

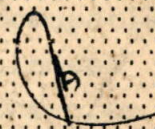
16-219 967.510
ZAI
r
fc

REPUBLIQUE DU ZAIRE

C. N. S.



RAPPORT DE LA
COMMISSION ADMINISTRATIVE
ET TERRITORIALE



PALAIS DU PEUPLE

967.510
ZAI
r
fc

2

Excellence Monseigneur le Président de la Conférence
Nationale Souveraine,
Mademoiselle et Messieurs du Bureau,
Honorables Conférenciers et Chers Collègues,

Créée en date du 16 juin 1992 par l'Assemblée plénière de la Conférence Nationale Souveraine en vertu des articles 5 et 20 du Règlement Intérieur de notre Forum National, la Commission Administrative et Territoriale s'est réunie du lundi 22 juin au mardi 11 août 1992 dans la salle des Banquets du Palais du Peuple.

Votre Commission a reçu de la plénière la mission d'examiner tous les problèmes ayant trait à la réorganisation, la restructuration et la dépolitisation de l'Administration Publique et de la Territoriale, à la réhabilitation du Conseil Supérieur Syndical et des Fonctionnaires suspendus ou révoqués pour leur soutien à la Conférence Nationale Souveraine, au Statut des Fonctionnaires et agents de l'Etat, au découpage territorial ainsi qu'au sort à réserver à l'autorité et aux entités coutumières.

A l'issue de ces travaux votre commission soumet à votre appréciation son rapport articulé en trois parties.

La première partie porte sur les généralités, à savoir : la composition de la Commission, des Sous-Commissions, des Cellules et de leurs Bureaux respectifs, l'assistance technique, la méthodologie suivie, les préoccupations formulées, les difficultés rencontrées dans le déroulement des travaux et la documentation. La deuxième partie consacrée aux problèmes de fonds comporte deux chapitres. Le premier chapitre traite des questions relatives à l'Administration Publique, tandis que le deuxième se rapporte à la Territoriale. la troisième partie comprend des annexes dont les projets d'actes et le rapport sur le contentieux.



PREMIERE PARTIE : GENERALITES

1. DE LA COMPOSITION DE LA COMMISSION

Votre Commission compte 135 membres répartis de la manière suivante :

1.1 SOCIETE CIVILE

1. SELEMANI KANYAFU
2. BWANGA PAMBU
3. LOMAMA BALL
4. MBO NKUMU
5. BO ICONGO Joseph
6. ILUNGA KABANZA
7. KISWAILA NGOY KIS
8. MUSHIETE Paul
9. MPINDA MUKENGE
10. NKUNKU NDONGALA
11. MALENGE ILUNGA
12. MIBULUMUNKINI FWESE
13. LUYANDA NZUZI
14. Rév. KULUNGU-di-KAYIDI
15. LUTSHIMA TALUKWO
16. KIKASU MAMPUYA
17. MBAKATA BABEMBULA
18. MANDEFU NYANGE
19. MWANZU MAKWALA
20. MABIALA ma NIANGA
21. DIELA NZAU
22. BAKU EUNGU
23. Prof. YANVU MAKASU
24. BITITI
25. DIKOEBA PIBA
26. MINA KA KPASUA
27. BUDUITE LUSAMBA
28. NSENDA MWAKWILAYI
29. KANEMA KATSHIN'ASAWA
30. NTUMBA KABEYA
31. OMBAKU ONEMA
32. KAZADI MULUNDA

33. TSHIMANGA MUJINGI
 34. MUTEBA a KITENGE
 35. KIMBE wa KOMBE
 36. OMEKONGO KITOKO
 37. MUSOMBWA IGILIMA
 38. LUFIMBO PENE MATITI
 39. KAHINDO KISOKOLO
 40. MALIRA BATAHAKANA
 41. NDYANABO BUUNDA
 42. NZABA MATABARO
 43. KYUNGU TSHIKALA
 44. CHIWENGO BANDA
-
45. KABULO KINA-LUBADI
 46. NYEMBO NKONZI L.
 47. ZIHUNDULA KABEZA
 48. MUZALIA WAKYEBWA
 49. MULUNGULA BITONDO
 50. KABUTELE WALACHA
 51. BONDHEMBA LOKOMBE
 52. ~~BEUNDE~~ MONGA ADALA
 53. BOULU LOLEKA
 54. ISONGU MOMBA
 55. PUAMBA MUKENGELE

