n° 08/016). Il approuve la désignation du Collège exécutif de secteur, nommé par le Chef de secteur.

Il approuve le programme de développement de secteur élaboré par le Collège exécutif de secteur. Il adopte le projet du budget du secteur et donne, lorsqu'il est requis, avis sur toute matière intéressant le secteur.

Il statue par voie de décisions.

Attributions spécifiques du Conseil de secteur

Le Conseil de secteur délibère sur les matières d'intérêt local, notamment (article 73 de la loi n° 08/016) :

- son règlement intérieur ;
- la construction, l'aménagement et l'entretien des voiries d'intérêt local ; l'organisation des péages au profit de l'entité conformément à la législation nationale ; l'aménagement, l'organisation et la gestion des parkings de l'entité ; l'organisation du service de cantonnement ;
- l'organisation et la gestion du service d'hygiène de l'entité ;
- le programme d'assainissement ; la campagne de vaccination de la population et la promotion de la lutte contre le VIH/SIDA et les maladies endémiques ;
- la construction et l'exploitation des mini-centrales pour la distribution d'énergie électrique ; l'installation des panneaux solaires ; l'aménagement des sources et les forages de puits pour la distribution d'eau ;
- la création des crèches, des écoles maternelles, primaires, secondaires, professionnelles et spéciales, conformément aux normes établies par le pouvoir central ;
- la construction, la réhabilitation des bâtiments des crèches et écoles maternelles, la mise en place des structures et l'exécution des programmes d'alphabétisation des adultes ;
- l'organisation des campagnes agricoles, la promotion de l'élevage et de la pêche, etc.

Organisation du Conseil de secteur

Le Conseil de secteur est dirigé par un Bureau composé d'un Président, d'un Vice-Président et d'un Rapporteur.

Les membres du Bureau sont élus dans les conditions fixées par le règlement intérieur du Conseil de secteur en tenant compte, le cas échéant, de la représentation de la femme (article 76 de la loi n° 08/016).

Fonctionnement du Conseil de secteur

Le Conseil de secteur fonctionne conformément à son règlement intérieur qui détermine notamment (article 14 de la loi 08/016) :

- la durée du mandat et les règles de fonctionnement du Bureau, les pouvoirs et prérogatives de ses membres ;
- le nombre, la désignation, la composition et la compétence de ses commissions permanentes ainsi que la création et le fonctionnement des commissions spéciales ;
- le régime disciplinaire des conseillers de secteur ;
- les différents modes de vote ;

- l'organisation des services administratifs.

Le Conseil de secteur se réunit en session ordinaire une fois par trimestre.

La durée d'une session ordinaire ne peut dépasser trente jours.

Il se réunit en session extraordinaire à la demande de son Bureau ou de la moitié de ses membres ou encore à la demande du Collège exécutif de secteur. Cette session ne peut pas dépasser quinze jours.

Le Conseil peut être dissout en cas de crise institutionnelle persistante, c'est-à-dire lorsque pendant six mois :

- il n'arrive pas à dégager une majorité ;
- il ne peut se réunir faute de quorum.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi n° 08/16 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- La loi électorale n° 11/003 du 25 juin 2011.

Le Collège exécutif de secteur

Le secteur est administrée par deux organes : le Conseil de secteur organe délibérant (voir p. 52) et le Collège exécutif de secteur organe exécutif.

Définition

Le Collège exécutif de secteur est l'organe de gestion du secteur et d'exécution des décisions de son Conseil.

Composition

Le Collège exécutif de secteur est composé du Chef de secteur (voir p. 57), du Chef de secteur adjoint et de deux Echevins désignés par le Chef de secteur.

Désignation

Chef de secteur et Chef de secteur adjoint

Ils sont élus au sein ou dehors du Conseil de secteur dans les conditions fixées par la loi électorale par le Conseil de secteur pour un mandat de cinq ans.

Echevins

La désignation des deux Echevins tient compte des critères de compétence, de crédibilité et de représentativité communautaire. Elle est soumise à l'approbation du Conseil de secteur.

Déchéance, démission

Le Collège exécutif est démissionnaire en cas de décès, démission, empêchement définitif, incapacité ou condamnation irrévocable du Chef de secteur ou en cas de vote d'une motion de défiance à l'encontre du Chef de secteur ou du Collège par le Conseil de secteur.

Dans ce cas, il expédie les affaires courantes sous la conduite du Chef de secteur adjoint et un nouveau scrutin électoral est organisé conformément à la loi électorale.

Il ne peut être déposé de motion de censure dans les douze mois qui suivent l'élection du Collège exécutif de secteur.

Attributions du Collège exécutif de secteur

Aux termes de l'article 34 de la loi n° 08/016 sur les entités territoriales décentralisées, sans préjudice d'autres attributions qui peuvent lui être conférées par des textes particuliers le Collège exécutif de secteur assure :

- l'encadrement des populations en vue de la réalisation du programme agricole et économique de l'entité ;

- l'exécution des tâches d'intérêt général lorsqu'il en est requis, spécialement par l'autorité supérieure ou lorsque l'urgence s'impose.

Il veille à :

- l'amélioration de l'habitat ;
- la sauvegarde du patrimoine et spécialement :
 - o l'entretien du réseau routier ;
 - o la gestion du domaine ;
 - o la protection de la flore, des ouvrages d'art et des sites classés ;
 - o des cours d'eau et des rives.

Il élabore le projet de budget de l'entité.

Fonctionnement

Les Echevins de secteur exécutent les tâches qui leur sont confiées par le Chef de secteur conformément à l'arrêté du Chef de secteur portant organisation et fonctionnement du Collège exécutif de secteur.

Statut judiciaire des membres du Collège exécutif de secteur

Le Chef de secteur, le Chef de secteur adjoint et les Echevins sont justiciables, en matière pénale, au Tribunal de grande instance.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

Le Chef de secteur

Aux termes de la Constitution du 18 février 2006, la République Démocratique du Congo est composée de la Ville de Kinshasa et de 25 Provinces dotées de la personnalité juridique.

Aux termes de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, la province est structurée administrativement de la manière suivante : elle est subdivisée en villes et territoires ;

La ville est subdivisée en communes, la commune en quartiers et/ou en groupements incorporés.

Le territoire est subdivisé en communes, secteurs et chefferies.

Le secteur ou la chefferie en groupements et le groupement en villages (article 4 de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008).

Les subdivisions territoriales ci-dessus présentées sont regroupées en deux catégories. La première comprend les entités territoriales décentralisées, dotées de la personnalité juridique et gérées par les organes locaux (élus). Les entités territoriales décentralisées sont définies par la Constitution en son article 3, alinéa 3. Il s'agit de la ville, de la commune, du secteur et de la chefferie.

La deuxième catégorie des subdivisions territoriales de la province est composée des circonscriptions territoriales déconcentrées, dépourvues de la personnalité juridique. Il s'agit du territoire, du quartier, du groupement et du village.

La présente fiche ne porte que sur le secteur, plus particulièrement sur le Chef de secteur.

Le secteur est une des subdivisions du territoire et une entité territoriale décentralisée de la République Démocratique du Congo.

Aux termes de l'article 66 de la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, le secteur est un ensemble généralement hétérogène des communautés traditionnelles indépendantes, organisées par la coutume. Il a à sa tête un Chef élu.

Toutefois, les groupements coutumiers qui le composent conservent leur organisation coutumière dans les limites et conditions prévues par la loi citée ci-dessus et la loi portant statut des Chefs coutumiers.

Le secteur est administré par le Conseil de secteur (voir p. 52), organe délibérant et par le Collège exécutif de secteur, organe exécutif (voir p. 55).

Le Collège exécutif de secteur est composé du Chef de secteur, du Chef de secteur adjoint et de deux Echevins.

Le statut du Chef de Secteur

Le Chef de secteur et le Chef de secteur adjoint sont élus au sein ou en dehors du Conseil de secteur dans les conditions fixées par la loi électorale pour un mandat de 5 ans renouvelable.

Le Gouverneur de province (voir p. 35) investit par arrêté le Chef de secteur et son adjoint dans les quinze jours de leur élection.

Passé ce délai, l'investiture est de droit.

La fonction du Chef de secteur ou du Chef de secteur adjoint prennent fin par décès, démission, empêchement définitif ou incapacité permanente.

Une condamnation irrévocable à une peine de servitude pénale principale pour infraction intentionnelle entraîne la démission d'office du Chef de secteur.

Attribution du Chef de Secteur

Le Chef de secteur est le Chef du Collège exécutif de secteur (article 87, loi n° 08/016 du 7 octobre 2008).

A ce titre :

- 1) Il assure la responsabilité de la bonne marche de l'administration de sa juridiction.
- 2) Il est officier de police judiciaire à compétence générale.
- 3) Il est officier de l'état civil.
- 4) Il est ordonnateur principal du budget du secteur.
- 5) Il représente le secteur en justice et vis-à-vis des tiers.
- 6) Il exécute les lois, les édits, les règlements nationaux et provinciaux, les décisions et les règlements du secteur.
- 7) Il assure le maintien de l'ordre public dans sa juridiction. A cette fin, il dispose des unités de police nationale y affectées.

En sus des attributions ci-dessus et de celles qui peuvent être reconnues au Chef de secteur par des textes particuliers, ce dernier supervise la collecte de l'impôt personnel minimum et veille à la bonne tenue des registres de l'état civil (article 85 de la loi n° 08/016 du 7 octobre 2008).

En cas d'urgence, le Chef de secteur peut, le Collège exécutif de secteur entendu, prendre des règlements d'administration et de police et en

sanctionner les violations par des peines ne dépassant pas sept jours de servitude pénale principale et 2 500 Francs congolais d'amende ou par l'une de ces peines seulement.

Il les communique immédiatement en indiquant les raisons de l'urgence au Conseil de secteur. Ces règlements cessent d'avoir effet s'ils ne sont pas entérinés par le Conseil de secteur à sa prochaine session.

Le Chef de secteur statue par voie d'arrêté de secteur après délibération du Collège exécutif de secteur.

Les services publics locaux qui constituent l'administration du secteur ainsi que les services publics du pouvoir central et du pouvoir provincial affectés dans le secteur relèvent de l'autorité du Chef de secteur.

Le Chef de secteur adjoint assiste le Chef de secteur dans l'exercice de ses fonctions et assume son intérim en cas d'absence ou d'empêchement. Il s'occupe, sous l'autorité du Chef de secteur, des tâches spécifiques lui confiées par l'arrêté portant organisation et fonctionnement du Collège exécutif de secteur.

Statut judiciaire

Le Chef de secteur est, en matière pénale, justiciable du Tribunal de grande instance.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- La loi électorale n° 11/003 du 25 janvier 2011.

Le Conseil de chefferie

L'autorité traditionnelle, est une réalité qui demeure présente dans l'organisation politique et institutionnelle de nombreux pays africains, bien qu'elle soit souvent affaiblie et ne jouisse plus du même prestige que par le passé. Elle s'exerce au niveau local et doit donc être prise en compte dans le cadre des processus de décentralisation. Selon les pays, l'organisation, le fonctionnement et les missions de l'autorité traditionnelle peuvent être régis par un cadre juridique. La Constitution du 18 février 2006 de la République Démocratique du Congo stipule en son article 207 que l'autorité coutumière est reconnue.

Les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par des organes locaux (article 3 de la constitution du 18 février 2006). La ville, la commune, le secteur ou la chefferie sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique et jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources humaines, économiques, financières et techniques. La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces régit ces entités.

La chefferie en République démocratique du Congo

Aux termes de la loi n° 08/016, la chefferie est définie comme un ensemble généralement homogène de communautés traditionnelles organisées sur base de la coutume et ayant à sa tête un chef désigné par la coutume, reconnu et investi par les pouvoirs publics.

Elle est administrée conformément aux dispositions de cette loi et à la coutume pour autant que celle-ci ne soit contraire ni aux lois, ni aux édits, ni à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

La chefferie est administrée par deux organes : le Conseil de chefferie, organe délibérant et le Collège exécutif de chefferie, organe exécutif (voir p. 63).

Nature juridique du Conseil de chefferie

Le Conseil de chefferie est l'organe délibérant de la chefferie.

Composition

Ses membres sont appelés conseillers de chefferie et sont élus au suffrage universel direct et secret dans les conditions fixées par la loi électorale (article 70 de la loi n° 08/016).

Attributions du Conseil de chefferie

Contrairement au Conseil de secteur, le Conseil de chefferie n'a pas la compétence d'élire le Chef de chefferie. Ce dernier est désigné selon la coutume. Le Conseil de chefferie approuve le programme élaboré par le Collège exécutif de chefferie. Il adopte le projet de budget de la chefferie et donne, lorsqu'il en est requis, un avis sur toute matière intéressant la chefferie.

Le Conseil de chefferie délibère sur les matières d'intérêt local (article 73 de la loi n° 08/016), notamment :

- son règlement intérieur ;
- la construction, l'aménagement et l'entretien des voies d'intérêt local ; l'organisation des péages au profit de l'entité conformément à la législation nationale ; l'aménagement, l'organisation et la gestion des parkings de l'entité ; l'organisation du service de cantonnement ;
- l'organisation et la gestion d'un service d'hygiène de l'entité ;
- l'aménagement des sources et les forages de puits d'eau pour la distribution ;
- la création des crèches, des écoles maternelles, primaires, secondaires, professionnelles et spéciales, conformément aux normes établies par le pouvoir central ;
- la construction, la réhabilitation des bâtiments des crèches et écoles maternelles, la mise en place des structures et l'exécution des programmes d'alphabétisation des adultes ;
- la création et la supervision des centres commerciaux et postes d'achat des produits agricoles ;
- l'organisation des campagnes agricoles, la promotion de l'élevage et de la pêche, etc.

Organisation du Conseil de chefferie

Le Conseil de chefferie est une assemblée comprenant des conseillers de chefferie. Il est dirigé par un Bureau composé d'un Président, d'un Vice-Président et d'un Rapporteur.

Les membres du Bureau sont élus dans les conditions fixées par le règlement intérieur du Conseil de chefferie en tenant compte, le cas échéant, de la représentation de la femme (article 76 de la loi n° 08/016).

Fonctionnement du Conseil de chefferie

Le fonctionnement du Conseil de chefferie est fixé par son règlement intérieur comprenant notamment (article 14 de la loi n° 08/016) :

- la durée du mandat et les règles de fonctionnement du Bureau, les pouvoirs et prérogatives de ses membres ;

- le nombre, la désignation, la composition et la compétence de ses commissions permanentes ainsi que la création et le fonctionnement des commissions spéciales ;
- le régime disciplinaire des Conseillers de chefferie ;
- les différents modes de vote ;
- l'organisation des services administratifs.

La durée d'une session ordinaire ne peut dépasser trente jours.

Il se réunit en session extraordinaire à la demande de son Bureau ou de la moitié de ses membres ou encore à la demande du Collège exécutif de chefferie. Cette session ne peut pas dépasser quinze jours.

Le Conseil de chefferie peut être dissout en cas de crise institutionnelle persistante, c'est-à-dire lorsque pendant six mois :

- il n'arrive pas à dégager une majorité ;
- il ne peut se réunir faute de quorum.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

Le Collège exécutif de chefferie

La chefferie est administrée par deux organes : le Conseil de chefferie (voir p. 60) et le Collège exécutif de chefferie. Le Collège exécutif de chefferie est l'organe de gestion de la chefferie et d'exécution des décisions du Conseil de chefferie.

