

LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO DU 18 FÉVRIER 2006 ET LA CONSTITUTIONNALISATION DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES : IMPÉRATIF DE LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE NATIONALE, PROVINCIALE ET LOCALE

Par

Georges NSUMBU KABAMBA

Professeur de droit public à l'Université de Kinshasa, République Démocratique du Congo

RÉSUMÉ

L'Etat et l'Administration publique forment un couple indissociable, de ce fait quand il y a une grande réforme de l'Etat, il est souvent nécessaire d'adapter l'Administration publique à la réforme de l'Etat¹. C'est le principe que le Constituant congolais de 2006 a compris, car c'est dans ces conditions, après la grande réforme de l'Etat consacrée par la Constitution du 18 février 2006 que ce dernier a prévu d'adapter l'Administration Publique à cette réforme de l'Etat caractérisée par deux niveaux de compétences, au niveau du pouvoir central et des provinces.

Cette constitutionnalisation des réformes administratives rend désormais impératif la réforme de la Fonction Publique Nationale sous la responsabilité exclusive du pouvoir central et la réforme des fonctions publiques provinciales et locales sous la responsabilité exclusive des 26 provinces. Où en sommes-nous avec ces responsabilités exclusives du Pouvoir central et des Provinces en ce qui concerne ces deux réformes administratives ?

Mots-clés : *Droit constitutionnel, Droit administratif, Réformes administratives, régionalisme politique*

SUMMARY

The state and the Public Administration form an inseparable couple, so when there is a major reform of the State, it is often necessary to adapt the Public Administration to the reform of the state. This is the principle that the Congolese Constituent of 2006 understood because it is under these conditions, after the major reform of the State enshrined in the Constitution of February 18, 2006, that the latter planned to adopt the Public Administration to this reform of the State characterized by two levels of competence, this level of central power and the provinces.

¹ Lire à ce sujet : NSUMBU KABAMBA Georges, *La problématique de l'Administration régionale et locale en Afrique : Cas de la République Démocratique du Congo*, Thèse soutenue à l'Université Panthéon-Assas Paris 2, septembre 1998.

This constitutionalizing of administrative reforms now makes imperative the reform of the National Public Service under the exclusive responsibility of the central power and the reform of the provincial and local public services under the exclusive responsibilities of 26 provinces. Where are with these exclusive responsibilities of the Central Power and the Provincials about these two administrative reforms?

Keywords: *Constitutional law, Administrative law, Administrative reforms, Political regionalism*

INTRODUCTION

La République Démocratique du Congo s'est dotée d'une nouvelle Constitution du 18 février 2006² qui mettra fin à la 2^{ème} République et aux différentes transitions démocratiques conflictuelles engagées depuis le 20 avril 1990. C'est une grande réforme de l'Etat qui sera caractérisée par « *le régionalisme politique* », avec deux niveaux de partage des compétences, le niveau du pouvoir central et le niveau de la province conformément à l'alinéa 3 de l'article 2 de la Constitution.

Alors que la 2^{ème} République était subdivisée territorialement en 11 provinces suivant l'ordonnance Loi n°66/205 du 6 avril 1966, il s'agit des provinces de :

1. BANDUNDU
2. EQUATEUR
3. PROVINCE ORIENTALE
4. KATANGA
5. KASAI ORIENTAL
6. KASAI OCCIDENTAL
7. BAS-CONGO
8. NORD-KIVU
9. SUD-KIVU
10. MANIEMA
11. KINSHASA (La capitale)

La Constitution du 18 février fixera le nombre des provinces à 25 plus la Ville de Kinshasa conformément à son article 2 qui stipule que « La République Démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et des 25 provinces dotées de la personnalité juridique. Ces provinces sont : *Bas-Uele, Equateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uele, Ituri, Kasai-Oriental, Kongo-*

² Constitution de la République Démocratique du Congo telle que modifiée et complétée à ces jours par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision des certains articles de la constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, *Journal Officiel* de la République Démocratique du Congo, 52^{ème} année, Kinshasa, 5 février 2011, Numéro spécial.

Central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Kasai-Central, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud-Kivu, Sud-Ubangi, Tanganika, Tshiopo, Tshuapa, Kinshasa est la capitale du pays et le siège des institutions nationales. Elle a le statut de province. La Capitale ne peut être transférée dans un autre lieu du pays que par voie de référendum.

La répartition des compétences entre l'Etat et les provinces s'effectue conformément aux dispositions du Titre III de la présente Constitution. Les limites des provinces et celle de la ville de Kinshasa sont fixées par une Loi organique ».

De ce fait, l'entrée dans la 3^{ème} République ne se fera pas avec les 26 provinces prévues par la Constitution du 18 février 2006, mais elle ne se fera qu'avec les 11 provinces de la subdivision territoriale de la 2^{ème} République. C'est ici que le constituant de 2006 n'a pas prévu un chronogramme de l'établissement progressif des nouvelles provinces pour atteindre le nombre de 26 Provinces. L'essentiel de cette grande réforme de l'Etat de 2006 caractérisée par le régionalisme politique est contenu dans l'article 201 de la Constitution qui stipule que : « La répartition de compétences entre le pouvoir central et les provinces est fixée par la présente Constitution. Les matières sont, soit de la compétence concurrente exclusive du pouvoir central, soit de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces, soit de la compétence exclusive des provinces ».³

C'est ici qu'apparaît la grande différence entre la réforme de la 2^{ème} République et celle de la 3^{ème} République et qui nécessite impérativement l'adaptation de l'Administration publique à la réforme de l'Etat. Car dans la 2^{ème} République, on avait un Etat unitaire fortement centralisé, avec un seul niveau d'impulsion au centre, le pouvoir central. C'est dans ce sens que le constituant de 2006 a bien compris la nécessité de l'adaptation de l'Administration publique à la réforme de l'Etat consacrée par la Constitution du 18 février 2006.

Comme on l'a vu, l'Etat et l'Administration publique forment un couple indissociable, au cas où l'Etat subit une réforme importante comme celle-ci, il est plus que nécessaire que l'Administration publique soit aussi adaptée à la réforme de l'Etat.

Le constituant de 2006 confirme ce principe au niveau des compétences exclusives de l'Etat et de la Province. C'est ainsi que dans la répartition des compétences exclusives du pouvoir central, l'article 202 de la Constitution stipule que : « sans préjudice des autres dispositions de la présente

³ Institut pour la Démocratie, la gouvernance, la Paix et le Développement en Afrique (IDGPA), *Constitution de la République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Editions Ita-YALA Prinlé, 2015, p.85.

Constitution, les matières suivantes sont de la compétence exclusive du pouvoir central :

1. Les affaires étrangères comprenant les relations diplomatiques ainsi que les traités et accords internationaux ;
2. La réglementation du commerce extérieur ;
3. La nationalité, le statut et la police des étrangers ;
4. L'extradition, l'immigration, l'émigration et la délivrance des visas ;
5. La sûreté extérieure ;
6. La défense nationale ;
7. La police nationale ;
8. La fonction publique nationale⁴.

Nous nous limiterons à cette compétence exclusive concernant la réforme de la Fonction Publique nationale par le pouvoir central. Une réforme devenue impérative. Il restera au pouvoir central de prendre ses responsabilités, car le constituant n'a pas déterminé les délais pour s'y conformer.

En ce qui concerne les compétences exclusives des provinces, l'article 204 de la Constitution stipule que : « sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, les matières suivantes :

1. Le plan d'aménagement de la province ;
2. La coopération interprovinciale ;
3. La fonction publique provinciale et locale ;
4. L'application des normes régissant l'état-civil ;
5. Les finances publiques provinciales ; etc.

Nous nous limiterons à ces cinq compétences exclusives des provinces car la liste est longue, et c'est la compétence exclusive concernant « la fonction publique provinciale et locale » au point 3 qui nous préoccupe dans le cadre de l'adaptation de l'Administration publique à la réforme de l'Etat. Une réforme qui est aussi désormais impérative et sous la responsabilité des provinces.

Comme on peut le constater, le constituant de 2006 a laissé la liberté au pouvoir centrale et aux provinces pour prendre leurs responsabilités aux fins d'engager ces deux importantes réformes administratives et impératives.

