

---

*Droit constitutionnel*

---



# **La problématique du contrôle des services publics déconcentrés du pouvoir central par l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu**

**Par**

**PIGEON KAMBALE MAHUKA\***

## **Résumé**

*L'article 197, alinéa 1 de la Constitution de la République démocratique du Congo, telle que modifiée à ce jour, confère à l'Assemblée provinciale la compétence de contrôler le Gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux. Il en est de même des articles 7 et 39 de la loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces, telle que modifiée et complétée à ce jour, ainsi que de l'article 155 du Règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu, adopté le 6 mai 2019. Ces dispositions ne confèrent à l'Assemblée provinciale aucune compétence de contrôle sur les services publics déconcentrés du pouvoir central. Le présent article s'efforce de déconstruire les bases juridiques et arguments souvent invoqués en faveur du contrôle des services publics*

## **Abstract**

*The Constitution of the Democratic Republic of the Congo, as it has been modified to date, empowers by its article 197(1) the provincial assembly the capacity to control the provincial government as well as provincial and local public services. The same is provided for through articles 7 and 39 of the law on fundamental principles related to free administration of Provinces, as it has been modified and completed to date and by article 155 of the Rules of the North Kivu provincial assembly adopted on 6 may 2019. These provisions do not empower the regional assembly to control national public services established in Provinces. This paper aims at deconstructing legal basis and arguments often presented in favour of the control over decentralized public services emanating from the central government and established in*

---

\* Licence en Droit (Université Catholique du Graben) ; DES en Droit international et européen (Université Catholique de Louvain). Docteur en Sciences juridiques (Droit international public) de l'Université catholique de Louvain, l'auteur est Professeur et Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Goma, Professeur invité à l'Université catholique du Graben/ Butembo, à l'Université catholique *La Sapientia*/Goma et à l'ULPGL/ Goma ; Avocat au Barreau du Nord-Kivu, en RDC. Il est également Coordonnateur du Bureau d'études de l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu (RDC). Néanmoins, les opinions émises dans cet article n'engagent que son auteur. E-mail : [pigeonkambale@gmail.com](mailto:pigeonkambale@gmail.com).

*déconcentrés du pouvoir central par l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu.* | *the North Kivu Province by the provincial assembly.*

**Mots-clés/ Keywords :** *Assemblée provinciale, contrôle parlementaire, service public déconcentré*

## INTRODUCTION

**A**u titre des missions de l'Assemblée provinciale figure le contrôle parlementaire<sup>2</sup>. L'Assemblée provinciale du Nord-Kivu connaît une prolifération d'actions de contrôle parlementaire des services publics déconcentrés du pouvoir central. Dans le cadre de ce laconique exposé, nous voudrions susciter le débat autour des questions subséquentes :

1. Existe-t-il des hypothèses dans lesquelles l'Assemblée provinciale pourrait être compétente pour contrôler les services publics déconcentrés du pouvoir central ?
2. Sinon, quelles pistes de solution envisager pour répondre au souci du contrôle des services publics déconcentrés du pouvoir central par l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu ?

Aux fins d'apporter une réponse plausible à ces préoccupations, nous examinerons graduellement la notion de déconcentration et de service public déconcentré (I), la compétence de l'Assemblée provinciale en matière de contrôle parlementaire (II), les bases juridiques et arguments souvent invoqués en faveur du contrôle des services publics déconcentrés du pouvoir central par l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu (III), l'articulation entre les articles 197, 203 et 204 de la Constitution (IV), un cas pratique (V) et nous proposerons enfin quelques pistes de solution pour répondre au souci du

---

<sup>2</sup> L'Assemblée provinciale exerce trois missions principales : représenter le peuple, légiférer par voie d'édit (loi provinciale) et contrôler le Gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux (Cf. Articles 101 et 197 de la Constitution de la République démocratique du Congo, telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 ; et articles 7 et 39 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces, telle que modifiée et complétée par la loi n°13/008 du 22 janvier 2013).

contrôle des services publics déconcentrés du pouvoir central par l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu (VI).

La République démocratique du Congo, sous l'empire de la Constitution actuellement en vigueur, est un Etat régionalisé. Outre les institutions centrales, la République démocratique du Congo comprend les provinces (qui sont des composantes politiques et administratives du territoire de la République<sup>3</sup>), les entités territoriales décentralisées et les entités territoriales déconcentrées.

Notre réflexion se cristallise autour des services publics déconcentrés du pouvoir central. Cela nous exige de dire un mot sur la déconcentration pour mieux cerner la notion de service public déconcentré.

## **I. Déconcentration et service public déconcentré, quid ?**

Sous la plume de Bernard Chantebout, nous lisons : « la déconcentration consiste dans l'octroi d'un pouvoir de décision à des agents locaux nommés par le pouvoir central soumis à son autorité hiérarchique et responsables devant lui »<sup>4</sup>. Il s'agit d'un aménagement de la centralisation consistant en un transfert d'attributions de l'administration centrale à ses représentants locaux<sup>5</sup>. La déconcentration n'affecte en rien le caractère centralisé de l'Etat : le pouvoir exercé par les agents publics locaux et leurs décisions le sont au nom et pour le compte de l'Etat<sup>6</sup>. Pour reprendre la célèbre formule d'Odilon Barrot, « c'est le même marteau qui frappe, mais on a raccourci le manche »<sup>7</sup>.