Composition

Aux termes des articles 79 à 82 de la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, le Collège exécutif de chefferie est composé du Chef de chefferie désigné selon la coutume et de trois Echevins désignés par le Chef de chefferie (voir p. 65).

Le Premier Echevin et les deux autres Echevins qui composent le Collège exécutif sont désignés par le Chef de chefferie au sein ou en dehors du Conseil de chefferie en tenant compte des critères de compétence, de crédibilité et de représentativité communautaire. Ce dernier ne pourra procéder à leur désignation d'autorité. Celle-ci devra être soumise à l'approbation du Conseil de chefferie (article 79).

Cette disposition démontre le souci du législateur d'amener progressivement l'autorité coutumière à se soumettre aux règles démocratiques.

Attributions

Sans préjudice d'autres attributions qui peuvent lui être conférées par des textes particuliers, le Collège exécutif de chefferie :

1. assure :
 - a) l'encadrement des populations en vue de la réalisation du programme agricole et économique de l'entité ;
 - b) l'exécution des tâches d'intérêt général lorsqu'il en est requis spécialement par l'autorité supérieure et lorsque l'urgence s'impose.
2. veille à :
 - a) l'amélioration de l'habitat ;
 - b) la sauvegarde du patrimoine et, spécialement
 - a. l'entretien du réseau routier ;
 - b. la gestion du domaine ;
 - c. la protection
 1. de la flore,
 2. de la faune,
 3. des ouvrages d'art et des sites classés,
 4. des eaux, des cours d'eau et des rives.

3. élabore le projet de budget.

Fonctionnement

Le fonctionnement du Collège exécutif de chefferie est déterminé par l'arrêté du Chef de chefferie.

Les Echevins de chefferie exécutent les tâches leurs confiées par le Chef de secteur conformément à l'arrêté du Chef de chefferie.

La répartition des tâches porte notamment sur les secteurs de la bonne gouvernance locale (voir p. 21), de la promotion de l'économie, de la lutte contre le VIH/SIDA et autres maladies endémiques et de la croissance ainsi que de la promotion de la fourniture des services et infrastructures socioculturelles de base (article 91 de la loi organique n° 08/016).

Outre les activités et projets locaux, le Collège exécutif de chefferie veille à l'application des lois et règlements du pays, des édits et décisions provinciaux ainsi que du Conseil de chefferie, etc.

Du mandat des membres du Collège exécutif

Le mandat des membres de Collège exécutif de chefferie prend cours à la date de validation du pouvoir des conseillers de chefferie élus et prend fin à la date de l'installation des nouveaux élus de la nouvelle législature.

Il peut également prendre fin par motion de censure du Conseil de chefferie. En cas de décès, de démission, d'empêchement définitif, d'incapacité permanente ou condamnation irrévocable du Chef de chefferie, le Collège exécutif de chefferie est réputé démissionnaire.

Dans ce cas, il expédie les affaires courantes sous la conduite du Premier Echevin ou d'un Echevin préséant, en cas d'empêchement de ce dernier. Un nouveau scrutin est alors organisé par la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) conformément à la loi électorale n° 11/003 (article 33).

Incompatibilités

Le mandat des membres du Collège exécutif de chefferie est incompatible avec l'exercice d'autres fonctions rémunérées par le Trésor public et tout autre mandat électif.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006.
- La loi n° 08/16 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- La loi électorale n° 11/003 du 25 juin 2011.

Le Chef de chefferie

En République Démocratique du Congo, le Chef de chefferie était jadis habilité à prendre seul les décisions, même s'il se faisait assister d'un conseil des notables qui n'avait pour compétence que d'émettre des avis et des suggestions. Les sujets de la chefferie n'étaient que très rarement consultés. La Constitution du 18 février 2006, reconnaît en son article 202, l'autorité traditionnelle.

La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces met fin au pouvoir autoritaire et sans partage du Chef de chefferie en inaugurant une ère de démocratisation à la base au sein de cette structure traditionnelle (chefferie) pour permettre à ses habitants de participer à l'exercice de la démocratie locale et à la gestion des affaires locales qui les concernent directement.

La chefferie est définie par la loi comme un ensemble généralement homogène de communautés traditionnelles organisées sur base de la coutume et ayant à sa tête un chef désigné par la coutume mais reconnu et investi par le pouvoir public.

Le Chef de chefferie

Le Chef de chefferie est l'autorité de la chefferie. Il exerce l'autorité coutumière pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à la Constitution, à la loi, à l'ordre public et aux bonnes mœurs (article 207 de la Constitution) et définit les orientations relatives à la bonne marche de sa juridiction.

Le Chef de chefferie qui est le premier responsable de sa juridiction, a la double casquette d'autorité locale et de représentant du gouvernement central et de l'autorité provinciale.

Mode de désignation

Sa désignation s'effectue selon la coutume locale contrairement aux règles applicables en matière de désignation des responsables des organes exécutifs des autres entités territoriales décentralisées.

Une fois désigné par la coutume, le Chef de chefferie est reconnu par arrêté du Ministre du Gouvernement central ayant les Affaires intérieures dans ses attributions et investit par le Gouverneur de province (voir p. 35).

Ce mode de désignation du Chef de chefferie réaffirme non seulement la reconnaissance constitutionnelle de l'autorité coutumière mais également son mode de désignation qui se doit d'être conforme à la coutume locale pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à la Constitution, à la loi, à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

Attributions

Sans préjudice des attributions qui lui sont dévolues par la loi n° 08/016 du 7 octobre 2008 et les autres lois particulières, le Chef de chefferie est le chef du Collège exécutif de chefferie (article 87 de la loi n° 08/016)(voir p. 63).

Au regard des dispositions des articles 86 à 92 de la loi n° 08/016, celui-ci exerce les mêmes attributions que le Chef de secteur élu (voir p. 57).

Il représente la chefferie en justice et vis-à-vis des tiers.

Le Premier Echevin assure la responsabilité du bon fonctionnement de l'administration. Cette disposition introduit une nuance de taille en ce que le Chef de chefferie partage la responsabilité de fonctionnement de l'administration locale avec le Premier Echevin.

Il est officier de police judiciaire à compétence générale et officier de l'état civil par délégation.

Il exécute les lois, les édits, les règlements nationaux et provinciaux, les décisions et les règlements de la chefferie.

Il assure le maintien de l'ordre public dans sa juridiction.

A cette fin, il dispose des unités de la Police nationale y affectées.

En cas d'urgence le Chef de chefferie peut, le Collège exécutif de chefferie entendu, prendre des règlements d'administration et de police et en sanctionner les violations par des peines ne dépassant pas sept jours de servitude pénale principale et 2 500 francs congolais d'amende ou par l'une de ces peines seulement.

Le Chef de chefferie statue par voie d'arrêté de chefferie après délibération du Collège exécutif de chefferie (article 89 de la loi n° 08/016).

Les services publics locaux qui constituent l'administration de la chefferie ainsi que les services publics du pouvoir central et du pouvoir provincial affectés dans la chefferie relèvent de l'autorité du Chef de chefferie.

Le Chef de chefferie ne répond pas de ses actes devant le Conseil de chefferie. Aucun de ses actes ne peut produire d'effet s'il n'est contresigné par un Echevin qui, par cet acte, s'en rend seul responsable devant le Conseil de chefferie.

Fin du mandat de Chef de chefferie

Le mandat du Chef de chefferie prend fin prématurément dans diverses hypothèses qui sont : (i) le décès, (ii) la démission, (iii) l'empêchement définitif ou l'incapacité permanente, (iv) une condamnation irrévocable à une peine de servitude principale pour infraction intentionnelle qui entraîne la démission d'office du Collège exécutif.

Dans ce cas, le Collège exécutif de chefferie expédie les affaires courantes sous la conduite du Premier Echevin et le cas échéant sous celle de l'Echevin préséant.

Statut judiciaire

Le Chef de chefferie est, en matière pénale, justiciable du Tribunal de grande instance.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi n° 08/16 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- La loi électorale n° 11/003 du 25 juin 2011.

L'Administrateur de territoire

Le territoire est une circonscription administrative déconcentrée, subdivision de la province (voir p. 14, la déconcentration).

Il est un échelon d'impulsion, de coordination, d'appui et d'inspection de l'action de l'Etat et de la province. Il est dépourvu de la personnalité juridique. Le territoire est subdivisé en communes, secteurs et chefferies ; le secteur et la chefferie en groupements ; le groupement en villages.

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

L'Administrateur de territoire

Le territoire est dirigé par un Administrateur de territoire. Il est assisté de deux Administrateurs de territoire assistants.

Attributions

Aux termes de l'article 10 de la loi organique n° 010/011 du 18 mai 2011, sans préjudice d'autres dispositions légales et réglementaires, l'Administrateur de territoire, exerce les attributions suivantes :

1. veiller à l'exécution des lois et règlements de la République ainsi que des édits et des règlements provinciaux ;
2. veiller au maintien de l'ordre public sur toute l'étendue de sa juridiction. A cette fin, il dispose des services de renseignement, de la police nationale et peut, le cas échéant, requérir les Forces armées après autorisation du Gouverneur de province (voir p. 35).
3. dresser un rapport sur le comportement des éléments des Services spécialisés de renseignements, de la Police nationale et des Forces armées cantonnées dans sa juridiction ;
4. aviser le Gouverneur de province de tout événement important survenu dans le territoire et de tout différend de nature à troubler l'ordre public ;
5. veiller à l'application de la législation et de la politique du Gouvernement en matière de finances et de budget ainsi qu'en matière de planification et d'élaboration des projets, des soins de santé primaire, de l'éducation, de l'agriculture, de la promotion et de la protection de l'environnement, du transport et communication ainsi que de l'administration de la population ;
6. veiller à l'entretien des réseaux routiers d'intérêt national et local et à l'implantation des poteaux de signalisation des ponts et rivières ainsi que des agglomérations ;
7. assurer la sauvegarde du patrimoine de l'Etat et spécialement la protection de la faune, de la flore, des ouvrages d'art, des sites classés, des cours d'eau et des rives ;

8. inspecter au moins deux fois l'an les services publics de l'Etat et de la province fonctionnant dans les communes, les secteurs et les chefferies qui composent sa juridiction et adresser un rapport au Gouverneur de province ;
9. veiller à l'exécution des programmes économiques et sociaux de l'Etat et de la province.

L'Administrateur de territoire est le chef hiérarchique du personnel des services déconcentrés affectés au territoire.

L'Administrateur de territoire et les Administrateurs de territoire assistants sont nommés et, le cas échéant, relevés de leurs fonctions par le Président de la République sur proposition du Ministre de l'Intérieur qui les affecte sur proposition du Gouverneur de province.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces.

Le Chef de quartier

Le quartier

Le quartier est une subdivision administrative de la commune. Il est considéré comme un échelon administratif de base de la commune. En tant qu'entité déconcentrée, c'est-à-dire, de simple circonscription administrative, il est dépourvu de la personnalité juridique (voir p. 14, la déconcentration).

Le quartier est créé par un arrêté du Gouverneur de province (voir p. 35) sur proposition du Bourgmestre (voir p. 50) et après avis conforme du Conseil communal (voir p. 45).

Les conditions de création d'un quartier sont déterminées par un décret du Premier ministre délibéré en Conseil des Ministres.

Le quartier comprend des avenues et/ou des rues.

Il est dirigé par un Chef de quartier assisté d'un Chef de quartier adjoint.

Le Chef de quartier

Le Chef de quartier et le Chef de quartier adjoint sont nommés par arrêté du Bourgmestre délibéré en Collège exécutif communal (voir p. 82) parmi les agents de la fonction publique (voir p. 82).

Il est rémunéré par la commune. La loi détermine les conditions à remplir pour être nommé Chef de quartier ou Chef de quartier adjoint.

Le Chef de quartier et son adjoint sont tous les deux sous l'autorité hiérarchique du Bourgmestre (article 20 de la loi n° 10/011).

Compétences et attributions du Chef de quartier

Aux termes des articles 23 et 24 de la loi n° 10/011 du 18 mai 2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces, les attributions du Chef de quartier sont les suivantes :

1. Il est responsable de l'encadrement administratif de la population, de l'hygiène et de la salubrité publique dans le quartier.
2. Il veille conformément aux directives et ordres du Bourgmestre, à la bonne marche du quartier.
3. Il assure toute tâche administrative lui confié par le Bourgmestre.
4. Il dresse chaque mois un rapport sur la situation générale de son quartier adressé au Bourgmestre avec copie réservée au Maire (voir p. 42) ou à l'Administrateur de territoire (voir p. 68).
5. Il exécute par délégation, les dépenses de fonctionnement du quartier.
6. Il statue par voie de décision (article 34 de la loi n° 10/011).

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010 portant fixations des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces.

Le Chef de groupement

La Constitution du 18 février 2006 de la République Démocratique du Congo reconnaît, en son article 207, l'autorité coutumière. Elle est dévolue conformément à la coutume locale pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à la Constitution, à la loi, à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

Tout chef coutumier désireux d'exercer un mandat public électif doit se soumettre à l'élection, sauf application des dispositions de l'article 207, alinéa 3 de la Constitution.

L'autorité coutumière a le devoir de promouvoir l'unité et la cohésion nationale. Une loi fixe le statut des chefs coutumiers.

La loi organique n° 010/011 du 18 mai 2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces, définit le groupement.

Aux termes de l'article 25 de la loi n° 010/011, le groupement est toute communauté traditionnelle organisée sur base de la coutume et érigée en circonscription administrative sous l'autorité d'un chef désigné conformément à la coutume, reconnu par arrêté du Ministre de la République ayant les Affaires coutumières dans ses attributions et installé par l'Administrateur de territoire (voir p. 68) ou le Bourgmestre (voir p. 50) en présence du Chef de secteur (voir p. 57) ou de chefferie (voir p. 65).

Il est à noter qu'il existe deux sortes de groupements :

- a) Le groupement incorporé est celui qui se trouve dans les limites d'une commune, il conserve son organisation coutumière et a statut de quartier.
- b) Le groupement ordinaire qui se trouve dans un secteur ou une chefferie.

Le groupement est dirigé par un Chef de groupement placé sous l'autorité administrative du Bourgmestre, du Chef de secteur ou du Chef de chefferie, selon les cas.

Attributions du Chef de groupement

Le Chef de groupement est responsable de l'encadrement administratif de la population, de l'hygiène et de la salubrité publique dans le groupement.

Il doit veiller conformément aux directives et ordres du Bourgmestre, du Chef de secteur ou de chefferie, à la bonne marche du groupement.

Il assure le recensement administratif de la population et assume toute tâche administrative lui confiée par le Bourgmestre, le Chef de secteur, ou le Chef de chefferie.

Le Chef de groupement adresse chaque mois au Chef de secteur, au Chef de chefferie ou au Bourgmestre un rapport complet sur la situation générale de son groupement.

Il exécute, par délégation, les dépenses de fonctionnement du groupement.

La rémunération du Chef de groupement est prise en charge par la province.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi organique n° 010/011 du 18 mai 2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces.

Le Chef de village

En République Démocratique du Congo, la loi n° 10/011 du 18 mai 2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces définit le village comme étant une communauté traditionnelle organisée sur base de la coutume ou des usages locaux et dont l'unité et la cohésion internes sont fondées principalement par les liens de parenté et de solidarité.

Le village est une subdivision du groupement (voir p. 72). C'est une entité territoriale déconcentrée dépourvue de la personnalité juridique. Le village est dirigé par un Chef de village.