Les deux questions qui se posent dans ce travail et qui conduiront nos réflexions, sont les suivantes :

- Est-ce que c'est la 1^{ère} fois que l'on assiste à la constitutionnalisation des réformes administratives en République Démocratique du Congo ? Cette question va nous conduire à analyser l'évolution constitutionnelle du pays pour mieux comprendre à quel moment les responsables politiques

⁴ Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, *op. cit.*, p. 86 et s.

congolais ont compris l'importance de l'administration publique dans un Etat moderne. Cette analyse partira de la 1^{ère} République à la 3^{ème} République, avec leurs différentes constitutions.

- La 2^{ème} question concernera la Constitutionnalisation des réformes administratives prévues par le constituant originaire de 2006, et qui a rendu ces réformes administratives « impératives ». De ce fait, où en sommes-nous aujourd'hui avec ces réformes administratives ? et cela depuis la promulgation de la Constitution du 18 février 2006 alors que ces réformes administratives sont devenues impératives.

Cette deuxième question va nous permettre de revenir sur les difficultés qu'aurait rencontré le pouvoir central et les provinces pour accomplir leurs responsabilités en ce qui concerne la mise en place des réformes administratives importantes et impératives afin d'adapter l'administration publique à la nouvelle réforme de l'Etat consacrée par la Constitution du 18 février 2006 alors que ces réformes administratives sont devenues impératives.

Au vu de ce qui précède, ce travail sera subdivisé en deux parties :

- La première partie concernera l'évolution constitutionnelle de la République Démocratique du Congo (I), et cela à partir de la 1^{ère} République (1) avec ses deux constitutions : mais à l'indépendance, il y a eu un passage de l'Etat colonial du Congo (1.1) un Etat unitaire fortement centralisé, à un Etat unitaire fortement décentralisé, consacré par la loi fondamentale du 19 mai 1960, (1.2.), la Constitution provisoire de la R.D. Congo. Ensuite ce sera la Constitution du 1^{er} Aout 1964, dite de Luluabourg, qui sera la dernière Constitution de la 1^{ère} République (1.3).

La deuxième République (2) avec la Constitution du 24 juin 1967 (2.1), une réforme de l'Etat qui mettra fin à un Etat unitaire fortement décentralisé, proche d'un Etat fédéral, pour revenir à un Etat unitaire fortement centralisé. Des telles réformes de l'Etat nécessitent impérativement l'adaptation de l'Administration publique à la réforme de l'Etat. Cette constitution du 24 juin 1967⁵ a connu 17 modifications et nous retiendrons les deux plus importantes la loi constitutionnelle n°70-001 du 23 décembre 1970 (2.2) consacrant l'institutionnalisation du Mouvement Populaire de la Révolution (MPR) et qui deviendra un Parti unique ; ainsi que la loi n°-74-020 du 15 aout 1974 (2.3) instituant le mobutisme comme doctrine du MPR et consacrant la plénitude de l'exercice du pouvoir par le Président du Mouvement Populaire de la

⁵ La Constitution du 24 juin 1967, Moniteur Congolais n° 14 du 15 juillet 1967, pp. 549 et s. Maintenant sous l'empire de la Constitution du 24 juin 1967, il y a une réforme radicale de l'Etat en opposition avec les réformes de l'Etat consacrées par la Loi fondamentale du 19 mai 1960 et de la Constitution du 1^{er} août 1964 pour mettre en place un Etat unitaire fortement centralisé.

Révolution (une copie des institutions de la Chine), un régime dictatorial au sens propre du mot. Le pays vivra près de 32 ans sous ce régime dictatorial.

Et enfin, la 3^{ème} République (3) une réforme de l'Etat consacrée par la Constitution du 18 février 2006, et la constitutionnalisation des réformes administratives, s'agissant de la Fonction publique nationale (3.1) dont la compétence exclusive incombe au pouvoir central, et les Fonctions publiques provinciales et locales (3.2), dont la compétence exclusive incombe aux provinces. Il s'agit de l'adaptation de l'administration publique à la réforme de l'Etat. C'est une première dans l'évolution constitutionnelle de la République Démocratique du Congo.

La deuxième partie portera sur la problématique de la mise en place de ces réformes administratives (II) prévues par la Constitution du 18 février 2006, qu'il s'agisse d'une part, du pouvoir central en ce qui concerne la Fonction Publique Nationale (1) et d'autre part, des provinces en ce qui concerne les réformes des Fonctions Publiques provinciales et locales (2).

I. PREMIÈRE PARTIE : EVOLUTION CONSTITUTIONNELLE DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (RDC)

1. La Première République (30 juin 1960-24 novembre 1965)

On est passé de la colonie du Congo-Belge à la République Démocratique du Congo au 30 juin 1960, une réforme provisoire de l'Etat qui marque la fin d'un Etat colonial du Congo-Belge, un Etat unitaire fortement centralisé (1.1) pour mettre en place un Etat unitaire fortement décentralisé, consacré par la loi fondamentale du 19 mai 1960 (1.2), la Constitution provisoire octroyée par l'ancienne puissance coloniale.

Pour mieux comprendre la première réforme de l'Etat de la République Démocratique du Congo au 30 juin 1960, il faudra revoir les structures de l'Etat colonial du Congo-Belge et la problématique des nouvelles institutions politiques de la République Démocratique du Congo, y compris les nouvelles institutions administratives.

1.1. Les structures de l'Etat colonial du Congo-Belge consacrées par l'arrêté du Régent du 1^{er} juillet 1947 et ses différentes modifications⁶

L'arrêté du Régent du 1^{er} juillet 1947 est à l'origine de l'organisation administrative du Congo-Belge. Une organisation qui sera en place jusqu'à la veille de l'indépendance. Le territoire de la colonie du Congo-Belge était subdivisé en districts, territoires et circonscriptions indigènes (chefferies et

⁶ PAULUS Jean-Pierre, Droit public du Congo-Belge : études coloniales, les structures de l'Etat colonial, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 1959. (L'arrêté du Régent du 1^{er} juillet 1947 est à l'origine de l'organisation administrative qui sera en place jusqu'à la veille de l'indépendance.

secteurs). Quant à l'organisation administrative du Congo-Belge il y avait deux niveaux : le gouvernement central, en métropole (le Roi, le ministre des colonies, et le parlement Belge), et le niveau du gouvernement général en Afrique. Le gouvernement général était dirigé par le gouverneur général, et composé des huit directions générales, au secrétariat général, et un secrétariat général de l'Administration de la sureté ainsi qu'un service du plan décennal. D'autre part, il y avait un gouvernement provincial dont les structures administratives correspondaient à celles du gouvernement général, il s'agit des directions provinciales qui étaient des services extérieurs du gouvernement général. Tous les deux niveaux du gouvernement provincial étaient sous la responsabilité du Ministre des colonies pour être exécutées par le gouvernement général en Afrique.

Le Ministre des colonies avait délégué certains pouvoirs au gouverneur général en Afrique. Toutes les caractéristiques d'une forte centralisation des pouvoirs au niveau central sont réunies (au niveau de la métropole). Mais comme l'ancienne puissance coloniale n'était pas venue occuper le Congo-Belge pour y bâtir un futur Etat moderne, les colons sont venus pour occuper, dominer les populations indigènes afin d'exploiter des matières premières pour leurs industries et c'est tout. Pour accomplir ces missions de l'Etat colonial, l'ancienne puissance coloniale s'est appuyée sur la politique de formation discriminatoire des cadres universitaires belges pour l'Administration d'Afrique. C'est ainsi que l'Etat colonial du Congo-Belge s'est doté d'une haute fonction publique centrale, provinciale et locale très efficace et capable d'accomplir les politiques publiques coloniales.

Le Congo-Belge s'est doté du droit de la Fonction publique colonial discriminatoire, caractérisé par deux statuts distincts, un statut de la fonction publique colonial réservé exclusivement aux agents et fonctionnaires belges d'Afrique et un deuxième statut réservé exclusivement aux agents d'exécution indigènes du Congo-Belge, et qui étaient exclus pour accéder aux grades de collaboration et de commandement. Un système de fonction publique de carrière, caractérisé par la garantie de la carrière, la qualité de la capacité des agents et fonctionnaires de l'Etat colonial du Congo-belge, avec un recrutement par les concours.

