

DUALITÉ FONCTIONNELLE DES GOUVERNEURS DES PROVINCES DANS LE CONTEXTE DE RÉGIONALISME CONSTITUTIONNEL

ATOUT OU GOULOT D'ÉTRANGLEMENT ?

Introduction

**Moïse BOMANA
MAVUNGU,**
Chef de travaux
à l'Université de
Lubumbashi /
Département des
Sciences Politiques et
Administratives.
assbomanamoise@
gmail.com

Toujours à l'ordre du jour dans les débats tant politiques que scientifiques, la problématique de la décentralisation constitue une véritable hantise dans l'évolution politique et constitutionnelle de la République démocratique du Congo.

Après avoir longtemps effleuré l'idée de décentralisation, la République démocratique du Congo a finalement franchi le Rubicon : la constitution du 18 février 2006 qui a créé la III^e République instaure un système institutionnel où les provinces se voient attribuer un rôle pivot dans l'administration territoriale. Cette Constitution institue deux échelons distincts d'exercice du pouvoir d'État, à savoir : le gouvernement central et les provinces à l'intérieur desquelles se meuvent des entités territoriales décentralisées que sont : la ville, la commune, le secteur et la chefferie. La Constitution met ainsi en place une dualité de centres de décisions autonomes mais complémentaires.

Signe de leur importance, les provinces sont les seules entités territoriales à faire l'objet d'un chapitre dans la constitution (chapitre 2, articles 195 à 206). Elles constituent quasiment des « mini-États » dotés d'organes exécutif et législatif propres : un gouvernement provincial et une assemblée provinciale procédant de la volonté des populations provinciales.

Leur nombre est passé¹ de 10 à 25, en plus de la ville de Kinshasa. Les provinces sont dotées de la personnalité juridique et elles jouissent de la libre

1 *Constitution de la République démocratique du Congo*, Journal Officiel de la République démocratique du Congo, n° spécial, 5 février 2011, p. 6.

administration, ainsi que de l'autonomie de gestion de leurs ressources financières, matérielles et humaines. La constitution a déterminé, avec précision, les matières de compétence exclusive du pouvoir central (art. 202), celles de compétence exclusive des provinces (art. 204) et celles, enfin, de compétence concurrente entre le pouvoir central et le pouvoir provincial (art. 203).

La constitution instaure la possibilité d'une coopération interprovinciale contractuelle et elle crée une instance de dialogue entre les gouverneurs et l'exécutif national. L'article 199 stipule, en effet, que « deux ou plusieurs provinces peuvent, d'un commun accord, créer un cadre d'harmonisation et de coordination de leurs politiques respectives et gérer en commun certains services dont les attributions portent sur les matières relevant de leurs compétences ». À cette coopération horizontale s'ajoute une coopération verticale entre l'exécutif national et les exécutifs provinciaux : une « conférence des gouverneurs » présidée par le Président de la République est créée avec le mandat de « formuler des suggestions sur la politique à mener et sur la législation à édicter »².

La décentralisation ou mieux le régionalisme constitutionnel ou politique est ainsi considéré comme un des éléments essentiels de la refondation de l'État congolais avec comme objectifs de :

- Permettre aux populations de participer à la vie publique locale et à l'élaboration des politiques de développement dans les domaines qui les concernent ;
- Décharger le gouvernement central des tâches d'exécution pour se concentrer sur des grandes orientations ;
- Rapprocher l'administration des administrés et simplifier les procédures administratives ;
- Rendre les provinces et les entités territoriales décentralisées responsables de leur développement en harmonie avec le développement national durable ;
- Contribuer à l'accélération de l'atteinte du développement humain local et national à travers la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).
- Consolider l'unité nationale mise à mal par des guerres successives.³

En outre, les gouverneurs des provinces sont investis d'une double responsabilité. D'une part, ils sont les chefs des exécutifs provinciaux et ont, à leur charge, la gestion quotidienne de leurs entités ; d'autre part, ils jouent le rôle de la représentation du gouvernement central en province. Il ressort de cette situation un dédoublement fonctionnel ou une dualité fonctionnelle des gouverneurs de province.

² Art. 200 de la constitution congolaise de 2006

³ Moïse BOMANA, Institutions politiques provinciales et gouvernance dans la province de l'Équateur, DEA en SPA, UNILU, juillet 2018, inédit, p. 28.