Le Chef de village

Le Chef de village est une personnalité désignée conformément à la coutume ou aux usages locaux par la famille régnante pour diriger le village.

Il est reconnu par décision de l'Administrateur de territoire (voir p. 68) et installé par le Chef de groupement (voir p. 72) en présence du Chef de secteur (voir p. 57) ou du Chef de chefferie (voir p. 65).

Dans le groupement incorporé, le Chef de village est reconnu par le Bourgmestre (voir p. 50) et installé par le Chef de groupement.

Attributions et compétences

Aux termes de l'article 32 de la loi n° 10/011, les attributions du Chef de village sont :

1. Assurer le recensement administratif de la population ainsi que l'hygiène et la salubrité publique dans son village.
2. Veiller aux déclarations de naissances et de décès ainsi qu'à l'enregistrement des mariages célébrés en famille ;
3. Statuer par voie de décision (article 34) ;
4. Faire rapport au Chef de groupement ;

Le chef de village est placé sous l'autorité administrative du Chef de groupement (article 32, alinéa 3).

Il est rémunéré par le secteur ou la chefferie selon le cas (article 36, alinéa 2).

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006.
- La loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces.

Les ressources des ETD

La décentralisation fiscale et financière

Introduction

La décentralisation est fondée sur la délégation de compétences à des collectivités locales mais également sur l'existence de ressources financières suffisantes pour les assumer (voir p. 9). L'équilibre entre ces deux piliers de la décentralisation est capital pour assurer une autonomie réelle. En effet, le transfert par le pouvoir central d'une partie de son pouvoir fiscal et financier aux entités décentralisées doit leur permettre d'assumer de façon autonome les responsabilités et les charges qui leur sont dévolues par la constitution et les lois.

La décentralisation fiscale et financière est la répartition des ressources publiques et l'organisation des rapports financiers entre le pouvoir central, les provinces et les entités territoriales décentralisées (ETD).

La décentralisation fiscale et financière en RDC

La Constitution du 18 février 2006 consacre clairement la décentralisation comme un nouveau mode d'organisation et de gestion des affaires publiques en général et des affaires publiques locales, en remplacement d'un système de gestion excessivement centralisée institué depuis plusieurs décennies.

La décentralisation implique, d'une part, le transfert partiel des pouvoirs, des compétences, des responsabilités, des ressources et des charges de l'Etat aux provinces et aux ETD et, d'autre part, elle implique la participation de la population au processus de prise de décision sur les problèmes qui la concerne dans sa vie quotidienne et/ou qui concerne son environnement direct et immédiat.

Les dispositions constitutionnelles dotant les provinces et les ETD de la personnalité juridique et de l'autonomie de gestion de leurs ressources et de la libre administration (article 3 de la Constitution), etc. sont accompagnées de celles qui déterminent les compétences des provinces et des lois de décentralisation qui déterminent les attributions des ETD.

Toutes ces dispositions ne suffisent pas pour que les provinces et les ETD exercent effectivement ces compétences et attributions. Elles doivent également disposer des moyens nécessaires. Sans autonomie financière, il ne peut y avoir d'autonomie de gestion.

Les finances locales sont la véritable mesure de la décentralisation. Les finances locales sont à promouvoir et à développer en République Démocratique du Congo.

Il faut doter les provinces et les ETD d'un pouvoir fiscal propre. C'est pourquoi la Constitution dans son article 171 prescrit que les finances du

pouvoir central sont distinctes de celles des provinces. En son article 175, elle stipule qu'une loi fixe la nomenclature des recettes des provinces et la modalité de leur perception.

La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, en son article 104, stipule également que les finances d'une ETD sont distinctes de celles de la province.

L'autonomie financière et budgétaire résulte donc des prescriptions constitutionnelles et légales mais elle est réalisée par la loi des finances n° 011/011 du 13 juillet 2011 fixant les finances publiques en République Démocratique du Congo. L'autonomie financière et budgétaire est insuffisante si les provinces ne disposent pas d'un pouvoir fiscal autonome indépendamment des 40 % des recettes à caractère national qui sont allouées aux provinces et aux ETD.

La décentralisation financière s'est traduite par la promulgation de l'ordonnance-loi n° 009/012 du 21 septembre 2012 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des ETD ainsi que les modalités de leur répartition.

Les textes adoptés jusqu'à ce jour pour opérationnaliser l'autonomie financière et budgétaire des provinces et des ETD ne sont pas encore d'application. Il en est de même de la loi organique portant sur la nomenclature des recettes des provinces et des ETD. La décentralisation financière reste donc un des grands défis à relever pour rendre effective la décentralisation en République Démocratique du Congo.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi n° 08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces .
- La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- La loi des finances n° 011/011 du 13 juillet 2011 fixant les finances publiques en République Démocratique du Congo.
- L'ordonnance-loi n° 009/012 du 21 septembre 2012 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et des ETD ainsi que les modalités de leur répartition
- Ministère de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires Coutumières, *Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD)*, juillet 2009.
- Nacka Mbach, C., *Démocratie et décentralisation*, Karthala, PDM, 2001.

Le budget

Introduction

Un budget est une estimation des recettes et des dépenses pour une période donnée, généralement une année. Il reflète les perspectives économiques et les grandes priorités politiques de l'entité concernée.

Instrument prévisionnel de gestion financière et d'affirmation de la politique nationale ou locale, il met en évidence les priorités des gestionnaires mais laisse aussi apparaître les éventuelles carences à combler. Faire un budget constitue donc un acte éminemment politique puisqu'il traduit le programme que les dirigeants en place entendent mettre en œuvre.

Son adoption par une assemblée est à la base de la démocratie locale décentralisée.

Le budget en RDC

En République Démocratique du Congo, les provinces, les entités territoriales décentralisées (ETD) que sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie, sont dotées de la personnalité juridique et gérées par les organes locaux élus. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques (article 3 de la Constitution). Aux termes de la Constitution, les finances du pouvoir central et celles des provinces sont distinctes (article 71 de la Constitution).

La loi organique n° 08/016 de 7 octobre 2008, pris en application de l'article 3 de la Constitution, en son article 104 stipule également que les finances d'une ETD sont distinctes de celles de la province.

L'autonomie financière et budgétaire des provinces et des entités territoriales résulte de prescriptions constitutionnelles et légales. Elle est réalisée par la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 fixant les finances publiques en RDC.

Les différents budgets

Aux termes de cette loi, il y a plusieurs sortes de budget : le budget de l'Etat, le budget de la province et le budget de l'ETD.

Par budget de l'Etat, il faut entendre un document contenant les prévisions des recettes et des dépenses du pouvoir central, consolidées avec celles des provinces.

Le budget de la province est un document contenant les prévisions des recettes et des dépenses de la province.

Le budget provincial est un document contenant les prévisions des recettes et des dépenses des entités territoriales décentralisées intégrées dans celles de la province.

L'exercice budgétaire

L'exercice budgétaire commence le premier janvier et se termine le 31 décembre (article 171 de la Constitution).

La gestion budgétaire

L'élaboration du budget

Le budget est élaboré par le Gouvernement central, par le Gouvernement provincial et par le Collège exécutif de l'entité territoriale décentralisée.

Il est adopté par le Parlement, par l'Assemblée provinciale, et/ou par l'organe délibérant de l'entité territoriale décentralisée.

L'exécution du Budget

Organes d'exécution

Le budget est exécuté par le Gouvernement national au niveau du pouvoir central, par le Gouvernement provincial pour les provinces et par les Collèges exécutifs pour les ETD. C'est à travers leurs administrations respectives que ces organes exécutent leurs budgets. L'exécution du budget diffère selon qu'il s'agit de l'exécution de la recette ou de la dépense. Les administrations qui mobilisent les ressources ne sont pas celles qui effectuent les dépenses.

Phases d'exécution

L'exécution de la recette et celle de la dépense s'opèrent en quatre phases. Chacune consacre respectivement la chaîne de la recette et de la dépense. Cette exigence repose sur le souci d'assurer la clarté, la traçabilité et la précision des recettes et dépenses à réaliser et de déterminer, le cas échéant, les responsabilités pour chacun des services.

Schématiquement, le budget comporte les quatre phases ci-après :

- Pour les recettes : Constatation – Liquidation – Ordonnancement – Recouvrement
- Pour les dépenses : Engagement – Liquidation – Ordonnancement – Paiement

Le contrôle de l'exécution du budget

Plusieurs organes sont chargés du contrôle de l'exécution du budget.

Il existe trois sortes de contrôle selon l'organe qui l'exécute : 1) l'Administration, 2) la Cour des comptes et 3) le Parlement, les Assemblées provinciales et les organes délibérants locaux :

- Le contrôle administratif exercé au sein de chaque administration par l'utilisation du pouvoir disciplinaire hiérarchique (voir p. 93) : soit par le Ministre du Budget au moyen d'un visa du contrôleur budgétaire, soit encore par l'inspection générale des finances.
- Le contrôle juridictionnel qui est effectué par la Cour des comptes (voir p. 90).
- Le contrôle politique qui est exercé par le Parlement, l'Assemblée provinciale et les organes délibérants locaux.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution
- La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- La loi des finances n° 011/011 du 13 juillet 2011 fixant les finances publiques en République Démocratique du Congo.
- Dryfus-Sofi, *Vademecum des collectivités locales et territoriales*, éd. Armand Franel, 2005, 5^{ème} édition.
- Institut Forhom, *Le budget*, France, 2011.
- USAID-IRM, *Guide sur la participation citoyenne en matière des finances publiques*, octobre 2007.
- COREF, *Processus d'élaboration et de suivi de l'exécution du budget, Module de formation des provinces et des ETD*, septembre 2011.

La fonction publique

Introduction

Au sens large, la fonction publique désigne un ensemble de personnes travaillant au sein des administrations publiques, des services publics et des établissements publics. On distingue généralement les fonctions publiques nationale et locale.

Selon les pays, les agents de la fonction publique peuvent relever de statuts juridiques variés. Alors que les fonctionnaires titulaires sont régis par un statut (droit public), les agents contractuels sont quant à eux régis par un contrat de travail (droit privé). Dans un sens juridique strict, la fonction publique désigne uniquement les agents ayant le statut de fonctionnaires.

La fonction publique en RDC

La Constitution du 18 février 2006 de la République Démocratique du Congo opère plusieurs réformes institutionnelles aussi importantes que complexes.

La décentralisation territoriale consacrée par la Constitution est une des composantes de ces réformes (voir p. 9). Elle marque particulièrement l'organisation de l'administration territoriale du pays et entraîne d'autres réformes notamment celle de l'administration publique en général et celle de la fonction publique en particulier.

L'autonomie constitutionnelle très large conférée à la province et l'autonomie administrative que la Constitution accorde aux entités territoriales décentralisées, la ville, la commune, le secteur et la chefferie, justifient la mise en place des administrations provinciales et locales distinctes des administrations déconcentrées du pouvoir central en provinces.

Les provinces et les entités territoriales décentralisées sont dotées de la personnalité juridique distincte de celle de l'Etat congolais et jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques.

La Constitution établit donc la distinction non seulement entre les services des administrations provinciales et locales ainsi qu'entre ces dernières et les services des administrations déconcentrées (voir p. 14). Elle établit aussi désormais une distinction entre leurs ressources humaines respectives : elle institue la fonction publique nationale et la fonction publique provinciale et locale (articles 194, 202-8, 204-3 et 10 de la Constitution).

La fonction publique nationale relève du pouvoir central et la fonction publique provinciale et locale relève des compétences des provinces.

Les dispositions constitutionnelles entraînent la mise en place des services de l'administration centrale et des administrations provinciales et locales correspondant à leurs compétences respectives.

La Constitution considère la fonction publique comme étant une des composantes de l'administration publique, qui doit être apolitique, neutre et impartiale. Nul ne peut la détourner à des fins personnelles mais elle ne définit pas la fonction publique.

L'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central des provinces et des entités territoriales décentralisées devraient être fixée par une loi organique (article 194 de la Constitution). Ces dispositions visent autant la fonction publique nationale que provinciale et locale.

L'absence de ces lois retarde la mise en place de la fonction provinciale et locale distincte du personnel des services déconcentrés de l'Etat affectés dans les provinces.

La mise en place de la fonction publique provinciale et locale a un fondement constitutionnel dans le contexte de la répartition des compétences, des pouvoirs, des responsabilités, des ressources et des charges entre le pouvoir central, les provinces et les entités territoriales décentralisées.

Il convient de mettre les provinces et les entités territoriales décentralisées dans les conditions d'assumer efficacement et effectivement leurs responsabilités découlant des compétences leurs conférées par la Constitution, d'une part et, d'autre part, des attributions des entités territoriales décentralisées définies par les lois de décentralisation.

La mise en place de la fonction publique provinciale et locale est un des quatre piliers de la stratégie nationale de transfert des compétences et des ressources aux provinces et aux entités territoriales décentralisées que le Gouvernement entend mettre en œuvre au premier semestre 2013. Cette stratégie est une expression du principe selon lequel, le transfert des compétences doit être accompagné du transfert des ressources humaines, financières, économiques et patrimoniales correspondantes aux compétences transférées.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi n° 08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

- La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- CTAD, *La stratégie nationale de transfert des compétences et des ressources aux provinces et aux ETD*, juillet 2012.

Mécanismes et procédures de contrôle

La tutelle

Introduction

Lorsque le pouvoir central (ou national) transfère une partie de ses compétences aux entités territoriales dans le cadre d'un processus de décentralisation (voir p. 9), il se réserve en général le droit de contrôler l'usage qui est fait de ces pouvoirs concédés. C'est ce que nous appelons la tutelle administrative.

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.

Par tutelle, il faut donc entendre les relations de contrôle d'un Etat à l'égard d'une collectivité locale jouissant de la libre administration et d'une autonomie de gestion. Plusieurs mécanismes de tutelle sont généralement prévus : les tutelles générales ou spéciales, les tutelles d'approbation (ou a priori) ou d'annulation (ou a posteriori).

La tutelle générale a pour objet de veiller à la conformité des actes des autorités décentralisées aux lois et règlements. En cas de conflit d'intérêts, la sanction peut être soit la suspension, soit l'annulation pour cause de violation de la loi ou de mise en cause de l'intérêt général. Elle s'exerce donc a posteriori.

La tutelle spéciale vise les actes des entités décentralisées relevant de leurs compétences spécifiques. La tutelle spéciale s'exerce soit préalablement – c'est la tutelle d'approbation – soit après coup – c'est la tutelle d'annulation.

La tutelle en RDC

La Constitution du 18 février 2006 de la République Démocratique du Congo consacre la décentralisation territoriale comme mode d'organisation et de gestion des affaires publiques en général et des affaires locales en particulier. Elle définit les circonscriptions territoriales auxquelles elle a conféré le statut d'entités territoriales décentralisées : la ville, la commune, le secteur et la chefferie.

Elles sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par des organes locaux élus.

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

Mais l'autonomie administrative n'est synonyme ni de fédéralisme ni d'indépendance. La République Démocratique du Congo est un Etat unitaire fortement décentralisée.

La tutelle administrative est un pouvoir de contrôle administratif reconnu au représentant de l'Etat, en l'occurrence le Gouverneur de province (voir p. 35), en vue de veiller à la conformité des actes des entités territoriales décentralisées à la Constitution, aux lois et règlements de la République voire aux édits et règlements provinciaux.

La tutelle est un des éléments constitutifs de la décentralisation.

La tutelle a donc pour objectif de vérifier le respect de la légalité ainsi que l'intérêt général des actes des entités territoriales décentralisées.