1.2. PARTIS POLITIQUES

56. MWANDO NSIMBA
57. TSHIBWABWA ASHILA PASHI
58. NZITA PUATI
59. TSHIBANGU MUYEMBE
60. BOBOY NYABAKA
61. KALUNGA MBWIBWI
62. MABADIKA NTOTILA
63. KAPEPULA André MULUMBA
64. ALEMA LONGWANA
65. MPEKO NYOTA
66. Prof. KATALA SOK'MAYAZ
67. Me KIKADI Wilfrid
68. KAZADI SENGELWA
69. TSHIONI KALALA
70. MUSWANZA LUKUTU

71. MUNDEKE BIN KASINDA
72. MUKALA MBUMBA
73. BASANGA BAMBE
74. BAMBA NDANGI Henri
75. LUKUKA KALOMBE
76. SEKEDI MATOKO
77. KITENGE TAMBWE
78. KULEKANA MAMBU
79. DJOHO TAYETA
80. BARAMOTO KPAMA
81. KUMBI AZIZ
82. MUPEMBA TSHIBALA ILABA
83. LUPUMBA KAMANDA
84. TAMBWE KABAMBA
85. ABAYA MBUDIEMBO Frédéric
86. MANDUNGU BULA NYATI
87. YANGU SUKAMA
88. YANAKU YANA YIMBI
89. SAMATO NEZAKA
90. MATUNGA LUMINA
91. KABAMBA NKOLE

1.3. INSTITUTIONS PUBLIQUES

92. AMENGINDRA
 93. ANGOVA MBIA
 94. GANZUMBA LOZO
 95. BIANGA WARUZI
 96. MOLEBE WA NGELE
 97. TIBASIMA MBOGEMU
 98. PAKHE KAPUKA
 99. UNEN-CAN UKETA
 100. VUDISA MWADIA NZITA
 101. YANGHE ENGULUKAKE
 102. LUKANZU MPUTU
 103. TSHIBANGU MPIANA
 104. KOBO NGOMA
 105. UBULU PUNGU
 106. KETO DIAKANDA
 107. BAMPENDE LUKENGU
 108. TSHITENGE BADIANS
- 2

109. Am. MUKEYA KYAMWIMBI
110. Général BOTETI
111. MALUMBA MBANGULA
112. Amb. KITSHODI NZEKELE
113. MATABISI ILUALEKEE
114. MANKOTO KEBALA
115. BOSENGE A NKASI
116. BAUMA BITSHIBU
117. LIYEYE BATUULA
118. OPANGO NGOMBE M.
119. MWAMI NDARE
120. GEMA BAFIBA
121. TSHIMANGA MWANDA
122. MULUMBATI NSANGHA
123. BWAMBA KALONJI
124. KABONGO KAMBA
125. BOBA CLAUDE
126. NGANDU KAPUMBU
127. LISALA BAKOMELO
128. KAWANGA KAPONGO
129. MAMPIO
130. BILE MPEMBE

1.4. INVITES

131. Albert KALONJI DITUNGA
132. François KUPA
133. Jacques MASANGU
134. Emery WAFWANA
135. Prof. MPINGA KASENDA

2. DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

Votre Commission a bénéficié de l'assistance des Services Techniques de la Conférence Nationale Souveraine et de celle des personnes extérieures à ce forum.



2.1. DES SERVICES TECHNIQUES DE LA CONFERENCE NATIONALE SOUVERAINE

2.1.1. Secrétariat Technique

- 1° Prof. KANYINDA LUSANGA
- 2° Monsieur MUKUMALI wa TSHIKELE
- 3° Monsieur EBU MBWETETE
- 4° Monsieur KASONGO N'SAMPU
- 5° Madame MASUMBUKU BOLOMBO

2.1.2. Dactylographes

Madame MBOMA LUAMBA
Monsieur MBIANSHU IBEKE

2.1.3. Presse

Madame NTUMBA MULUMBA

2.1.4. Protocole

- 1° Monsieur TITUS BALSAYON
- 2° Monsieur TSHIYOYO TSHILUMBA
- 3° Monsieur ELEKO NGAMBO
- 4° Monsieur BULA MANONVULA
- 5° Madame BOFI wa LOFIKO
- 6° Madame Banzunzi BIAKONDAYANE
- 7° Madame AKATSHOKONDA
- 8° Madame LIHAU MASOWE

