

# **Le Deficit dans la Structure et l'organisation de l'admnistration publique dans la Province du Haut-Katanga.**

Par Sanga Mulopwe Chris\*

## **Resumé :**

L'Administration est un appareil, c'est-à-dire une organisation autonome, permanente et cohérente. Elle réunit l'ensemble des organes étatiques qui exercent la fonction administrative, c'est-à-dire le pouvoir exécutif. Cette organisation administrative est elle-même formée de multiples éléments établis par la loi appelés « Institutions administratives ». Dans la société, l'Administration a pour rôle de réaliser les objectifs définis par le pouvoir politique afin de pouvoir aux besoins de la population. Telle est l'essence même de la mission de l'Administration. Ce texte aura pour objectif de soulever les déficits dans la structure et l'organisation de l'Administration publique dans la province du Haut-Katanga et enfin de proposer les perspectives d'amélioration.

## **Abstract :**

*The Administration is an apparatus, that is to say an autonomous, permanent and coherent organization. It brings together all the organs of the state that exercise the admnistrative basis, that is, the executive power. This admnistrative organization is itself composed of multiple elements established by law called "Administrative Institutions". In society, the role of the Administration is to achieve the objectives defined by the political power in order to meet the needs of the Admnistration's mission. This text xill aim to identify the deficits in the structure and organization of public administration in the province of Haut-Katanga and finally to propose prospects for improvement.*

## **INTRODUCTION**

La Constitution du 18 février 2006 avait créé 25 provinces en RDC. Ces provinces sont les suivantes : Bas-Uélé, Equateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uélé, Ituri, Kasaï, Kasaï oriental, Kasaï central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lwalaba, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud-Kivu, Sud-Ubangi, Tanganyika, Tshopo et Tshuapa. A ces 25 provinces, s'ajoute la Ville de Kinshasa qui jouit du statut de province.

\* Assistant à la Faculté de Droit de l'Université de Lubumbashi, Doctorant en Droit public de l'Université de Lubumbashi, Tél : +243 99 761 69 37, E-mail : chrismulopwe1@gmail.com.

Le Constituant justifiait l'érection de nouvelles provinces par le besoin de créer des centres d'impulsion et de développement au niveau de la base. Ces centres d'impulsion sont constitués par les démembrements de l'Etat (Provinces et ETD) qui devaient jouir des compétences qui leur permettent de se développer. Dans ce sens, la Constitution reconnaît la personnalité juridique aux provinces. Ces dernières devaient jouir de tous les attributs découlant de cette personnalité juridique. En effet, la Constitution accorde aux provinces des compétences politiques propres et d'autres à exercer concurremment avec le pouvoir central. En ce qui concerne les ressources, les provinces devaient disposer des ressources propres auxquelles il faut ajouter des ressources à caractère national<sup>1</sup>.

L'Administration est un appareil, c'est-à-dire une organisation autonome, permanente et cohérente. Elle réunit l'ensemble des organes étatiques qui exercent la fonction administrative, c'est-à-dire le pouvoir exécutif. Cette organisation administrative est elle-même formée de multiples éléments établis par la loi appelés « Institutions administratives ».

Dans la société, l'Administration a pour rôle de réaliser les objectifs définis par le pouvoir politique afin de pouvoir aux besoins de la population. Telle est l'essence même de la mission de l'Administration. Ce texte aura pour objectif de soulever les déficits dans la structure et l'organisation de l'Administration publique dans la province de Haut-Katanga et enfin de proposer les perspectives d'amélioration.

Ainsi, l'étude est répartie en trois points, à savoir: l'administration publique (A), la décentralisation (B) et enfin, les déficits et perspectives dans la structure et organisation de l'Administration publique dans la province du Haut-Katanga (C).

## **L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

Dans ce point il est défini l'administration publique de manière générale (I), selon la doctrine congolaise (II) et d'elucider la notion de l'administration territoriale (III).