La déconcentration est territoriale ou par service. Les entités territoriales déconcentrées en République démocratique du Congo, dépourvues de la personnalité juridique, à savoir le territoire, le quartier, le groupement et le

---

<sup>3</sup> Cf. Article 2, alinéa 1 de de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces, telle que modifiée et complétée par la loi n°13/008 du 22 janvier 2013.

<sup>4</sup> B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique* (14<sup>e</sup> édition), Paris, Armand Colin, 1997, p. 66.

<sup>5</sup> Cf. M. DE VILLIERS et A. LE DIVELLECC, *Dictionnaire du droit constitutionnel* (9<sup>e</sup> édition), Paris, Sirey, 2013, p. 110.

<sup>6</sup> Cf. T. MUHINDO MALONGA, *Droit administratif et institutions administratives*, Butembo, P.U.G.-CRIG, 2010, pp. 85-86.

<sup>7</sup> O. BARROT, cité par M. DE VILLIERS et A. LE DIVELLECC, *Op. cit.*, p. 110.

village<sup>8</sup>, ne feront pas l'objet de développement au cours de cette présentation, qui porte sur le contrôle des services publics déconcentrés du pouvoir central en Province du Nord-Kivu.

Aux termes de l'article 27 de la loi organique n°16/001 du 03 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées, « [l]e pouvoir central, pour des raisons de proximité et d'efficacité, déploie des services publics déconcentrés en province et dans l'entité territoriale décentralisée ». De même, l'article 31, alinéa 3 de la loi organique précitée dispose : « La province, pour besoin de proximité, déploie des services déconcentrés au niveau des entités territoriales décentralisées et déconcentrées ».

Il ressort de ces deux dispositions de la loi organique qu'il existe des services publics déconcentrés du pouvoir central et ceux du pouvoir provincial. Au regard de notre thème, nous nous concentrerons sur les services publics déconcentrés du pouvoir central en Province.

L'article 5, point 7 de la loi organique n°16/001 du 03 mai 2016, sous examen, définit un « service public déconcentré » en ces termes : « service qui assure par délégation le relais sur le plan provincial et local des décisions prises par le pouvoir central, la province ou l'entité territoriale décentralisée ».

Les services publics déconcentrés du pouvoir central sont des services qui, « par opposition aux services centraux constituant les ministères [...] fonctionn[ent] en dehors de ceux-ci et notamment sur toute l'étendue du territoire. Numériquement les plus importants, ils sont chargés en pratique de la majeure partie des tâches relevant de chaque ministère »<sup>9</sup>. A simplement parler, les services publics déconcentrés du pouvoir central fonctionnent en Province tout en relevant de l'autorité du pouvoir central. Il appert que les services publics déconcentrés du pouvoir central sont des *services publics nationaux en Province* du Nord-Kivu et non des *services publics provinciaux* du Nord-Kivu.

Parmi les responsables des services publics déconcentrés du pouvoir central en Province du Nord-Kivu, qui ont fait l'objet du contrôle de l'Assemblée

---

<sup>8</sup> Cf. Article 3, alinéa 2 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces, telle que modifiée et complétée par la loi n°13/008 du 22 janvier 2013.

<sup>9</sup> S. GUINCHARD et TH. DEBARD (sous la direction de), *Lexique des termes juridiques* (18<sup>e</sup> édition), Paris, Dalloz, 2010, p. 743.

provinciale, il y a lieu de citer le Chef de Division provinciale de l'Urbanisme et Habitat du Nord-Kivu, la Directrice provinciale des impôts du Nord-Kivu, le Chef de Division provinciale de l'Environnement du Nord-Kivu, le Directeur provincial de la DGRAD du Nord-Kivu, Madame le Chef de Division provinciale de la Justice du Nord-Kivu, etc.<sup>10</sup> Dans tous les cas, le Bureau et la Plénière de l'Assemblée provinciale sont passés outre l'avis du Bureau d'études, qui a toujours été défavorable au contrôle des services publics déconcentrés du pouvoir central en Province.

Cette clarification de la notion de service public déconcentré du pouvoir central en Province nous conduit à examiner la compétence de l'Assemblée provinciale en matière de contrôle parlementaire aux fins de savoir s'il existe des cas dans lesquels cette Institution a qualité d'exercer son contrôle sur cette catégorie de service public.

## **II. Compétence de l'Assemblée provinciale en matière de contrôle parlementaire**

La principale base juridique de la compétence de l'Assemblée provinciale en matière de contrôle parlementaire est, à n'en point douter, l'article 197, alinéa 1 de la Constitution de la République démocratique du Congo, telle que modifiée par la loi n°11/02 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, qui dispose : « L'Assemblée provinciale est l'organe délibérant de la province. Elle délibère dans le domaine des compétences réservées à la province et contrôle le Gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux ».

Cette disposition est reprise à l'article 7 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces, telle que modifiée et complétée par la loi n°13/008 du 22 janvier 2013. En outre, l'article 39 de la loi précitée consacre les moyens d'information et de contrôle de l'Assemblée provinciale. Enfin, l'article 155 du Règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu, adopté le 6 mai 2019, énumère également les moyens d'information et de contrôle de

---

<sup>10</sup> Voir Archives du Bureau d'études de l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu.

l'Assemblée provinciale sur le Gouvernement provincial et les services publics provinciaux et locaux<sup>11</sup>.

Il ressort de ces quatre articles que l'Assemblée provinciale contrôle le Gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux. Ces dispositions ne confèrent à l'Assemblée provinciale aucune compétence de contrôle sur les services publics déconcentrés du pouvoir central ainsi que sur les personnes privées, physiques ou morales, notamment les sociétés commerciales.