Avec le mouvement de réclamation de la décolonisation de l'Afrique dans les années 1950, soutenus par les Etats-Unis et l'ex URSS, l'ancienne puissance coloniale du Congo-Belge s'est résolue à unifier les deux statuts de la Fonction Publique coloniale par l'arrêté royal portant statut des agents de l'Administration d'Afrique du 13 janvier 1959⁷ désormais les belges et les indigènes du Congo-Belge sont régis par un même statut.

⁷ Arrêté royal du 13 janvier 1959 portant statut des agents de l'Administration d'Afrique, Bruxelles, Ministère des colonies, Extrait du *Bulletin Officiel du Congo-Belge*, n°3 du 1^{er} février 1959.

Un statut unique mis en place à la veille de l'indépendance et qui sera défavorable aux indigènes du Congo-Belge qui ne pouvaient jamais accéder aux grades de collaboration et de commande par manque des titres scolaires, universitaires. Le Congo-Belge ne comptait que moins de 10 cadres universitaires à la veille de l'indépendance. Voilà une structure territoriale et administrative du Congo-Belge, caractérisée par une forte centralisation de pouvoir au niveau du Gouvernement central dans la métropole (le Roi et le Ministre des colonies) ; ainsi que d'une déconcentration administrative entre le gouvernement général (à Léopoldville) et les provinces. C'est cette structure territoriale et administrative du Congo-Belge qui restera en place jusqu'à la veille de l'indépendance (30.06.1960).

Quelle réforme de l'Etat pour la future République Démocratique du Congo ? Et qu'en sera-t-il pour l'héritage du droit de la fonction publique du Congo-Belge ?

1.2. La Loi fondamentale du 19 mai 1960 et la première réforme provisoire de l'Etat de la République Démocratique du Congo : une réforme de l'Etat qui consacre un Etat unitaire fortement décentralisé (Proche d'un Etat fédéral)

Les pères de l'indépendance congolaise se sont battus principalement pour la fin de la colonisation et de ce système humiliant et discriminatoire, mais par contre, ils n'ont pas pris la mesure de ce qu'un Etat moderne a besoin d'institutions politiques adaptées et d'une administration publique efficace et dynamique. Car, à la table ronde belgo-congolaise de Bruxelles de 1960, tous les partis politiques ont exigé au préalable la fixation de la date de l'indépendance, avant toutes les autres discussions sur l'avenir politique, économique et administratif du futur Etat⁸.

L'unanimité s'est faite autour de la question de fixation de la date de l'indépendance au 30 juin 1960. Tous les partis politiques étaient d'accord pour cette date de l'indépendance, mais ce sera autour des institutions politiques à mettre en place que des désaccords ont apparus, les uns soutenaient les institutions politiques de type fédéral, d'autres un Etat unitaire décentralisé, il y en a qui soutenaient un Etat unitaire centralisé comme ce fut le cas pour l'Etat colonial du Congo-Belge. Pas de compromis possible entre les partis politiques congolais.

C'est dans ces conditions assez difficiles pour le choix des nouvelles institutions politiques qui puissent satisfaire tous les partis politiques que l'ancienne puissance coloniale a choisi une solution médiane pouvant satisfaire toutes les tendances manifestées (un Etat fédéral, un Etat unitaire décentralisé, un Etat unitaire centralisé). Voilà comment les belges vont préparer une Constitution provisoire pour permettre au Congo-Belge d'accéder à son

⁸ Lire à ce propos DUMONT G.H., *La Table Ronde Belgo-Congolais*, Bruxelles, éd. Universitaires, 1961.

indépendance. Et laisser ainsi aux congolais la possibilité de préparer une Constitution définitive après l'indépendance.

L'ancienne puissance coloniale s'est limitée à trouver une réponse politique concernant les futures institutions politiques, tout en laissant les questions concernant les institutions administratives à la charge des futurs responsables politiques de la République Démocratique du Congo y compris les questions relatives aux structures territoriales. Voilà pourquoi le gros problème se situait dans l'héritage du droit de la Fonction publique du Congo-Belge, car toute la haute fonction publique centrale, provinciale et locales était tenue exclusivement par les cadres belges de l'Administration d'Afrique.

La réforme provisoire de l'Etat consacrée par la loi fondamentale du 19 mai 1960, déterminera deux niveaux de répartition des compétences, le niveau du pouvoir central et celui des provinces. L'article 7 de la Loi fondamentale stipule que : « l'Etat est constitué de six provinces dotées chacune de personnalité civile ». Et l'article 8 détermine les institutions politiques de ces deux niveaux, confirmant l'adaptation du principe d'autonomie⁹.

On est passé d'un Etat colonial du Congo-Belge, unitaire et fortement centralisé, à un Etat unitaire fortement décentralisé (proche d'un Etat fédéral). Une telle réforme radicale de l'Etat nécessitait l'adaptation de l'Administration publique à la réforme de l'Etat. L'ancienne puissance coloniale ne l'a pas fait, et a préféré laisser cette responsabilité aux congolais quand ils vont préparer leur Constitution définitive. C'est dans ces conditions que le statut unique de 13 janvier 1959 du Congo-Belge est resté en vigueur après l'indépendance de la République Démocratique du Congo, en vertu des dispositions de l'article 2 de la Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo et qui stipule que : « les lois, décrets et ordonnances législatives, leurs mesures d'exécution ainsi que toutes les dispositions réglementaires existant au 30 juin 1960, restent en vigueur tant qu'ils n'auraient pas été expressément abrogés ». En outre, en vertu de l'article 250 de cette loi fondamentale, les fonctionnaires et agents belges en service au Congo au 30 juin 1960 étaient tout simplement mis à la disposition du Gouvernement congolais. Car les dispositions du nouveau statut de la fonction publique congolaise ne les concernaient pas, en tant qu'expatriés. Et cela en attendant que leur sort soit fixé par un statut spécial, qui sera fixé par une convention d'amitié et d'assistance à intervenir entre le Congo et la Belgique, l'ancienne puissance coloniale.

L'héritage catastrophique des institutions politiques octroyées par l'ancienne puissance coloniale et leur échec ont plongé très rapidement la République Démocratique du Congo dans une crise politique sans précédent

⁹ La loi fondamentale du 19 mai 1960 portant sur les structures du Congo consacre une réforme de l'Etat unitaire fortement décentralisé, avec les anciennes structures territoriales du Congo-Belge. Comment adapter cette réforme de l'Etat à l'Administration publique ?

quelques semaines après l'indépendance. Quelques évènements importants seront à la base de cette crise politique :

- Le 4 juillet 1960, commencement de la mutinerie dans la nouvelle armée nationale congolaise (A.N.C), car les militaires congolais voulaient bénéficier des promotions exceptionnelles à l'instar des civils dans les Administrations publiques qui ont bénéficié de ces promotions. Le refus catégorique du général JANSSENS, ancien Commandant en chef de la force publique du Congo-Belge, et qui gardait encore ses fonctions, les mutineries ont commencé dans les garnisons de Léopoldville (Kinshasa) pour s'étendre à travers tout le pays. Les mutineries qui vont précipiter le départ massif de tous les anciens agents et fonctionnaires belges de l'Administration d'Afrique et qui étaient mis à la disposition du gouvernement congolais en attendant la négociation de leur statut. Ce qui fait que l'on a enterré définitivement la haute fonction publique centrale, provinciale et locale avec ce départ précipité des cadres belges.
- Le 11 juillet 1960 : Moïse TSHOMBE, Président provincial du Katanga proclame l'indépendance du Katanga¹⁰, la ville province minière, probablement poussé par l'ancienne puissance coloniale qui était apposée à Lumumba. Une façon de couper plus de la moitié du budget de l'Etat qui provenait de l'union minière du KATANGA (un statut dans un Etat).
- En août 1960, Monsieur KALONJI Albert, qui avait déjà créé une province de fait du Sud-Kasaï en juillet 1960, est finalement entré dans la sécession en proclamant l'Etat autonome du Sud-Kasaï en août 1960¹¹. Il s'agit encore d'une province minière. La société Forminière qui exploitait le diamant industriel semble être complice dans ces décisions qui pouvaient nuire au pouvoir central et le gouvernement de Lumumba.
- L'évènement le plus important concerne l'échec du parlementarisme classique, 3 mois après l'indépendance, une crise au sommet de l'Etat entre le Président de la République et son Premier Ministre. Car, le Président Kasa-Vubu a révoqué le Premier Ministre Lumumba le 5 septembre 1960, et réciproquement le Premier Ministre Lumumba révoque à son tour le Président de la République par non-respect de la loi fondamentale. C'est la confusion totale au niveau de l'exécutif national et qui a dégénéré en une crise constitutionnelle. Il a fallu attendre le 14 septembre 1960 pour que l'armée s'y mêle à travers le Colonel Joseph-Désiré MOBUTU qui annonce la neutralisation de deux protagonistes de cette crise politique, pour annoncer la création du Collège des Commissaires généraux (qui n'est pas prévu dans la loi fondamentale) La République Démocratique du Congo plongera dans une crise permanente de l'Etat.
- En ce qui concerne l'Administration publique, il n'y a pas eu de réforme administrative pour adapter l'Administration publique à la nouvelle

¹⁰ DUMONT G.H., *op. cit.*, p.200.

