

# EVOLUTION DE LA FORME DE L'ETAT CONTENUE DANS LES CONSTITUTIONS DE 1960 ET CELLE DU 18 FEVRIER 2006 TELL QUE MODIFIER ET COMPLETE PAR LOI N° 11/002 DU 20 JANVIER 2011 EN R D C

**Evariste NSUMBU TSHINKENKA**

*Assistant à la Faculté de Droit de l'Université Libre de Kisangani*

*Tel : +243815224301*

*E-mail : tshinkenksumbu@gmail.co*

## SYNTHESIS

*The determination of the form of state is a question which has been the subject of crucial political debate in the political history of African countries in general and of the Democratic Republic of Congo in particular. The Constitution in Africa should be understood as being a governmental technique not established with the aim of recognizing the putting of power at the service of the community or of various legal or intellectual fictions which refer to it (the Nation, the Country, the Homeland, the Common good, the general interest) but exercised with a view to fixing political roles, from the final location of the actors to the relationship.*

*From the Independent state of the Congo through the Belgian Congo to this day, the Constitution or in particular the form of state applicable to the Congolese people. Today, many are those who wonder what is the form of the state for the Democratic Republic of Congo from independence to the present day.*

*By making a historical overview of the form of the state in the various constitutions known to the Democratic Republic of Congo, either from the fundamental law through the constitution of June 24, 1964 that the current constitution of February 18, 2006 that the majority of constitutions provide for the unitary form of the state, where as a minority provides for federalism, the form of the state constitution of 1960 and that of February 18, 2006.*

*The constitution is the supreme law of the Democratic Republic of Congo, it is from this fundamental law no law can be contrary to the constitution and therefore can not oppose it or reduce its scope. This document defines the type of company organized in country.*

*This, since the independence of the Democratic Republic of Congo the form of the state contained in the various constitutions is always unitary even if the other constitutions of federalism, the character is always there.*

## SYNTHESE

La détermination de la forme de l'Etat est une question ayant fait l'objet des débats politiques cruciaux dans l'histoire politique des pays Africains en général et de la République Démocratique du Congo en particulier. La constitution en Afrique noire devrait être saisie comme étant une technique gouvernementale non pas établie dans le but de reconnaître la mise du pouvoir au service de la collectivité ou de diverses fictions juridiques ou intellectuelles qui renvoient à celle-ci (la Nation, le Pays, la Patrie, le bien commun, l'intérêt général...), mais exercée en vue de la fixation des rôles politiques, de la localisation définitive des acteurs à la relation.

Depuis l'Etat Indépendant du Congo en passant par le Congo Belge jusqu'à ce jour, la constitution ou particulièrement la forme de l'Etat applicable à la Nation Congolaise ne cesse d'attirer la curiosité du peuple Congolais. Aujourd'hui, beaucoup sont ceux qui se posent la question de savoir quelle est la forme de l'Etat pour la République Démocratique du Congo depuis l'Indépendance jusqu'à nos jours.

En faisant un aperçu historique de la forme de l'Etat dans les différentes constitutions qu'à connues la République Démocratique du Congo, soit de la loi fondamentale en passant par la constitution du 24 juin 1964 jusqu'à l'actuelle constitution de 18 février 2006 que la majorité des constitutions prévoit la forme unitaire de l'Etat par contre qu'une minorité prévoit le fédéralisme, la forme de l'Etat qui nous a intéressé ici est celle instituée par la constitution de 1960 et celle de 18 février 2006. Celle de 1960 a institué une forme d'orientation fédérale et celle de 18 février a mis en place une forme sui Generis où il y a des caractéristiques de fédéralisme et celle de l'unitarisme.

La constitution est la loi suprême de la République Démocratique du Congo, c'est de cette « loi fondamentale » aucune loi ne peut être contraire à la constitution et donc ne peut s'opposer à celle-ci ou réduire sa portée. Ce document définit le type de société organisée dans le pays.

Ainsi donc, depuis l'indépendance de la République Démocratique du Congo la forme de l'Etat contenue dans les différentes constitutions est toujours unitaire même si les autres constitutions présentent souvent les caractéristiques du fédéralisme, le caractère unitaire est toujours là.

## INTRODUCTION

La détermination de la forme de l'Etat est une question ayant fait l'objet des débats politiques cruciaux dans l'histoire politique des pays Africains en général et de la République Démocratique du Congo notre pays en particulier.

Depuis l'Etat Indépendant du Congo en passant par le Congo Belge jusqu'à ce jour, la Constitution ou particulièrement la forme de l'Etat applicable à la nation Congolaise ne cesse d'attirer la curiosité du peuple Congolais. Aujourd'hui, beaucoup sont ceux qui se posent la question de savoir quelle est la forme de l'Etat pour la République Démocratique du Congo depuis l'indépendance jusqu'à nos jours.

En faisant un aperçu historique de la forme de l'Etat dans les différentes constitutions qu'à connues la République Démocratique du Congo, soit de la loi fondamentale en passant par la constitution du 24 juin 1967 jusqu'à l'actuelle constitution que la majorité des constitutions prévoit la forme unitaire de l'Etat par contre qu'une minorité prévoit le fédéralisme, la forme de l'Etat qui intéresse ici est celle instituée par la constitution de 1960 et celle de 18 février 2006.

En effet, la constitution de 1960 a institué une forme d'orientation fédérale et celle du 18 février 2006 a mis en place une forme sui Generis où il y a des caractéristiques de fédéralisme et celle de l'unitarisme<sup>1</sup>.