### **a) Notion d'Administration publique**

Administrer signifie servir. L'administration est servante des intérêts publics définis par le pouvoir politique et ce n'est qu'à ce titre qu'une autorité lui est déléguée. Pour Marie-Christine ROUAULT, étymologiquement, *administrare* veut dire prêter son ministère, fournir ce qui est utile. En ce sens le ministre est le serviteur. Au sens juridique, administrer renvoie à l'action de gérer, d'avoir en charge la gestion, la gestion d'une commune, d'un patrimoine, d'un service Public<sup>2</sup>.

1 *MABI MULUMBA*, « Projet de Constitution de la RDC. Dimension économique et autonomie financière des provinces », *Congo-Afrique*, n° 397, septembre 2005, pp.75 – 83; *MABI MULUMBA*, « Décentralisation et Problématique de la fiscalité », *Congo-Afrique*, n° 432, février 2009, pp. 126–134.

2 *M-C. ROUAULT*, *Droit administratif et institutions administratives*, 5<sup>e</sup> édition, Année 2018–2019, Bruxelles, Bruylant 2018, p. 7.

Le Droit administratif se caractérise ou devrait se caractériser par des sujétions particulières imposées à l'Administration, pour la mettre mieux à même de servir la collectivité publique, que par des prérogatives exorbitantes du droit commun. Les unes et les autres n'ont qu'une seule finalité : permettre à l'Administration de servir l'intérêt général<sup>3</sup>.

Il y a lieu de distinguer Administration et administration. L'Administration peut être définie comme un ensemble organisé de services publics destiné à réaliser concrètement et pratiquement des objectifs définis par le pouvoir politique. Il s'agit de l'Administration publique<sup>4</sup>. La définition ci-haut énoncée concerne la définition organique de l'administration dans la mesure où elle désigne « l'ensemble des services et des agents groupés sous l'autorité des ministres (...) ou plus spécifiquement, placés sous une même direction pour l'exécution d'une tâche déterminée, on parle de l'Administration de la santé, de l'éducation nationale, de l'équipement ou des affaires sociales.

Pour Jean-Louis HAROUEL, l'Administration est l'ensemble des organes, des structures, des agents et des personnes juridiques qui, sous l'autorité du gouvernement, sont appelés à assurer les tâches d'intérêt général qui incombent à l'Etat<sup>5</sup>. L'Administration publique comprend, en RDC, l'ensemble des services administratifs du Pouvoir central, des provinces et des ETD destinés à exécuter des tâches étatiques en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt général. Ces services publics sont régis par la loi organique du 03 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du Pouvoir central, des provinces et des ETD.

Dans la deuxième signification, matérielle, l'administration est la fonction de l'Etat qui consiste, sous l'autorité du gouvernement, à assurer l'exécution des lois et le fonctionnement continu des services publics<sup>6</sup>. L'administration a pour vocation la satisfaction de l'intérêt général, essentiellement par des activités de service public. Elle est une composante de l'exécutif.

#### b) Définition de l'administration en RDC

Au sens matériel ou fonctionnel, l'Administration est une activité de gestion visant la satisfaction concrète des besoins d'intérêt général. Cela est prescrit par l'article 91, alinéa 4, de la Constitution, qui dispose : « Le Gouvernement dispose de l'administration publique, des Forces armées, de la Police nationale et des services de sécurité ».<sup>7</sup>

3 M. LOMBARD, *Droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 1999, p. 4.

4 F. VUNDUAWE et PEMAKO, *Traité de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, Afrique Editions, 2007, p 19.

5 J. -L. HAROUEL, « Administration », in D. ALLAND et St. IALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF,

Lamy, Coll. Quadrige Dicos Poche, 2003, pp. 26–30, spéç. à la p.26.

6 M-C. ROUAULT, *op.cit.*, 2018, p. 8.

7 Article 91, alinéa 1<sup>er</sup> et 5, de la Constitution exprime clairement la pleine responsabilité du Gouvernement en ce qui concerne la gestion de l'Etat.

Par ailleurs, les alinéas 1<sup>er</sup> et 5 de l'article 91 de la Constitution précisent particulièrement que : « le Gouvernement définit (...) la politique de la Nation et en assume la responsabilité. Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale (...) ».

Certes, la responsabilité politique de la gestion de l'Etat incombe au Gouvernement; mais, en fait, la gestion quotidienne des affaires de l'Etat est assurée concrètement et pratiquement par l'Administration. C'est autant dire que la gestion de l'Etat au quotidien est l'affaire de l'Administration qui agit sous l'autorité du pouvoir politique.