¹¹ Congo 1961, Bruxelles, Sécession du Sud Kasaï, *op. cit.*, p.478.

réforme de l'Etat. L'Administration publique a continué à fonctionner comme dans le temps du Congo-Belge, une Administration centrale et les Administrations publiques déconcentrées au niveau provincial. Une situation politique et administrative qui va perdurer jusqu'en 1964. C'est à partir de 1964 que le pays va tenter de mettre fin à la crise politique en préparant la Constitution du 1^{er} août 1964, dite de Luluabourg. La première Constitution que les congolais vont préparer eux-mêmes.

1.3. La Constitution du 1^{er} août 1964¹² : première réforme de l'Etat faite par des congolais et la confirmation d'un Etat unitaire fortement décentralisé avec un régime semi-présidentiel

La question fondamentale qui se pose en cette période pour les dirigeants politiques congolais est celle de savoir comment sortir le pays de la crise politique permanente depuis l'accession de la République Démocratique du Congo. Pour répondre à cette question, les congolais se sont engagés ensemble à préparer une Constitution pouvant permettre de mettre fin à la crise pour mieux commencer la reconstruction de ce pays.

Quand on regarde de plus près, les constituants de 1964 se sont préoccupés beaucoup plus à trouver une solution à la crise politique qu'a connu le pays au sommet de l'Etat, au niveau de l'exécutif national, s'agissant de la révocation du Premier Ministre LUMUMBA par le Président KASA-VUBU en septembre 1960, et ensuite le Premier Ministre LUMUMBA qui révoque à son tour le Président de la République se basant sur sa majorité parlementaire. Une solution qui a conduit au changement du régime politique, en abandonnant le parlementarisme classique, pour opter pour un régime semi-présidentiel. C'est ainsi que les dispositions de l'article 54 de la Constitution du 1^{er} août 1964, fait du Président de la République le chef de l'exécutif. C'est à lui que la Constitution confère le droit de déterminer et conduire la politique de l'Etat tout en fixant le cadre de l'action du gouvernement, en veillant à son application et en informant le parlement de son évolution¹³.

L'article 90 alinéa 2 de la Constitution du 1^{er} août 1964 reconnaît au Président de la République l'initiative législative au même titre que chacun des membres du Parlement. Cette réforme de l'Etat de 1964 consacrée par la Constitution du 1^{er} août 1964 a néanmoins maintenu un Etat unitaire fortement décentralisé comme ce fut le cas avec la Loi fondamentale du 19 mai 1960.

En ce qui concerne la réforme de l'Administration publique qui n'a pas été envisagée dans la Loi fondamentale du 19 mai 1960 par les constituants belges, la Constitution du 1^{er} août 1964 a accordé cette responsabilité de la réforme administrative au pouvoir central, afin de consolider l'unité du pays retrouvée et qui nécessitait, d'urgence, cette réforme administrative, pour régulariser les

¹² Constitution du 1^{er} août 1964 (dite de Luluabourg), Président RDC. www.droitcongolais.info (PDF, 24 pages).

¹³ Lire à ce sujet Congo 1964, Bruxelles, CRISP.

situations administratives des agents et fonctionnaires de l'Etat, y compris des agents contractuels recrutés après l'indépendance, au niveau central et dans les provinces pour avoir un Statut de la Fonction Publique.

En vertu des dispositions de l'article 156 de la Constitution du 1^{er} août 1964, le décret-loi du 20 mars 1965 portant Statut des agents de carrière des services publics de l'Etat et de ceux des provinces tente d'adapter, pour la première fois, l'administration publique à la réforme de l'Etat de 1964. Mais ce décret-loi du 20 mars 1965 ne s'est pas écarté de l'esprit du Statut unique du 13 janvier 1959 du Congo-Belge, un droit de la Fonction Publique hérité à l'indépendance de la R.D Congo. Voilà une réforme de l'Etat consacrée par la Constitution du 1^{er} août 1964, et qui a été accompagnée par une réforme de l'administration publique dans un but tout autre, favoriser le retour à l'unité nationale, et le rétablissement de l'autorité de l'Etat sur toute l'étendue du pays.

Tout était fait pour mettre fin à la crise permanente de l'Etat que connaît le pays depuis son accession à l'indépendance. Mais, le repris était de courte durée. Car après l'organisation des nouvelles élections générales entre le mois de mars à avril 1965, la publication des résultats aux élections législatives, donne à la Convention Nationale Congolaise (CONACO) 122 élus sur les 167 députés, assurant ainsi au Premier ministre sortant Moïse TSHOMBE une majorité absolue au Parlement¹⁴.

Le 13 octobre 1965 à 10h, le Président de la République prononce un discours devant les deux chambres réunies au Palais de la Nation, c'est dans ce discours que le Président de la République a annoncé la destitution du Premier Ministre, et par la même occasion, le Président de la République a nommé Evariste KIMBA, qui ne faisait pas partie de la majorité parlementaire, comme le nouveau formateur du gouvernement.

Le 14 novembre 1965, le Parlement se réunit en congrès national au Palais de la Nation pour approuver les actes de nomination du gouvernement KIMBA. Et à l'issue du vote sur les 262 membres, 121 ont voté contre et 7 se sont abstenus. En conséquence, le gouvernement est réputé démissionnaire. C'est une crise qui se profile à l'horizon pour non-respect de la Constitution par le Président de la République sortant Joseph Kasa-Vubu. Car ce dernier va encore désigner pour la deuxième fois Evariste KIMBA le 15 novembre 1965 en qualité de formateur du gouvernement, en évitant de nommer un formateur du gouvernement au sein de la majorité parlementaire¹⁵.

Les militaires qui ont compris que les politiciens vont encore plonger le pays dans la nouvelle crise politique, vont se saisir de l'occasion pour préparer un coup d'Etat. Le général MOBUTU qui avait réuni à Kinshasa tout le haut commandement militaire à la même période, a saisi cette occasion de la

¹⁴ Congo 1965, Bruxelles, CRISP, *op. cit.*, pp. 341 et 342.

¹⁵ Congo 1966, Bruxelles, CRISP, La proclamation du Haut-Commandement de l'Armée Nationale (A.N.C.), pp. 410-414.

confusion politique au niveau national, pour faire le coup d'Etat militaire le 24 novembre 1965. La proclamation du Haut Commandement de l'ANC sera lue le 25 novembre 1965¹⁶ :

1. Le Président Joseph Kasa-Vubu est destitué de ses fonctions de Président de la République ;
2. Monsieur Evariste KIMBA, député national est déchargé de ses fonctions de formateur du gouvernement ;
3. Le Lieutenant-général Joseph-Désiré MOBUTU assumera les prérogatives constitutionnelles du chef de l'Etat ;
4. Les institutions démocratiques de la République telles qu'elles sont prévues par la Constitution du 1^{er} août 1964, continueront à fonctionner et à siéger en exerçant leurs prérogatives.

Parallèlement à cette proclamation du Haut commandement militaire de l'Armée Nationale congolaise, le Lieutenant-Général Joseph-Désiré MOBUTU assumant les prérogatives de Président de la République va prendre les décisions suivantes :

1. Le Colonel Léonard MULUMBA assumera les fonctions de Premier Ministre ;
2. Le Colonel MULAMBA est chargé de former un gouvernement d'union nationale dont fera partie au moins un membre de chacune de 21 provinces de la République Démocratique du Congo et de la Ville de Léopoldville (Kinshasa) ;
3. Pendant la durée durant laquelle le Lieutenant-Général MOBUTU exercera les prérogatives du président de la République le Général major Louis BOBOZO remplira les fonctions de commandant en chef de l'Armée Nationale congolaise.