2.1.5. Service d'Ordre

- 1° Lieutenant MANGBULANGANO
 - 2° 1er Sgt Major TSHILUMBA
 - 3° 1er Sergent PAGO
 - 4° Sergent Major KITATI
 - 5° 1er Sgt Major ALOGO
 - 6° 1er Sgt Major MALONDA
- 
- 

2.2. DE L'ASSISTANCE EXTERIEURE A LA CONFERENCE NATIONALE SOUVERAINE

Votre Commission a eu recours aux compétences extérieures ci-après :

2.2.1. Experts

- 1° Monsieur MAKOLO JIBIKILAYI (ancien Gouverneur de Région)
- 2° Prof. MAKWALA (Professeur à l'UNIKIN)

2.2.2. Consultants

- 1° ~~Professeur MUYER OYONG~~
- 2° Père Léon de SAINT MOULIN
- 3° Monsieur MUYA LUBILANJI (Géographe Chef de Travaux)

2.2.3. Equipe de l'Institut Géographique du Zaïre

Votre Commission a bénéficié de l'aide d'une équipe de l'Institut Géographique du Zaïre dirigée personnellement par son Directeur Scientifique. Il s'agit de :

- 1° Lieutenant-Colonel Géographe ~~LUBIKU~~ LUSTENSE
- 2° Monsieur NGOMA MBUNGU
- 3° Monsieur SUANA KIMBEMBI
- 4° Monsieur KILONGA-di-NZIMBU
- 5° Monsieur MAKIADI NDOMASIYA
- 6° Monsieur SUNGU MULAMBA

3. DU BUREAU DE LA COMMISSION

En vue d'élire son Bureau, votre commission s'est réunie le lundi 22 juin 1992 sous la présidence d'un Bureau provisoire composé de :

- | | |
|--------------------------|----------------------|
| 1. Président | : Mr. MPINDA MUKENGE |
| 2. Vice-Président | : Mr. BOBOY NYABAKA |
| 3. Secrétaire Rapporteur | : Mr. PAKHE KAPUKA |
| 4. Conseiller | : KALONJI DITUNGA |

A l'issue des élections intervenues et tenant compte du consensus de la Commission sur la répartition des postes entre les différentes composantes, le Bureau de votre Commission a été mis en place de la manière suivante :

- | | |
|------------------------|---|
| 1. Président | : Mr. MALUMBA MBANGULA (I.P.) |
| 2. 1er Vice-Président | : Mr. MWANDO NSIMBA (P.P.) |
| 3. 2ème Vice-Président | : Mr. MUZALIA WAKYEBWA (S.C.) |
| 4. Rapporteur | : Mr. MALENGE ILUNGA (S.C.) |
| 5. 1er Rapporteur | : Mr. KETO DIAKANDA (I.P.) |
| 6. 2ème Rapporteur | : Mr. Frédéric ABAYA
MUDIEMBO (P.P.) |
| 7. Secrétaire | : Me YANGU SUKAMA (P.P.) |
| 8. 1er Secrétaire | : Mr. KISWAILA NGOY (S.C.) |
| 9. 2ème Secrétaire | : Mr. MWAMI NDARE SIMBA (I.P.) |

4. DE LA METHODOLOGIE SUIVIE ET DES PREOCCUPATIONS FORMULEES.

Dans le but de cerner les matières à traiter, votre Commission a consacré les journées des 23 et 25 juin 1992 à un débat général sur les thèmes principaux proposés dans le rapport de la Commission de l'Ordre du jour, à savoir :

- A. Administration Publique : Restructuration, statuts, gestion de la carrière, Conseil Supérieur Syndical, Barème.
- B. Territoriale : restructuration et découpage territorial.
- C. Autorités et entités coutumières.