Il faut cependant constater les difficultés dont sont émaillés le fonctionnement et l'adaptation de ces deux formes de l'Etat instituée dans les constitutions tels que vécus sur terrain, leur développement reste loin d'être réalisé sous le ciel de la République Démocratique du Congo.

## I. APPERCU HISTORIQUE DE LA FORME DE L'ETAT DANS LES CONSTITUTIONS DE LA RDC

### I.1. La Constitution

#### a. Notion

La constitution est un ensemble des textes juridiques qui définit les différentes institutions composant l'Etat et qui organise leurs relations. La constitution est la loi fondamentale d'un Etat qui définit les droits et les libertés des citoyens ainsi que l'organisation et les séparations des pouvoirs politiques (législatif, exécutif, judiciaire).

La constitution est la loi suprême de la République Démocratique du Congo, c'est de cette « loi fondamentale » aucune loi ne peut être contraire à la constitution et donc ne peut s'opposer à celle-ci ou réduire sa portée. Ce document définit le type de société organisée dans le pays.

Les symboles qui distinguent le pays des autres pays tels que le drapeau, l'hymne national, la devise ou la monnaie, la nationalité, la forme d'Etat, le régime politique, le mode de scrutin au niveau national et provinciale et la responsabilité et le fonctionnement de la justice et des institutions. La constitution est la loi fondamentale, sa norme suprême ou grand norme, d'après l'expression désormais consacrée avec le célèbre juriste autrichien Hans Kelsen qui donne la légitimité à toutes les autres normes ; celles doivent se conformer à cette loi<sup>2</sup>.

De même, l'on peut observer qu'une signification plus juridique fait valoir la primauté de la constitution sur toutes autres normes. Aussi, distingue-t-on la constitution aux sens matériel (saisis par son contenu) et la constitution au sens formel qui se caractérise par la spécialité de règles et lui confèrent une autorité à ces derniers.

---

<sup>1</sup> ILUME MOKE 2005-2016, inédit.

<sup>2</sup> ILUME MOKE inédit.

Cette caractérisation formelle de la constitution est l'œuvre de la construction doctrinale de l'autrichien Hans Kelsen pour qui, au sommet de normes, la constitution commande toute l'édifice juridique et lui donne sa validité et son effectivité. Il est acquis que les deux contenus des constitutions au sens matériel et formel ne coïncident pas toujours. Des règles constitutionnelles matérielles peuvent être consignées dans les textes qui ne sont pas constitutionnels.

Par ailleurs, la constitution au sens formel recèle parfois des règles non constitutionnelles au sens matériel. Ainsi, l'exemple désormais classique de la disposition constitutionnelle helvétique au mode d'abattage du bétail.

Pour faire le tour de la question, il est utile de savoir que la constitution peut revêtir deux formes : coutumière et écrite. Si la majorité des Etats moderne possède des constitutions écrites, il n'est pas superflu des constatés que la constitution coutumière existe notamment en Grande Bretagne même si un nombre important des règles constitutionnelles au sens matériel sont consigné dans de texte écrit qui constituant ainsi « des îlots épars dans un océan de coutume ».

## **b. Les Constitutions de la Première République**

La première République a comme constitution la loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo et celle du 17 juin 1960 relative aux libertés publiques sont les deux premiers textes constitutionnels et à côté, la constitution du 01 Août 1964 adoptée à Luluabourg du 10 janvier au 11 avril 1964.

### **I.2.La Constitution de 19 mai 1960 relative aux structures du Congo Belge**

Cette loi fondamentale a été élaborée par le parlement Belge sur base des résolutions de la table ronde politique tenu à Bruxelles du 20 janvier au 20 février 1960. La constitution de 19 mai 1960 a mis en place une forme fédérale de l'Etat.

### **I.3.La constitution du 1<sup>er</sup> Août 1964**

Cette constitution a été élaborée par la commission constitutionnelle réunie à Luluabourg du 10 janvier au 11 avril 1964. La constitution du 01 Août 1964 a mis en place une forme fédérale de l'Etat. Les deux constitutions de la première République ont mis en place une forme de l'Etat fédéral.

### **I.4.La constitution du 24 juin 1967**

Cette constitution du 24 juin 1967 a été l'œuvre d'une commission politique gouvernementale crée par le Président MOBUTU qui a fait actuellement participé les juristes du premier gouvernement issus du coup d'état. Le mode de désignation des membres de cette commission a influé sur l'indépendance à l'égard de chef de l'Etat<sup>3</sup>.

La constitution du 24 juin 1967 a instaurée un état unitaire centralisé. Il avait 8 provinces dépourvues de la personnalité juridique. La République comprend la ville de Kinshasa (capitale) et les 8 provinces administratives énumérées ci-après :

- BANDUNDU
- EQUATEUR
- KASAI ORIENTAL
- KASAI OCCIDENTAL
- KATANGA
- KIVU
- CONGO CENTRAL
- PROVINCE ORIENTAL.

### **I.5.La constitution du 18 février 2006(3<sup>em</sup> République)**

La constitution du 18 février telle que révisée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 a été élaboré suivant le mode démocratique adopté par referendum. A cet effet, élaborée par le sénat sous-forme d'avant-projet, adoptée ensuite par l'Assemblée Nationale de la transition sous forme de projet, la constitution actuelle de la RDC, a été approuvée par la majorité du peuple congolais lors du referendum

---

<sup>3</sup> JACQUES DJOLI, 2009-2010, p 137.

organisé par la Commission Electorale Indépendance du 18 au 19 décembre 2005<sup>4</sup>. La République Démocratique du Congo est-elle un Etat fédéral ? ou un Etat unitaire décentralisé ?