Au sens organique et formel, l'Administration est un ensemble organisé d'hommes et de services publics en un appareil de gestion, c'est-à-dire un appareil dont le rôle est d'assurer l'action du pouvoir exécutif par des procédés de puissance publique. Cela ressort également de l'article 91, alinéa 4, qui en cite des exemples : administration publique, Forces armées, Police nationale, services de sécurité.

De son côté, l'article 91, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, de la Constitution dispose que le Premier Ministre assure l'exécution des lois et exerce le pouvoir réglementaire par voie de décrets.

Toutefois, le Président de la République, Chef de l'Etat, est le Chef suprême de l'Administration d'Etat, civile comme militaire. Il est en effet le commandant suprême des Forces armées (article 83, alinéa 1<sup>er</sup>, de la constitution). Il détient le pouvoir de nomination des hauts fonctionnaires et des cadres administratifs supérieurs de l'Etat (article 81 de la constitution). Le Président dispose en outre du pouvoir réglementaire pour fixer l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement ainsi que les modalités de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement (article 91, alinéa 6, et 94 de la Constitution).

L'article 93 établit par ailleurs les ministres comme responsables de la gestion de leurs ministères. Ils statuent par voie d'arrêtés. Chaque ministre est donc une autorité administrative. Mais lorsque le Ministre siège au sein du Conseil des Ministres, on le considère comme une autorité politique, en vertu de la théorie de dédoublement fonctionnel.

### c) Administration territoriale

Ces personnes administratives groupent tous les services organisés en vue de satisfaire l'ensemble des besoins des entités provinciales, urbaines et locales. Leur existence et leur compétence sont prévues par les textes constitutionnel et législatif.

Suivant l'article 3, alinéa 2, de la Constitution, les entités territoriales décentralisées sont : la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Cependant, la Province devient une entité régionalisée. En effet, avec la présente Constitution, la République Démocratique du Congo cesse d'être un Etat unitaire décentralisé classique pour être un Etat régional. Les principes du régionalisme constitutionnel congolais peuvent être notamment trouvés dans les dispositions des articles 2, 3, 195, 196, 201 et 205 de la constitution du 18 février 2006 telle modifiée à ces jours.

Une loi organique est prévue pour fixer l'organisation et le fonctionnement des entités territoriales décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les provinces (article 3, alinéa 4, de la Constitution).

On peut rappeler que sous la Constitution de la Transition du 4 avril 2003, la Province, la Ville, le Territoire et les Communes pour la Ville de Kinshasa sont des entités administratives décentralisées dont les principes d'organisation et le fonctionnement sont portés par le décret-loi n°081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République Démocratique du Congo, tel que modifié et complété par le décret-loi n°018/2001 du 28 septembre 2001<sup>8</sup> et par la loi n°04/008 du 19 mai 2004.

## LA DECENTRALISATION

### *I. Notion sur la décentralisation*

La décentralisation est le procédé inverse de la centralisation. Elle consiste à transférer la gestion des affaires locales à des collectivités autonomes et élues. En d'autres termes la décentralisation est un mode de gestion administrative qui réalise un transfert légal de certaines tâches aux autorités locales élues, le pouvoir central se limitant à en assurer la surveillance et le contrôle. La décentralisation traduit l'idée d'une certaine auto-administration des entités par des organes locaux<sup>9</sup>. La décentralisation désigne, dans un sens générique tout phénomène de transfert d'activité ou de pouvoir d'un niveau plus élevé (généralement étatique) à des collectivités territoriales dotées d'un certain degré d'autonomie<sup>10</sup>.

La notion de transfert des compétences de l'Etat aux entités territoriales décentralisées devrait être nuancée dans la mesure où la décentralisation ne relève pas nécessairement d'une loi qui la réalise, mais peut être inscrite directement dans la Constitution et ce, même si elle a besoin d'être complétée par des lois particulières. L'élection des autorités locales peut être remplacée, dans certains Etats, par la procédure de nomination.