À propos de cette double casquette des gouverneurs, on peut, en effet, noter qu'en marge du premier séminaire pédagogique organisé en mai 2019 sur l'initiative du nouveau Président de la République, Félix Tshisekedi, à l'attention des gouverneurs, celui-ci a déclaré ce qui suit : « Là où vous êtes dans vos différentes provinces, ayez toujours présent à l'esprit que vous êtes d'abord mes représentants ». Dans la foulée, le chef de l'État Félix a recommandé aux gouverneurs un contrat-programme à conclure entre ces derniers et l'exécutif national, ce qui lui permettrait au pouvoir central d'évaluer les performances des différents gouverneurs et éventuellement, de les sanctionner après chaque trimestre.

Ces propos du Président de la République ont suscité quelques interrogations : ***le gouverneur de province est-il d'abord le représentant du Président de la République en province ou le chef de l'exécutif provincial ?*** Comme on peut le voir, cette double casquette des gouverneurs des provinces alimente le débat tant dans le monde politique que dans le domaine scientifique.

Dans le cadre précis de cette réflexion, nous nous proposons d'analyser l'incidence de la dualité fonctionnelle des gouverneurs des provinces sur le régionalisme constitutionnel congolais. Autrement dit, cette dualité fonctionnelle constitue-t-elle un atout ou un goulot d'étranglement pour le régionalisme constitutionnel congolais ?

Nous nous proposons, dans un premier temps, de cerner le statut ou la nature juridico-politique de la province comme entité composante de l'État du Congo et, ensuite, nous apprécierons l'incidence de la dualité fonctionnelle des gouverneurs sur le régionalisme constitutionnel congolais. Nous chuterons avec une petite conclusion dans laquelle nous ferons quelques propositions susceptibles de rendre le régionalisme constitutionnel congolais plus efficace et plus efficient.

De la nature politico-juridique de la province

L'article 2 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, reprenant en cela l'article 2 de la Constitution, dispose que la province est une composante politique et administrative du territoire de la République Démocratique du Congo. Pour mieux comprendre le statut de la province, il est nécessaire d'examiner la forme de l'État instituée par le constituant de 2006.

Controverse doctrinale sur la forme de l'État et le statut de la province

Lorsqu'on examine l'intégralité du texte constitutionnel en vigueur en République démocratique du Congo, l'on s'aperçoit que le constituant a institué une forme de l'État inconnue. Il ne l'a qualifiée ni d'État unitaire, ni d'État régional, encore moins d'État fédéral.

Ce silence du constituant congolais de 2006 a introduit une ambivalence. Alors qu'il a réussi, politiquement, à dissiper les divergences entre les deux courants de pensée antagonistes (unitaristes et fédéralistes), il a, scientifiquement, provoqué une controverse doctrinale sur la qualification et la catégorisation de la forme de l'État congolais.

En effet, même si la doctrine majoritaire convient à qualifier la forme actuelle de l'État congolais de « régionalisme politique », il se révèle cependant des graves divergences sur sa classification. Au regard de la théorie politique de l'État, certains politologues et juristes confinent l'État régional dans la forme unitaire de l'État ; quelques-uns le classent dans la forme fédérale tandis que d'autres le considèrent comme une forme nouvelle intermédiaire entre l'unitarisme et le fédéralisme.

Ainsi, F. Vunduawe te Pemako⁴ considère le régionalisme comme « la nouvelle décentralisation territoriale » ou encore comme « la constitutionnalisation de la décentralisation politique ». D'après lui : « *La province est une entité territoriale politique régionalisée, bien que relevant toujours de l'État unitaire* ». L'affirmation de l'État unitaire est justifiée par les principes traditionnels d'unité et d'indivisibilité qui se dégagent de la lecture de l'article 1, al.1. de la Constitution. De son côté, Kazadi Mpiana⁵ fait remarquer, contrairement à la thèse de Vunduawe tendant à confiner le régionalisme politique dans l'unitarisme, que dans l'Exposé des motifs de la Constitution du 18 février 2006, la philosophie qui en régit la forme de l'État et explicitée dans le corps de la Constitution ne se limite pas seulement à l'unité et à l'indivisibilité de la République. Ces deux critères (unité et indivisibilité) sont souvent utilisés comme des caractéristiques essentielles de l'État unitaire. Il n'en est pourtant pas toujours ainsi, renchérit Kazadi Mpiana⁶, dans la mesure où même les États fédéraux sont aussi unis dans la diversité des rapports qu'ils entretiennent avec les entités fédérées. Cette unité s'observe, en effet, dans l'identification d'un sujet unique représentant la Fédération à l'Extérieur. À titre illustratif, l'Allemagne fédérale n'est pas moins unie que le Mali, État unitaire.