## II. TYPOLOGIE DES FORMES DE L'ETAT

### II.1. Centralisation

La centralisation concerne l'ensemble de tâches administratives qui se proposent sur le territoire national entre les mains de l'Etat, qui les assume par une administration hiérarchisée et unifiée<sup>5</sup>.

Elle définit, d'une part, une solution au problème des rapports de l'Etat avec les collectifs locaux, et d'autres part, une méthode d'organisation de l'administration de l'Etat. Sous sa forme la plus rigoureuse, elle ne reconnaît aucune vie juridique aux collectivités, l'Etat, seul personne publique pour l'ensemble du territoire national, assumé seul, sur son budget, par ses agents, la satisfaction de tous les besoins d'intérêt général.

Ici, le territoire peut être découpé en simple circonscription dépourvue de la personnalité juridique et donc différente des collectivités. Dans une centralisation, le pouvoir de décision est concentré à la capitale, au sommet d'une hiérarchie qui contrôle tout et qui nomme toutes les autorités des circonscriptions ainsi découpées.

Dans un tel système, tous les besoins de la base doivent alors être transmis au sommet et toutes les décisions descendent du sommet pour être transmises et exécutées à la base, avec tous les problèmes d'infrastructures et de voie de communication que connaissent nos pays du tiers monde. La centralisation peut, par sa rigueur, paraître comme un frein au développement.

### II.2. Décentralisation

La décentralisation est un système d'administration qui permet de décongestionner l'Administration centrale en dotant tous les administrations locales de certains pouvoirs. Elles exigent certaines conditions avant d'en présenter les caractéristiques. A l'inverse de la centralisation, la décentralisation brise l'unité et la hiérarchisation, de l'administration. Elle réserve notamment aux collectivités locales la charge de pouvoir librement à leurs propres besoins<sup>6</sup>. La décentralisation marque seulement une tendance à laisser le monopole du pouvoir aux organes centraux de l'Etat.

La décentralisation est le système d'organisation administrative dans lequel il y a création par la loi ou par le constituant lui-même en dehors du centre, d'autres niveaux de responsabilité et de décision. Elle consiste à confier des pouvoirs de décisions à des organes autres que de simples agents du pouvoir central<sup>7</sup>.

### II.3. Déconcentration

Déconcentration est une technique de gestion par lequel le pouvoir central confère à ses représentants placés à la tête des simples circonscriptions administratives au moyen d'agents locaux nommés par le pouvoir central de prendre certaines décisions importantes. Ainsi, l'Etat gouverne administrativement au moyen d'agents locaux nommés par le pouvoir central, qui ont chacun des compétences de décision pour une portion du territoire, mais qui sont entièrement subordonnés à l'autorité centrale. Il s'agit donc d'une délégation des pouvoirs de décision à l'échelon local à des agents qui restent sous la dépendance et le contrôle hiérarchiques du pouvoir central.

La déconcentration est une simple exigence d'allègement de la structure centrale de l'Etat unitaire. Aussi, les agents de l'Etat ne sont-ils pas indépendants, ils demeurent entièrement liés aux autorités centrales.

### II.4. Régionalisme constitutionnel

Une étude des régions aura inévitablement recours à des termes tels que régionalisme, régionalisation, subsidiarité, il est important de clarifier la signification de ce concept avant de poursuivre, le

---

<sup>4</sup> TOENGAHO LOKONDO, 2008, pp25-26.

<sup>5</sup> J. Riveron et J. Waline, 2009, p, 309.

<sup>6</sup> Idem, p, 311.

<sup>7</sup> VUNDUAWE te PEMAKO Felix, 2009, p, 106.

régionalisme est le processus qui consiste à créer des sous-unités au sein d'un Etat, à transférer des pouvoirs du gouvernement central vers ces sous-unités.

Le régionalisme n'est pas non plus synonyme de fédéralisme, bien que le fédéralisme puisse être une sous-catégorie du régionalisme dans un pays système fédéral, la souveraineté est partagée entre une autorité gouvernante centrale et des unités politiques constitutives ; ce n'est pas nécessairement les cas pour d'autres formes de régionalisme. Le fédéralisme se développe soit parce que des entités s'unissent et donnent une souveraineté à un niveau central, soit parce que le niveau central accorde des pouvoirs aux parties constitutives.<sup>8</sup>

Le régionalisme politique est un mode d'organisation institutionnelle et de gestion de l'Etat unitaire décentralisé politiquement au niveau de province et administrative à l'échelons inférieure des entités territoriales de base<sup>9</sup>.

## II.5. Les répartitions constitutionnelles des compétences

En effet, ce régionalisme constitutionnel se distingue de la décentralisation à deux niveaux : au niveau de la source juridique, le régionalisme est organisé par la constitution alors que la décentralisation relève du domaine de la loi<sup>10</sup>.

Dans le cadre des compétences, les entités régionalisées bénéficient des compétences dans les domaines administratifs, financiers et politiques. L'existence des institutions politiques propres à la province le parlement et le gouvernement provinciaux est un signe probant de cette autonomie politique alors que les entités territoriales décentralisées n'ont que des compétences limitées dans les domaines administratifs et financiers ; elles sont soumises au contrôle de tutelles<sup>11</sup>. La qualification juridique de la province étant précisée, il reste à définir la province et à en dégager les organes.