La décentralisation se distingue de la déconcentration qui est une méthode de distribution du pouvoir de décision au sein d'une même personne juridique<sup>11</sup>. Dans la décentralisation, l'Etat n'est plus la seule personne publique. Au contraire il cohabite avec d'autres personnes publiques infraétatiques qui sont autant de centres de décisions et d'appareils autonomes.

8 Voir *J.O.R.D.C.*, n°11, 1<sup>er</sup> juin 2004, col. 4-5.

9 *J.-L. ESAMBO KANGASHE, Le droit constitutionnel*, Louvain-la-Neuve, Academia-L 'Harmattan, 2013, p. 66 et s; *A. MAKENGÖ NKUTU, L'essentiel de droit public. Le cas de la République démocratique du Congo*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 29.

10 *L. VANELLI*, « Formes d'Etat : Etat régional, Etat décentralisé », in *M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD* (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*. Tome 2. Distribution des pouvoirs, Paris, Dalloz, 2012, pp. 53-76, spéc. p. 64.

11 *D. BARANGER, Le Droit constitutionnel*, 6<sup>th</sup> ed., Paris, PUF, Que sais-je, 6 è éd., 2013, p. 38.

Objectivement, comme le fait noter Robert MBALLA OWONA, la création d'une collectivité locale consiste à identifier une collectivité humaine installée sur une portion du territoire bien délimitée, reconnaître qu'elle a des affaires qui lui sont propres et dès lors conférer à cette collectivité une personnalité morale, l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux<sup>12</sup>. La décentralisation peut se faire sur une base territoriale ou technique.

## *II. Décentralisation territoriale*

La décentralisation territoriale ou horizontale s'opère sur une base géographique.

Elle consiste à individualiser une collectivité humaine circonscrite sur une portion du territoire national et à lui confier la gestion des affaires locales. La décentralisation territoriale aboutit à la création de collectivités locales qui sont des personnes publiques à caractère territorial.

La RDC, quoiqu'elle se présente sous la forme juridique d'un Etat régional sous la Constitution du 18 février 2006, ne connaît pas moins la décentralisation. La décentralisation se traduit non seulement par l'existence de collectivités territoriales et l'ébauche de leurs compétences dans la Constitution mais aussi par le renvoi à une loi organisant la décentralisation.

En RDC la première loi sur la décentralisation date de 1982 (loi n°82-006 du 25 février 1982 portant organisation territoriale, politique et administrative de la République)<sup>13</sup>. La décentralisation repose sur un partage des pouvoirs entre l'Etat qui prend en charge les affaires nationales et les collectivités décentralisées auxquelles est confiée la gestion des affaires purement locales.

## **LES DEFITS ET PERSPECTIVES DANS LA STRUCTURE ET L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LA PROVINCE DU HAUT-KATANGA.**

Il y a lieu de relever les défis de la structure et l'organisation de l'administration publique dans la province du Haut-Katanga (I) et après proposer les pistes de solution en guise de perspectives d'amélioration (II).

12 R. MBALLA OWONA, « Le citoyen et le renouvellement du droit constitutionnel en Afrique », in M. ONDOA et P. E. ABANE ENGOLO (dir.), *Les transformations contemporaines du droit public en Afrique*, Paris, L'Harmattan, Cercaf, 2018, pp. 133-147, spéc. à la p. 137.

13 Un acte ayant force de loi avait régi la décentralisation en 1998 et ce, même si son application, en grande partie, n'était pas possible vu la guerre qu'avait connu la RDC. C'est le décret-loi 081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la république démocratique du Congo.

## 1. Les défis

La province du haut-Katanga présente certains déficits dans la structure et le fonctionnement des ses institutions publiques entre autres :

- Les conditions sociales encore peu rassurante;
- L'existence d'une administration publique et des services publics moins performants et moins efficace pour soutenir la province dans la réalisation de ses missions et fonctions afin de répondre aux défis de développement et satisfaire à la demande citoyenne;
- Une administration publique moins performante au mode d'organisation de fonctionnement et de gestion dysfonctionnel et non performant;
- Un service public peu satisfaisant aux attentes des citoyens;
- Une province sous administrée et caractérisée par un service public moins accessible aux usagers;
- Une difficulté accrue par l'importance des effectifs réels et non maîtrisé.
- 