La position de Vunduawe est notamment partagée par J. Djoli Es'Engekali⁷ qui soutient que « l'État régionalisé n'est pas formellement différent de l'État unitaire décentralisé ». Il considère l'État régional comme une variante de l'État unitaire.

Pour leur part, Ambroise Kamukuny Mukinay et Joseph Cihunda Hengelela⁸, conviennent à qualifier la forme de l'État instaurée par le

4 Félix VUNDWAWE TE PEMAKO, *Traité de droit administratif*, Larcier, Éditions Afrique, Bruxelles, 2007, pp.124-125.

5 Joseph KAZADI MPIANA, « La révision constitutionnelle congolaise du 20 janvier 2011 : considérations critiques d'un citoyen (juriste) », [http://www. Laconstitution-en-afrique.org/](http://www.Laconstitution-en-afrique.org/), consulté le 16/08/2017.

6 Idem, p. 21.

7 Jacques DJOLI, *Droit constitutionnel congolais. L'expérience congolaise*, Paris, L'Harmattan, 2013., p. 192.

8 Ambroise KAMUKUNY et Joseph CIHUNDA, « Régionalisation, décentralisation et naissance

constituant du 18 février 2006 de l'*État unitaire régionalisé*, car, estiment-ils, les rapports qu'il convient de prendre en considération pour déterminer la forme de l'État sont bien ceux entre l'État central et ses entités composantes que sont les provinces et non ceux des entités territoriales décentralisées qui composent les provinces.

De leur côté, Évariste Boshab et Matadi Nenga Gamanda⁹ abondent à peu près dans le même sens, mais en apportant une nuance dans le choix des termes. Pour eux, la République Démocratique du Congo est un État non pas unitaire mais uni et régionalisé¹⁰.

Cependant, Jean Fougrouse¹¹ attire l'attention sur la confusion qu'il faudrait éviter d'entretenir entre l'État unitaire et l'unité de l'État et fait remarquer que « c'est essentiellement en raison de l'existence d'un pouvoir normatif primaire, le pouvoir législatif régional, que l'État régional ne peut pas être considéré comme un État unitaire ».

Nageant à contre-courant du postulat tendant à encadrer la forme actuelle de l'État congolais dans l'unitarisme, Toengaho Lokundo¹² distingue clairement l'État unitaire, l'État régional et l'État fédéral. Le régionalisme constitutionnel qui traduit ce que d'aucuns qualifient d'État unitaire fortement décentralisé est, selon l'auteur, une formule de gestion intermédiaire entre un État unitaire décentralisé et un État fédéral.

Dans la même perspective, Pierre Bon¹³ considère l'État régional comme étant « une forme intermédiaire entre l'État unitaire classique et l'État fédéral, qui conjugue unicité de l'État et autonomie politique de ses éléments composants ». L'auteur est rejoint par Franck Moderne¹⁴ qui affirme que l'État régional est « une forme d'État composé qui admet la combinaison de deux niveaux du pouvoir politique sans être pour autant un État fédéral ».

effective des Vingt-cinq nouvelles provinces : Défis et perspectives de prévention des conflits » in *Congo-Afrique*, n° 433, (mars 2009), p. 300.

9 Évariste BOSHAB et MATADINENGA, *Le statut de représentants du peuple dans les assemblées politiques délibérantes*, Academia-Bruylant, Coll. Bibliothèque de droit africain, Louvain-la-Neuve, 2010, p. 20.