Le régime militaire en place depuis le coup d'Etat du 24 novembre 1965 va prendre du temps pour (2 ans) pour préparer la nouvelle Constitution, qui verra le jour le 24 juin 1967. Une réforme de l'Etat radicale, qui nous introduira dans la 2^{ème} République, car elle va mettre en place un Etat unitaire centralisé, disons un retour aux structures de l'Etat colonial du Congo-Belge.

2. 2^{ème} République consacrée par la Constitution du 24 juin 1967¹⁷ : Une réforme de radicale de l'Etat en mettant en place un « Etat unitaire fortement centralisé »

Contrairement aux deux premières réformes de l'Etat engagées dans la 1^{ère} République et qui étaient caractérisées par la réforme de l'Etat unitaire fortement décentralisé, proche du modèle de l'Etat fédéral, la réforme de l'Etat consacrée par la Constitution du 24 juin 1967 (2.1) s'éloigne radicalement de ce type d'Etat, pour mettre en place un Etat unitaire fortement centralisé. Il s'agit

¹⁶ Congo 1965, Bruxelles, CRISP, pp.224-227.

¹⁷ La Constitution du 24 juin 1967, R.D.C., *Moniteur Congolais* n° 14 du 15 juillet 1967, pp.549 et s.

d'un régime politique présidentieliste. Cette Constitution du 24 juin 1967 apporte des changements suivants :

- a. En ce qui concerne les pouvoirs du président de la République inauguré par la Constitution du 1^{er} août 1964 a été maintenu. Celle-ci a prévu que le Chef de l'Etat est à la fois Président de la République et Chef du Gouvernement.
- b. La limite du nombre des partis par le constituant : le constituant de 1967 avait conçu un régime présidentiel qui pouvait fonctionner avec tout au plus deux partis politiques (comme aux Etats-Unis d'Amérique). En effet, l'article 4 alinéa 2 de la Constitution du 24 juin 1967 disposait : « qu'il ne pouvait être créé plus de deux partis politiques dans la République ».

La Constitution du 24 juin 1967 connaîtra 17 modifications, et nous en avons retenu les deux modifications les plus importantes, et qui peuvent être, en principe, considérées comme des Constitutions. Parce qu'elles vont modifier fondamentalement la Constitution du 24 juin 1967. Il s'agit de la loi constitutionnelle n°70-001 du 23 décembre 1970 (2.2), ainsi que la loi constitutionnelle n°74-020 du 15 août 1974 (2.3). Il y aura pratiquement trois grandes réformes de l'Etat :

- La Constitution du 24 juin 1967 : un Etat unitaire fortement centralisé (une démocratie limitée à deux partis politiques, pour éliminer l'influence des partis politiques). En pratique, il n'y a eu qu'un parti politique ou un parti unique de faite, le Mouvement Populaire de la Révolution, crée par le régime militaire) ;
- La loi constitutionnelle n°70-001 du 23 décembre 1970 : mise en place d'un régime politique à Parti Unique-modèle de type communiste, tous les pouvoirs sont concentrés dans les mains du Président Fondation du Mouvement Populaire de la Révolution ;
- La loi constitutionnelle n°74-020 du 15 août 1974 : mise en place d'un régime dictatorial de type Communiste chinois. Le Mouvement Populaire de la Révolution devient l'unique « Institution politique du pays ». Un régime dictatorial qui restera en place pendant près de 32 ans.

Avec toutes ces trois réformes de l'Etat et totalement différentes, les Constitutions n'ont pas prévu l'adaptation de l'Administration publique. C'est la réforme administrative de mars 1965 qui est restée en place jusqu'en 1973.

En effet, c'est par une décision prise le 30 août 1972 par le Bureau Politique de Mouvement Populaire de la Révolution de procéder à une réforme systématique de l'Administration Publique, que le chantier de la réforme de l'Administration a été mis en place pour aboutir à la réforme administrative du 4 juillet 1973¹⁸. Le constat fait est le suivant : « le décret-loi du 20 mars 1965 définissant jusqu'à aujourd'hui le Statut du personnel administratif, n'est pas seulement dépassé par l'évolution constitutionnelle du pays, mais c'est aussi

¹⁸ Ordonnance-loi n°73/023 du 4 juillet 1973 portant Statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, *Journal Officiel* n° 18 du 15-9-1973, p.1491.

vis-à-vis des impératifs de la révolution zaïroise qui veut que notre administration soit un instrument d'exécution du programme du part ».

C'est ainsi que la réforme administrative du 4 juillet 1973 sera considérée comme la plus grande administrative qui tiendra compte de l'évolution constitutionnelle du pays. Mais, elle interviendra au moment où le pays pouvait disposer des cadres universitaires en nombre très suffisant, pour la réhabilitation de la haute Fonction Publique et la renaissance même du droit de la Fonction publique, qui était pratiquement inapplicable depuis l'accession du pays à l'indépendance. Une réforme au centre de tous les espoirs pour doter l'Etat d'une Administration publique efficace et dynamique. Une réforme administrative volontaire et qui a mis fin au droit de la Fonction publique hérité à l'indépendance, s'agissant du Statut unique du 13 janvier 1959 du Congo-Belge.

Quand on considère les textes de ce Statut de la Fonction publique du 4 juillet 1973, nous pouvons attester que tout été parfait pour revenir avec rigueur au système de Fonction publique de carrière, basé sur la méritocratie, afin de sortir des recrutements anarchiques, par l'organisation des concours des recrutements et des promotions.

Dans le Titre II concernant le recrutement, le Statut est clair : « l'obligation du concours est absolue pour tout recrutement, ce n'est qu'au cas exceptionnel où le nombre des candidats serait inférieur à celui des emplois mis en compétition que l'engagement pourrait se faire sur titre »¹⁹. Parmi d'autres objectifs majeurs de cette réforme il y avait entre autres :

- La décentralisation de la gestion du personnel au profit des départements ministériels ;
- L'abandon de la multiplicité des cadres statutaires, hérité du Statut unique du 13 janvier 1959, pour un seul type de carrière ;
- En plus du critère du militantisme toujours présent, instaurer un concours pour le recrutement et l'accession à tout grade supérieur.

C'est dans la mise en place de cette réforme administrative considérée comme la plus importante que la déception sera totale par son échec. L'Etat va se révéler comme le plus mauvais employeur ne respectant pas les textes statutaires. Les recrutements anarchiques ont continué comme avant et d'une manière exagérée par le fait de la décentralisation de la gestion du personnel au profit des départements ministériels. De 1973 à 1980, il n'y a jamais eu d'organisation des concours. On va assister à un gonflement excessif des effectifs pléthoriques et inefficaces. Une catastrophe dont les conséquences nous poursuivent jusqu'à ce jour.

¹⁹ Ordonnance-loi n°73/023 du 4 juillet 1973 portant Statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, *op.cit.*, p. 1492.

Le Président de la République ayant confirmé l'échec de cette réforme administrative dans son discours du 1^{er} juillet 1977, a réagi très vite en mettant fin à la décentralisation de gestion du personnel de l'Etat par la suppression de la Commission Permanente de l'Administration Publique (COPAP) et la réinstauration du Ministère de la Fonction publique le 28 août 1980²⁰, doté de tous les pouvoirs de gestion et de contrôle du Personnel de l'Administration Publique. Pour mettre fin aux recrutements anarchiques.

Le 17 juillet 1981, le Chef de l'Etat promulguera la loi portant Statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat²¹. Ce sera ce Statut qui restera en vigueur jusqu'en 2006. Une réforme administrative faite en urgence pour arrêter les recrutements anarchiques et tenter de contrôler les effectifs pléthoriques dont personne ne pouvait connaître le nombre.

C'est pour dire que depuis la 1^{ère} République et l'évolution constitutionnelle de la République Démocratique du Congo jusqu'à la 2^{ème} République, les constituants n'ont pas prévu expressément la constitutionnalisation des réformes administratives. La grande différence sera remarquée par rapport aux Constitutions de 2006, car ça sera pour la première fois que les réformes administratives seront constitutionnalisées dans la 3^{ème} République.