En République Démocratique du Congo, la tutelle administrative ne peut être exercée que dans le seul but de faire respecter la légalité (constitution, traités internationaux, lois et règlements du pays et des provinces).

Le contrôle de tutelle ne peut porter en aucun cas sur l'opportunité de l'acte, ce qui reviendrait à violer le principe cardinal et constitutionnel de la libre administration des entités territoriales décentralisées (article 3 de la Constitution du 18 février 2006).

La tutelle en République Démocratique du Congo est régie par la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces (articles 95 à 102) et par la loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces.

L'autorité de tutelle

Le Gouverneur de province est l'autorité de tutelle de droit commun. Il peut déléguer ce pouvoir à l'Administrateur de territoire (voir p. 68).

Dans ce cas, la délégation doit être écrite et non supposée.

La portée de la tutelle

Elle s'exerce sur les actes des organes des entités territoriales décentralisées.

Il y a deux sortes de tutelles : la tutelle a priori et la tutelle a posteriori.

La tutelle a priori, ou préalable, porte sur un acte à l'état de projet qui est présenté à l'autorité de tutelle pour avis et considération, au titre d'appui-conseil avant décision par l'organe compétent des entités territoriales décentralisées.

La tutelle a posteriori vise quant à elle, des actes déjà pris et comprend les mécanismes d'approbation, de suspension et d'annulation.

L'article 97 de loi n° 08/016 cite les actes soumis à un contrôle a priori généralement en matière de finances publiques locales (budget, taxes, etc.).

Tous les autres actes sont soumis au contrôle a posteriori (tutelle générale).

Les pouvoirs de contrôle de tutelle n'existent que dans les cas expressément prévus par la loi et les dispositions qui les établissent sont de stricte application. Il n'y a pas de tutelle sans texte, dit un adage bien connu.

L'acte de l'autorité de tutelle est donc susceptible de recours auprès d'une haute juridiction administrative, la Cour d'appel administrative et le Conseil d'Etat.

Une autre forme de tutelle courante est l'appui-conseil que l'autorité de tutelle ainsi que les services déconcentrés apportent aux entités territoriales décentralisées (article 11 de la loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010) (voir p. 116).

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution
- La loi n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- La loi organique n° 010/011 du 18 mai 2010, portant fixation des subdivisions à l'intérieur des provinces.
- Travaux préparatoires de PADDL/PNUD sur le « Guide pratique de l'exercice de la tutelle sur les actes des entités territoriales décentralisées ».
- Rapport général du Forum national sur la décentralisation, Kinshasa du 3 au 5 octobre 2007.

Les contrôles juridictionnels

Introduction

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.

Les contrôles juridictionnels en RDC

En République Démocratique du Congo la Constitution de la Troisième République veut que désormais les lois du pays soient respectées et appliquées dans tous les secteurs de la vie nationale et par toutes les institutions et les organes de l'Etat, des provinces et des entités territoriales décentralisées. La soumission de tous et partout à l'autorité de la loi est un des éléments de la bonne gouvernance (voir p. 21). C'est la proclamation du tout premier article de la Constitution de la Troisième République.

Pour ce faire, la Constitution du 18 février 2006, implique désormais le pouvoir judiciaire dans le processus de mise en œuvre de la décentralisation (voir p. 9). Il lui incombe désormais :

- de contrôler la régularité de l'élection des institutions provinciales (élection des Assemblées provinciales, voir p. 29 et du Gouverneur de province, voir p. 35, par la Cour d'appel ou la Cour Suprême de Justice) ;
- de contrôler le respect de la Constitution par les institutions politiques provinciales : Assemblée provinciale et Gouvernement provincial dont les actes peuvent être annulés par la Cour constitutionnelle, s'ils ne sont pas conformes à la Constitution (article 160, alinéa 1).

Le contrôle juridictionnel est le seul contrôle que l'Etat exerce sur les provinces. Il n'y a pas de contrôle de tutelle sur les provinces.

La province a le droit d'introduire un recours auprès de la Cour constitutionnelle contre les décisions du pouvoir central la concernant quand les décisions de ce dernier violent les compétences de la province (article 161 de la Constitution).

Le Gouvernement central a le pouvoir d'introduire un recours contre les décisions des autorités provinciales auprès de la Cour constitutionnelle pour annuler leurs actes anticonstitutionnels ou illégaux.

Tout citoyen congolais a le droit de saisir la Cour constitutionnelle contre la décision d'une autorité provinciale qui va à l'encontre de ses droits fondamentaux.

Le contrôle juridictionnel s'exerce également sur les actes des entités territoriales décentralisées.

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'Etat, 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.

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.

Mise en place des institutions judiciaires (3 catégories)

Il va falloir maintenant mettre en place les institutions judiciaires prévues par la Constitution pour que le contrôle juridictionnel puisse s'exercer effectivement.

Il s'agit des juridictions de l'ordre administratif.

La Constitution a innové. Comme dans plusieurs Etats modernes, il y aura désormais trois catégories de juridiction :

1^{ère} catégorie : les tribunaux de l'ordre judiciaire.

Il y aura la Cour de cassation, au sommet, et les Tribunaux de paix, à la base.

2^{ème} catégorie : les tribunaux de l'ordre administratif

Au sommet, il y aura le Conseil d'Etat, compétent pour annuler les décisions du Président de la République, du Premier ministre ou des Ministères qui seraient prises en violation des lois du pays.

Il y aura dans chaque province, une Cour administrative d'appel et probablement dans chaque ville ou territoire, un Tribunal administratif.

Ces sont ces tribunaux, Cours administratives d'appel et Tribunaux administratifs qui vont exercer le contrôle juridictionnel sur les actes ou les décisions des Conseils urbains (voir p. 37), des conseils communaux (voir p. 45), des Maires (voir p. 42), des Bourgmestres (voir p. 50) ou des Collèges exécutifs (voir p. 40, 48, 55 et 63) et les annuler si ces décisions ont violé la loi, un règlement de la République, un édit provincial ou un arrêté provincial du Gouverneur de province (voir p. 35).

L'enjeu est donc de mettre en place les tribunaux de l'ordre administratif le plus rapidement possible de manière à rapprocher ces tribunaux de la population c'est-à-dire rapprocher la justice du justiciable comme l'administration doit être rapprochée des administrés.

Les procédures de fonctionnement de ces tribunaux devraient être expliquées à la population et aux membres des organes des entités territoriales décentralisées de tous les niveaux pour leur permettre de défendre leurs droits ou de comprendre qu'ils ont des comptes à rendre dans l'exercice de leurs mandats.

Le second enjeu du contrôle juridictionnel des entités territoriales décentralisées se situe donc au niveau de l'information de la population sur le rôle des Tribunaux administratifs qui seront mis à leur disposition en application de la Constitution.

3^{ème} catégorie : les tribunaux militaires

Ils ont toujours existé. Les tribunaux civils et les tribunaux militaires ne sont pas impliqués dans le processus de la décentralisation. Seuls les tribunaux de l'ordre administratif exercent le contrôle juridictionnel des entités territoriales décentralisées.

En attendant l'installation des Cours administratives d'appel et des Tribunaux administratifs, le contrôle juridictionnel des entités territoriales décentralisées sera provisoirement exercé par les Cours d'appel, chambres administratives actuelles.

Les Cours et Tribunaux de l'ordre administratif sont compétents pour annuler les actes des autorités des entités territoriales décentralisées et exercent leurs activités en toute indépendance, sans injonction ni du Gouvernement, ni du Parlement, dans le cadre de l'indépendance du pouvoir judiciaire (articles 149 à 151 de la Constitution).

Il y a des raisons de croire que désormais les contrôles juridictionnels prévus par la Constitution et par des lois de décentralisation ou d'autres lois et règlements du pays sur la gestion des institutions provinciales et sur les actes des organes des entités territoriales décentralisées s'exerceront effectivement et qu'ils seront suivis des sanctions prononcées par les instances judiciaires.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006.
- La loi organique n° 010/011 du 18 mai 2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces.
- de Laubadère, A., *Traité de droit administratif*, Paris, LGDJ, 2001.

Le contrôle hiérarchique

Introduction

Le contrôle hiérarchique est celui que le supérieur hiérarchique exerce sur les actes de son ou ses subordonnés. Tout responsable a une mission de contrôle hiérarchique. Cette responsabilité concerne la qualité de la gestion et les résultats de l'activité ainsi que la régularité et la sécurité des personnes qui l'exercent. Elle implique l'application du droit, le respect de la déontologie et des procédures et nécessite un contrôle de qualité, un contrôle de gestion et des inspections périodiques.

Le contrôle hiérarchique en RDC

Dans une administration bien organisée, le supérieur possède les plus larges pouvoirs à l'égard des actes de ses subordonnés. Il les possède de plein droit, aucun texte n'est nécessaire pour les lui attribuer, car ils sont inhérents à sa qualité et au rang qu'il occupe dans la hiérarchie. Ses pouvoirs lui permettent de contrôler et d'annuler, sous certaines réserves, les actes de ses subordonnés pour raisons d'illégalité ou d'inopportunité. Il a également le pouvoir de se substituer dans certains cas au subordonné défaillant dans l'exercice de ses fonctions. Les deux exemples suivants nous montrent comment le supérieur peut agir à l'égard de son subordonné :

- 1- Le Chef de quartier (voir p. 70) Camp Monganga dans la commune de Ngaliema crée un marché sur l'avenue de la Paroisse Saint-Jean, non loin d'un centre de santé de cette paroisse. Beaucoup d'activités se créent autour de ce marché et la population y trouve son compte mais cela occasionne une insalubrité importante. Informé, le Bourgmestre (voir p. 50) de la commune de Ngaliema vient supprimer ce marché.
- 2- Le Bourgmestre de Kintambo donne instruction au Chef de quartier Salongo d'assainir le Rond-point de deux avenues envahies par des immondices tout en lui fournissant quelques outils de travail. Plusieurs mois plus tard, le travail n'est toujours pas fait à cet endroit. Le Bourgmestre suspend l'agent de ses fonctions, le retire du quartier Salongo et le rappelle définitivement au Bureau communal pour manque d'efficacité. Le Bourgmestre sensibilise lui-même la population, fait organiser les travaux collectifs et parvient à assainir le Rond-point à la satisfaction de ses administrés.

Maitrise des risques

Le contrôle hiérarchique vise à la maitrise des risques liés au fonctionnement des services. Une fois identifiés les niveaux de risques devront faire l'objet d'un classement en fonction du contrôle local. Le

contrôle hiérarchique doit être proportionné aux risques correspondants. En fonction des enjeux, le contrôle hiérarchique porte sur quatre types de risques pouvant être classés selon la typologie suivante qui inclut également l'aspect de management et de pilotage : risques juridiques, risques financiers, risques humains, risques de non-qualité.

Dimensions du contrôle hiérarchique

La régularité

Le contrôle hiérarchique porte sur le respect de la règle de droit par l'administration. En matière de finances, il s'assure que la gestion est conforme aux textes. D'un point de vue juridique, il s'assure de la qualité juridique des actes administratifs dans un souci de prévention des recours en contentieux et de protection des citoyens. D'un point de vue déontologique, il a pour objet d'identifier les éventuels manquements des agents.

La qualité

Le contrôle hiérarchique permet de vérifier, d'une part, la qualité technique des actions et des procédures et, d'autre part, si elles répondent aux besoins explicites et implicites des citoyens et de la société dans le secteur considéré.

L'efficacité du service

Le contrôle hiérarchique doit permettre de vérifier la réalisation des objectifs fixés à l'unité.

La sécurité des personnes

Le contrôle hiérarchique vérifie la conformité aux règles de sécurité que l'administration est tenue de respecter. Le risque de mise en danger d'autrui fait partie des risques à répertorier et à contrôler, les visites de sécurité ne constituant qu'une partie de ce contrôle.

L'exemple qui suit est en rapport avec la sécurité des personnes. Le grand marché de Bayaka qui se tient au croisement des avenues Assosa et Kasavubu dans la Commune de Ngiringiri présente un danger pour les piétons qui traversent les routes pleines de véhicules roulant à vive allure. Pour assurer la sécurité des personnes, le Bourgmestre de cette commune y a placé des agents de l'ordre pour prévenir le danger des accidents de circulation. Les agents règlent la traversée des piétons en attirant l'attention des chauffeurs pour éviter le danger.

La mise en œuvre du contrôle

La mise en place du contrôle hiérarchique doit impérativement s'accompagner de l'organisation d'un système de suivi précisant : 1) la

périodicité des contrôles, 2) la formation du suivi : forme, circuit d'information, 3) les modalités d'établissement et de présentation du bilan annuel des contrôles et des suites données.

Toute la chaîne hiérarchique est concernée par le contrôle hiérarchique. Le contrôle doit être exercé par tout niveau hiérarchique sur ses subordonnés. On distingue trois niveaux : 1) Niveau 3 : la Direction, 2) Niveau 2 : les Chefs de services, 3) Niveau 1 : les Chefs d'unités et de divisions.

La Direction

Elle est chargée de définir l'organisation générale du contrôle, notamment par l'élaboration d'une directive interne. La direction doit également assurer le pilotage du système. Elle doit exercer le contrôle technique de sa compétence (niveau 3 et niveau 2) dans des conditions identiques à celles définies ci-dessous pour les acteurs des autres niveaux.

Les autres niveaux

En premier lieu, chaque responsable désigné dans la directive interne devra établir une programmation annuelle des contrôles soumise à validation par la direction. A chaque niveau, on contrôle en fonction de la programmation validée et sur la base de la directive interne et de référentiels par domaine. Le responsable du contrôle : 1) réalise son contrôle, 2) rédige le compte rendu, 3) définit les mesures correctives nécessaires et 4) rend compte à sa hiérarchie.

En République Démocratique du Congo, le Directeur Chef des services généraux au Ministère de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires coutumières contrôle les Chefs de division et prépare la note de signalement en appréciant le rendement de ses Chefs de divisions. Ceux-ci en font autant à l'endroit des Chefs de bureau. Ces derniers en font autant à l'égard de leurs subordonnés, une fois l'an. Les uns et les autres organisent un contrôle sporadique ou ponctuel pour s'assurer du bon fonctionnement du service.

Références

- Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, République française, *Contrôle hiérarchique. Guide méthodologique d'élaboration d'un dispositif*, 2007.

Le contrôle citoyen

Introduction

Le contrôle citoyen concerne un ensemble très large de mécanismes et d'actions qui permettent aux citoyens et aux organisations de la société civile d'obliger les acteurs politiques et les institutions à rendre des comptes sur leur gestion publique afin de favoriser la bonne gouvernance locale (voir p. 21). Parmi ces mécanismes, on peut citer la participation des citoyens à l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques ainsi que du budget (budget participatif) (voir p. 101, la gestion participative), les campagnes de sensibilisation et de plaidoyer, etc.

Le contrôle citoyen en RDC

La Constitution du 18 février 2006 définit le citoyen congolais comme toute personne appartenant aux groupes ethniques dont les personnes et le territoire constituaient ce qui est devenu le Congo présentement la République Démocratique du Congo. Autrement dit, en République Démocratique du Congo, le citoyen est tout individu possédant la nationalité congolaise et jouissant de ses droits civils et politiques.