### **III. « Déconstruction des discours des évidences » sur les bases juridiques et les arguments souvent invoqués en faveur du contrôle des services publics déconcentrés du pouvoir central par l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu**

En Province du Nord-Kivu, les Députés provinciaux de la première législature de la troisième République, qui ont eu des velléités de contrôler les services publics déconcentrés du pouvoir central en Province, ont tenté de justifier leur action par certaines dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires.

Dans ce point, il est question de critiquer les bases juridiques et arguments souvent invoqués en faveur du contrôle des services publics déconcentrés du pouvoir central par l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu.

En premier lieu, les auteurs des questions orales avec débat, des questions écrites ou des interpellations adressées aux responsables des services publics déconcentrés du pouvoir central ont souvent invoqué le PV n°04/ASS. PROV/N-K/ de la Session ordinaire de mars 2016, de la Séance plénière du mardi 19 avril 2016, qui mentionne cette décision de la Plénière : « A l'issue du débat à huis clos fermé, la Plénière opte pour le contrôle systématique de tous les services publics provinciaux, conformément à la mission régaliennne conférée aux Honorables députés »<sup>12</sup>. Cette décision de la Plénière appelle un

---

<sup>11</sup> Les moyens d'information et de contrôle de l'Assemblée provinciale sur le Gouvernement provincial et les services publics provinciaux et locaux sont : la question orale avec ou sans débat non suivi de vote, la question écrite, la question d'actualité, l'interpellation, la commission d'enquête, l'audition par les commissions. A ce sujet, voir PROJET D'APPUI AUX PARLEMENTS, *Guide pratique du contrôle parlementaire en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, ABC Print, 2013.

<sup>12</sup> Voir page 3 du PV.



commentaire. Alors que le contexte de son adoption montre clairement qu'elle vise surtout le contrôle des services publics déconcentrés du pouvoir central en Province, parce que certains députés déclaraient publiquement que les gestionnaires de ces services publics les négligent au motif qu'ils n'ont de compte à rendre qu'à Kinshasa, la formulation de cette décision a repris les termes constitutionnels, légaux et réglementaires : « contrôler [...] les services publics provinciaux ». C'est la pratique consécutive à cette décision qui a constitué des violations des textes juridiques. Une grande confusion a été volontairement entretenue autour des notions de services publics provinciaux et des services publics en Province, cette dernière notion renfermant les services publics provinciaux et les services publics nationaux en Province, en ce compris les services publics déconcentrés du pouvoir central en Province. En réalité, c'est une mascarade, voire une tricherie juridique. On est en présence d'une légalité en trompe-l'œil.

Cette pratique malheureuse a même conduit à infiltrer dans le Règlement intérieur, tel que modifié et complété par la Résolution n°004/2017 du 06 novembre 2017 portant révision du Règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu, en son article 157, qui consacrait les moyens d'information et de contrôle de l'Assemblée provinciale sur les services publics provinciaux et locaux, un alinéa 2 formulé comme suit :

« Ils s'appliquent également aux entreprises, établissements et services publics déconcentrés opérant en province dans les limites des dispositions des articles 203 de la Constitution et 64 de la Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ».

Nous affirmons énergiquement que cet alinéa a été infiltré dans le Règlement intérieur parce que lors de l'adoption en Plénière de la version provenant de la Commission politique, sécuritaire, administrative et juridique (PSAJ), cet alinéa a été élagué à l'unanimité. C'est seulement au moment du toilettage qu'il sera maintenu, par mauvaise foi.

Une préoccupation surgit. L'article 64 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, telle que modifiée et complétée à ce jour, dispose que « [d]ans les matières relevant de la compétence exclusive du pouvoir central, le Gouverneur de province coordonne et supervise les services qui relèvent de

l'autorité du pouvoir central ». Cette disposition permet-elle à l'Assemblée provinciale de contrôler le Gouverneur de Province en cette qualité ainsi que les services publics déconcentrés du pouvoir central en Province ? Loin s'en faut. Du moment que l'article 7 de la même loi précise que l'Assemblée provinciale contrôle le Gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux, il est hors de question de contrôler le Gouverneur de Province au titre de représentant du pouvoir central alors même qu'elle ne peut contrôler ce pouvoir. Il en est de même des services publics déconcentrés du pouvoir central, qui sont naturellement consubstantiels au pouvoir central. Le législateur est cohérent. L'article 65 de la loi sur la libre administration des Province écarte tout débat à ce propos. Il est ainsi libellé : « Dans l'exercice de sa mission de représentation du Gouvernement central et de coordination des services publics déconcentrés en province, le Gouverneur de province répond de ses actes devant le Gouvernement central ».

En deuxième lieu, les articles 127 et 212 de la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques (LOFIP), également invoqués<sup>13</sup>, constitueraient-ils un fondement juridique du contrôle d'un service public déconcentré du pouvoir central par l'Assemblée provinciale ? Sans désespérer, observons que l'article 127 de la LOFIP concerne le contrôle parlementaire sur les finances publiques du pouvoir central. Il n'est donc pas pertinent parce que l'Assemblée provinciale ne contrôle pas les finances du pouvoir central, cette compétence revient plutôt au Parlement national. En revanche, l'article 212 de la même loi se rapporte au contrôle des finances des provinces par les organes délibérants. Cet article doit être interprété à la lumière de l'article 197 de la Constitution et de l'article 7 de la loi sur la libre administration des provinces, actuellement en vigueur. Et donc, même en matière des finances publiques, l'Assemblée provinciale contrôle le Gouvernement provincial ainsi que les services publics provinciaux et locaux. La LOFIP ne peut déroger à la Constitution, laquelle est au-dessus des lois et règlements de la République. *Seuls les accords internationaux régulièrement ratifiés par la République démocratique du Congo sont supérieurs à la*

---

<sup>13</sup> Voir Recommandation N°001/2017 du 22 juin 2017 portant constat de l'outrage à l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu par Monsieur le Directeur provincial de la Direction générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations du Nord-Kivu, p. 2.