La loi N°08/012 du 31 juillet 2008 à son article 2 alinéa 1<sup>er</sup> stipule que la province est une composante politique et administrative du territoire de la République.

Elle est dotée de la personnalité juridique. Elle jouit de l'autonomie de gestion de ses ressources humaines, économique, financière et technique. Elle exerce par ses institutions politiques les compétences qui lui sont dévolues par la constitution. Cette définition renferme plusieurs facettes qu'il importe d'expliquer en effet, la province est un composant politique.<sup>12</sup>

## II.6. Garantie de respect des compétences

Dans les relations qui lient la province à l'Etat congolais, deux textes juridiques et par conséquent deux régimes juridiques s'enchevêtrent, étant entendu que la loi N°08/016 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et ou n'est pas jusqu'ici d'application, elle est des lois supplétives par le décret N°081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République Démocratique du Congo, par contre, la loi N°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, elle est d'application et les institutions qu'elle organise fonctionnent également.

La réalité du fonctionnement de décentralisation en République Démocratique du Congo laisse entrevoir des lacunes sur points de vue effectivité du respect voulu par la loi N°08/012 du 31 juillet 2008 et le décret-loi N°082 du 2 juillet 1998 respectivement relatifs aux principes fondamentaux et organisation territoire et administrative en RD Congo. A titre d'exemple, la non effectivité de la mise en application de l'article 175 alinéa 2 de la constitution qui dispose : « la part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établit à 40%, elle est retenue à la source<sup>13</sup>.

## II.7. Garantie de la libre administration

Le principe de la libre administration est intimement lié à celui de la gestion libre des ressources tant économique, financière, humaine que technique. D'ailleurs dans l'exposé de motifs de la loi

<sup>8</sup> DICTIONNAIRE UNIVERSEL, 1996,p,1012.

<sup>9</sup> VUNDUAW te PEMAKO, 2007, p, 183.

<sup>10</sup> Constitution du 18 février 2006, article , 193-206.

<sup>11</sup> Idem, article ,195.

<sup>12</sup> Ibidem, article, 203-204.

<sup>13</sup> CONSTITUTION DU 18 FEVRIER 2006, article ,175.

portant composition organisation et fonctionnement des entités territoriales décentraliser, le législateur affirme que c'est le principe d'autonomie financière qui permet à une entité territoriale décentralisée de disposer d'un budget propre, distinct de ceux du pouvoir central et de la province. Il est clairement affirmé ici que le budget de ETD, la commune a donc un budget dit recettes et dépenses.

Les ressources propres de la province comprennent les impôts, les taxes, les droits provinciaux et locaux ainsi que les recettes de participations. Les impôts qui ont été cédés à la province sont l'impôt réel sur la superficie, des propriétés foncières bâties et non bâties, l'impôt réel sur les véhicules, l'impôt sur les revenus locatifs.

Par contre, les taxes et droit provinciaux comprennent notamment les taxes d'intérêt commun, les taxes spécifiques à chaque province et les recettes administratives rattachées aux actes dont il est ici question sont d'intérêt commun entre les provinces et les ETD et sont constituées de la taxe spéciale de la circulation routière, de la taxe annuelle pour la délivrance de diverses taxes de consommation sur la bière l'alcool et spiritueux ainsi que la taxe de superficie sur les concessions minières, la taxe sur le vente des matières précieuses de production artisanale et toutes autres taxes instituées par le pouvoir central et revenant en tout en partie aux provinces en vertu de la loi<sup>14</sup>.

## **II.7. L'Etat fédéral**

L'Etat fédéral est un Etat à double étage, à l'étage Inférieur, se situent les composants (Etats fédérés) lorsqu'ils ne peuvent plus se prévaloir de leur souveraineté étage Supérieur.

Le lien juridique sur lequel repose l'Etat fédéral n'est pas normalement un traité international contrairement à la confédération, mais la constitution qui est votée par une assemblée constituante et ensuite ratifiée par la majorité des Etats membres selon la formule la plus fréquente.

### **II.7.1. Les principes d'organisation de la fédération**

La fédération ou le fédéralisme consiste à une technique de partage ou de distribution du pouvoir loto sensu. De ce fait l'Etat fédéral repose sur la combinaison des trois principes de base suivant :

- L'autonomie des Etats membres ;
- La participation des Etats membres au décisions fédéral ;
- La superposition de deux niveaux étatique.

#### **a. L'autonomie des Etats membres**

Les Etats fédérés sont autonomes sur le plan non seulement administratif, mais aussi législatif et surtout constitutionnel. L'autonomie constitutionnelle :

Chaque Etat fédéré a une constitution propre. L'autonomie constitutionnelle de l'Etat fédéré peut règlementer tout ce qui n'est pas prévu par la constitution des Etats fédéraux. Constitution fédérale : cette constitution autonome est le critère qui permet de désigner l'Etat fédéral de l'Etat régional.

L'autonomie législative : chaque Etat fédéré peut adopter ses propres lois. L'autonomie législative organise dans chaque Etat fédéré il existe un parlement local qui adopte des lois locales, c'est-à-dire, applicable sur le territoire de l'Etat fédéré.

L'autonomie législative matérielle : les Etats fédérés sont compétents dans un domaine qui est délimité par la constitution fédérale les partages de compétences peuvent se faire selon des procédures variées.

#### **b. La superposition de deux niveaux étatique**

L'Etat fédéral apporte sur l'Etat fédéré et directement c'est-à-dire sous intervention des autorités locales.