10 Idem. Souligné dans le texte, p. 20.

11 Jean FOUGROUSE, (dir), *L'État régional, une nouvelle forme d'État ? Un exemple de recomposition territoriale en Europe et en France*, Bruylant, Bruxelles, 2008, note à ce propos : « La notion d'État unitaire renvoie à une forme de répartition du pouvoir de décision, et en particulier à l'unicité du détenteur du pouvoir législatif. Le caractère unitaire de l'État est une question d'organisation des pouvoirs, tandis que l'unité de l'État concerne le contenu des règles juridiques et l'existence ou non des normes qui définissent l'État et y sont rattachées intrinsèquement ».

12 TOENGAHO LOKUNDO, « La réforme sur la décentralisation et le découpage territorial : portée, forces et faiblesses » in Actes des Journées sociales du CEPAS (du 03 au 5/11/2008) : enjeux et défis de la décentralisation in *Congo-Afrique*, n°433, (Mars 2009), Kinshasa, pp. 213-231, spécialement aux pages 216-220.

13 Pierre BON, « L'État autonome : forme nouvelle ou transitoire en Europe », in *Economica*, 1994, p. 60.

14 Franck MODERNE, « L'État des autonomies dans l'État des autonomies », in *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 2, (1990) p. 205.

C'est dans l'optique de la décentralisation politique qu'il faudrait situer les propos d'El Hadj Mbodj¹⁵ qui souligne l'originalité de la décentralisation politique au Congo, opérant une répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces sans précédent dans l'histoire des pays africains francophones. En effet, sous l'égide de la communauté internationale, et spécialement des bailleurs de fonds, beaucoup d'États africains ont amorcé des réformes promouvant la décentralisation politique en vue de décharger l'État central d'un poids pesant des services qu'il gère et le transfert d'une partie importante de ses prérogatives aux entités de proximité. Dans cette perspective, il fait pertinemment remarquer que la décentralisation politique congolaise se rapproche davantage du régionalisme espagnol ou italien que de la décentralisation française. La « provincialisation » apparaît comme l'antichambre du fédéralisme dans la mesure où les provinces sont pratiquement des quas États dotés d'institutions politiques – un gouvernement provincial et une Assemblée provinciale – procédant directement de la volonté des populations provinciales. Les relations entre le pouvoir central et les provinces présentent une dimension horizontale en ce sens que chaque entité dispose de compétences propres jouxtant avec des compétences qui leur sont communes ; les conflits de compétences étant tranchés par la Cour constitutionnelle. Pour El Hadj Mbodj, donc, le régionalisme congolais, qu'il qualifie de « provincialisation », serait une étape transitoire pour le passage vers le fédéralisme. Il est tellement proche du fédéralisme qu'il ne peut pas être considéré comme un mécanisme de l'État unitaire.

Par ailleurs, développant des considérations sur la forme de l'État en rapport avec le statut de la province, Mbata Mangu¹⁶ note à ce propos qu'« ... au regard de ce qui précède, même si le mot fédéral n'est pas utilisé, l'État de la République Démocratique du Congo apparaît comme un État quasi-fédéral ». Dans la même optique, Jean-Louis Esambo Kangashe¹⁷ affirme sans trop d'explications que le constituant du 18 février 2006 a instauré un fédéralisme atypique.

Du même avis, Grégoire Bakandjea Wa Mpungu¹⁸, après avoir analysé les dispositions de la constitution en faveur des thèses fédéralistes et unitaristes, nuance son opinion mais laisse transparaître un penchant vers le fédéralisme en ces termes : « Le Constituant de 2006 a pris le soin de ne pas nommer comme tous ses devanciers la forme de l'État. Cependant, malgré cette précaution, il semble que la forme fédérale ait pris le pas sur la forme unitaire, le fédéralisme étant en fait l'objectif à long terme ».

15 EL HADJ MBODJ cité par KAZADI MPIANA, *Art. cit.*, p. 22.

16 André MBATA, « Perspectives du constitutionnalisme et de la démocratie en République Démocratique du Congo sous l'empire de la Constitution du 18 février 2006 » in BULA BULA Sayeman (dir), *Pour l'épanouissement de la pensée juridique congolaise. Liber Amicorum Antoine Marcel Lihau*, PUK, Kinshasa, Bruxelles, Bruylant, pp.185-224, spécialement à la page 212.

17 Jean Louis ESAMBO, *La Constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme*. Academia-Bruylant, Coll. Bibliothèque de droit africain, Louvain-la-Neuve, 2010, p. 107.