Concernant l'Administration Publique, les points suivants furent retenus :

- critique des structures administratives existantes et propositions de réforme ;

3



- étude des rapports existant entre l'Administration Publique et les autorités politiques ;
- inventaire et catégorisation des différents services publics, à savoir : les services publics purement administratifs et sociaux, les services publics commerciaux et industriels, les services spécialisés, les services publics gérés directement par l'Administration Centrale, les services publics des entités administratives décentralisées ;
- examen de l'opportunité de création ou de suppression de certains services publics ;
- examen du problème de la multiplicité et de l'unicité des statuts ;
- amélioration à apporter au statut actuel ;
- étude des causes de la transformation de la Fonction Publique en COPAP puis en Fonction Publique et de l'inapplication des dispositions statutaires donnant certains avantages aux fonctionnaires : primes, annuités, pécules de vacances, allocations familiales, etc.
- formulation de propositions concrètes en la matière pour une meilleure gestion prévisionnelle des ressources humaines ;
- mise sur pied de structures et de programmes adéquats pour une formation efficiente et continue des fonctionnaires et agents de l'Administration Publique ;
- réorganisation du Conseil National Syndical.

S'agissant de la Territoriale, quatre sous-thèmes principaux ont été dégagés des débats : la restructuration de la Territoriale, l'élaboration du guide du territorial, le découpage territorial et l'examen critique du pouvoir coutumier en vue de son maintien, de sa suppression ou de son adaptation aux impératifs de la démocratie naissante.

Il a été relevé au cours des débats le dualisme organisationnel qui existe actuellement dans l'administration territoriale, à savoir, d'une part, l'Administration Urbaine, composée de trois entités : la Ville, la Zone Urbaine et le Quartier et, d'autre part, l'Administration Régionale composée de sept entités : la Région, la Sous-Région, la Zone Rurale, la Cité, la Collectivité (Chefferie ou Secteur), le Groupement et la Localité.

A ce niveau précis, il a été soumis à l'examen de la Commission la question de savoir s'il ne convenait pas de supprimer la distinction entre les deux formes d'administration territoriale et de réduire le nombre d'échelons.

Etant donné que la mission actuelle des Sous-Régions consiste en un simple travail d'inspection, il a été proposé aux débats la question de l'opportunité de maintenir ou de supprimer la Sous-Région et, le cas échéant, de le remplacer par un corps d'inspecteurs attachés à la Province.

Dans le même ordre d'idées, il a été inscrit parmi les questions à examiner, celle de la possibilité de transformer les Cités actuelles en Villes.

A propos du découpage territorial, tout en évoquant pour étude certains précédents tels que le découpage consacré par la Constitution de Luluabourg et adopté par le Peuple par voie référendaire et certaines propositions faites relativement à cette matière par le Comité Central du défunt Parti-Etat, la Commission a retenu comme critères à prendre en compte à ce sujet la superficie, la démographie, la viabilité économique et le vouloir vivre ensemble.

Le sous-thème relatif au pouvoir coutumier a été enrichi par la question du rôle du Chef traditionnel avant, pendant et après la colonisation, de son impact sur le développement, et de son statut juridique.

Tout en soulevant le problème du maintien ou de la suppression de l'autorité coutumière la Commission s'est posé la question de savoir comment, en cas de maintien, concilier la pratique de la démocratie avec un pouvoir coutumier monocratique.

Après la collecte de toutes les idées ainsi exposées, deux Sous-Commissions ont été créées :

- la Sous-Commission Administrative et la Sous-Commission Territoriale.

La répartition des membres s'est faite par consensus entre les deux Sous-Commissions dont les Bureaux se présentent comme suit :

1. SOUS-COMMISSION ADMINISTRATIVE

- Président : Monsieur MATUNGA LUMINA (P.P.)
- Vice-Président : Monsieur TSHITENGE BADIANS (I.P.)
- Secrétaire Rapport. : Madame MULUNGULA BITONDO (S.C.)
- Sec.Rapporteur Adj. : Monsieur LUKUKA KALOMBE (P.P.)

2. SOUS-COMMISSION TERRITORIALE

- Président : Monsieur MUSHIETE Paul (S.C.)
- Vice-Président : Maître BOBOY NYABAKA (P.P.)
- Secrétaire Rapport. : Monsieur PAKHE KAPUKA (I.P.)
- Sec.Rapporteur Adj. : Monsieur MBO NKUMU (S.C.)