Le fédéralisme par association c'est le fédéralisme classique, illustré par les Etats-Unis, dans lequel les Etats s'unissent pour former un Etat qui les englobe.

---

<sup>14</sup> VUNDUAWA te PEMAKO, 1994, p, 411.

## II.8. La confédération

Dans la confédération, il y a association des Etats à part entière, disposant de leur souveraineté, l'union des Etats n'est pas poussée suffisamment loin pour déboucher sur un nouvel Etat mais plutôt elle se fait par le biais d'un traité international, au terme duquel certaines compétences des Etats ont désignés des organes communs. De ce fait, chaque Etat peut donc à tout moment blaguer une décision qui ne lui convient pas, et même se retiré de la confédération.

## III. EVOLUTION HISTORIQUE DE FORME DE L'ETAT CONTENUES DANS LES CONSTITUTIONS DE 1960 ET CELLE DU 18 FEVRIER 2006

### III.1. Forme de l'Etat contenue dans la constitution du 1<sup>er</sup> Août 1964

La constitution du 1<sup>er</sup> Août 1964 a mis en place une forme fédérale de l'Etat avec 26 Provinces. La répartition des compétences était clairement définie par les articles 48, 49 et 50 de la constitution de 1964. Chaque province avait la compétence d'organiser ses institutions comme organes principal : le gouvernement provincial et l'Assemblée. Cette constitution a été suspendue par la déclaration de la prise de pouvoir de haut commandement militaire.

### III.2. Forme de l'Etat contenu dans la constitution du 24 juin 1967

Cette constitution du 24 juin a été proposée par le gouvernement révolutionnaire du général MOBUTU et plébiscitée au referendum organisé du 4 au 24 juin 1967. La constitution du 24 juin 1967 a instauré un Etat Unitaire centralisé. Il y avait huit provinces dépourvues de la personnalité juridique<sup>15</sup>.

Les provinces ne sont plus, par conséquent que des circonscriptions administratives décentralisées et subdivisées en districts, territoires, communes et secteurs ou chefferies. Sur le plan constitutionnel les articles 1<sup>er</sup> et 65 de la constitution tout en laissant au législateur le soin de la réorganisation administrative et territoire, n'ont pas manqué de réaffirmer la base unitaire de l'Etat.

La République Démocratique du Congo est un Etat unitaire, démocratique et social. Ainsi que les autres collectivités régionales et locales de l'Etat sont organisées par la loi. La loi détermine les principes fondamentaux de leur attribution, de leurs compétences et de leurs ressources. Ainsi et compte tenu des difficultés provoquées dans le pays par les expériences fédérales de 1960 et 1964, il nous semble que le choix unitaire du nouveau régime facilitera la vitalisation, sans obstacle, des réformes indispensables à la relance du pays.

#### a. L'unitarisme et la tradition centralisatrice des administrations

En parallèle avec les efforts visant à neutraliser toute source de pouvoir incontrôlé, d'importantes réformes administratives furent mises en place en 1967 et 1973 pour accroître l'emprise de pouvoir central sur les provinces. L'objectif principal de la réforme de 1967 fut l'abolition des gouvernements provinciaux en les remplaçant par des fonctionnaires contrôlés par Kinshasa.

Le principe de la centralisation fut ensuite entendu aux districts et aux territoires, avec un fonctionnaire dépendant de Kinshasa à leur tête, les seules entités administratives qui ne tombèrent pas sous la coupe du gouvernement central furent les collectivités, les chefferies et les secteurs, l'état Unitaire centralisé ressemblait de plus en plus à celui mis en place Congo Belge. Excepté le fait qu'en 1972 les provinces prirent le non de régions<sup>16</sup>.

#### b. L'économie générale de l'organisation territoriale et administrative de 1982

Au terme de cette législation, la région est subdivisée en sus région, la sous-région en zéro rurale, la zone rurale en collectivité, la collectivité en groupement et le groupement en localité. La région comprend dans le milieu urbain des villes subdivisées en zone urbaine et les urbaines sont subdivisées en quartier.

A ce stade, la République était composée de la ville de Kinshasa et de huit régions à savoir : BANDUNDU, BAS CONGO, EQUATEUR, HAUT ZAIRE, KASAI OCCIDENTAL, KIVU, SHABA, KASAI ORIENTAL. Elle a maintenu la forme unitaire de l'état ; la République avait pris la forme unitaire décentralisée.

<sup>15</sup> LA CONSTITUTION DU 24 JUIN 1967, article,1.

<sup>16</sup> WIKIPEDIA du 24 juin 1967, *centralisation de territoire*.

### III.3. Forme de l'Etat contenue dans la constitution de l'Août 1992

C'est le premier texte constitutionnel conjoncturel de la République Démocratique du Congo, alors République du Zaïre, pris à la suite de circonstances exceptionnelles. Cet acte a résulté du compromis politique global signé le 31 juillet 1992 entre les délégués de la conférence Nationale Souveraine et les experts de la présidence de la République. Toutefois, il n' a pas été promulgué par le président de la République. Elle a maintenu la forme unitaire de l'Etat.

### III.4. La forme de l'Etat contenu dans la constitution du 24 avril 1993

L'Etat avait la forme unitaire décentralisée comme sous l'acte partant dispositions constitutionnelles relatives à la période de la transition du Août 1992.

La République du Zaïre comprend la ville de Kinshasa et dix régions autonomes et dotées de la personnalité civile. Les entités territoriales, la région ainsi que les autres entités territoriales de la République sont organisées par la loi. Elle a maintenu la forme unitaire de l'Etat.