18 Grégoire BAKANDEJA, cité par KAZADI MPIANA, *Art. cit.*, p. 23.

Clément Kabange Ntabala¹⁹, quant à lui, tranche que la nouvelle configuration étatique consacrée par la Constitution laisse penser que la République Démocratique du Congo a institué une forme atypique et absurde du fédéralisme que l'on cache sous le néologisme d'un État unitaire fortement décentralisé, d'un régionalisme constitutionnel ou politique ou d'un fédéralisme prudent.

Comme on peut l'observer, la discussion sur la forme de l'État congolais est davantage dominée par les juristes. Cependant, les politologues, quoique peu bavards en la matière, ne sont pas absents. Ils préfèrent plutôt observer la mise en scène réelle de la structure constitutionnelle du pays, son fonctionnement au quotidien, bref la gestion politico-administrative de l'État.

En effet, sur le plan légal et formel, nous opinons en faveur du régionalisme politique du fait, notamment, de la répartition constitutionnelle des compétences entre l'État central et les provinces, de la détention des pouvoirs législatif et réglementaire par les provinces et de l'arbitrage par la Cour constitutionnelle des conflits de compétence entre l'État central et les provinces.

Dans la pratique, cependant, les faits montrent bien à quel point le pouvoir d'État semble être centralisé. Les provinces sont traitées, par le Gouvernement central, comme des entités déconcentrées et les gouverneurs comme des simples agents d'exécution et ce, en violation flagrante de l'esprit et la lettre de la Constitution qui, au regard de l'immensité du territoire national, a jugé bon d'instituer deux échelons du pouvoir étatique correspondant à deux centres d'impulsion du développement national intégral et harmonieux. Les gouverneurs eux-mêmes se sont rendus complices des violations récurrentes du statut constitutionnel de leurs entités en cherchant, à tout prix et souvent par des basses flagorneries, à plaire aux autorités nationales. Dans ce contexte, les gouverneurs se complaisaient à attribuer au Président de la République toutes les actions qu'ils posent dans leurs entités respectives. Ce qui pousse l'opinion à conclure de l'inutilité des institutions provinciales. Car, du sommet à la base, c'est l'unique volonté du Président de la République qui se matérialise.

De la littérature sus-évoquée, on peut conclure que la province est revêtue d'un double statut : elle est régionalisée lorsqu'elle est considérée comme entité composante du territoire de la République Démocratique du Congo et elle est déconcentrée lorsqu'elle joue le rôle de la représentation du gouvernement central.

19 KABANGE NTABALA, « Le réaménagement de l'État, la décentralisation et l'émergence démocratique en République Démocratique du Congo » in BAKANDEJA, A. MBATA MANGU, R. KIENGE-KIENGE (dir), *Participation et responsabilité des acteurs dans un contexte d'émergence démocratique en République Démocratique du Congo*, PUK, (2007), p. 57.

Le statut de la province ayant été globalement saisi, venons-en à présent à l'incidence de la dualité fonctionnelle des gouverneurs des provinces sur le régionalisme constitutionnel congolais.

Incidence de la dualité fonctionnelle des gouverneurs des provinces sur le régionalisme constitutionnel en RD Congo

Par dualité fonctionnelle, nous entendons la coexistence de deux fonctions dans le chef d'un même sujet de droit, en l'occurrence les gouverneurs des provinces. En effet, de l'analyse des relations qui lient la province à l'État central, il se dégage que deux régimes juridiques s'enchevêtrent ; la province est à la fois, une entité composante du territoire de la RD Congo, partant, une entité régionalisée et une entité de représentation du pouvoir central et, par conséquent, déconcentrée.

Cette dualité alimente la confusion sur le statut du Gouverneur de province et ne permet pas la lisibilité du contrôle que le pouvoir central peut exercer sur ce dernier. Ce contrôle ne peut juridiquement se justifier qu'au regard de son rôle de représentant du pouvoir central, et à ce titre, ses actes sont susceptibles d'annulation. En outre, le pouvoir central peut exercer un contrôle hiérarchique sur le Gouverneur de province pouvant aboutir à une éventuelle suspension en sa qualité d'agent déconcentré représentant le pouvoir central en province.