*Constitution*, ainsi qu'il ressort de l'interprétation de l'article 216 de la Constitution (voir quelques arguments dans les notes de bas de page)<sup>14</sup>.

En troisième lieu, d'aucuns semblent légitimer le contrôle par l'Assemblée provinciale des services publics déconcentrés du pouvoir central par l'article 175 de la Constitution, qui dispose que « [l]a part des recettes à caractère national allouées aux provinces est établie à 40%. Elle est retenue à la source ». Ils estiment que du moment que cette disposition n'est pas encore appliquée, l'Assemblée provinciale a un droit de regard sur les services publics déconcentrés du pouvoir central, *a fortiori* ceux qui gèrent les ressources de l'Etat, parce que c'est en fonction de leur alimentation du Trésor public que le montant de la rétrocession pourra augmenter. Cet argument n'est vrai qu'en apparence. En effet, la rétrocession, création des ennemis de la décentralisation, est une violation de l'article 175 de la Constitution, qui consacre la retenue à la source. La rétrocession, qui est anticonstitutionnelle, ne saurait nullement justifier la violation de l'article 197 de la Constitution par la consécration du contrôle par l'Assemblée provinciale des services publics déconcentrés du pouvoir central. Violation de la Constitution sur violation de la Constitution ne vaut.

---

<sup>14</sup> La question de la supra-constitutionnalité, selon laquelle il existe des règles supérieures à la Constitution, non formulées par elle et s'imposant au Constituant, fait l'objet de certaines controverses, inutiles, à notre sens (Voir notamment T. MUHINDO MALONGA, *Droit constitutionnel et institutions politiques. Théorie générale et Droit constitutionnel congolais*, Butembo, Presses Universitaires du Graben, 2010, pp. 154-156 ; P. MUKUBI KABALI K., *La Constitution de la RDC : annotée, commentée et expliquée*, Kinshasa, Editions Itongoa, 2009, p. 261). Point n'est besoin de nous y appesantir pour le moment. Néanmoins, voici très laconiquement quelques arguments en faveur de la primauté d'un traité régulièrement ratifié et publié au J.O. de la R.D.C. par rapport à la Constitution, dont l'article 216 dispose : « Si la Cour constitutionnelle consultée par [...] déclare qu'un traité ou accord international comporte une clause contraire à la Constitution, la ratification ou l'approbation ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution ». Trois observations : a) Si la cour constitutionnelle constate une contrariété entre la constitution et un accord international, c'est la constitution qui doit être révisée avant la ratification ou l'approbation du traité. Selon une logique juridique rudimentaire, c'est le texte inférieur qui doit se conformer au texte supérieur, en l'espèce, on révisé la Constitution pour la conformer à la convention internationale. b) Sur le plan empirique, comment voulez-vous que la Constitution, qui lie un seul Etat, soit supérieure à un traité qui lie par exemple 54 Etats, notamment l'Acte constitutif de l'UA ? c) L'avant-projet de l'actuelle constitution a été rédigé avec l'accompagnement technique des experts de l'Université de Liège, dans une logique européeniste. Pour tout dire, la supériorité du traité à l'égard de la Constitution est soutenue quasi unanimement par les internationalistes, en dépit de sa contestation par les juristes " domestiques". C'est une controverse et chacun peut prendre position.

Enfin, en quatrième lieu, certains estiment que l'Assemblée provinciale a compétence de contrôler les services publics déconcentrés du pouvoir central qui gèrent les matières relevant de la compétence concurrente du Pouvoir central et des Provinces (article 203 de la Constitution) ou celles relevant de la compétence exclusive des Provinces (article 204 de la Constitution), qui demeurent gérées par les services déconcentrés du pouvoir central, en violation criante de la Constitution. Cet argument mérite d'être examiné en abordant la question de l'articulation entre les articles 197, 203 et 204 de la Constitution.

#### **IV. Articulation entre les articles 197, 203 et 204 de la Constitution : pertinence d'un argument *a rubrica***

Dans l'accomplissement de leurs missions, les Députés provinciaux du Nord-Kivu procèdent très régulièrement à l'interprétation des instruments juridiques pertinents, tant internationaux que nationaux. L'interprétation est, selon Gérard Cornu, une « opération qui consiste à discerner le véritable sens d'un texte obscur »<sup>15</sup>. A en croire Serge Guinchard et Thierry Debard, « [e]n droit public, l'interprétation ne consiste pas seulement à dégager le sens exact d'un texte qui serait peu clair, mais aussi à en déterminer la portée, c'est-à-dire le champ d'application temporel, spatial et juridique, ainsi que l'éventuelle supériorité vis-à-vis d'autres normes »<sup>16</sup>.

La constitution congolaise actuellement en vigueur ne consacre pas de méthode de son interprétation. L'on recourt généralement aux méthodes consacrées par la doctrine et la jurisprudence<sup>17</sup>. Notre exposé n'a pas pour objectif d'explicitier les méthodes d'interprétation des textes juridiques. Nous allons donc nous limiter à l'explication de l'argument *a rubrica*, auquel nous faisons recours *hic et nunc*.