Le citoyen congolais exerce deux types de contrôle de la vie locale : en premier lieu, le contrôle institutionnel par l'intermédiaire de l'organe délibérant à tous les niveaux, national, provincial et local. Ensuite, le contrôle citoyen qui découle de ses droits et obligations à l'égard de sa nation, sa province, sa ville, sa commune, son secteur ou sa chefferie. Le contrôle citoyen consiste, d'une part, à demander des comptes aux personnes qu'il a élues au Parlement, à l'Assemblée provinciale (voir p. 29), au Conseil urbain (voir p. 37), au Conseil communal (voir p. 45), au Conseil de secteur (voir p. 52) ou de chefferie (voir p. 60). L'élu est un mandataire choisi sur base de ses engagements à contribuer à résoudre les problèmes auxquels la population est confrontée. L'élu doit rendre compte à l'électeur. Le contrôle est exercé lors des contacts individuels ou collectifs avec l'élu périodiquement ou chaque fois que l'occasion se présente. En vue de ce contrôle, le citoyen a le droit d'être informé de tout ce qui est entrepris en sa faveur, avec sa participation. Le citoyen devrait être informé du processus d'élaboration du budget de sa commune (voir p. 79), de son contenu et de son exécution. Il devrait être informé par voie d'affichage des décisions de l'Assemblée provinciale, du Conseil communal, du Conseil de secteur et du Conseil de chefferie.

Les organisations de la société civile

Les organisations de la société civile ont pour mission d'assurer un contrôle citoyen de l'action des autorités locales. Ce contrôle permet aux associations de la société civile prises individuellement ou collectivement d'assurer la surveillance citoyenne de l'action de l'exécutif local. La presse

libre, les associations des droits de l'homme seront également mises à contribution pour faire le monitoring des droits civils et politiques. C'est sous cette surveillance mutuelle que la décentralisation (voir p. 9) pourra aider à résoudre les problèmes de la population. Ceci exige des organisations de la société civile, un renforcement des capacités dans l'évaluation des performances des gestionnaires locaux afin qu'elles puissent contrôler l'élaboration du budget et assurer le suivi de son exécution. Les organisations de la société civile doivent pour cela faire des propositions alternatives pour corriger les erreurs des autorités dans la répartition et les affectations budgétaires. Il faut qu'au terme de l'exécution du budget, les organisations de la société civile soient à mesure d'apprécier la reddition des comptes et formuler des recommandations. Pour cela, les organisations de la société civile consulteront le site internet du Gouvernement pour fonder leurs propositions sur des données fiables.

Les organisations de la société civile doivent fonctionner comme des surveillants devant la porte des mandataires locaux dans la perspective d'améliorer la quantité et la qualité des services des autorités locales. Elles doivent aussi combattre la malhonnêteté et la corruption au sein de l'administration, ainsi que dans la gestion des services au niveau local. Elles sont tenues également de payer les taxes et impôts divers conformément aux règles en vigueur. Ceci permet aux organisations de la société civile d'entretenir un meilleur système de supervision de l'action des autorités locales, en s'impliquant directement dans certains contrôles et inventaires des projets en cours d'exécution et en exigeant des explications sur leurs actes et sur les politiques qu'elles mènent.

Les organes de concertation et de dialogue doivent être organisés par les autorités locales de concert avec les organisations de la société civile.

Pour y parvenir les organisations de la société civile disposent de moyens comme le dialogue, la négociation, les contacts avec les autorités, les critiques sur les actions qui sont menées, les pétitions, les déclarations, les rapports, les conférences de presse, la médiatisation, le sit-in, le lobbying, les propositions, les manifestations, les grèves.

Mécanismes et procédures de gestion

La gestion participative

Introduction

La participation politique du citoyen à la gestion des affaires publiques ou simplement à la prise de décision sur les questions qui concernent sa vie est désormais une exigence de la gouvernance dite participative, présentée comme porteuse d'un développement durable et inclusif.

Ainsi, la participation de la population à la gestion des affaires locales ne s'arrête pas à l'élection de ses représentants à l'Assemblée provinciale (voir p. 29), aux Conseils locaux des villes (voir p. 37), des communes (voir p. 45), des secteurs (voir p. 52) et des chefferies (voir p. 60).

La gestion participative en RDC

La décentralisation instituée en République Démocratique du Congo par la Constitution du 18 février 2006 révisée (voir p. 9), implique nécessairement d'une part le transfert partiel des pouvoirs, des compétences, des responsabilités, des ressources et des charges de l'Etat aux provinces et aux entités territoriales décentralisées et, d'autre part, la participation de la population dans le processus de prise de décision sur les problèmes qui la concerne dans sa vie quotidienne et/ou qui concerne son environnement direct et immédiat.

Les populations seront au cœur du processus de décentralisation depuis le niveau d'élaboration des plans de développement jusqu'à leur mise en œuvre. A cette fin, des espaces de concertation, de dialogue seront mis en place.

Dans cette perspective, un cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation a été adopté en 2009. Le premier axe de cette stratégie est l'appropriation effective du processus de décentralisation dont les objectifs sont les suivants :

- Eveiller l'attention des populations au développement des provinces et des entités territoriales décentralisées nouvellement installées.
- Provoquer le désir de participation et d'implication de tous les acteurs au projet politique de la décentralisation.
- Développer l'esprit citoyen responsable pour la valorisation des équipements collectifs et la préservation du milieu naturel.
- Entraîner l'adhésion et la responsabilisation de tous les acteurs de la décentralisation dans la mise en œuvre de la stratégie de développement des provinces et des entités territoriales décentralisées.

Les principaux mécanismes participatifs qui seront mis en avant sont :

- Le consensus politique sur les grandes réformes institutionnelles et financières touchant les provinces et les entités territoriales décentralisées dans le cadre de dispositifs de consultation et de dialogue entre l'Etat central et les provinces.
- La coordination et la concertation entre tous les acteurs de la décentralisation au niveau provincial dans le cadre d'espaces définis par des textes juridiques.
- Le développement des systèmes de programmation locale de type participatif permettant aux populations de prendre part annuellement aux choix de développement de leurs localités sous forme de « journées politiques de concertation et de dialogue ».

Les mécanismes de la gestion participative impliquent la mise en place généralisée des conseils locaux de développement dans les groupements et dans les quartiers.

Les conseils locaux de développement seront des organismes consultatifs dans lesquels les organisations de la société civile ont un rôle à jouer.

La participation de la population aux décisions locales est sans doute plus conforme aux pratiques coutumières et religieuses. La société africaine est conviviale et encourage la participation de chacun à la vie locale.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- Rapport général du Forum national sur la décentralisation.
- Nach Mback, C., *Démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, PDM, 2001.

La gestion axée sur les résultats et les indicateurs de résultats

Introduction

Avec le développement et la modernisation des processus de décentralisation au cours des deux dernières décennies, le renforcement des capacités administratives et de gestion des collectivités locales est devenu un enjeu politique et démocratique majeur. Parmi les outils promus dans une perspective de bonne gouvernance (voir p. 21), la gestion axée sur les résultats (GAR) occupe une place centrale. Il s'agit d'une approche de gestion basée sur le cycle de vie d'un programme ou d'un projet qui intègre les stratégies, les personnes, les ressources, les processus et les outils de mesure pour améliorer la prise de décisions, la transparence et la reddition de comptes. L'approche met l'accent sur l'atteinte des résultats, la mise en œuvre de mesures du rendement, l'apprentissage, l'adaptation ainsi que la production de rapports sur le rendement.

La GAR en RDC

En République Démocratique du Congo la nouvelle loi fixant les finances publiques est caractérisée notamment par la budgétisation fondée sur une logique des résultats au moyen de budgets programmes.

Le gouvernement s'emploie à changer son approche de gestion budgétaire et à réformer son cadre de gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité. Cette situation résulte d'une part des facteurs liés à la préparation du budget et d'autre part à ceux liés à son exécution (voir p. 79). Et face à cette situation, le gouvernement élargit sa vision traditionnelle de pratique de gestion pour se concentrer sur la gestion axée sur la performance et les résultats.

Définitions

La GAR est souvent désignée dans certains documents par d'autres appellations équivalentes comme :

- Gestion par les résultats (GR) ;
- Gestion fondée sur les résultats (GFR) ;
- Gestion orientée vers les résultats (GOR).

La GAR est une vaste stratégie de gestion visant à apporter d'importants changements dans le mode de fonctionnement des organismes, l'accent étant mis sur l'amélioration de la performance et la réalisation de résultats. Bref, c'est une obligation de rendre compte. Le

résultat est un changement descriptif ou mesurable, découlant d'une relation de cause à effet.

Types de résultats

Il y a deux types de résultats :

- Les résultats développementaux qui, à court terme, sont appelés « extrants », à moyen terme sont appelés « effets » et à long terme sont appelés « impacts ». Ils sont liés les uns aux autres et forment la chaîne des résultats.
- Le résultat opérationnel est celui du processus.

Les principes de la GAR

Les principes de la GAR sont les suivants :

- Le partenariat : collaboration avec tous les intervenants.
- La responsabilité : les personnes acceptent de rendre des comptes par rapport à l'atteinte des résultats.
- La simplicité : facile à comprendre, simple à expliquer.
- L'apprentissage « sur le tas » : application de la méthode de manière continue.
- L'application étendue : application de la GAR dans tous les domaines du projet/programme.

L'importance de la GAR

La GAR permet de :

- Faciliter la collaboration.
- Adopter une approche pratique sur l'obtention des résultats.
- Adopter des approches plus rationnelles en vue d'améliorer l'efficacité.

Les indicateurs de résultats

On ne peut pas parler de la GAR sans aborder les indicateurs de résultat, ces derniers doivent être objectivement vérifiables.

Un indicateur permet de mesurer les résultats réels par rapport aux résultats prévus ou escomptés en termes de qualité et/ou de quantité. Ces indicateurs doivent être quantitatifs ou qualitatifs, tout dépendra de la manière dont ils sont mesurés par rapport aux objectifs que l'on s'est fixés. Ils sont quantitatifs quand ils sont mesurés par rapport à un taux, ratio, %, moyenne, classement, nombre, etc. Ils sont qualitatifs quand ils traduisent les jugements, les opinions, les perceptions ou les attitudes des gens.

Le point de départ de la GAR est la planification stratégique et opérationnelle de suivi et évaluation. De cette logique se dégage une

matrice appelée matrice de planification de suivi et évaluation qui peut être à court, à moyen ou à long terme.

Ces objectifs doivent être **SMART** c'est-à-dire Spécifique, Mesurable, Accessible, Réaliste et tenir compte du Timing. En République Démocratique du Congo, cette approche GAR et cette matrice se matérialisent par la planification du suivi du plan d'action du cadre stratégique de mise en œuvre de décentralisation (CSMOD) de 2009 à 2019 qu'on appelle aussi cadre logique du CSMOD et qui en reprend les sept axes.

La matrice se lit de façon verticale, de haut en bas, par les objectifs généraux. De ces objectifs généraux découlent les objectifs spécifiques, de ces objectifs spécifiques découlent les résultats et de ces résultats découlent les activités ou les actions à mener.

Quant à l'exécution, on part de bas en haut, des activités à mener aux résultats, des résultats aux objectifs spécifiques et des objectifs spécifiques aux objectifs généraux. Pour évaluer ou mesurer les activités par rapport aux objectifs, de façon horizontale, de gauche à droite, on définit des indicateurs avec pour base l'année 2009 et pour cible l'année 2019.

Afin d'établir les indicateurs, il convient de fixer au préalable la collecte des données, la fréquence de cette collecte, d'identifier un responsable, un moyen ou une source de vérification et d'en estimer le coût.

Pour le CSMOD, la particularité est que les indicateurs objectivement vérifiables présentent à la fois la base line et la cible.

Références

- Larousse, P., *Budget-Programme, une nouvelle technique de gestion*, Paris, 2002.
- PNUD, « La gestion axée sur le résultat », Module de formation des cadres de l'Administration publique et de la CTAD, novembre 2012.

L'intercommunalité ou la communauté urbaine

Introduction

Dans le cadre de la décentralisation (voir p. 9), les collectivités locales sont responsables d'un nombre croissant de compétences fondamentales pour le bien-être des populations et le développement économique territorial. Qu'il s'agisse des infrastructures médicales, des grands équipements collectifs ou de la mobilité, le niveau local n'est pas toujours capable d'assurer seul le développement économique et social territorial. En raison des investissements nécessaires, des économies d'échelle et des zones de chalandise des services publics envisagés, certains choix stratégiques méritent d'être discutés et décidés dans le cadre d'une coopération inter- ou supra-communale. Au niveau de l'organisation territoriale, on observe pourtant actuellement : i) une très grande dispersion des politiques et des initiatives locales de développement, ii) un grand déséquilibre dans l'occupation de l'espace aussi bien par la population que par les infrastructures et équipements et iii) une faible coordination des différents acteurs, programmes et activités au sein d'un même bassin économique.

C'est dans ce contexte que la recherche de territoires pertinents intermédiaires, au niveau intercommunal, est devenue une préoccupation majeure dans tous les Etats décentralisés. Les avantages liés au développement de partenariats entre collectivités locales sont en effet importants. Un aménagement économique coordonné du territoire profite à l'ensemble des entités du bassin d'activités concerné. Il contribue à la performance, à la compétitivité et à l'attractivité de toute une région au bénéfice des acteurs économique et des populations locales. Les projets basés sur l'intercommunalité ont ainsi un potentiel très prometteur afin de promouvoir la solidarité et la coopération entre les collectivités locales contractantes ; d'assurer la coordination et l'harmonisation du développement local au sein des collectivités associées ; de mutualiser les ressources financières des collectivités locales concernées, en vue de réaliser des infrastructures d'intérêt commun dont le coût ne pourrait être pris en charge par une seule commune ou communauté rurale prise individuellement ; de réaliser plus efficacement des actions de développement économique et social, d'intérêt local, relevant des compétences générales ou des compétences spécifiques (transférées) des collectivités locales.

L'intercommunalité en RDC

La commune en République Démocratique du Congo est dotée de la personnalité juridique, jouit de la libre administration et de l'autonomie de gestion de ses ressources humaines, économiques, financières et

techniques. Elle est régie par la Constitution du 18 février 2006 et par la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

Cette loi détermine les attributions de la commune et celles de chacun de deux organes qui l'administrent : le Conseil communal et le Collège exécutif communal (voir p. 45 et 48). Il y a deux sortes de communes : la commune urbaine, subdivision de la ville et la commune rurale qui ne fait pas partie d'une ville mais est une des subdivisions du territoire.

La loi a déterminé les compétences de la ville ainsi que ses ressources. La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 précitée, préconise, en son article 50 points 16 et 22, la mise en place de structures et de projets d'intérêts communaux entre la commune et les communes voisines et la participation de la commune dans une association avec une ou plusieurs autres communes limitrophes ou de coopérer à la solution des divers problèmes d'intérêt commun. Le partenariat intercommunal s'appelle l'intercommunalité. La coopération intercommunale est de la compétence du Conseil communal.

Cette coopération intercommunale n'est pas encore expérimentée dans le pays. Ce ne sont pourtant pas les opportunités qui manquent. L'élection dans toutes les entités territoriales décentralisées congolaises des organes délibérants et exécutifs va certainement favoriser le recours à ce partenariat alors que la décentralisation n'en est encore qu'au début de sa mise en œuvre.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de la constitution du 18 février 2006.
- La loi n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- Statuts de l'Association nationale des villes et communes de la République Démocratique du Congo.
- Mestre, C., *La coopération décentralisée, enjeux, acteurs, mécanismes et modalités de mises en œuvre*, Lyon, octobre 2012.
- Union des Villes et Communes de Wallonie, *Fiche sur la gestion par l'intermédiaire d'une association de projet et d'une convention entre communes*, 2008.