En effet, Loin d'être un facteur de consolidation du régionalisme constitutionnel institué par le constituant du 18 février 2006, lequel reflète le compromis qui s'était dégagé au sein de l'Assemblée nationale durant les discussions sur l'adoption de la forme de l'État, cette dualité est apparue comme un véritable goulot d'étranglement. Elle a servi de justification aux immixtions et interférences récurrentes et sans fondement légal du gouvernement central dans l'organisation et le fonctionnement des provinces. Ce dédoublement contraste avec la philosophie du régionalisme politique et consacre un retour vers un néo-centralisme. Il s'ensuit l'atrophie de l'autonomie et de la libre administration des provinces.

À titre illustratif, la loi du 31 juillet 2008 relative aux Principes fondamentaux de la libre administration des provinces, telle que modifiée en janvier 2013, détermine le nombre de sessions ordinaires des assemblées provinciales (2), fixe les dates de leur tenue (la 1^{ère} s'ouvre le 30 mars et se clôture le 29 juin ; la seconde le 30 septembre et se termine le 29 décembre) ; précise l'objet de la seconde session (principalement budgétaire). L'art. 9 ajoute : « (...). Lorsqu'une Assemblée provinciale ne se réunit pas dans le délai repris au premier alinéa ci-dessus sans motif valable, le Ministre ayant l'intérieur dans ses attributions la convoque en session extraordinaire. Dans ce cas, la séance d'ouverture est présidée par un délégué du Ministre de l'Intérieur ». Le ministre de l'intérieur se voit ainsi reconnaître le pouvoir

de s'ingérer dans le fonctionnement des Assemblées provinciales, ce qui s'écarte de la philosophie de libre administration et de l'autonomie que suggère le régionalisme constitutionnel. Aussi, à travers le télégramme 003 /2018 datant du 3 janvier 2018 et adressé au Président du Bureau de l'Assemblée provinciale de Lomami, Emmanuel Ramazani Shadary, Vice-premier ministre et ministre ayant dans ses attributions les affaires intérieures, avait-il souligné que la décision des élus provinciaux de la Province de Lomami de déchoir le Gouverneur Patrice Kamanda était nulle et de nul effet. Il transmet, par conséquent, au Président du Bureau de l'Assemblée provinciale l'instruction du Chef de l'État lui demandant de revenir sur la décision de déposer le Gouverneur et son équipe²⁰.

Pourtant, la constitution congolaise et la loi portant principes relatifs à la libre administration des provinces reconnaissent à l'Assemblée provinciale le plein pouvoir d'élire et, le cas échéant, de déchoir le Gouverneur de province. Aussi était-il curieux de constater que le même Vice premier ministre avait communiqué à la Commission Électorale Nationale Indépendante la vacance à la tête de certaines provinces où des Gouverneurs étaient destitués par l'Assemblée provinciale et réhabilités par la suite par la Cour constitutionnelle, annulant les résolutions adoptant des motions de censure à l'égard des Gouverneurs Jean-Claude Kazembe Musonda du Haut-Katanga et Cyprien Lomboto de la Tshuapa. Nonobstant la notification des arrêts y relatifs de la Cour constitutionnelle, des élections ont été organisées dans lesdites provinces par la Commission électorale avec la bienveillance et la complicité du gouvernement central.

La nomination des commissaires spéciaux et de leurs adjoints par l'ordonnance présidentielle en 2015 pour gérer les nouvelles provinces a constitué un autre cas flagrant de violation du régionalisme constitutionnel et a rappelé les pratiques en vigueur sous la Deuxième République et pendant la Transition politique où les Gouverneurs de province étaient nommés par le pouvoir central, lequel pouvait mettre fin de manière discrétionnaire à leurs fonctions. Ces commissaires agissaient en qualité de représentants du gouvernement central dans les provinces démembrées comme agents déconcentrés et n'étaient responsables que devant celui-ci.

Même si la mesure a été motivée, selon le Gouvernement, par des circonstances exceptionnelles transitoires, celles-ci ne trouvent aucun fondement ni constitutionnel ni légal et encore moins politique, quand on sait surtout que tous ces Commissaires spéciaux étaient issus de la famille politique du Chef de l'État en fonction.