L'argument *a rubrica* ou interprétation contextuelle « veut dire que lorsqu'on se trouve devant une difficulté de compréhension d'une disposition de loi, pour fixer son sens, il faut la situer dans le contexte général du texte,

---

<sup>15</sup> G. CORNU, *Vocabulaire juridique* (9<sup>e</sup> édition mise à jour), Paris, P.U.F., 2011, p. 564.

<sup>16</sup> S. GUINCHARD et TH. DEBARD (dir.), *Op. cit.*, p. 451.

<sup>17</sup> Voir notamment NGOTO NGOIE NGALINGI, *L'essentiel du droit pénal congolais*, Kinshasa, Presses Universitaires du Congo, 2018 et CH. KAKULE KALWAHALI, *Droit pénal général*, Kampala, Blessing, 2017, pp. 34-39.

prendre en compte la place qu'occupe le concept dans l'ensemble du texte de la loi »<sup>18</sup>.

Force est de constater que le titre III de la Constitution régit l'organisation et l'exercice du pouvoir. Il comprend deux chapitres. Le chapitre premier traite des institutions de la République, tandis que le chapitre deuxième traite des Provinces. Les articles 197, 203 et 204 sous examen figurent tous dans le chapitre deuxième, mais dans des sections différentes.

L'article 197, qui se trouve dans la section première, relative aux institutions politiques provinciales, demeure le seul fondement constitutionnel de la compétence de contrôle de l'Assemblée provinciale. Il limite formellement cette compétence de contrôle au Gouvernement provincial et aux services publics provinciaux et locaux. Cet article se situe avant les articles 203 et 204, qui se trouvent dans la section deux, portant sur la répartition des compétences entre le Pouvoir central et les Provinces. L'article 203 énonce les matières relevant de la compétence concurrente du Pouvoir central et des Provinces ; l'article 204, celles relevant de la compétence exclusive des Provinces. Les articles 197, 203 et 204, ne doivent pas être interprétés dans un « isolationnisme clinique ». Ils ne sont pas à lire comme le font certains pasteurs de la fin du monde, qui lisent un verset biblique en déconnexion avec tout le reste des Saintes Ecritures. En revanche, il faut une lecture combinée de ces trois articles. En l'occurrence, les articles 203 et 204, doivent être interprétés en droite ligne de l'article 197. C'est dans cette logique que les dispositions chapeaux des articles 203 et 204 de la Constitution débutent par ces termes : « Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution... ». Ces articles ne doivent donc pas énerver les autres dispositions constitutionnelles, notamment l'article 197. Ceci signifie que le seul fait qu'une matière relève de la compétence concurrente du Pouvoir central et des Provinces ou de la compétence exclusive des Provinces ne confère point, immédiatement et sans condition, compétence à l'Assemblée provinciale de contrôler le service public qui gère cette matière. Faudrait-il encore que ce service public soit provincial ou local. Cette interprétation est corroborée par l'Honorable Prince Kihangi Kyamwami, qui affirme : « Le contrôle [de l'Assemblée provinciale] porte sur toutes les matières de la compétence exclusive [des Provinces], mais aussi celles exercées concurremment avec le pouvoir central, telles que reprises par les articles 203

---

<sup>18</sup> CH. KAKULE KALWAHALI, *Op. cit.*, p. 38.

et 204 de la Constitution de la République, telle que modifiée [...] par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, *pour autant que ces matières soient gérées par le Gouvernement provincial ou par les services publics provinciaux et locaux* »<sup>19</sup>.

Fort de ces précisions, il sied d'examiner un cas pratique.

## **V. Cas pratique**

L'Assemblée provinciale du Nord-Kivu, ainsi que nous l'avons indiqué ci-avant, a enregistré plusieurs cas de contrôle de services publics relevant de la compétence du pouvoir central. Un cas emblématique mérite une attention soutenue : la question orale avec débat adressée au Directeur provincial de la Direction générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations (DGRAD).

Pendant la première législature de la troisième République, le Directeur provincial de la DGRAD a reçu une question orale avec débat lui adressée par un Honorable député provincial. Par sa lettre n°646/DGRAD/DP-NK/2017 du 19 juin 2017, adressée à l'Honorable Président de l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu, le Directeur provincial rappelle en substance les prescrits constitutionnels, légaux et réglementaires en vertu desquels l'Assemblée provinciale est incompétente en matière de contrôle d'un service déconcentré du pouvoir central, en l'espèce, la DGRAD. En définitive, il refusera de répondre à ce moyen de contrôle lui adressé. Cette attitude sera qualifiée d'outrage à l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu et, à la suite d'une recommandation constatant ledit outrage, adressée au Gouverneur de Province, le 22 juin 2017, le Directeur provincial finira par être suspendu de ses fonctions par le Gouverneur de Province. Le Directeur général de la DGRAD, qui n'a pas été d'accord avec la position de l'Assemblée provinciale et du Gouverneur de Province<sup>20</sup>, prendra des dispositions utiles pour que l'incriminé soit muté dans une autre Province.

---

<sup>19</sup> P. KIHANGI KYAMWAMI, *Les missions d'un Député provincial. Guide de sensibilisation destiné aux élus provinciaux et aux électeurs*, Kampala, Blessing, 2019, p. 43. C'est nous qui introduisons le caractère italique.