La gestion des ressources humaines

Introduction

Pour répondre aux besoins des citoyens, les entités territoriales doivent offrir des services publics adaptés. Cette offre de services publics implique des systèmes de gestion des ressources humaines performants afin d'accroître l'efficacité de l'administration en améliorant le niveau des compétences des agents. Cette gestion des ressources humaines implique différentes actions stratégiques, en particulier : une politique de formation qui permet de revaloriser la fonction publique et une adaptation des compétences aux nouvelles missions et aux nouvelles technologies ; une gestion prospective des emplois, des effectifs et des carrières ; une promotion de la mobilité des agents en fonction des besoins des différents services.

La gestion des ressources humaines en RDC

En ses articles 202 et 204, la Constitution du 18 février éclate la fonction publique en fonction publique nationale, provinciale et locale (voir p. 82). Il s'en suit qu'une profonde réforme de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique devrait être réalisé en République Démocratique du Congo, à tous les niveaux.

En dépit de ces prescriptions constitutionnelles, la gestion des ressources humaines dans la fonction publique congolaise est encore organisée par la loi n° 081/003 du 17 juillet 1981 telle que modifiée par l'ordonnance-loi n° 82/011 du 19 mars 1982.

Cette loi de la fonction publique est non seulement obsolète mais surtout en déphasage certain avec la Constitution de la République Démocratique du Congo.

La fonction publique continue d'être gérée sans référence à la gestion des ressources humaines, ce qui est différent de la gestion du personnel.

La gestion du personnel a pour vocation de gérer les individus eux-mêmes, sans vision d'ensemble. Ce mode de gestion se structure à travers les actes très classiques tels que le recrutement, l'évaluation, la gestion de la mobilité, des promotions et des affectations, la rémunération.

Par contre la gestion des ressources humaines ne se donne pas comme but initial de gérer les individus. Sa finalité première est de chercher à obtenir la meilleure adéquation possible entre les besoins en termes de postes de travail et les ressources humaines d'une organisation.

La gestion des ressources humaines se traduit par des activités d'acquisition, de développement et de consécration des personnes à l'emploi.

De nos jours en République Démocratique du Congo comme ailleurs, mieux que les richesses naturelles et matérielles agricoles et minières, c'est la qualité des hommes qui conditionne le progrès des nations.

Une fonction publique mal gérée, mal recrutée, mal formée, peut faire courir à un pays de graves périls dans la compétition mondiale. Des efforts gigantesques doivent être déployés pour entreprendre une réforme profonde de l'administration publique congolaise pour que la gestion du personnel glisse vers la gestion des ressources humaines de l'administration publique tant nationale, provinciale que locale.

La perspective de la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles (articles 91, 122-12, 193, 194, 202-8, 204-3) est une opportunité pour introduire l'approche de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique de la République Démocratique du Congo.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat.
- PNUD, Mandats, rôles et fonctions des pouvoirs constitués dans le nouveau système politique de la République Démocratique du Congo, Kinshasa, 2007.
- Guide du formateur, 3ème édition, 2ème tirage 2009, Bruxelles/Belgique.
- Institut International des sciences administratives, *La gestion de la ressource humaine dans la fonction publique*, Angon, juillet 1992.

Les partenariats public-privé

Introduction

Le partenariat public-privé (PPP) est un accord entre au moins deux partenaires des secteurs public et privé et/ou des organismes à but non lucratif, basé sur le partage des risques, des ressources et des bénéfices.

Cet accord implique la réciprocité des rapports entre les parties, met l'accent sur leur interdépendance et vise le développement d'une infrastructure ou la prestation d'un service traditionnellement offert exclusivement par les pouvoirs publics.

Le recours au PPP est justifié par 1) les besoins des provinces et des entités territoriales décentralisées en infrastructures du fait de la croissance démographique ; 2) le manque de ressources financières pour les financer ; 3) la faible qualité des services publics existants ; 4) la nécessité de mieux combiner les avantages du secteur privé (accès au marché financier, innovation, efficacité managériale, etc.) et ceux du service public (responsabilité sociale, conscience de l'environnement) et la politique de décentralisation (voir p. 9).

Les principaux types de partenariats public-privé

Contrat de services

Le service public recourt à une organisation privée pour réaliser certains services sur une période de quelques années. Le service public reste le principal fournisseur mais sous-traite certaines activités au secteur privé, à travers des appels d'offre (par exemple, pour le ramassage des ordures, le nettoyage des rues, le gardiennage, etc.).

Contrat de gestion

Le gouvernement délègue la gestion d'une entreprise dont il est propriétaire à une entreprise privée. Celle-ci se rémunère directement auprès des usagers à un prix convenu dans le contrat (par exemple, l'Entreprise Transvoirie à Kinshasa).

L'autorité publique peut se faire payer une redevance qui lui permettra de financer le renouvellement ou l'extension des équipements dont elle reste propriétaire (par exemple, pour l'exploitation d'entreprises publiques dans le secteur de l'eau, de l'énergie, etc.).

Build-Operate-Transfer (BOT)

Conçu pour attirer l'investissement privé dans la construction de nouvelles entreprises, le BOT autorise le secteur privé à construire de nouvelles unités conformément aux normes établies par l'Etat et à les

exploiter sur une période suffisamment longue pour être remboursé de l'investissement initial et réaliser un profit. L'Etat redevient propriétaire au terme du remboursement.

Une fois que l'infrastructure a été restituée à l'Etat, le secteur privé peut la louer (contrat de gestion). C'est par exemple le cas pour la construction d'une unité de traitement des eaux.

Concession

Dans le cadre d'une concession, l'Etat attribue à une entreprise privée l'entière responsabilité de la construction d'une infrastructure et de sa gestion. Le concessionnaire est responsable de tous les investissements nécessaires pour construire, entretenir et étendre le système d'infrastructure. Les concessions sont généralement accordées pour une durée de plus de vingt-cinq ans. De prestataire de services, l'Etat devient régulateur des prix et de la quantité (par exemple, pour un la gestion d'un aéroport, de routes).

Entreprises à capital mixte (société d'économie mixte, joint-ventures)

L'acteur public et l'acteur privé assument conjointement la propriété et la gestion d'un service public. Ils participent ensemble à l'élaboration du projet d'entreprise à capital mixte. Ils investissent ensemble dans la nouvelle entreprise lorsque celle-ci est constituée (cas du transport en commun dans certains pays d'Europe).

Dans une entreprise à capital mixte, l'Etat reste le régulateur ultime mais constitue un partenaire important pour la gestion courante.

Approches communautaires de base

Certaines fractions de la population n'ont pas accès aux services publics. Elles s'organisent alors par elle-même pour obtenir ou fournir ses services, avec parfois l'appui des organisations non gouvernementales et des collectivités territoriales (par exemple, la revente d'eau, le ramassage d'ordures).

Les PPP en RDC

La Constitution du 18 février 2006 de la République Démocratique du Congo, répartit les compétences entre le pouvoir central et les provinces.

Parmi les compétences conférées aux provinces, il y a, entre autres, l'habitat urbain et rural, la voirie et les équipements collectifs provinciaux et locaux, les communications intérieures qui peuvent faire l'objet d'un partenariat public-privé.

La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces assigne aux entités territoriales décentralisées des tâches de développement de leur territoire respectif en se dotant des infrastructures qui répondent aux besoins de proximité de la population qu'elles administrent.

Parmi les compétences dévolues à la ville par la loi précitée, il y a notamment la construction et l'aménagement de la voirie située dans l'agglomération urbaine, l'éclairage public, la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des parcs publics, l'organisation des décharges publiques et des services de collectes des déchets, le traitement des ordures ménagères.

La commune, le secteur et la chefferie ont des attributions précises en matière d'équipements destinés à la satisfaction des besoins de la population en matière de gestion de l'eau, de la santé, de l'éducation, de l'environnement, etc.

Au regard de la faiblesse des ressources financières, les provinces et les entités territoriales décentralisées sont autorisées par les lois de décentralisation à recourir au partenariat public-privé.

La ville peut participer au capital des sociétés d'économie mixte (articles 38-9 de la loi n° 08/016 du 7 octobre 2006).

La commune, le secteur et la chefferie peuvent recourir au partenariat public-privé (articles 50-19, 59-13, 97-3,4 de la loi n° 08/016 du 7 octobre 2008).

La promotion du partenariat public-privé au niveau des entités territoriales décentralisées est tributaire de la mise en place, suite aux élections municipales, urbaines et locales, des organes habilités à conclure de tels partenariats.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006.
- La loi n° 08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.
- La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- Ilunga Lubatshi, J., *Quel est l'avenir pour le partenariat public-privé au service des collectivités territoriales dans l'espace francophone ?*, octobre 2012.

Les marchés publics

Introduction

Lorsque des administrations publiques ou des personnes morales de droit public font appel à une entreprise pour la réalisation de travaux, la fourniture de produits ou l'accomplissement de certaines prestations, elles n'agissent pas de manière totalement libre. Il existe une réglementation spéciale qui s'applique à ce type de relations contractuelles, le droit des marchés publics.

Les marchés publics en RDC

La loi n° 10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics définit le marché public comme un contrat écrit par lequel un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire s'engage envers l'autorité contractante moyennant une contribution ou une garantie financière soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services, soit à exécuter des prestations intellectuelles moyennant un prix déterminé.

La loi précitée fixe les règles régissant la passation, l'exécution, le contrôle ainsi que le contentieux des marchés de travaux, de fourniture de services et de prestations intellectuelles passés par l'Etat, les provinces, les entités territoriales décentralisées, les entreprises publiques et les établissements publics.

Des édits provinciaux organisent les dispositions spécifiques relatives aux marchés et à la délégation des services publics passés par les provinces et les entités territoriales décentralisées.

Types de marchés publics

Dans la législation congolaise, il y a quatre types de marchés publics : de travaux, de fournitures, de services et de prestations intellectuelles.

- Les marchés de travaux ont pour objet la réalisation au bénéfice d'une autorité contractante de tous travaux de bâtiment ou de génie civil ou la réfection d'ouvrages de toute nature.
- Les marchés de fournitures concernent l'achat, la prise en crédit-bail, la location ou la location-vente de produits ou matériels au bénéfice d'une autorité contractante.
- Les marchés de services ont pour objet la réalisation des prestations qui ne peuvent être qualifiées ni de travaux, ni de fourniture.
- Les marchés de prestations intellectuelles ont pour objet des prestations à caractère principalement intellectuel. Ils incluent notamment les contrats de maîtrise d'ouvrage déléguée, les contrats de conduite d'opération, les contrats de maîtrise d'œuvre et les

services d'assistance technique ainsi que les marchés de prestation, d'études et de maîtrise d'œuvre qui comportent, le cas échéant, des obligations spécifiques liées à la notion de propriété intellectuelle.

Les organes

Il y a une Cellule de gestion des marchés publics au sein des Ministères, des provinces et des entités territoriales décentralisées et une direction générale de contrôle des marchés publics au Ministère du Budget, autorité de régulation des marchés publics.

De la passation des marchés publics

Principes

Les marchés publics sont passés par appel d'offre. Ils peuvent exceptionnellement être attribués selon la procédure de gré à gré.

L'appel d'offre est la procédure, par laquelle l'autorité contractante choisit, sans négociation avec les candidats, l'offre économiquement la plus avantageuse, évaluée sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats et exprimés en termes monétaires.

Modes d'attribution des marchés publics

- a. Marchés par appel d'offres (ouvert, restreint, avec concours).
- b. Appel d'offre et délais de remise des offres.
- c. Préférence nationale et régionale.
- d. Marchés à bons de commande et marchés de clientèle.
- e. Marchés de prestations intellectuelles.
- f. Marchés de gré à gré.
- g. Marchés spéciaux et de la délégation de service public.

Un marché est dit de gré à gré lorsqu'il est passé sans appel d'offre après autorisation du service chargé du contrôle des marchés publics. La demande d'autorisation du recours à cette procédure en décrit les motifs et la justification (article 42 de la loi n° 10/010 du 27 avril 2010).

Exécution des marchés publics

1. Principe : tout marché public fait l'objet d'un contrat écrit dans lequel sont renseignées les mentions prescrites par la loi. Le contrat est conclu avant le commencement d'exécution.
2. Les garanties.
3. Prix et avenants.
4. La sous-traitance, la cotraitance et le nantissement.

Contrôles de l'exécution des marchés publics

L'exécution des marchés publics fait l'objet de contrôles par :

1. L'autorité contractante selon les modalités précisées dans le cahier des clauses administratives générales.
2. L'institution chargée de la régulation des marchés publics.
3. Tout autre organe administratif compétent prévu par les lois et règlements en vigueur.

Contentieux des marchés publics

Tout candidat ou soumissionnaire qui s'estime illégalement évincé des procédures de passation des marchés publics ou de délégations de service public peut introduire une réclamation auprès de l'autorité contractante.

1. Contentieux de l'attribution
2. Contentieux de l'exécution.

Les Assemblées provinciales (voir p. 29) devraient déjà avoir adopté les édits relatifs aux marchés publics des provinces et des entités territoriales décentralisées.

Référence

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution
- La loi n° 10/1010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics.

L'appui-conseil

Introduction

L'appui-conseil consiste à apporter un accompagnement technique à des institutions, des acteurs, des entreprises en mobilisant une expertise spécifique. L'appui-conseil vise notamment : 1) à aider les collectivités locales à identifier les problèmes qu'elles rencontrent dans la conduite de leurs missions ; 2) à les accompagner dans la recherche de solutions permettant de dépasser ces obstacles ; 3) à leur donner des conseils adaptés afin de leur permettre d'améliorer leur fonctionnement et 4) à les accompagner de manière suivie dans la mise en œuvre de leurs activités.

L'appui-conseil en RDC

La Constitution du 18 février 2006 réalise une réforme profonde de l'organisation administrative et territoriale de la République Démocratique du Congo basée essentiellement sur la décentralisation (voir p. 9).

La Constitution est complétée et mise en œuvre par les lois de décentralisation dont l'une régit les provinces (la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008), l'autre concerne les entités territoriales décentralisées, dotées de la personnalité juridique (la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008), et la troisième concerne les entités territoriales déconcentrées dépourvues de la personnalité juridique (la loi organique n° 010/011 du 18 mai 2010).

Les entités territoriales décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie (article 3 de la Constitution, article 4 des lois n° 08/012 du 31 juillet 2008 et n° 08/016 du 7 octobre 2008).

Les circonscriptions administratives déconcentrées sont le territoire, le quartier, le groupement et le village (article 5 de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008).

Les unes et les autres sont des subdivisions de la province, une composante politique et administrative de la République Démocratique du Congo, dotée de la personnalité juridique et une autonomie politique, administrative et financière.

Toutes ces lois définissent non seulement les différentes entités territoriales décentralisées et déconcentrées mais aussi leurs attributions, leurs organisations et leur fonctionnement.

C'est ainsi que le territoire, une des subdivisions de la province, est une entité territoriale déconcentrée dépourvue de la personnalité juridique. Il est défini comme un échelon d'impulsion, de coordination, d'appui-

conseil et d'inspection de l'action de l'Etat et de la province (article 4 de la loi organique n° 010/011 du 18 mai 2010).

Le territoire est dirigé par un Administrateur de territoire (voir p. 68).