Pour notre part, quoique le gouvernement ait invoqué l'arrêt de la Cour constitutionnelle, la nomination des Commissaires spéciaux et de leurs adjoints pour administrer les nouvelles provinces s'écarterait clairement du

20 <https://www.radiookapi.net/2018/01/06/actualite/politique/lomami-la-decheance-du-gouverneur-kamanda-suspendue> consulté le 6 janvier 2018.

schéma constitutionnel et nous paraît inconstitutionnelle,²¹ L'article 66, al. 2 de la loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces expressément visé par l'ordonnance de nomination des commissaires, ne s'avère pas pertinent dans la mesure où il ne couvre qu'une dimension de la qualité du Gouverneur de province, celle de l'agent déconcentré représentant le pouvoir central en province. Ce n'est qu'à ce titre que le pouvoir central, en cas de nécessité, peut réformer ou se substituer au pouvoir du Gouverneur de province. Et non en sa qualité de chef de l'exécutif provincial.

L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 8 septembre 2015, reconnaissant au gouvernement le pouvoir de recourir aux mesures exceptionnelles transitoires, ne le dispensait pas de l'obligation de se conformer à la Constitution et aux lois en la matière. Ces mesures pouvaient bien être recherchées dans le cadre qui obéit aux prescrits légaux. Ce qui n'a malheureusement pas été le cas.

En plus, le maintien en fonction des gouverneurs des provinces de l'Ituri, Jean Bamanisa, et de Haut-Lomami, Marcel Lenge, par le vice premier ministre de l'intérieur, après leurs destitutions par les Assemblées provinciales de l'Ituri et de Haut-Lomami, montre à quel point le régionalisme est soumis à rude épreuve malgré le changement intervenu au sommet de l'État en 2019.

En effet, en marge de la septième réunion de conférence des gouverneurs convoquée en décembre 2020 par le Président de la République, celui-ci, tout en évoquant les articles 202, 203 et 204 de la Constitution qui définissent les sphères des compétences exclusives et concurrentes des échelons national et provincial, a néanmoins affirmé que quelles que soient les circonstances, la position du pouvoir central doit toujours primer. Autrement dit, pour le Président de la République, quel que soit le domaine de compétence (exclusif ou concurrent), le pouvoir central n'a pas de limites. Sa volonté doit *ipso facto* s'appliquer même lorsqu'il s'agit des matières relevant de la compétence exclusive des provinces. Ce qui signifie que les compétences des provinces sont plus théoriques que pratiques. Aux yeux des autorités centrales, la province est une simple entité déconcentrée sans pouvoirs ni autonomie réels.

Cette tendance s'était déjà affirmée avec la révision constitutionnelle de 2011 qui, de l'avis de plusieurs observateurs, avait violé l'article 220 de la constitution du 18 février à cause justement du droit de dissolution/révocation des institutions provinciales attribué au chef de l'État, lequel droit réduit considérablement les pouvoirs des provinces.

Réagissant à cette révision, Bob Kabamba, l'un des corédacteurs de la Constitution du 18 février 2006, avait écrit ce qui suit :

21 Ordonnance n°15/081 du 29 octobre 2015 portant nomination des commissaires spéciaux et des Commissaires spéciaux adjoints du gouvernement chargés d'administrer les nouvelles provinces.

Nous avons doté la RDC d'une bonne constitution qui permet d'avoir des institutions où aucune institution n'est supérieure par rapport à l'autre. Cette constitution a été faite pour qu'il y ait une gestion pacifique de l'après-conflit, avec équilibre entre le Président de la République, et le premier ministre, entre le sénat et l'Assemblée nationale, entre l'État central et les provinces..., donc une série des mécanismes qui permet d'avoir une gestion équilibrée sans que celui qui prend le pouvoir puisse se permettre d'écraser d'autres institutions. C'est la philosophie de la constitution de 2006 (...) en faisant la modification de 2011, on a modifié l'équilibre des institutions. C'est-à-dire que l'on a renforcé le pouvoir du président de la République par rapport à ce qui a été décidé par référendum en 2006 (...) on n'est plus dans un mécanisme équilibré entre les institutions, mais vers le présidentielisme²².

Dans la même perspective, nous pouvons affirmer, en accord avec Jean-Michel Kumbu Ki Ngimbi, « qu'en plaçant les services nationaux en province (services déconcentrés) sous l'autorité du Gouverneur de province, celui-ci se rend redevable (*accountable*) devant le pouvoir central qui peut le sanctionner. Or, telle n'est ni la lettre ni l'esprit de la Constitution dans un système de régionalisme constitutionnel »²³.