<sup>20</sup> Voir Lettre du Directeur général de la DGRAD, du 1<sup>er</sup> juillet 2016, adressée à l'Honorable Président de l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu ; Lettre du Ministre national des finances, du 10 juillet 2017, adressée à Madame le Directeur Général de la DGRAD ;

Peut-on, au-delà de tout doute raisonnable, comprendre qu'un Directeur provincial d'un service public déconcentré du pouvoir central qui oppose à l'Assemblée provinciale un déclinatoire de compétence en matière de contrôle parlementaire commet réellement un outrage à l'égard de cette institution, quand on sait pertinemment que l'article 28 de la Constitution de la République démocratique du Congo, actuellement en vigueur, dispose que « [n]ul n'est tenu d'exécuter un ordre manifestement illégal » ? Certes, l'article 155 du Règlement intérieur modifié et complété par les résolutions n°005/2010 du 14 octobre 2010 et n°013/2012 du 26 décembre 2012, applicable à l'époque de la commission des faits, disposait :

« Nul ne peut se soustraire à l'obligation de répondre à la question orale ou écrite posée par le député provincial conformément aux dispositions du présent Règlement intérieur, sous peine, le cas échéant, de s'exposer à des sanctions recommandées par la plénière ou, pour les membres du Gouvernement provincial, à la motion de défiance ou de censure, conformément à l'article 146 de la Constitution ».

Il nous semble que cette disposition, reprise à l'article 161 du Règlement intérieur du 6 mai 2019, actuellement en vigueur, n'est applicable que dans la mesure où l'Assemblée provinciale a respecté sa compétence. Dans le cas contraire, son ordre devient manifestement illégal au sens de l'article 28 précité.

Plutôt que de recourir à l'arbitraire, à la loi de la force ou de la jungle, l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu, pour redorer ses blasons, a l'obligation de s'appuyer sur la force de la loi. L'exécution de cette obligation est, à coup sûr, l'épiphany de l'orthodoxie et de l'orthopraxie parlementaires.

---

Lettre du Directeur général de la DGRAD, du 1<sup>er</sup> juillet 2017, adressée à l'Honorable Président de l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu.

## **VI. Pistes de solution pour répondre au souci du contrôle des services publics déconcentrés du pouvoir central par l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu**

Pour répondre aux préoccupations de plus d'un député provincial de contrôler les services publics déconcentrés du pouvoir central en Province, il sied de proposer quelques pistes de solution, sans prétendre à l'exhaustivité.

1. Certaines matières gérées par les services publics déconcentrés du pouvoir central rentrent dans les attributions du Gouvernement provincial. Dès lors, plutôt qu'un député provincial adresse, en violation flagrante de la Constitution, un moyen d'information ou de contrôle à un service déconcentré du pouvoir central, il doit l'orienter vers le ministre provincial compétent ou vers le Gouverneur de Province, lorsqu'il s'agit d'une question de politique générale du Gouvernement provincial<sup>21</sup>.

2. Accentuer le contrôle des services publics provinciaux et locaux existants, notamment la Direction générale des recettes du Nord-Kivu (DGR-NK), l'Office pour la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption (OBLC), la Cellule provinciale d'appui à la pacification (CEPAP), la Direction provinciale des marchés publics, la Commission provinciale de coordination des mutuelles de santé.

3. Recourir aux Sénateurs, qui sont l'émanation de l'Assemblée provinciale, ou aux Députés nationaux pour que les services publics déconcentrés du pouvoir central soient contrôlés par l'Assemblée nationale.

4. Pour gérer les matières relevant de la compétence concurrente du Pouvoir central et des Provinces (article 203 de la Constitution) ou celles relevant de la compétence exclusive des Provinces (article 204 de la Constitution), créer des services publics provinciaux, qui seront contrôlés par l'Assemblée provinciale. Ainsi, par exemple, soit dit en passant, au lieu de prétendre au contrôle, par l'Assemblée provinciale, de la Direction provinciale de l'Office des Routes, un service public national en province, il

---

<sup>21</sup> Voir article 158, alinéa 3 du Règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu, du 6 mai 2019.



faut plutôt la création d'un service provincial chargé de la construction, de l'entretien ou de la réhabilitation des routes d'intérêt provincial ou local<sup>22</sup>.

5. Rendre effective la décentralisation par le transfert réel des compétences et des ressources financières aux Provinces, à travers le lobbying des Sénateurs et Députés nationaux. Cet effort devrait se solder par la retenue à la source, et non la rétrocession, des 40% des recettes à caractère national allouées aux provinces. Le problème se pose lorsqu'une matière de la compétence exclusive de la Province demeure gérée par un service public déconcentré du pouvoir central, parce que la décentralisation n'est pas encore effective. Certains estiment que dans ces conditions, l'Assemblée provinciale est compétente pour effectuer le contrôle de ce service. Ils considèrent qu'en réaction à cette gestion contraire à la Constitution, il n'y a pas lieu d'exiger le respect de la Constitution pour les uns alors que les autres sont en train de gérer les services qui ne relèvent pas de leurs compétences, donc en violation des prescrits constitutionnels. Nous nous inscrivons en faux eu égard à cette position, car comme nous l'avons dit ci-avant, on ne doit pas aller de violation à violation de la Constitution.

## **CONCLUSION**

Au terme de cette analyse, force est de graver en lettres d'or qu'en l'état actuel du droit positif congolais, il n'existe aucune hypothèse dans laquelle l'Assemblée provinciale pourrait être compétente pour contrôler les services publics nationaux en Province, en l'espèce, les services publics déconcentrés du pouvoir central en Province. Nous espérons que les pistes de solution proposées ci-haut pourront tant soit peu éclairer la lanterne de ceux qui croient en ce contrôle. Ces derniers peuvent néanmoins proposer la révision de l'article 197 de la Constitution, par l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en Congrès, aux fins d'accorder à l'Assemblée provinciale, concurremment avec l'Assemblée nationale et le Sénat, la compétence de contrôler les services publics déconcentrés du pouvoir central en Province. Cette question mérite une étude approfondie.