3. La 3^{ème} République : une réforme de l'Etat consacrée par la Constitution du 18 février 2006 et la constitutionnalisation des réformes administratives

La Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 marquera la fin de la 2^{ème} République qui était un Etat unitaire fortement centralisé, et consacre ainsi l'avènement de la 3^{ème} République. Cette dernière Constitution a réalisé une réforme radicale de l'Etat caractérisée par « le régionalisme politique ». Le pouvoir de l'Etat s'exerce à trois niveaux : l'Etat (le pouvoir central), le niveau des provinces et des Entités Territoriales Décentralisées (ETD). Mais, les compétences sont déterminées par la Constitution pour les deux premiers niveaux (l'Etat et les provinces), dans le respect du principe de subsidiarité.

Une telle grande réforme de l'Etat de 2006, totalement différentes de la dernière réforme de l'Etat de la 2^{ème} République, impliquait nécessairement une adaptation de l'Administration publique à la nouvelle forme de l'Etat. Pour la première fois, depuis l'accession du pays à l'indépendance le 30 juin 1960, le constituant originaire a compris ce principe important, car l'Etat et l'Administration publique forment un couple indissociable, et l'importance de l'Administration publique dans un Etat moderne. Si la physionomie de l'Etat

²⁰ Voir Ordonnance n°80-215 du 28 août 1980 portant création d'un Département de la Fonction publique, *Journal Officiel du Zaïre*, n°17, 1^{er} septembre 1980, p.15.

²¹ La loi 81-003 du 17 juillet 1981 portant Statut du personnel de carrière des Services publics de l'Etat, *Journal Officiel du Zaïre (JOZ)*, n°15 du 1^{er} août 1981.

change fondamentalement, l'Administration publique, qui est le bras droit de l'Etat doit s'adapter à la nouvelle forme de l'Etat.

Le constituant de 2006 s'est basé sur les nouvelles compétences exclusives de l'Etat et des provinces pour constitutionnaliser des réformes administratives nécessaires, d'où la séparation de deux fonctions publiques : la Fonction publique nationale (1) sous la responsabilité exclusive de l'Etat (pouvoir central) ; et la Fonction publique provinciale et locale (2) sous la responsabilité exclusive de la province.

3.1. Les compétences exclusives de l'Etat et la réforme de la Fonction Publique Nationale

En ce qui concerne la réforme administrative, l'article 194 de la Constitution stipule que : « une loi organique fixe l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des Entités Territoriales Décentralisées ». De ce fait, la Constitution confirme l'existence, désormais, des services publics du pouvoir central, des provinces et des Entités Territoriales décentralisées. Ce sera dans la répartition des compétences exclusives entre l'Etat et les provinces que la Constitution déterminera les responsabilités respectives de l'Etat et des provinces.

L'article 201 de la Constitution déclare que : « la répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces est fixée par la présente Constitution. Les matières sont, soit de la compétence exclusive du pouvoir central, soit de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces, soit de la compétence exclusive des provinces ». L'article 202 de la Constitution fixe les matières qui sont de la compétence exclusive de l'Etat. Pour le besoin de ce travail, nous nous limiterons à l'alinéa 2 de l'article 202 : « sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, les matières suivantes sont de la compétence du pouvoir central » :

1. Les affaires étrangères comprenant les relations diplomatiques ainsi que les traités et Accords internationaux ;
2. La réglementation du commerce extérieur ;
3. L'extradition, l'immigration, l'émigration et la délivrance des passeports et des visas ;
4. La sûreté extérieure ;
5. La défense nationale ;
6. La police nationale ;
7. La « Fonction publique Nationale » ;
8. Etc. (jusqu'à la 36^{ème} matière).

Comme nous venons de le constater, la Constitution du 18 février 2006 a attribué une compétence exclusive de l'Etat en ce qui concerne la matière de la « Fonction Publique Nationale » (point 7).

De ce fait, il existe désormais une Fonction Publique Nationale en République Démocratique du Congo. Ainsi, l'article 202 combiné à l'article 194

de la Constitution, rend « impératif » cette réforme administrative sous la responsabilité du pouvoir central. Il appartiendra au pouvoir central (l'Etat) de préparer et de mettre en place cette réforme de la Fonction Publique Nationale pour le bon fonctionnement des services publics de l'Etat.

Il est intéressant de savoir qu'avant cette réforme de l'Etat consacrée par la Constitution du 18 février 2006, tous les agents et fonctionnaires des services de l'Etat et des provinces appartenaient à une même Fonction Publique de carrière consacrée par le statut de 1981 et certains statuts particuliers. L'essentiel ils étaient tous agents de carrière des services publics de l'Etat.

Le constituant de 2006 ayant rendu les réformes administratives impératives afin d'adapter les administrations publiques à la nouvelle forme de l'Etat, ce dernier n'a pas souhaité mettre en place un chronogramme pour que l'Etat et les provinces prennent leurs responsabilités. Il a laissé la liberté totale à l'Etat et aux provinces pour engager ces réformes administratives. En attendant la mise en place des réformes, les anciennes structures administratives sont restées en place. Il faut savoir que ce sera seulement en 2016 que le pouvoir central prendra ses responsabilités pour faire la réforme de la Fonction Publique Nationale.

4. Les compétences exclusives des provinces et la réforme des fonctions publiques provinciales et locales

La Constitution du 18 février 2006 a réparti deux niveaux des compétences dans l'Etat (le pouvoir central et les provinces) ce qui a changé de façon substantielle le statut de la province en lui conférant des responsabilités propres (exclusives) par rapport au pouvoir central. C'est ainsi que l'article 204 de la Constitution stipule que : « sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, les matières suivantes sont de la compétence exclusive des provinces :

1. Le plan d'aménagement de la province ;
2. La coopération inter-province ;
3. La Fonction publique provinciale et locale ;
4. L'application des normes régissant l'état-civil ;
5. Etc... (jusqu'à la 29^{ème} matière) »²².

Ainsi l'article 204 de la Constitution du 18 février 2006 combiné avec l'article 194 de la même Constitution confirme bien qu'il y a désormais en République Démocratique du Congo deux Fonctions publiques, la Fonction publique nationale et la Fonction publique provinciale et locale. Désormais, la responsabilité de la réforme de la fonction publique provinciale et locale incombe impérativement à la province. Comme l'avons vu, le constituant de 2006 a laissé toute la liberté aux provinces pour mettre en place ces réformes administratives.

²² Lire Constitution de la R.D.C. du 18 février 2006, *op. cit.*, pp. 67 et s.

II. DEUXIÈME PARTIE : PROBLÉMATIQUE DE LA MISE EN PLACE DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES DEVENUES IMPÉRATIVES : LA FONCTION PUBLIQUE NATIONALE ET LES FONCTIONS PUBLIQUES PROVINCIALES ET LOCALES

Depuis la promulgation de la Constitution du 18 février 2006, le pouvoir central et les provinces (2) ont la lourde responsabilité d'adapter la Fonction publique à la nouvelle réforme de l'Etat. Alors que le constituant de 2006 a laissé toute la liberté au pouvoir central et aux provinces pour mettre en place ces réformes administratives, où en sommes-nous aujourd'hui ?

1. Le pouvoir central et la réforme de la Fonction publique nationale

Depuis la mise en place des nouvelles institutions politiques issues de la Constitution du 18 février 2006. Hormis le fait très important concernant la constitutionnalisation des réformes administratives, le pouvoir exécutif de son côté va accorder une place importante au ministère de la Fonction publique, le Ministre qui aura rang de Vice Premier Ministre, avec un Ministère chargé de la Fonction publique, modernisation de l'Administration et innovation des Services publics. C'est pour la première fois depuis l'accession du pays à l'indépendance que le pouvoir public accorde une place très importante à l'Administration publique pour la reconstruction du pays.

L'organisation du ministère de la Fonction publique, modernisation de l'Administration publique et innovation des Services publics marque un tournant décisif dans la réhabilitation de l'Administration publique. Ce ministère sera doté d'une Direction Générale, Organisation, Réforme et Modernisation de l'Administration publique, ainsi qu'une Direction Générale des Ressources Humaines de l'Administration Publique. C'est pour dire que le pouvoir central, qui avait en charge la gestion des effectifs de l'Administration publique au niveau central et provincial, avait tous les atouts de son côté pour ses responsabilités aux fins de faire la réforme de la Fonction Publique Nationale. Il fallait attendre la 2^{ème} législature, la stabilité des institutions politiques aidant, le pouvoir central est parvenu à faire à la réforme de la Fonction Publique Nationale en date du 15 juillet 2016, une réforme consacrée par la loi n°16/13 du 15 juillet 2016, portant Statut des Agents de carrière des Services publics de l'Etat²³.