Aussitôt après la constitution de leurs bureaux, les Sous-commissions ont éclaté en Cellules de travail de la manière suivante :

A. SOUS-COMMISSION ADMINISTRATIVE

a) Cellule Contentieux Administratif.

Présidée par Monsieur TSHIBANGU MPIANA, assisté de Messieurs UBULU PUNGU et de SEKEDI MATOTO.

b) Cellule Statut du Personnel.

Présidée par Monsieur BUANGA PAMBU, assisté de Messieurs KABAMBA NKOLE et de BAMPENDE LUKENGU

c) Cellule Formation du Personnel.

Présidée par Monsieur MUPEMBA TSHIBALABALA, assisté par Monsieur BOTITI BOLIMA André.

d) Cellule Structures Organiques.

Présidée par Monsieur LUFIMBO PENE MATITI, assisté par Messieurs NGANDU KAPUMBU, DIKOBIA PIBA-NTOTO, et NZABA MATABARO.

B. SOUS-COMMISSION TERRITORIALE

a) Cellule territoriale.

Présidée par Monsieur NZITA PUATI, assisté de Messieurs DJOHO TAYETA et de LUPUMBA

b) Cellule Pouvoir Coutumier.

Présidée par Monsieur MABIALA ma NIANGA, assisté de Messieurs MUNDEKE, OMEKONGO KITOKO et MALIRA BATAKANA.

c) Cellule Réaménagement Territorial.

Présidée par Monsieur NYEMBO, assisté de Messieurs KATALA SOK'MAYAZ et BUDUILE.

C. COMITE DE REDACTION

A l'issue des travaux en Sous-Commissions, Votre Commission a mis sur pied un Comité de Rédaction composé de la manière suivante :

Président	: Mr MALUMBA MBANGULA
Membres	: Mr KETO DIAKANDA
	Mr Frédéric ABAYA MBUDIEMBO
	Me YANGU SUKAMA
	Mr KISWAILA NGOY
Experts	: Mr MAKOLO JIBIKILAYI
	: Prof MAKWALA



5. DIFFICULTES RENCONTREES

Votre Commission a eu à faire face à un certain nombre de difficultés :

- Insuffisance de documentation ;
- Transmission tardive des déclarations de 'politique générale ;
- Défaut pour certains experts de répondre aux invitations de la Commission ;
- Insuffisance de cartes indispensables à une visualisation complète des différents éléments à prendre en compte pour un découpage territorial rationnel ;
- Arrivée tardive des dossiers à examiner ;
- Passion soulevée au niveau de certains membres de la Commission par le problème de découpage ;
- Breveté du temps imparti à la Commission.

6. DOCUMENTATION

Votre Commission a consulté pour son travail la documentation suivante :

- Le projet de la loi budgétaire de l'exercice 1992 ;
- Les organigrammes et cadres organiques des Ministères et Services Publics de l'Etat ;
- Les déclarations de Politique Générale ;
- Ma déclaration de Politique Sectorielle de la Fonction Publique ;
- La loi n° 81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de Carrière des Services Publics de l'Etat ;
- Le Decret-Loi du 20 mars 1965 portant statut du Personnel Administratif ;
- Rapport général du séminaire des Secrétaires Généraux de l'Administration Publique tenu à N'Sele du 31 mars au 03 avril 1992 ;
- L'ordonnance n°92-048 du 29 avril 1992 portant fixation des équivalences et correspondance des grades ;

- L'Ordonnance n°92-049 du 29 avril 1992 portant nomenclature des structures administratives des Services Publics de l'Etat ;
- MPINGA KASENDA, Administration Publique au Zaïre, Institut d'études politiques de Bordeaux, édition PEDONE 1972 ;
- Statut des agents Auxiliaires de l'Administration d'Afrique :
- Nouveau Statut, Arrêté Royal du 13 janvier 1959 portant statut de l'Administration d'Afrique ;
- Léon de SAINT MOULON : "Histoire de l'Organisation Administrative du Zaïre", ZAIRE-AFRIQUE, n°224, page 30 (1988) et 261, page 29-55 (1992) ;
- MUYER OYONG : "Impératif du Développement et Réforme de l'Administration au Zaïre" P.U.Z., 1986, page 126 ;
- KANYINDA LUSANGA : "Proposition pour un découpage territorial rationnel au Zaïre" P in P; NGOMA-BINDA, pour une démocratie fédéraliste au Zaïre. Publication de l'Institut de Formation et Etudes Politiques, p. 93 - 110, 1992 ;
- J. GERARD-LIBOIS, B. VERHAEGEN J. VANSINA et WEISS, Dossiers du CRISP, Congo 1962, 1963, 1964, 1965 et 1966 ;
- Comité Central du MPR, Parti-Etat "Projet sur l'Organisation Administration et Territoire. Vol. 1,2 et 3 (1988)
- TSHIMANGA MUJANYI SHAMBUYI. "Des Propositions concrètes à la Conférence Nationale Souveraine, UMOJA, n°618 du jeudi 25 juin 1992