---

<sup>22</sup> C'est l'occasion de relever l'illégalité de la Résolution (de l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu) n°011/2019 du 04 juin 2019 instituant la Commission ad hoc chargée d'enquêter sur l'utilisation des fonds alloués à l'Office des Routes pour la réhabilitation de la route Sake-Masisi-Walikale dans le cadre du programme des cent jours du Chef de l'Etat et sur les faits qui se sont produits dans le site minier de Luwowo à Masisi/Rubaya.

## **Bibliographie sommaire**

### ***A. Textes officiels***<sup>23</sup>

- Constitution de la République démocratique du Congo, telle que modifiée par la loi n°11/02 du 20 janvier 2011 portant révision des certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006.
- Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des Provinces, telle que modifiée et complétée par la loi n°13/008 du 22 janvier 2013.
- Loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques.
- Règlement intérieur modifié et complété par les résolutions n°005/2010 du 14 octobre 2010 et n°013/2012 du 26 décembre 2012.
- Règlement intérieur, tel que modifié et complété par la Résolution n°004/2017 du 06 Novembre 2017 portant révision du Règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu.
- Règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu, du 6 mai 2019.

### ***B. Ouvrages***

- CHANTEBOUT, B., *Droit constitutionnel et science politique* (14<sup>e</sup> édition), Paris, Armand Colin, 1997.
- CORNU, G., *Vocabulaire juridique* (9<sup>e</sup> édition mise à jour), Paris, P.U.F., 2011.
- DE VILLIERS, M. et LE DIVELLEC, A., *Dictionnaire du droit constitutionnel* (9<sup>e</sup> édition), Paris, Sirey, 2013.
- GUINCHARD, S. et DEBARD, TH. (dir.), *Lexique des termes juridiques* (18<sup>e</sup> édition), Paris, Dalloz, 2010.
- KAKULE KALWAHALI, CH., *Droit pénal général*, Kampala, Blessing, 2017.

---

<sup>23</sup> Consulter ces textes sur ‘‘[www.leganet.cd](http://www.leganet.cd)’’ ou ‘‘[www.assembleenordkivu.org](http://www.assembleenordkivu.org)’’.

- KIHANGI KYAMWAMI, P., *Les missions d'un Député provincial. Guide de sensibilisation destiné aux élus provinciaux et aux électeurs*, Kampala, Blessing, 2019.
- MUHINDO MALONGA, T., *Droit administratif et institutions administratives*, Butembo, P.U.G.-CRIG, 2010.
- MUHINDO MALONGA, T., *Droit constitutionnel et institutions politiques. Théorie générale et Droit constitutionnel congolais*, Butembo, Presses Universitaires du Graben, 2010.
- MUKUBI KABALI K., P., *La Constitution de la RDC : annotée, commentée et expliquée*, Kinshasa, Editions Itongoa, 2009.
- NGOTO NGOIE NGALINGI, *L'essentiel du droit pénal congolais*, Kinshasa, Presses Universitaires du Congo, 2018.
- PROJET D'APPUI AUX PARLEMENTS, *Guide pratique du contrôle parlementaire en République Démocratique du Congo*, Kinshasa, ABC Print, 2013.

### **C. Autres documents**

- Archives du Bureau d'études de l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu.
- Lettre du Directeur général de la DGRAD, du 1<sup>er</sup> juillet 2016, adressée à l'Honorable Président de l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu.
- Lettre du Ministre national des finances, du 10 juillet 2017, adressée à Madame le Directeur Général de la DGRAD.
- Lettre du Directeur général de la DGRAD, du 1<sup>er</sup> juillet 2017, adressée à l'Honorable Président de l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu.
- Lettre n°646/DGRAD/DP-NK/2017 du Directeur provincial de la DGRAD, du 19 juin 2017, adressée à l'Honorable Président de l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu.
- PV n°04/ASS. PROV/N-K/ de la Session ordinaire de mars 2016, de la Séance plénière du mardi 19 avril 2016.
- Recommandation N°001/2017 du 22 juin 2017 portant constat de l'outrage à l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu par Monsieur le Directeur

provincial de la Direction générale des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations du Nord-Kivu.

- Résolution n°004/2017 du 06 novembre 2017 portant révision du Règlement intérieur de l'Assemblée provinciale du Nord-Kivu.
- Résolution n°011/2019 du 04 juin 2019 instituant la Commission ad hoc chargée d'enquêter sur l'utilisation des fonds alloués à l'Office des Routes pour la réhabilitation de la route Sake-Masisi-Walikale dans le cadre du programme des cent jours du Chef de l'Etat et sur les faits qui se sont produits dans le site minier de Luwowo à Masisi/Rubaya.

Avec la prolifération des réseaux sociaux (facebook, twitter, whatsapp, etc.), Internet est tellement plein d'écrits inutiles, de « chefs-d'œuvre d'âneries », qu'il y a moins de place pour les ouvrages et articles de génie. A côté de rarissimes écrivains, on rencontre une myriade d' « écrivains, écrivistes, écri-vents, écriviques, écrivagues et autres écrivains », voire « écrivillons », ces véritables spécialistes qui connaissent tout sur rien et rien sur tout (Cf. DORIS LUSSIER, *Philosofolies*, Montréal, Stanké, 1990, pp. 134, 136 et 138). Fort malheureusement, même le monde scientifique est de plus en plus envahi, contaminé par la ruée des réseaux sociaux : le discours sobre mais qui élève l'âme est facilement éclipsé par des discours pompeusement creux. A ce titre, les Groupes de réseaux sociaux des « scientifiques » congolais se démarquent péniblement d'une « foire aux cancrs ». Sauf quand il s'agit, à de rares occasions, d'une précision objective et vérifiée d'un scientifique éclairé pour recadrer le débat.