Cette réforme met fin au Statut du personnel de carrière des Services publics de l'Etat de 1981, et cette nouvelle réforme administrative de 2016 a opté pour un système de Fonction publique de carrière, qui implique la qualité et la capacité de l'agent de carrière à recruter impérativement par le concours, qui permet l'égalité et la méritocratie pour l'accès à la Fonction publique. Il est important de signaler que dans l'organigramme du Ministère de la Fonction Publique, une Direction de Recrutement et de la promotion dans

²³ Loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant Statut des agents de carrière des Services publics de l'Etat, *Journal officiel de la République Démocratique du Congo*, numéro spécial du 3 août 2016.

l'Administration Publique, rattachée à la Direction Générale des Ressources Humaines de l'Administration Publique. Le défi de ce Ministère de la Fonction Publique, c'est de mettre définitivement fin aux recrutements anarchiques dans l'Administration publique, par l'organisation des concours de recrutement. C'est cette Direction qui sera chargée de préparer et organiser, en collaboration avec des Administrations des Ministères, des Institutions et des Services publics concernées, les concours de recrutement et de la promotion des agents de l'Etat.

Le Statut du 15 juillet 2016 portant Statut des Agents de carrière des Services publics de l'Etat confirmera ces orientations politiques pour la modernisation de l'Administration publique, qui commencera par la qualité des recrutements. C'est ainsi que les articles 4 à 11 concerne le recrutement²⁴. Le principe c'est le recrutement sur concours, et l'exception c'est le recrutement sur Titre (l'article 6 du Statut du 15 juillet 2016). La mise en place de cette réforme de la Fonction Publique Nationale marque un changement total en matière de recrutement, car les recrutements sont désormais liés à l'organisation des concours de recrutement, y compris pour les promotions. Nous pouvons dire que nous assistons à la renaissance du droit de la Fonction publique. Le gros problème qui reste concerne la réforme de la Fonction publique provinciale et locale dont la responsabilité incombe aux provinces. Pour quelles raisons jusqu'à ce jour rien n'est fait ? Cette question nous ramène du fond de la problématique de mise en place des réformes administratives devenues impératives au niveau des Provinces.

2. Les Provinces et la problématique de la réforme des Fonctions publiques provinciales et locales : Mythe ou réalité ?

Si le pouvoir central s'est acquitté désormais de ses responsabilités exclusives en ce qui concerne la réforme de la Fonction publique nationale, selon les prescrits de la Constitution du 18 février 2006, et cela depuis juillet 2016, ce n'est pas le même cas avec les Provinces. Alors que nous sommes déjà en 2022. En effet, le pouvoir centrale a surtout bénéficié de la stabilité des institutions politiques dans la 1^{ère} et la 2^{ème} législature (2006-2011 et 2011-2016). En plus de cela, le pouvoir central avait au préalable, la charge de la gestion centralisée des effectifs des agents de carrière des services publics de l'Etat, à travers le ministère de la Fonction publique.

Par contre, les provinces ont connu beaucoup d'obstacles depuis la promulgation de la Constitution du 18 février 2006. Le constituant originaire a constitutionalisé la subdivision territoriale du pays, en créant 26 provinces dans la 3^{ème} République, alors que la 2^{ème} République n'en avait que 11 provinces, suivant l'ordonnance-loi N°60/205 du 6 avril 1969. Ce que le constituant de 2006 n'a pas prévu, c'est le chronogramme de la mise en place des nouvelles provinces dans la 3^{ème} République.

²⁴ Idem, pp 5-8.

L'article 2 de la Constitution de 2006 stipule que « 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 le statut de province ». Malgré cette constitutionnalisation de la subdivision territoriale, la 3^{ème} République gardera en place l'ancienne subdivision territoriale de la 2^{ème} République avec les 11 provinces, sans savoir à quel moment les nouvelles provinces seront installées.

C'est dans ces conditions que les anciennes provinces ont continué à fonctionner dans la 3^{ème} République, et parmi ces 11 anciennes provinces, cinq seulement n'étaient pas démembrées. Il s'agit de la province du Bas-Congo (Kongo-central), de la province du Nord-Kivu, du Sud-Kivu, de Maniema ainsi que la ville province de Kinshasa. Il n'y aura que ces cinq provinces qui auraient la compétence exclusive pour engager les réformes de la Fonction publique provinciale et locale.

Voilà le premier obstacle majeur pour les provinces en ce qui concerne leurs responsabilités à engager les réformes administratives impératives. Il a fallu attendre l'année 2015 pour que le pouvoir central tente de trouver une solution au problème de l'installation des nouvelles provinces. C'est ainsi qu'une loi de programmation n°15/04 du 28 février 2015 a déterminé les modalités d'installation des nouvelles provinces.

Pour terminer ces modalités d'installation des nouvelles provinces, le Président de la République a signé l'ordonnance n°15/081 du 29 octobre 2015 portant nomination des Commissaires spéciaux et des Commissaires spéciaux adjoints chargés d'administrer les nouvelles provinces en République Démocratique du Congo. Et cela en attendant l'organisation des élections des Gouverneurs. Une situation qui n'était pas prévue par la Constitution. Or, les élections générales prévues en 2016 n'ont pas eu lieu, et seront organisées en 2018.

Après le cycle électoral de 2018, toutes les 25 provinces, plus la ville province de Kinshasa ont leurs institutions politiques provinciales et peuvent désormais fonctionner normalement. Après l'affranchissement du premier obstacle concernant l'installation des nouvelles provinces, un deuxième obstacle va apparaître très rapidement, en ce qui concerne le fonctionnement des institutions politiques provinciales et qui sera caractérisé par l'instabilité des institutions politiques provinciales.

Cette instabilité des institutions politiques sera principalement occasionnée par le syndrome des motions de défiance contre les Gouverneurs et les Vice-Gouverneurs par les Assemblées provinciales. Plus de la moitié des provinces ont connu ces motions de défiance contre les exécutifs provinciaux.

C'est dans ces conditions que la Commission Nationale Electorale Indépendante (CENI) vient d'organiser des élections des Gouverneurs et Vice-

gouverneurs le mai 2022 dans 14 provinces. Il reste encore quelques provinces qui attendent ces élections, telle que la province du Lualaba.

Le communiqué de presse de la CENI n°016/CENI/2022 informe l'opinion publique que les opérations de vote pour l'élection des Gouverneurs et vice-gouverneurs des provinces du Bas-Uélé, du Haut- Lomami, du Kasai-Central, du Kasai-Oriental, du Kongo Central, de la Lomami, du Mai-Ndombe, du Maniema, de la Mongala, du Sankuru, du Tanganyika et de la Tshopo, d'une part, et des vice-Gouverneurs des provinces de Kinshasa et de Kwango, d'autre part, se sont bien déroulées ce vendredi 06 mai 2022 (...). Après le contrôle de cohérence des résultats en provenance de 14 provinces tels que présentés par les centres locaux de compilation des résultats (CLCR), l'Assemblée plénière de la Commission Electorale Nationale Indépendante, par sa décision n°015/CENI/AP/2022 du 06 mai 2022, proclame, provisoirement élus respectivement en qualité de Gouverneur et de vice-gouverneur de province au regard de leurs noms, les personnes ci-dessous... ». Cette décision concerne au moins les résultats des élections organisées dans les 14 provinces citées ci-dessus. L'instabilité des institutions politiques n'est pas encore finie, car dans la province du Sud-Kivu, l'Assemblée provinciale vient de voter une motion de défiance contre le gouvernement provincial, par 27 députés, le 24 Novembre 2022 (actualité. Cd du 24/11/22/022). L'équipe du Gouverneur Théo NGWABIDJE rejette cette décision. Il faudra s'attendre à une procédure devant la Cour constitutionnelle.