Sans préjudice d'autres dispositions légales et réglementaires, l'Administrateur de territoire est chargé, entre autres choses, de veiller à l'application de la législation et de la politique du gouvernement en matière de finances et budget ainsi qu'en matière de planification et d'élaboration des projets, de soins de santé primaire, de l'éducation, de l'agriculture, de la promotion et de la protection de l'environnement, de transport et communication ainsi que de l'administration de la population.

Il peut, par délégation du Gouverneur de province (voir p. 35), exercer la tutelle sur les actes des entités territoriales décentralisées de son ressort (voir p. 87).

De même, il peut les appuyer dans la mise en œuvre de leurs compétences en disposant des services publics de l'Etat et de la province. Autrement dit, dans l'exercice des compétences des entités territoriales décentralisées dans le secteur énuméré ci-dessus, les entités territoriales décentralisées devraient bénéficier de l'assistance technique des services déconcentrés de l'Etat placés sous l'autorité de l'Administrateur de territoire.

L'appui-conseil, c'est donc l'accompagnement technique des entités territoriales décentralisées dans l'exercice de leurs compétences dans le respect des lois et règlements du pays et de la province.

L'appui-conseil est une variante de la tutelle qui consiste à informer les entités territoriales décentralisées des techniques et des procédures et normes dont il faut tenir compte dans l'exercice de leurs compétences et dans les limites de celles-ci plus particulièrement dans ces secteurs.

L'appui-conseil est aussi la collaboration que les services déconcentrés de l'Etat apportent aux services décentralisés de la province ou des entités territoriales décentralisées. Les services déconcentrés de l'Etat disposent de personnel qualifié et expérimenté qui fait encore défaut dans les services décentralisés des provinces et des entités territoriales décentralisées.

L'appui-conseil joue un rôle très important dans l'harmonisation des rapports entre les services de l'Etat et ceux de la province même après le transfert effectif des compétences et des ressources humaines, techniques et patrimoniales en faveur des provinces et des entités territoriales décentralisées.

Le pouvoir central apporte conseil aux provinces en leur apportant les informations, ses procédures sur les normes et sur certaines techniques dans l'accomplissement de leurs compétences, dans le cadre d'une concertation et d'un dialogue permanents entre les deux niveaux de l'exercice de pouvoir congolais.

La Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD) est une structure d'appui-conseil du Gouvernement, des provinces, des entités territoriales décentralisées et de tous les acteurs de la décentralisation. Dans ce sens, l'appui-conseil est l'accompagnement pour opérationnaliser toutes les institutions impliquées dans le processus de décentralisation.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution
- La loi organique n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.
- Le décret n° 08/06 du 26 mars 2008 portant création d'un Conseil national de mise en œuvre et du suivi du processus de la décentralisation.
- Le Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de la Décentralisation (CSMOD), 2009.

L'audit

Introduction

Toute entreprise humaine implique la nécessité de vérifier la conformité des actions menées aux objectifs que l'on s'est fixés, de s'assurer que celles-ci sont mises en œuvre en respectant les règles en vigueur et avec une économie maximale de moyens. L'audit est une procédure de contrôle spécifique qui porte sur la comptabilité et la gestion d'une entreprise ou d'un organisme public ainsi que sur la personne chargée de cette mission.

On distingue deux types d'audit : l'audit externe et l'audit interne. L'audit externe est réalisé par des personnes étrangères à l'organisation afin de formuler un avis sur la conformité des éléments financiers et comptables à la réalité. L'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne, à une entité territoriale décentralisée, une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte des conseils pour les améliorer et contribue à créer de la valeur ajoutée. L'activité d'audit interne aide les entités territoriales décentralisées à atteindre leurs objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, leurs processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle, en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité.

En général, l'audit est appuyé par un comité d'audit. Celui-ci est composé de membres indépendants de la direction de l'entité territoriale décentralisée et est chargé de procéder à un examen indépendant du contrôle interne, de la gestion des risques et de la fonction d'audit interne, notamment le contrôle de son indépendance.

L'audit en RDC

Dans le contexte de la décentralisation instituée en République Démocratique du Congo par la Constitution du 18 février 2006 (voir p. 9), l'audit est le contrôle de gestion exercé par la Cour des comptes et par l'Inspection générale des finances sur les comptes des provinces et des entités territoriales décentralisées.

La loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces dispose, en son article 46, que les comptes des provinces et ceux des différentes entités territoriales décentralisées sont soumis au contrôle de l'Inspection générale des finances et de la Cour des comptes.

La Cour des comptes est instituée par la Constitution du 18 février 2006 en son article 178.

La Cour de Compte contrôle, dans les conditions fixées par la loi, la gestion des finances de l'Etat, des biens publics, les comptes des

provinces, des entités territoriales décentralisées et déconcentrées ainsi que des organismes publics.

Elle publie chaque année un rapport remis au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement.

La Cour des comptes relève de l'Assemblée nationale.

Le contrôle de gestion ou des comptes des provinces et des entités territoriales décentralisées constitue incontestablement la contrepartie nécessaire de leur autonomie.

L'objectif du contrôle n'est pas de prendre en défaut tel ou tel responsable. Le contrôle est un moyen par lequel on peut s'assurer que la machine fonctionne adéquatement. Le contrôle est un moyen de veiller à l'observation des lois, des textes réglementaires, à l'exécution des décisions et des programmes des Gouvernements central et provinciaux (voir p. 33) sur l'ensemble de la République. Il signale les abus, les erreurs, les fautes. Il recherche les causes des insuffisances dans la réalisation globale des objectifs que les provinces et les entités territoriales décentralisées se sont assignés en vue de l'amélioration du bien être des Congolais.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi n° 08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.
- Makolo Jibikilay, *Les villes et les communes en République Démocratique du Congo, quarante années d'expérience : bilan et nouveaux défis*, éd. ACSA, 2000.
- OCDE et IFACI, *Contrôle et audit internes : Assurer l'intégrité et la responsabilité du secteur public*, 2011.

Les missions des ETD

La planification du développement local

Introduction

Un plan de développement local est un cadre retraçant l'ensemble des programmes et projets cohérents de développement visant à atteindre, en adéquation avec les orientations nationales et au terme d'une période donnée, un but, des objectifs et des résultats définis de concert avec tous les acteurs du développement, ainsi que les stratégies et moyens nécessaires.

La planification du développement vise essentiellement l'amélioration quantitative et qualitative des services à rendre aux populations d'une part, et la création de richesses d'autre part. Trois instruments viennent appuyer cette démarche :

- Le Plan de Développement (PD) qui décrit les axes stratégiques et prioritaires de développement à long terme.
- Le Programme d'Investissement prioritaire (PIP) de l'entité qui découle du Plan de Développement.
- Le Programme Annuel d'Investissement (PAI) qui est pris en compte dans le budget de la Province ou de l'entité territoriale décentralisée.

Principes de base de la planification du développement local

- La planification du développement local repose sur la bonne gouvernance (voir p. 21).
- La planification du développement local est une œuvre politique.
- La planification du développement provincial et local doit être collective et non partisane.
- La planification du développement local doit être ambitieuse et réaliste.
- La planification du développement provincial et local doit s'intégrer dans la planification du développement national et provincial et dans son environnement immédiat.
- Il doit être porté par l'entité du niveau le plus apte à livrer les services de base (subsidiarité).

Contexte de la RDC : cadre légal de la planification

La Constitution de la République Démocratique du Congo promulguée le 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour, pose les bases des niveaux de planification du développement provincial et local en définissant le cadre territorial, politique et administratif de l'Etat que sont : les provinces et les entités territoriales décentralisées, ainsi que leurs espaces géographiques. En effet, la Constitution stipule que la République Démocratique du Congo est composée de la ville de

Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique (article 2). Les provinces et les entités territoriales décentralisées sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques (article 3).

En outre, en définissant l'architecture institutionnelle, la loi organique n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces participe à la définition des différents échelons de planification provinciale et locale. Cette architecture institutionnelle est établie comme suit (articles 4 et 5).

Compétences et attributions des provinces et des ETD

La planification du développement provincial et local s'effectue conformément aux compétences et attributions fixées par un cadre légal établi. Cependant, les différents textes législatifs et réglementaires que sont la Constitution et la loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, ne donnent qu'une partie de l'assise légale de la planification provinciale et locale.

En effet, les articles 201 à 205 de la Constitution fixent les principales compétences de l'Etat et des provinces selon trois principes : compétences exclusives de l'Etat (36 compétences), compétences concurrentes du pouvoir central et des provinces (25 compétences) et compétences exclusives des provinces (29 compétences).

La Constitution en son article 3 consacre les principes de la libre administration des provinces et d'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières, techniques et une large décentralisation des entités techniques territoriales à l'intérieur de la province. Elle stipule également que le plan d'aménagement et la planification provinciale sont des compétences provinciales (article 204).

Organes

La planification du développement à l'échelon national est une matière de la compétence exclusive du Gouvernement central au travers du Ministère ayant le Plan dans ses attributions et de ses services techniques, lequel ministère travaille en synergie avec d'autres Ministères sectoriels. A l'échelon provincial, c'est l'Assemblée provinciale (voir p. 29) qui délibère sur la planification provinciale.

Modalités et procédures

La planification du développement est un processus participatif. Il comprend 5 étapes :

- La planification c'est-à-dire l'analyse diagnostique participative (forces – faiblesses – atouts – opportunités – risques), la vision, les objectifs, les orientations, les stratégies, les actions, la détermination des priorités.
- Le processus de programmation.
- La budgétisation des projets.
- La mise en œuvre.
- Le suivi/évaluation à tous les niveaux.

Procédures

L'initiative d'un plan de développement est prise par l'organe exécutif et adopté par l'organe délibérant (voir p. 27) après consultation des populations des territoires concernés (voir p. 101).

Cette procédure comprend généralement les six activités suivantes :

- L'initiative de l'élaboration d'un PD.
- L'adoption du principe de planification par l'organe délibérant.
- L'identification d'une structure d'appui technique.
- La mise en place du dispositif institutionnel.
- L'organisation d'un atelier de renforcement des capacités des intervenants sur la planification.
- L'organisation d'une campagne de communication.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi organique n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux à la libre administration des provinces.
- Ministère du Plan, Ministère de la Décentralisation et Aménagement du Territoire, *Guide méthodologique de planification provinciale et locale*, Kinshasa.
- RDC, *Document de la Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté*, juillet 2006.

L'aménagement territorial

Introduction

Outil de planification spatiale du développement économique, social, culturel et de gestion de l'espace, l'aménagement du territoire définit les fondements, les orientations, les principes directeurs des politiques à tous les niveaux (national, provincial et local), avant d'en déterminer les objectifs et les stratégies permettant de guider la prise de décision et les actions futures en matière de développement.

L'aménagement du territoire a pour objectif principal d'organiser le développement des activités humaines afin de rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité.

L'aménagement territorial en RDC

Aperçu historique

A titre de rappel, le plan et le schéma d'aménagement du territoire à l'époque coloniale étaient couchés sous une forme réglementaire et accompagnés de mesures d'application contraignantes et opposables à tous. Après l'indépendance, un relâchement a été observé dans ce domaine.

Vers les années 1970, un effort de reprise a été observé jusqu'en 1981.

Pendant cette période, des études en aménagement du territoire et en urbanisme ont été mises au point, à savoir :

- Le Schéma national d'aménagement du territoire.
- Le Schéma régional d'aménagement du territoire du Bas-Congo.
- Le Schéma régional d'aménagement du territoire du Grand-Kivu (Nord-Kivu, Sud-Kivu et Maniema).
- Le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la ville de Kinshasa.
- Le Plan particulier d'aménagement de Gombe-Ouest, etc.

Toutes ces études ont abouti à l'élaboration d'une esquisse de schéma national d'aménagement du territoire qui constitue une première initiative en vue de la formulation d'une politique d'aménagement du territoire mais malheureusement non encore sanctionnée par un acte juridique.

Principes et orientations

L'aménagement du territoire est un ensemble d'actions qui demandent l'implication et l'adhésion de tous les acteurs et qui doivent se fonder sur les principes qui suivent :

- La cohérence entre la politique d'aménagement et la stratégie sectorielle.
- La politique nationale d'aménagement du territoire comme cadre de référence de toutes les actions d'investissement, d'équipement et de gestion du territoire national.
- Les aspirations de la population comme base de la stratégie d'aménagement du territoire.

Les missions

Les missions assignées à l'aménagement du territoire sont :

- Assurer une croissance économique forte et durable par une bonne affectation et occupation du sol ainsi que la répartition des activités humaines sur l'ensemble du territoire.
- Réduire sensiblement la pauvreté à travers la répartition équitable des fruits de la croissance.
- Renforcer la solidarité nationale.

Cadre légal

L'aménagement du territoire en République Démocratique du Congo s'effectue conformément aux compétences et attributions fixées par un cadre légal établi (voir p. 123, la planification du développement local).

Toute fois, il existe beaucoup de textes législatifs et réglementaires obsolètes qu'il faudrait actualiser dans le contexte de la décentralisation.

Compétences

En République Démocratique du Congo :

- Le Schéma national d'aménagement du territoire est de la compétence de l'administration centrale qui fixe grâce à ses filières spécialisées le cadre des grandes orientations d'occupation du sol permettant la bonne circulation des personnes et de leurs biens (article 202 de la Constitution).
- L'aménagement du territoire est une compétence concurrente entre l'Etat et les provinces (article 203).
- Le Schéma provincial/régional est de la compétence des provinces dans sa conception, son élaboration et sa mise en œuvre (article 35 de la loi organique n° 08/012 du 31 juillet 2008 et article 204-1 de la Constitution).
- Le plan d'aménagement urbain est de la compétence de la ville sous le pilotage de la province (article 11, alinéa 6 de la loi n° 08/016 du 7 octobre 2008).

- Le plan d'aménagement de la commune reste de la compétence de la commune (article 50, alinéa 6 de la loi n° 08/016 du 7 octobre 2008).
- Le plan local d'urbanisme est l'équivalent du plan particulier d'aménagement au niveau d'autres entités territoriales décentralisées (chefferies, secteurs, communes rurales)(article 73, alinéa 2 de la loi n° 08/016 du 7 octobre 2008).

Les organes compétents

Au niveau national

Il s'agit de faire de la conception et du pilotage qui relèvent essentiellement du Gouvernement central et de ses structures comme :

- La direction de l'aménagement du territoire.
- L'unité d'appui à l'aménagement du territoire (UAAT), pour la conception, l'accompagnement et l'appui conseil aux provinces et aux entités territoriales décentralisées sous le pilotage de la Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD).
- Le BEAU (bureau d'études d'aménagement et d'urbanisme qui est une structure institutionnelle de conception et d'études sur l'aménagement).
- La Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (CTAD).

Au niveau provincial

Les structures suivantes sont placées sous l'autorité du Ministre provincial ayant le plan dans ses attributions. Elles s'occupent de l'aménagement du territoire en province :

- Division provinciale.
- Antenne provinciale de BEAU.
- UAAT provinciale.

Au niveau local

Les services techniques du Ministère des Infrastructures, de la Décentralisation et Aménagement du territoire et de l'Urbanisme et habitat, etc. sont également compétents, à leur niveau.

D'une manière générale, l'aménagement du territoire est encore à promouvoir en RDC.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution (articles 202- 204).