Les cartes ci-après :

- 1° République du Zaïre : Carte des Villes, Institut Géographique du Zaïre (I.G.Za), novembre 1974 ;
- 2° République du Zaïre : Carte Administrative de 1988, Institut Géographique National de Belgique (IGNB) et Institut Géographique du Zaïre (I.G.Za), 1988 ;
- 3° République du Zaïre : Carte des Diocèses et des Implantations Pastorales de l'Eglise Catholique au Zaïre, par Léon de SAINT MOULIN, s.j., 1989

- 4° République du Zaïre : Carte Politique et Administrative, Régions, Sous-Régions, Zones et Villes du Zaïre, Institut Géographique du Zaïre, 1983 ;
- 5° République du Zaïre : Carte de densité de la population, Service du Plan de la Présidence de la république par Léon de SAINT MOULIN s.j. et l'Institut Géographique du Zaïre (I.G.Za), 1982 ;
- 6° République du Zaïre : Carte des voies de communications, Institut Géographique du Zaïre, 1983 ;
- 7° République du Zaïre : Carte économique, Principales productions minérales, végétales et animales, Institut Géographique du Zaïre (I.G.Za), 1982 ;
- 8° République du Zaïre : Organisation territoriale, projets, édition provisoire, Institut Géographique du Zaïre (I.G.Za), 1992 ;
- 9° République du Zaïre : carte de l'organisation administrative au 30 juin 1960, Léon de SAINT MOULIN, in histoire de l'organisation administrative du Zaïre, Zaïre-Afrique, 224, 1988 ;
- 10° Etat Indépendant du Congo : Carte de l'organisation administrative en 1988, Léon de SAINT MOULIN s.j. ibidem ;
- 11° Congo Belge : Carte de l'organisation administrative en 1910, Léon de SAINT MOULIN s.j. ibidem ;
- 12° Congo belge : carte de l'organisation administrative en 1929, Léon de SAINT MOULIN s.j. ibidem ;
- 13° Congo Belge : Carte de l'organisation administrative en 1940, Léon de SAINT MOULIN s.j. ibidem ;
- 14° République Démocratique du Congo : Carte de l'organisation administrative le 1er Août 1964? Léon de SAINT MOULIN, s.j., ibidem.

PREMIERE PARTIE : DE L'ANALYSE DE LA MATIERE

CHAPITRE I : DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

CONSTAT GENERAL

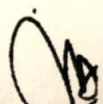
L'Administration Publique, instrument essentiel de l'Etat pour la réalisation de sa politique a été complètement négligée par la 2ème République au point que tous les principes, toutes les techniques et pratiques qui concourent généralement à garantir un minimum de fonctionnement rationnel d'une Administration ont été impuissants à produire les résultats escomptés. D'où les échecs cuisants et contre-performances des plans et des programmes de développement.

La Deuxième République lègue à la Troisième une Administration démobilisée, désarticulée et dépouillée tant sur les plans structurel, humain, social, juridique, matériel et financier que sur le plan fonctionnel. Cet état des choses est la résultante de la négation et de l'absorption de l'Etat par le defunt Parti-Etat.

1. DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

Sous la Deuxième République, l'Administration Centrale était divisée en Départements dont le nombre était déterminé discrétionnairement par ordonnance Présidentielle. Aussi, très souvent les remaniements ministériels étaient-ils à la base de fusions et de scissions des Départements selon le bien vouloir du Chef et ce, pour gratifier les membres de familles, parents, amis, partisans ou courtisans.