Conclusion

Le régionalisme constitutionnel est présenté comme la solution institutionnelle au problème de développement local et celui de l'unité ou de l'intégration nationale.

Comparé aux tentatives antérieures de décentralisation, le régionalisme constitutionnel actuel rompt, sur le plan des textes, avec la tradition congolaise qui avait vu l'essentiel des pouvoirs concentrés entre les mains des instances nationales lors des première et seconde Républiques. Le nouveau texte constitutionnel prend le contre-pied de cette histoire politico-institutionnelle en privilégiant clairement l'autonomie politico-constitutionnelle des provinces. Dans la pratique, cependant, force est de constater l'absence d'une réelle volonté politique pour la matérialisation de cette réforme sur laquelle le peuple congolais fonde pourtant ses espoirs.

Nous sommes d'avis que le régionalisme ne pourrait atteindre les objectifs constitutionnels lui assignés que si les acteurs en présence (la classe dirigeante et la population) se convainquent de la nécessité de l'adopter comme moyen capable de relever les défis qu'impose l'immensité

22 B. KABAMBA, « La révision de l'article 220 : Bob Kabamba fixe l'opinion », in *Le Potentiel*, Kinshasa, n°5869, du 6 juillet 2013, p. 3.

23 KUMBU Ki NGIMBI, « Le statut juridique des provinces dans la Constitution congolaise du 18 février 2006 : des entités « régionalisées » dans un Etat uni(taire) ? », O. NDESHYO RURIHOSE (dir.), *Mélanges en l'honneur de Célestin NGUYA-NDILA*. La République démocratique du Congo : les défis récurrents de décolonisation, de l'État de droit et du développement économique et social, Kinshasa, Cedesurk, (2012), pp. 943-965, spéc. à la p. 951.

du territoire de la République démocratique du Congo. Ainsi, l'adhésion et le respect par tous des textes qui régissent le régionalisme constitutionnel demeure le véritable gage de sa réussite. À ce sujet, J-P Lotoy Ilango²⁴ relève que « le fondement de la différence entre les sociétés épanouies et celles arriérées se situe, sans conteste, dans le comportement des acteurs sociaux. Les uns ont des principes et la majorité d'entre eux les respecte, tandis que les autres tournent le dos à ces mêmes principes qui sont respectés uniquement par une infime minorité ».

Au regard de la confusion que provoque le dédoublement fonctionnel des gouverneurs et des immixtions et interférences subséquentes, il est nécessaire de séparer clairement les attributions de l'État de celles des provinces. Que les gouverneurs restent cantonnés dans leur rôle des chefs des exécutifs provinciaux et que le gouvernement central nomme les responsables dans chaque province pour gérer et coordonner les affaires relevant de ses compétences.

En même temps, les gouverneurs qui président aux destinées de nos provinces doivent apprendre à s'extraire courageusement, lorsque les circonstances l'exigent, de la cage partisane pour voir l'intérêt de la province. Autrement dit, ils doivent arrêter de subir comme des victimes expiatoires les immixtions du pouvoir central. La constitution leur reconnaît le pouvoir de saisir la Cour constitutionnelle pour dénoncer ces genres d'actes, ils doivent l'utiliser.

Aussi le succès attendu du processus de régionalisation politique est-il tributaire de la qualité de l'élite politique locale produite par des élections provinciales. Il est donc nécessaire que cette élite soit désignée par le souverain primaire sur base des critères objectifs de compétence intellectuelle et surtout de haute probité morale.

Enfin, étant donné que c'est le niveau national qui a choisi le régionalisme constitutionnel qui implique l'autonomie et la responsabilisation de la base (provinces), il doit, par conséquent, s'abstenir de violer ses propres choix. En violant lui-même la Constitution et les lois sur les provinces, le gouvernement central compromet le succès de la décentralisation et la rend inefficace. ■

24 Jean Pierre LOTOY ILANGO, « La décentralisation en RDC : enjeux, défis et rôle du pouvoir traditionnel », in *Congo-Afrique* (février 2018), n°522, pp. 133-143.