## 2. Perspectives d'amélioration

De tout ce qui précède, nous allons donner quelques propositions en vue d'une amélioration des institutions publiques dans leur structure tout comme dans leur organisation :

- Une administration publique efficace, efficiente et de développement plus proche des citoyens et orienter vers les résultats;
- Reformer et moderniser l'administration publique pour en faire un véritable instrument à la disposition de la province pour assurer efficacement ses missions et fonctions en offrant des services publics de qualité, compatible aux besoins des usagers;
- Replacer les institutions publiques au cœur de l'action réformatrice et en faire un instrument efficace à la disposition de la province au service de la société et du développement durable;
- La poursuite du recensement général des agents et fonctionnaires de l'état dans la province ainsi que le recensement sectoriel des agents et fonctionnaires des entités territoriales décentralisées;
- La mise à la retraite des agents ayant atteints les conditions légales de la retraite;
- Le renforcement de capacité à travers des formations, des séminaires y compris l'école nationale de l'administration;
- La révision du cadre global de la fonction publique;
- Développer les stratégies de la réforme et modernisation des institutions publiques;
- La rationalisation du mode et des systèmes d'organisation, de fonctionnement et de gestion des missions et la structure de l'administration publique.

## **CONCLUSION**

Notre discussion a eu pour objet de dresser l'état des lieux de la structure et l'organisation de l'Administration publique dans la province du Haut-Katanga ainsi que d'analyser les perspectives d'avenir.

La RDC aspire à son émergence d'ici 2030; Pour y arriver, elle a besoin d'un Etat efficace qui réalise ses missions et fonctions efficacement; Ce qui exige de disposer d'une Administration publique efficace dont l'action est orientée vers le développement et la satisfaction des besoins des usagers des services publics; Cela étant, il est donc nécessaire et urgent de procéder à une réforme profonde et audacieuse de l'Administration publique.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### *I. Textes des lois*

1. Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 (*JORDC*, n° spécial du 5 février 2011).
2. Constitution de la RDC du 18 février 2006, *JORDC*, 47è année, N° spécial.
3. Constitution de transition. *JORDC*, 44ème année, n° spécial, 5 avril 2003.
4. Loi organique n° 16/001 du 03 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du Pouvoir central, des Provinces et des entités territoriales décentralisées (*JORDC*, 1er juin 2016).
5. Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces. *JORDC*, 44è année, N° spécial, Kinshasa, 10 octobre 2008.
6. Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant Principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces. *JORDC*, Kinshasa, 49 è année, N° spécial, Kinshasa, 31 juillet 2008.

### *II. Ouvrages*

1. *D. BARANGER, Le Droit constitutionnel*, 6è éd., Paris, PUF, Que sais-je, 6 è éd., 2013.
2. *F. VUNDUAWE te PEMAKO, Traité de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, Afrique Editions, 2007.
3. *J. -L. HAROUEL*, « Administration », in *D. ALLAND et St. IALS* (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF,
4. *J.-L. ESAMBO KANGASHE, Le droit constitutionnel*, Louvain-la-Neuve, Academia-L 'Harmattan, 2013, p. 66 et s; *A. MAKENGO NKUTU, L'essentiel de droit public. Le cas de la République démocratique du Congo*, Paris, L'Harmattan, 2014.

5. *L. VANELLI*, « Formes d'Etat : Etat régional, Etat décentralisé », in *M. TROPER* et *D. CHAGNOLLAUD* (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*. Tome 2. Distribution des pouvoirs, Paris, Dalloz, 2012.
6. *M. LOMBARD*, *Droit administratif*, 3è éd., Paris, Dalloz, 1999.
7. *M-C. ROUAULT*, *Droit administratif et institutions administratives*, 5è édition, Année 2018–2019, Bruxelles, Bruylant 2018.
8. *R. MBALLA OWONA*, « Le citoyen et le renouvellement du droit constitutionnel en Afrique », in *M. ONDOA* et *P.E. ABANE ENGOLO* (dir.), *Les transformations contemporaines du droit public en Afrique*, Paris, L'Harmattan, Cercaf, 2018.