Les modifications ainsi introduites dans la composition des Départements et des services ont conduit à un accroissement du personnel, à une incertitude des compétences, à des doubles emplois, de multiples conflits d'attributions entre services Administratifs et à une fuite de responsabilités.



La création des structures nouvelles n'a pas toujours été faite sans une définition préalable de leur mission, ni délimitation de leur champ d'intervention par rapport à d'autres institutions existantes et aux contraintes budgétaires.

Cette prolifération et ces chevauchement des structures administratives ont grandement contribué au mauvais rendement de l'Administration Publique.

1.1. ANALYSE DES DIFFERENTS SERVICES PUBLICS DE L'ETAT

1.1.1. PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

Votre Commission a relevé l'existence de seize services administratifs au sein de cette haute institution de l'Etat.

Ces services peuvent être regroupés en deux catégories, à savoir :

- Les services politico-administratifs
- Les services administratifs rattachés (Services Annexes)

Ces différents services appellent les constats ci-après :

a) Les Services Politico-Administratifs.

- Le Cabinet du Chef de l'Etat.

Le Cabinet du Chef de l'Etat constitue un véritable gouvernement parallèle qui regroupe en son sein les structures administratives suivantes :

- * Le Bureau du Président de la République ;
- * Les Conseillers, les Chargés de mission, l'Ambassadeur Itinérant, les Conseillers Personnels et les Conseillers Privés ayant rang de Ministre ou Vice-Premier Ministre et dont les attributions et compétences ne sont pas clairement définies.

Ce gouvernement parallèle institué par la Chef de l'Etat a eu pour conséquence d'annihiler l'action des Gouvernements dans plusieurs domaines car les dossiers sensibles y sont traités à l'insu du Gouvernement de la République.

Aussi, la Présidence de la République a longtemps constitué un lieu de refuge pour les nombreux cadres politiques en disgrâce auprès du peuple.

La prolifération des postes de Conseillers avec "rang de .." et jouissant des privilèges dus à leur statut d'assimilés a toujours coûté cher à la nation Zaïroise.

- Le Conseil National de Sécurité (CNS)

C'est l'organe de Coordination de tous les services de sécurité civile et militaire tant intérieur qu'extérieur. Cet organe est placé sous la responsabilité d'un Conseiller Spécial du Chef de l'Etat ayant rang de Vice-Premier Ministre.

Il convient de relever que ces Services de Sécurité qui devraient normalement dépendre du Gouvernement de la République échappent au contrôle du Premier Ministre dans la mesure où ils sont demeurés des instruments au service du seul Chef de l'Etat.

- Le Secrétariat Général.

Le Secrétariat Général a été créé dans le but de coordonner et de superviser tous les services administratifs de la Présidence de la République. Il se dégage cependant de son fonctionnement que la gestion tant des structures que du personnel de tous ces services lui échappent complètement.

Bien plus, les critères d'accession au poste de Secrétaire général n'ont jamais été pris en considération pour la nomination du Secrétaire Général à la présidence, le poste ayant été abusivement politisé.

2

- La Maison Civile du Chef de l'Etat.

L'Existence de ce Service ne se justifie pas dans une République démocratique. Elle trouve son origine dans les monarchies où la lignée royale est prise en charge par la Collectivité.

Faut-il que la République du Zaïre dans son évolution actuelle prenne ou continue à prendre en charge les besoins privés du Chef de l'Etat et de sa famille ?

- La Maison Militaire du Chef de l'Etat.

Ce Service constitue le staff stratégique du Chef de l'Etat dans le domaine militaire.

La Maison Militaire du Chef de l'Etat est devenue un Organe tout puissant avec des attributions traditionnellement relevant soit du Ministère de la Défense Nationale soit de l'Etat Major Général des forces Armées.

- La Chancellerie de l'Ordre des Compagnons de la Révolution.

Cet ordre qui constitue un cercle fermé au public a été créé dans le but de regrouper et de récompenser tous les anciens compagnons du Chef de l'Etat qui ont participé au Coup d'Etat du 24 Novembre 1965.

Les compagnons de la Révolution sont à charge du Trésor Public tant sur le plan de la rémunération que des avantages sociaux (soins de santé, transport, frais funéraires)

- La Chancellerie des Ordres Nationaux.