- La loi organique n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, articles 32, 33 et 35.
- La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées, leurs rapports avec l'Etat et les provinces (articles 11, 50, 50, 59 et 102).
- L'arrêté ministériel n° 033 du 25 juillet 2008, portant organisation et fonctionnement de la Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation (article 13).
- L'arrêté portant organisation et fonctionnement de l'Unité d'Appui à l'Aménagement du Territoire (UAAT).
- Le Schéma national d'aménagement du territoire : ville et infrastructure (document de travail élaboré par BEAU, 2004).

La mobilité

Introduction

La mobilité renvoie aux déplacements effectués par la population. Il s'agit d'une préoccupation quotidienne majeure des citoyens. Les modes de vie contemporains, en particulier urbains, leur imposent d'aller et venir, à toute heure du jour, en combinant des modes de transport devenus très variés.

Les entités locales sont donc amenées à répondre à ce besoin en développant des plans de mobilité, en organisant un service des travaux (aménagement des voiries, des parkings, des trottoirs), en développant des politiques de transport public, seules ou en partenariat. Elles doivent faire face aux problèmes liés aux heures de pointe et aux embouteillages, à la protection des usagers faibles (cyclistes, piétons), etc.

La mobilité en RDC

En République Démocratique du Congo comme partout ailleurs en Afrique, la mobilité urbaine est un des enjeux résultant du développement urbain rapide.

Les villes et les communes congolaises contribuent à la solution de ce problème par la construction de la voirie, par son entretien et par les autorisations auxquelles sont soumis les transports rémunérés des personnes. Elles exercent également le pouvoir de police administrative pour rendre la circulation plus commode.

La voirie urbaine est divisée en trois catégories :

1. La voirie d'intérêt urbain, à charge de la ville.
2. La voirie d'intérêt communal sous la responsabilité de chaque commune.
3. La voirie d'intérêt provincial et d'intérêt général.

La loi n° 08/016 du 07 octobre 2008 qui régit les entités territoires décentralisés charge le Conseil urbain (voir p. 37) de la construction et de l'aménagement de la voirie dans l'agglomération urbaine, de l'éclairage public et de la délivrance d'autorisations d'exploitation d'un service d'autobus et de taxis, l'autorisation de stationnement sur la voie publique, la fixation et l'approbation des tarifs ainsi que la perception des redevances y relatives, le plan d'aménagement de la ville (article 11/2-4, 5 et 6 de la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008).

La commune, aux termes de la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, est chargée :

- De l'entretien des voies, l'aménagement, l'organisation et la gestion des parkings, l'éclairage public communal.
- Des mesures de police urbaine relatives au passage sur les voies communales et sur les routes d'intérêt général.
- De plan d'aménagement de la commune (article 50 de la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008).

De même le Conseil de secteur (voir p. 52) ou de chefferie (voir p. 60), est chargé de la construction, l'aménagement et l'entretien des voies d'intérêt local, l'organisation et la gestion des parkings et des mesures de police relatives à la commodité de passage sur les voies d'intérêt local et sur les routes d'intérêt général.

En République Démocratique du Congo les entités territoriales décentralisées sont autorisées à participer au capital d'une société exerçant des activités d'intérêt urbain, communal ou local, dont le transport en commun.

Il n'y a plus de transport commun public depuis un certain temps. La République Démocratique du Congo comprend actuellement 20 villes, 97 communes urbaines, 478 secteurs et 259 chefferies, soit au total 854 entités territoriales décentralisées.

Dans un très proche avenir, le nombre des entités territoriales décentralisées pourrait être de 1 438, réparties comme suit : 90 villes, 326 communes urbaines, 285 communes rurales, 478 secteurs et 259 chefferies.

L'accroissement du nombre des entités territoriales décentralisées résulte de la mise en œuvre des articles 6 et 46 de la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution
- La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation, *Tableau synoptique des entités territoriales décentralisées*, février 2013.

La protection de l'environnement, la gestion des déchets et l'assainissement

Introduction

Les entités locales sont des acteurs de proximité essentiels pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de protection de l'environnement, de gestion des déchets et d'assainissement. Elles sont généralement impliquées, à leur niveau, dans l'ensemble des politiques liées au développement durable : l'aménagement du territoire, la mobilité, l'énergie, les espaces publics, etc.

Les entités locales, ainsi que tous les pouvoirs publics, ont également un rôle d'exemple à montrer dans le domaine du respect de l'environnement (milieu physique qui nous entoure) et de la lutte contre la pollution (dégradation du milieu naturel ou humain par des nuisances, des substances chimiques, des déchets industriels ou ménagers).

Cadre légal

La législation congolaise mentionne au nombre des droits du citoyen, le droit à un environnement sain et propice à son épanouissement intégral (article 53, alinéa 1 de la Constitution). Le même article en ses alinéas 2 et 3 assigne respectivement au citoyen voir à toute personne et à l'Etat le devoir de défendre ce droit et d'assurer la protection de l'environnement ainsi que de la santé des populations.

L'article 54 de la Constitution prescrit qu'une loi fixe les conditions de prévention de la pollution et autres désagréments du milieu ambiant (cf. la loi n° 11/009 de juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement).

Compétences en matière de protection de l'environnement

- la compétence exclusive des provinces : élaboration des programmes d'assainissement (article 204, point 18 de la Constitution)
- la compétence de la ville (cf. la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, article 11 points 3 et 9) : la construction et l'aménagement des collecteurs de drainage et des égouts urbains et l'organisation des décharges publiques, du service de collecte des déchets et du traitement des ordures ménagères.
- la compétence de la commune et du secteur ou de la chefferie :
 - o L'organisation et la gestion d'un service d'hygiène de l'entité, l'organisation des décharges publiques, du service de collecte et le traitement des déchets de l'entité (cf. loi n° 08/016, article 73, points 5 et 7).

- Le chef de quartier est responsable de l'hygiène et de la salubrité publique (cf. article 23 de la loi organique n° 10/011 du 18 mai 2010).

Gestion des déchets et assainissement

La gestion des déchets et l'assainissement incombent au Conseil urbain (voir p. 37), au Conseil communal (voir p. 45), au Conseil de secteur (voir p. 52) et au Conseil de chefferie (voir p. 60).

En effet, l'organisation et la gestion des décharges publiques et le service de collecte des déchets, du traitement des ordures ménagères sont des compétences (attributions) que la loi n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales et leurs rapports avec l'Etat et les provinces confère au Conseil urbain (article 11-9), Conseil communal (article 50-9), Conseil de secteur ou Conseil de chefferie (article 73-7).

La gestion de déchets se fait par les étapes ci-après :

- Identification des foyers d'insalubrité.
- Organisation des travaux collectifs de propreté et désinfection.
- Installation des décharges de déchets (niveau/quartier).
- Plan d'évacuation vers les décharges :
 - Incinération des déchets ménagers ou domestiques.
 - Transformation des déchets biodégradables.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- La loi organique n° 010/011 du 18 mai 2010, portant fixation des subdivisions à l'intérieur des provinces.
- La loi n° 11/009 de juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.

L'état civil et la population

Introduction

La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres d'état civil sont une mission essentielle, et souvent exclusive, des collectivités locales dans la plupart des pays du monde. Cette mission est fondamentale puisque les actes d'état civil ont valeur authentique et sont conservés dans des registres (naissance, adoption, mariage, divorce, décès, etc.).

Les registres de la population sont également des documents essentiels pour la bonne gouvernance locale mais également nationale (voir p. 21). Il s'agit en effet de banques de données qui rassemblent des informations variées sur les personnes résidentes dans la collectivité (état civil, composition du ménage, etc.).

L'état civil en RDC

La législation sur l'état civil est une des compétences concurrentes entre le pouvoir central et les provinces (article 203-3 de la Constitution).

L'application des normes régissant l'état civil constitue l'une des compétences exclusives de la province, prévue au point 4 de l'article 204 de la Constitution de notre pays. Cette attribution est dévolue aux entités territoriales décentralisées par la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008.

L'état civil signifie soit l'ensemble des qualités et des droits civils d'une personne, soit le service chargé de l'élaboration des actes de l'état civil dans une ville, commune, secteur et chefferie aux termes des articles 41, 60 et 85 de la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

Mais actuellement l'état civil est régi par la loi n° 87-010 du 1^{er} août 1987 portant code de la famille. Le code de la famille stipule en son article 72 que l'état civil des citoyens se constate uniquement par les actes de l'état civil.

Ces actes inscrits dans des registres ad hoc sont notamment l'acte de naissance, l'acte de mariage, l'acte de décès. Il existe également un registre supplétoire pour les faits ou actes relatifs à l'état des personnes.

Les actes de l'état civil sont des actes authentiques. A titre d'exemple en cas de célébration d'un mariage par délégation, la déclaration doit

être reçue et l'acte dressé par celui qui a présidé la cérémonie (article 78).

Toutes les dispositions relatives notamment aux preuves, ressorts, règles, procédures, qualité d'officiers, pénalités et surveillance figurent au chapitre II du code de la famille.

S'agissant particulièrement de la surveillance de l'état civil, il y a lieu de retenir qu'elle incombe aux magistrats du siège ou du parquet (article 102).

Par conséquent, l'autorité territoriale hiérarchiquement supérieure ne dispose d'aucun pouvoir de contrôler les actes de l'état civil. Il est interdit aux officiers de l'état civil de recevoir les actes qui les concernent ou qui concernent les membres de leur famille.

Le service de l'état civil est distinct du service de la population situé également au niveau de ville, commune, secteur et chefferie relevant de l'entière responsabilité des autorités territoriales.

La population en RDC

Il existe dans chaque ville, commune, secteur et chefferie, un bureau de la population distinct de celui de l'état civil. Il s'agit d'un héritage colonial concrétisé par l'ordonnance n° 21/219 du 29 mai 1958.

Cette ordonnance fait obligation à chaque habitant d'une entité territoriale décentralisée de se faire enregistrer avec ses données particulières au bureau de la population. En plus, pour les habitants de certaines agglomérations, l'identification se faisait à travers la dactyloscopie. Chaque adulte possédait une carte communément appelée carte « SD » c'est-à-dire carte avec signe dactyloscopique.

Il existe dans chaque entité territoriale décentralisée, deux registres de la population, l'un pour les nationaux et l'autre pour étrangers (ordonnance-loi n° 83/164 du 12 septembre 1983).

Malgré le décret n° PM/008 du 10 mars 1995 du Premier ministre portant création d'une carte d'identité nationale, les efforts du Ministère de l'Intérieur pour permettre à chaque congolais d'avoir sa carte d'identité et doter le pays d'un fichier national de la population n'ont pas encore produit les effets escomptés.

Les Congolais sans carte d'identité nationale se contentent de la carte d'électeur et les registres de la population non tenus d'une façon régulière manquent beaucoup de données.

Dans le cadre de la planification locale (voir p. 123), les statistiques fiables jouent un grand rôle en général et les statistiques démographiques en particulier, raison pour laquelle le service de l'état

civil et le service de la population constituent les poumons des collectivités publiques locales.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.
- La loi n° 87-1010 du 1^{er} août 1987 portant code de la famille.
- L'ordonnance n° 21/219 du 29 mai 1958.
- L'ordonnance-loi n° 83/164 du 12 septembre 1983.
- Le décret n° PM/008 du 10 mars 1985 du Premier ministre.

La coopération décentralisée (interprovinciale, inter-ETD, internationale)

Introduction

Au sens le plus large, la coopération décentralisée recouvre les relations durables qui s'établissent entre une collectivité territoriale d'un pays et une collectivité d'un autre pays afin de mettre en œuvre des actions de coopération. Ces relations peuvent ou non être formalisées par des conventions.

Le plus souvent, il s'agit de relations entre une collectivité issue d'un pays du Nord et d'une autre issue d'un pays du Sud. Il peut également s'agir de partenariats entre des associations de collectivités locales, tant du Nord que du Sud ; entre des entités d'un même pays ; entre des entités frontalières, etc.

La coopération peut porter sur des objets divers : le renforcement des capacités dans un domaine technique (l'état civil, par exemple), l'appui institutionnel, l'aide au développement (la construction d'un marché, par exemple).

La coopération décentralisée en RDC

La Constitution de la République Démocratique du Congo, promulguée le 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, a opté clairement pour la décentralisation comme nouveau mode d'organisation et de gestion des affaires publiques en général et des affaires locales en particulier (voir p. 9).

La Constitution répartit dans ses articles 202, 203 et 204, les compétences entre l'Etat et les provinces et détermine les compétences concurrentes entre les deux niveaux d'exercice du pouvoir de l'Etat congolais. Les lois de décentralisation de 2008 déterminent les attributions des entités territoriales décentralisées.

La Constitution autorise et encourage les provinces congolaises à entretenir des relations de coopération entre elles en créant et en gérant en commun certains services dont les attributions portent sur les matières de leur compétence (article 199 de la Constitution). Il s'agit de la coopération interprovinciale.

En son article 204, la Constitution autorise implicitement les provinces congolaises à s'insérer dans le mouvement de coopération avec leurs homologues des Etats étrangers mais cette coopération ne peut porter que sur les questions relevant de leurs compétences exclusives. Ce genre de coopération constitue une coopération décentralisée, autorisée également par la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008.

L'Association des provinces de la République Démocratique du Congo peut aussi entretenir des liens de coopération avec d'autres associations des pouvoirs locaux dans le monde, par exemple, avec les associations des Régions du Mali, du Sénégal, etc. C'est aussi de la coopération décentralisée.

De même, la loi organique n° 08/016 du 7 juillet 2008 qui régit les entités territoriales décentralisées permet à celles-ci de nouer des relations de coopération avec d'autres collectivités territoriales correspondantes d'autres pays. Une fois de plus, cette coopération ne peut porter que sur les questions relevant de leurs attributions respectives.

Les provinces et les entités territoriales décentralisées congolaises ont les atouts nécessaires pour s'insérer dans le mouvement de coopération à l'échelle internationale, continentale et régionale. Elles sont dotées d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat congolais. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques.

Elles sont investies de nouvelles responsabilités complexes auxquelles elles n'étaient pas préparées et les ressources dont elles disposent ne suffisent pas pour qu'elles assurent leurs responsabilités de proximité, c'est-à-dire fournir à leurs populations des services de base dans le cadre des tâches de développement qui leur sont assignées par la Constitution et par les lois de décentralisation.

La promotion de la coopération décentralisée est généralement facilitée par l'association nationale des pouvoirs locaux. A cet égard, les provinces et les entités territoriales décentralisées congolaises viennent de se doter de leurs associations respectives.

La coopération décentralisée est un partenariat qui contribue, d'une part, à la promotion entre les provinces et les entités territoriales décentralisées congolaises et leurs homologues d'autres pays, du financement de développement local et, d'autre part, au renforcement des liens de solidarité entre celles-ci et leurs homologues des pays étrangers.

Elle sert de cadre d'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les provinces, les collectivités territoriales étrangères et leurs homologues congolaises.

Dans cette perspective, le Gouvernement de la République Démocratique du Congo, a organisé les premières assises de la coopération décentralisée à Kinshasa du 28 au 31 juillet 2012.

Une loi sur la coopération décentralisée en RDC sera adoptée incessamment.

Références

- La Constitution de la RDC du 18 février 2006 telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
- La loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatif à la libre administration des provinces.
- La loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant, composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

LA DÉCENTRALISATION — EN BREF

Avec l'appui de l'AIMF et de WBI, le présent recueil de fiches thématiques a été élaboré par la coordination nationale et les experts de la CTAD en collaboration avec la CAPAC.

Il constitue un outil pédagogique précieux qui permettra d'apporter une information à la fois rigoureuse et accessible à tous les acteurs de la décentralisation.