Nous disons que c'est un véritable obstacle majeur, car l'instabilité des institutions politiques provinciales ou nationales n'est pas toujours favorable aux réformes administratives ni politiques, parce que ceux ou celles qui sont sensés conduire ces réformes ne sont pas dans les dispositions favorables pour le faire. Ces responsables politiques seront préoccupés plus par leurs conflits politiques. Il faut savoir que nous sommes déjà à la fin de l'année 2022, on n'a pas encore fini avec l'instabilité des institutions politiques provinciales. Or, l'année 2023 c'est une année électorale. Voilà encore un autre obstacle qui pointe à l'horizon, car la période électorale est en principe très moins favorable aux réformes politiques et administratives.

Car, tous les acteurs politiques ont les yeux fixés sur les élections et se préoccupent plus à leurs réélections qu'à se tourner vers les réformes politiques ou administratives. C'est une période où l'on pense aux projets à présenter aux électeurs. Dans ces conditions, les responsables politiques dans les provinces vont s'attacher à préparer les élections de 2023 que de penser à prendre leurs responsabilités pour faire la réforme de la fonction publique provinciale et locale.

Pourtant, le ministre de la Fonction Publique, Modernisation de l'Administration et innovation du Service public a, dans ses attributions, l'appui aux provinces dans la mise en place de la Fonction Publique provinciale et locale. Conformément à l'ordonnance n°22/003 du 7 janvier 2022 fixant les

attributions des ministères²⁵. Comment ce ministère de la Fonction publique du pouvoir central peut accomplir une telle attribution alors que les institutions politiques provinciales sont en crise presque permanente ?

La liste d'obstacle n'est pas exhaustive, nous nous limiterons à ces obstacles qui semblent être à la base de l'échec de la mise en place par les provinces des réformes des Fonctions publiques provinciales et locales jusqu'à ce jour. Pourtant ces réformes administratives sont impératives suivant les prescrits de la Constitution du 18 février 2006.

Au vu de l'évolution de cette situation de l'instabilité des institutions politiques provinciales, mais aussi l'approche de la période électorale pour la quatrième législature de la 3^{ème} République, il y a lieu de se poser la question de savoir si la réforme des fonctions publiques provinciales ne risque de devenir un mythe. Surtout que les provinces continuent à fonctionner avec les agents de carrière des services publics de l'Etat et des collectivités territoriales qui sont encore pris en charge par le pouvoir central, et particulièrement les agents des services déconcentrés de l'Administration centrale. Dans ces conditions, les provinces ne seront pas pressées pour engager leurs responsabilités pour faire une réforme administrative impérative. Est-ce que les députés provinciaux ont compris l'importance de se doter d'une Administration provinciale et locale efficace et dynamique pour accompagner le développement économique et social de la province ?

Compte tenu de tout ce qui précède, il est certain qu'il faudra attendre les résultats des élections de 2023 pour que les nouvelles assemblées provinciales puissent prendre la relève et probablement qu'elles puissent se fixer des priorités d'actions, pour s'attendre à d'éventuels programmations de ces réformes administratives. C'est pour dire que la réforme des fonctions publiques provinciales et locales est devenue très incertaine à moins que le pouvoir central s'y mêle pour pousser les provinces à le faire.

²⁵ Ordonnance n°22/003 du 7 janvier 2022 fixant les attributions, des ministères, Présidence de la République, Cabinet du Président, Kinshasa, 7 janvier 2022.

CONCLUSION

En conclusion, nous pouvons dire que les constituants de 2006 ont bien compris l'importance et la place de l'Administration publique dans un Etat moderne et particulièrement la situation de l'Administration publique en République Démocratique du Congo qui n'a jamais suivie l'évolution constitutionnelle du pays. Le principe fondamental d'adaptation de l'Administration publique à la réforme de l'Etat est consacré par la constitutionnalisation des réformes administratives. Il reste maintenant l'application de ces règles constitutionnelles qui rendent ces réformes administratives impératives. Le pouvoir central a montré l'exemple et est totalement engagé à atteindre les objectifs de modernisation et de rajeunissement de la Fonction publique nationale.

Le constat du côté des provinces est lamentable, depuis 2006 jusqu'à ce jour rien n'est fait pour mettre en place les fonctions publiques provinciales et locales. Certes, qu'il y a eu plus d'obstacles pour les provinces par rapport au pouvoir central pour engager ces réformes administratives impératives. Une situation qui risque d'attendre les élections de 2023 et l'installation des nouvelles institutions politiques de la 4^{ème} législature.

Pourtant, il s'avère que c'est depuis l'accession du pays à l'indépendance de ce pays que les responsables politiques ont négligé l'Administration provinciale et locale, qui restera l'emblème de toutes les réformes administratives. Une Administration provinciale et locale en voie de sous-administration constante jusqu'à ce jour. Alors que l'histoire nous apprend que l'Administration provinciale et locale fut considérée comme le fer de lance de la Construction du Congo-Belge, une Administration efficace et dynamique pour accomplir toutes les politiques coloniales de domination et d'exploitation du Congo-Belge.

C'est pour la première fois qu'une telle réforme administrative des fonctions publiques provinciales et locales est prévue et même constitutionalisée depuis 2006, mais, la réforme tarde à venir jusqu'à ce jour, malgré qu'elle soit impérative. Il est grand temps que les responsables politiques congolais s'accordent pour mettre cette réforme administrative importante en place au niveau des provinces, aux fins de la réhabilitation de l'Administration provinciale et locale pour la reconstruction du pays à partir de la base. Le Plan National de Développement à la base des 145 territoires ne peut que conduire à ce réveil tant attendu.

BIBLIOGRAPHIE

- Arrêté royal du 13 janvier 1959 portant statut des agents de l'Administration d'Afrique, Bruxelles, Ministère des colonies, Extrait du *Bulletin Officiel du Congo-Belge*, n°3 du 1^{er} février 1959.
- Congo 1961, Bruxelles, Sécession du Sud Kasai.
- Congo 1964, Bruxelles, CRISP.
- Congo 1965, Bruxelles, CRISP.
- Congo 1966, Bruxelles, CRISP, La proclamation du Haut-Commandement de l'Armée Nationale (A.N.C.).
- Constitution de la République Démocratique du Congo telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision des certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, in *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, 52^{ème} année, Kinshasa, 5 février 2011, Numéro spécial.
- Constitution du 1^{er} août 1964 (dite de Luluabourg), Président RDC. www.droitcongolais.info (PDF, 24 pages).
- Constitution du 24 juin 1967, R.D.C., *Moniteur Congolais* n° 14 du 15 juillet 1967.
- DUMONT G.H., *La Table Ronde Belgo-Congolais*, Bruxelles, éd. Universitaires, 1961.
- Institut pour la Démocratie, la gouvernance, la Paix et le Développement en Afrique (IDGPA), *Constitution de la République Démocratique du Congo*, Kinshasa, Editions Ita-YALA Printer, 2015.
- La loi 81-003 du 17 juillet 1981 portant Statut du personnel de carrière des Services publics de l'Etat, *Journal Officiel du Zaïre (JOZ)*, n°15 du 1^{er} août 1981.
- Loi fondamentale du 19 mai 1960 portant sur les structures du Congo consacre une réforme de l'Etat unitaire fortement décentralisé, avec les anciennes structures territoriales du Congo-Belge. Comment adapter cette réforme de l'Etat à l'Administration publique ?
- Loi n°16/013 du 15 juillet 2016 portant Statut des agents de carrière des Services publics de l'Etat, *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, numéro spécial du 3 août 2016.
- Loi n°16/013 du 15 juillet 2016.
- NSUMBU KABAMBA Georges, *La problématique de l'Administration régionale et locale en Afrique : Cas de la République Démocratique du Congo*, Thèse soutenue à l'Université Panthéon-Assas Paris 2, septembre 1998.
- Ordonnance n°22/003 du 7 janvier 2022 fixant les attributions, des ministères, Présidence de la République, Cabinet du Président, Kinshasa, 7 janvier 2022.

- Ordonnance n°80-215 du 28 août 1980 portant création d'un Département de la Fonction publique, *Journal Officiel du Zaïre*, n°17, 1^{er} Septembre 1980.
- Ordonnance-loi n°73/023 du 4 juillet 1973 portant Statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, *Journal Officiel* n° 18 du 15-9-1973.
- Ordonnance-loi n°73/023 du 4 juillet 1973 portant Statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat.
- PAULUS Jean-Pierre, *Droit public du Congo-Belge : études coloniales, les structures de l'Etat colonial*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 1959.