La République avait pour la forme unitaire décentralisée. La décentralisation est un système d'administration qui permet de décongestionner l'Administration central en dotant les administrations locales de certains pouvoirs, elles exigent certaines conditions avant d'en présenter les caractéristiques.

### III.5. La forme de l'Etat contenu dans la constitution du 09 Avril 1994

Acte constitutionnel conjoncturel de la République Démocratique du Congo. Il découle du protocole d'accord entre les forces du conclave et les délégués de l'USORAL.

Elle a mis en place une forme unitaire décentralisée et les provinces sont dotées de la personnalité civile. Composé de dix régions autonomes plus la ville de Kinshasa. La région ainsi que les autres entités territoriales de la République sont organisées par la loi<sup>17</sup>.

### III.6. La forme de l'Etat contenu dans la constitution du 17 Mai 1997

Le décret-loi constitutionnel n°003 du 17 Mai 1997 a été institué par le Président Laurent Désiré KABILA, dix jours après la prise du pouvoir par l'AFDL. C'est le troisième texte octroyé après les deux lois fondamentales du 19 mai et 17 juin 1960. En réalité, c'est la deuxième fois que la République Démocratique du Congo est organisée et fonctionne sur base d'un texte octroyé.

Ce décret-loi constitutionnel a été modifié et complété par le décret-loi constitutionnel n°74 du 25 mai 1998 qui introduit l'Assemblée constituante et législative comme organe législatif composée des membres nommés par le Président de la République, chargée d'examiner l'avant-projet de la constitution de la troisième République d'exercer le pouvoir législatif et de contrôler les activités du gouvernement<sup>18</sup>.

### III.7. La forme de l'Etat contenu dans la constitution du 04 Avril 2003

La constitution de la transition du 04 Avril a été mise en place à la suite du dialogue inter congolais tenu à la SUN CITY du 25 février au 19 mai 2002 qui aboutit à l'accord global et inclusif sur la transition en République Démocratique du Congo signé le 17 décembre 2002 à Pretoria en Afrique du Sud adopté le 1<sup>er</sup> Avril 2003 à SUN CITY. Cette constitution est le quatrième et dernier texte constitutionnel conjoncturel de la République Démocratique du Congo.

Elle a été soumise à l'accord global et inclusif qu'en tant que partie intégrante. Ce texte a apporté un nouvel ordre constitutionnel tel que décidé par l'accord de LUSAKA signé le 10,30 et 31 juillet 1999 en ZAMBIE il a été mis en place à la suite des négociations entre partie belligérante, l'opposition non armée et les forces vives mettant en place un second régime transitoire.

La forme de l'Etat a été définie à l'article 5 alinéa 1<sup>er</sup> comme un Etat unitaire. C'est la deuxième et dernière fois que le constituant congolais aura décidé clairement pour une forme de l'Etat après la constitution du 24 juin 1967 qui définissait également la forme unitaire de l'Etat.

---

<sup>17</sup> LA LOI N°08/012 du 31 2008 portant *principes fondamentaux relatifs à la libre administration, art,111.*

<sup>18</sup> ILUME MOKE, 2015-2016, p21.



#### IV. Cristallisation de forme de l'Etat contenue dans la constitution du 19 mai 1960 et celle de 18 février 2006

##### IV.1. La forme de l'Etat prévue dans la constitution du 19 mai 1960

Les lois fondamentales du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo et du 17 juin relative aux libertés Publiques sont les deux premiers textes constitutionnels que la République Démocratique du Congo a connus. Ce sont les premiers textes constitutionnels octroyés par la Belgique. Ces lois fondamentales ont été élaborées par le parlement Belge sur base des résolutions de la Table ronde politique tenue à Bruxelles du 20 janvier au 20 février 1960.

Sans être une véritable constitution, ces lois constitué une constitution provisoire, de portée transitoire, du nouvel Etat en attendant que celui-ci de dote de sa propre constitution. La loi fondamentale du 19 mai 1960 est un texte long de 258 articles prévoit l'aspect institutionnel en organisant les pouvoirs publics. Elle importer au Congo les institutions politiques belges de la constitution du 7 février 1831, excepter le remplacement de la monarchie par la République. Le chef de l'Etat été élu par les deux chambres.

Devant la crise politique qui a caractérisé le début de la République, avec la révocation du premier ministre LUMUMBA Patrice Emery le 4 septembre 1960 et le congédiement de parlement, le chef de l'Etat a exercé le pouvoir constituant par trois textes ; le décret-loi constitutionnel du 29 septembre 1960 a concédé rétroactivement, inconstitutionnellement, l'exercice du exécutif et législatif au conseil, des commissaires généraux mis en place par le chef d'Etat-major de l'armée, le colonel MOBUTU.

Le décret-loi constitutionnel du 7 janvier 1961 a brouillé les dispositions de la loi fondamentale relative à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le décret-loi constitutionnel du 9 février a conféré les pouvoirs exécutif et législatif au gouvernement provisoire.

##### a. Des provinces

La République du Congo était constituée de six provinces dotée de la personnalité juridique :

- EQUATEUR
- KASAI
- KATANGA
- KIVU
- LEOPOLD VILLE
- ORIENTALE

La répartition des ressources financières entre le pouvoir central et les provinces n'était pas claire<sup>19</sup>.

##### b. Forme de l'Etat

La forme de l'Etat est l'ossature architecturale de celui-ci. Elle permet de représenter l'Etat avec ses composantes, les rapports entre le noyau et les périèques. La forme de l'Etat est comprise comme l'ensemble des rapports entre le pouvoir central et les entités qu'elle compose dans le cadre de la séparation verticale des pouvoirs.