Dès lors, nous nous sentons de la même veine que le philosophe français Alain, qui interpelle ainsi la société : « Je n'ai pas beaucoup confiance dans ces jardins d'enfants et autres inventions au moyen desquelles on veut instruire en amusant. La méthode n'est déjà pas excellente pour les hommes. Je pourrais citer des gens qui passent pour instruits, et qui s'ennuient à *La Chartreuse de Parme* ou au *Lys dans la vallée*. Ils ne lisent que des œuvres de seconde valeur, où tout est disposé pour plaire au premier regard ; mais en se livrant à des plaisirs faciles, ils perdent un plus haut plaisir qu'ils auraient acquis par un peu de courage et d'attention. [...] Surtout aux enfants qui ont tant de fraîcheur, tant de force, tant de curiosité avide, je ne veux pas qu'on donne ainsi la noix épluchée. Tout l'art d'instruire est d'obtenir au contraire que l'enfant prenne de la peine et se hausse à l'état d'homme » (ALAIN, *Propos sur l'éducation*, V, disponible sur [http://philia.online.fr/txt/alai\\_032.php](http://philia.online.fr/txt/alai_032.php) consulté le 26 juin 2020, à 13h01).

Chers Professeurs, Chefs de Travaux et Assistants de la Faculté de Droit de l'Université « de la Capitale de la Province du Nord-Kivu », il nous semble plus judicieux de nous qualifier par nos publications scientifiques, plutôt que de tenir la vedette des humeurs « whatsappiens ». La *Revue de la Faculté de Droit* de l'Université de Goma est entièrement à notre disposition. Adieu aux savants des réseaux sociaux !

**PR PIGEON KAMBALEB MAHUKA**

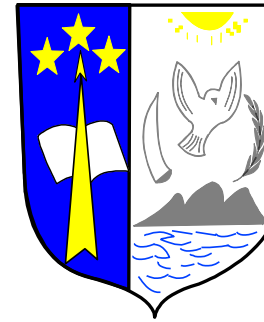
*Adresses de la Faculté de droit* : Campus Universitaire du Lac, Université de Goma,  
Deuxième niveau Avenue du Lac, Commune de Goma,  
Nord-Kivu, République Démocratique du Congo  
*Imprimée par DINA Printer Services*  
**Contacts** : +243 998824917, +243 899377917  
**E-mail** : ferdinandmutingwa@gmail.com  
**Adresse** : 5 av. des Ecoles, Q. Les Volcans, Commune de Goma  
(Enclos du Bureau de la CARITAS/GOMA).

**Coût : 25 USD pour un exemplaire**  
**Pour commander :**  
Tél. +243 990 856 641, +243 815 131 483  
E-mail : fac\_droit@unigom.ac.cd  
facultededroitunigom@yahoo.fr  
Siteweb: www.unigom.ac.cd  
B.P. 204 Goma (RDC) & 277 Gisenyi (Rwanda)

Numéro 4, 2020

Revue de la Faculté de Droit/UNIGOM

PUGO



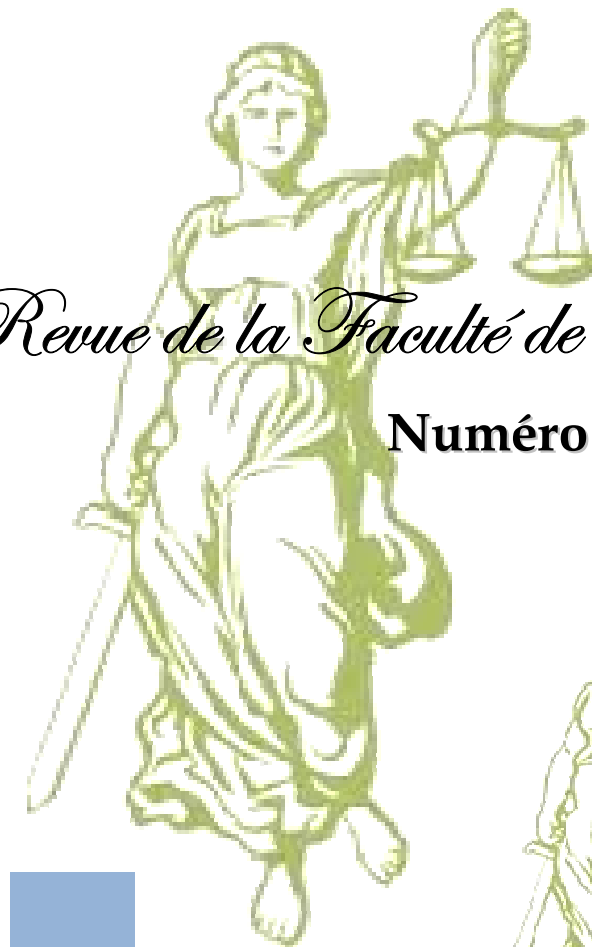
Université de Goma

ISSN 2518-4180



*Revue de la Faculté de Droit*

Numéro 4, 2020



Presses Universitaires de Goma

PUGO

Juin 2020