La forme de l'Etat est une réponse coulée en moule juridique à des questions relatives à l'organisation territoriale de l'Etat qui doit être aménagée en vue du fonctionnement harmonieux de ses institutions et devant se traduire par la préparation des citoyens à la gestion de leur pays a fin de maîtrisé leur propre destin<sup>20</sup>.

La constitution reconnaît une autonomie institutionnelle au politique aux Etats fédérés avec une répartition nette des compétences entre les deux étages ou centres des pouvoirs. Il y a enfin le principe de participation des entités fédérées à la gestion de l'Etat fédéral. Le fédéralisme est ainsi un procédé de décentralisation étatique poussées. Il est notamment appliqué en Afrique au Nigeria, en Europe en Allemagne et en Amérique aux Etats-Unis d'Amérique ou il existe des Etats fédéraux et des Etats fédérés ayant leurs structures propres.

<sup>19</sup> La loi fondamentale du 19 mai 1960, article, 7.

<sup>20</sup> Ambroise KAMUKUNY et Joseph CHUNDA Hengela, 2009, p, 295.

#### IV.2. Forme de l'Etat prévue dans la constitution du 18 février 2006

La constitution du 18 février 2006 a été élaborée suivant le mode démocratique du référendum constituant. Elaborée par le sénat sous-forme d'avant-projet, la constitution actuelle de la RDC a été approuvée par la majorité du peuple congolais lors du référendum organisé la Commission Electorale Indépendante du 18 au 19 Décembre 2005<sup>21</sup>.

##### a. Forme de l'Etat de la République Démocratique du Congo

La forme de l'Etat est l'ossature architecturale de celui-ci. Elle permet de représenter l'Etat et ses rapports avec ses compétences les rapports entre le noyau et les périphéries. La forme de l'Etat est l'ensemble des rapports entre le pouvoir central et les entités qui le composent dans le cadre de la séparation verticale des pouvoirs. La forme de l'Etat est une réponse, coulée en moule juridique, à des questions relatives à l'organisation territoriale de l'Etat qui doit être aménagée en vue du fonctionnement harmonieux de ses institutions à la question de leur pays afin maîtriser leur propre destin.

La République Démocratique du Congo est-elle un Etat fédéral ou un Etat unitaire décentralisé ou elle n'est ni fédérale ni unitaire.

##### b. Répartition constitutionnelle des compétences entre le pouvoir central et les provinces

La RDC est composée, en plus de la ville de Kinshasa, de la province dotée de la personnalité juridique. Il y a existence de deux centres de pouvoirs : le pouvoir Central et les Provinces autonomes. Les deux centres se superposant. Et la constitution leur reparti les compétences en trois blocs. Il y a bloc des compétences qui sont réservées au pouvoir central et aux provinces. Les trois blocs des compétences qui sont exécutives aux provinces sont repartis par les articles 202 à 204 de la constitution du 18 février 2006.

Quant à la participation des provinces de la RDC à la gestion des affaires du pouvoir central, toutes les provinces participent à la gestion des affaires du pouvoir central par leurs représentations au parlement national qui est bicaméral. Il y a, d'un côté, l'Assemblée Nationale et de l'autre, le Senat composé des représentants des provinces élus au suffrage indirect par les députés provinciaux. Les sénateurs peuvent veiller à ce qu'une révision de la constitution ne porte pas atteinte à l'autonomie des provinces.<sup>22</sup>

En cas de conflit entre la province et le pouvoir central la cour constitutionnelle est chargée notamment de trancher les conflits des compétences entre les deux niveaux des pouvoirs.<sup>23</sup>

##### c. La forme de l'Etat de la RDC est sui generis

La constitution de 2006 n'a pas, comme son prédécesseur de 2003, défini la forme de l'Etat Congolais. En fait, l'article 5 de la constitution de la transition du 4 avril 2003 précise que la République Démocratique du Congo était un Etat unitaire fortement, décentralisé. L'exposé des motifs de la constitution en vigueur renseigne que la constitution veut d'une part successive et d'autre part, née des certaines mesures d'impulsion et de développement de la base.

Et dans le préambule, la constitution affirme les valeurs philosophiques essentielles, que le peuple congolais tient à sauvegarder le respect qui sont l'unité et l'indépendance nationale, l'existence des centres d'impulsion et de développement à la base et le respect des diversités culturelles. Ces valeurs démontraient que le constituant hésite sur la forme réelle de l'Etat, mettre si certaines doctrinaires pensent que le constituant adopte pour le régionalisme politique ou constitutionnel. Il faut tout de suite préciser que la doctrine n'est pas réanimée sur cette qualification.

De ce développement, la forme de l'Etat congolais procède d'un mélange entre les caractéristiques du fédéralisme et celle de l'unitarisme. S'agit et pour ainsi dire d'une forme sui generis, tente d'emprunts. Au fédéralisme, la RDC emprunte, primo, la double architecture ou la superposition des centres de pouvoirs : le pouvoir central et les provinces autonomie. Elle emprunte, secundo, la répartition constitutionnelle des compétences propre à chaque pouvoir.

L'exercice de grands pouvoirs régaliens, à savoir la diplomatie, l'émission de monnaie et la défense nationale, étant réservé au pouvoir central. Elle emprunte : la répartition des provinces à l'exercice du pouvoir central par le biais des sénateurs qui y représentent les provinces, la reconnaissances d'un véritable

<sup>21</sup> TOENGAHO LOKUNDO, 2008, pp25-26.

<sup>22</sup> ARTICLE 104 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>23</sup> Articles 157,160 et 161, et 162 de la Constitution du 18 février 2006.

pouvoir législatif aux provinces qui l'exercent par la voie des édites des Assemblées provinciales et le contrôle des gouvernements provinciaux au moyen de véritable moyen de solution.<sup>24</sup>, la séparation des finances publiques et l'instauration d'une caisse nationale de péréquation constitue un emprunt déterminant. A l'unitarisme, la RDC emprunte l'unicité de la constitution, du système juridique et de la police nationale et de l'armée. Elle ne reconnaît pas aux provinces le pouvoir de se doter des institutions judiciaires qui diraient le droit, non seulement au nom de province, mais aussi en appliquant la constitution et les lois provinciales. Elle ne reconnaît pas non plus aux provinces le pouvoir de former leur propre police qui serait provinciale. Elle reconnaît cependant, une véritable décentralisation à l'intérieur de provinces. Celles-ci ne sont pas des entités décentralisées mais les collectivités qui les composent sont décentralisées.

## CONCLUSION

La répartition constitutionnelle des compétences entre l'Etat central et les provinces une illustration de la montée des idées fédéralistes. La référence à la caisse nationale de péréquation prévue à l'article 181 alinéa 2, loin de constituer de confirmation de la forme unitaire de l'Etat, est plutôt une marque du fédéralisme. Il y a, pour ça que le constituant de 2006 a institué une forme atypique, voulant éviter de trancher entre les partisans de la forme unitaire et le prônant le fédéralisme intégral et optant pour une hybride, une symbolise entre unitarisme et fédéralisme.

Cette constitution a voulu éviter la victoire d'un camp sur un autre. Il a pris le soin de ne pas nommer comme tous ses devanciers la forme de l'Etat. Cependant, malgré cette précaution, il semble que la forme fédérale ait pris le pas sur la forme unitaire, le fédéralisme étant et fait l'objectif à long terme.

Depuis l'indépendance de la RDC la forme de l'Etat contenue dans les différentes constitutions est toujours unitaire même si les autres constitutions présentent souvent les caractéristiques du fédéralisme, le caractère unitaire est toujours là.

## BIBLIOGRAPHIE

### I. OUVRAGES

- TOENGAHO LUKONDO Faustin. , *Les constitutions de la République Démocratique du Congo, de Joseph KASAVUBU à Joseph KABILA*, Pc, Kinshasa, 2008.

- PROLET, MARCEL, *Etat, institution politique et droit constitutionnel*, éd, Paris ; Dalloz 1948.

- JEAN CLAUDE ACQUAVIVE, *Droit constitutionnel politique*, Gualino, Paris ; 1996.

- VUNDUAWE te PEMAKO F., *Traité de droit administratif*, PUK, Kinshasa, 1994.

NDAYWEL, Nzem., *La constitution de la 3<sup>ème</sup> République du Congo Zaïre adopté par la CNSS*, Harmattan, France, 2002.

- BAKANDJEJA WA MPUNGU G., *La nouvelle constitution de la République Démocratique du Congo : sources et Innovation, Analyse de la Faculté de Droit, édition spéciale de droit de l'homme*, commémoration du 59<sup>ème</sup> anniversaire de déclaration universelle de droit de l'homme, PUK, KIN , 2007

- ESAMBO KANGASHE.(J-L), *La constitution du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes pratiques et perspectives, thèse de doctorat en droit public*, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne 17 juin 2009.

### II. TEXTES OFFICIELS

- Loi fondamentale sur la structure de l'Etat du Congo Belge de 19 mai 1960.

- Journal officiel de la République Démocratique du Congo 5<sup>ème</sup> année, numéro spécial, constitution du 1<sup>ère</sup> aout réuni à Luluabourg du 11 avril 1964.

- Journal officiel de la République Démocratique du Congo 44<sup>ème</sup> année, numéro spécial, Acte constitutionnel de la transition du 4 Avril 2003.

- Journal officiel de la République Démocratique du Congo, 52<sup>ème</sup> année, numéro spécial, constitution de 18 février 2006 telle que modifier et complétée par la loi numéro 11/022 du 20 janvier 2011.

---

<sup>24</sup> ARTICLE 197 alinéa 1 et 2 de la constitution du 18 février 2006.

- La loi numéro 08-012 du 31 juillet 2008 portant principe fondamentaux de la libre administration de provinces.

### **III. THESES MEMOIRES ET NOTE DU COURS**

- PATRICK MOINDO KEBY, *Etude comparative de la constitution de 2003 est celle de 18 février 2006 mémoire en droit public*, Université du Cepromad, 2017-2018.
- BUABUA WA KAYEMBE M., *De la théorie de la pratique du contrôle en droit fiscal Zaïrois*, Université de Lubumbashi, 1993-1194.
- ILUME MOKE, *Droit constitutionnel*, G2 Droit, Université du Cepromad, 2015-2016.
- MPONGO BOKAKO E., *Droit constitutionnel et institution politique note polycopiée 1<sup>ère</sup> gradue*, faculté de droit, Université de Kinshasa, 2006.
- JACQUES DJOLI., *Evolution constitutionnelle congolaise, note pol. G2 droit Unikin 2009-2010*.

### **IV. WEBOGRAPHIE**

- <http://www.memoireonline.com>. consulté le 07 juillet 2021 à 11heure.