Dans sa conception originelle, ce service a été créé pour honorer aussi bien les nationaux que les étrangers qui se sont distingués dans un domaine d'activité déterminé.

De tradition, le Chef de l'Etat est le grand Chancelier des Ordres Nationaux.

Il n'est cependant pas nécessaire de faire de ce service un auxiliaire de la Présidence de la République. Il est par ailleurs à relever que la procédure actuelle de décoration est politisée à outrance.

- L'Ambassadeur Itinérant.

Dans la coutume diplomatique, le Chef de l'Etat a souvent disposé des services ponctuels d'un diplomate ou chargé des missions qu'il utilise en cas de besoin, comme ambassadeur itinérant. Il s'agit dans le cas d'une charge ponctuelle et non d'une fonction permanente comme c'est le cas actuellement au Zaïre.

b) Les Services Administratifs rattachés
(Services Annexes)

On retrouve sous cette catégorisation un certain nombre des structures administratives rattachées à la Présidence de la République, mais dont les attributions sont jugées inadaptées aux missions dévolues à la plus haute instance du pays. Leurs attributions relèvent traditionnellement de la compétence du Gouvernement.

Il s'agit :

- du Journal officiel
- du Service Présidentiel d'Etudes
- de L'Hôpital de Gbadolite
- de L'Hôtel de la N'Sele
- de La fondation Mama Mobutu, comprenant le Centre Féminin Mama Mobutu, l'Institut Mama Mobutu pour aveugles et l'Action Kusaidia.

Concernant spécialement cette dernière, votre Commission note qu'il s'agit d'une structure privée créée dans le but de pérenniser l'action sociale de la défunte épouse du chef de l'Etat. Par la suite, elle a été rattachée à la Présidence de la République pour bénéficier des subventions de l'Etat Zaïrois.

c) OPTIONS

De ce qui précède, votre Commission propose les options
options suivantes :

- La réduction sensible des structures au niveau de la Présidence de la République.
- La suppression de certaines structures qui ne cadrent pas avec les missions de la Présidence de la République.
- Le détachement de certains services jugés inadaptés à la Présidence de la République et leur rattachement au Gouvernement.
- Le réaménagement des fonctions à la Présidence de la République.
- La Suppression de certaines charges et fonctions à la Présidence de la République.
- Le maintien des structures adéquates à la Présidence de la République.

d) LES RECOMMANDATIONS

1° Votre Commission propose la suppression de :

- La Maison Civile du Chef de l'Etat ;
- La Chancellerie de l'Ordre des Compagnons de la Révolution ;
- La permanence de la Fonction d'Ambassadeur Itinérant ;
- La Fonction de Conseiller Spécial du chef de l'Etat ;
- La Fonction de Conseiller Personnel du Chef de l'Etat ;
- La Fonction de Chargé de mission ;
- La mention "avec rang et prérogatives de ..." ;
- Le statut d'assimilés.

2° Elle recommande le maintien au niveau de la Présidence de la République des Services ci-après :

- Le Cabinet du chef de l'Etat ;
- Le Secrétariat Particulier ;
- Le Secrétariat Général ;
- L'Etat-major particulier du Chef de l'Etat en lieu et place de la Maison Militaire.

3° Votre Commission préconise le rattachement :

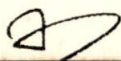
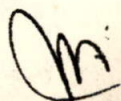
- Du Journal Officiel au Ministère de la Justice ;
- De la Chancellerie des Ordres nationaux au Ministère de la justice comme une Direction ;
- De l'Hôtel de la N'Sele au Ministère ayant le tourisme dans ses attributions avec possibilité de l'ériger en office et création d'une Ecole d'Hôtellerie
- De l'Hôpital de Gbadolite au Ministère de la Santé Publique ;
- Du Service Présidentiel d'Etudes au Ministère du Plan ;
- Du Conseil National de Sécurité à la Primature ;
- De la Fondation Mama Mobutu comprenant :
le Centre féminin Mama Mobutu (CFMSS), l'Institut Mama Mobutu pour Aveugles (IMA) et l'Action Kusaïdia au Ministère des Affaires Sociales ;-
- De la Délégation Spéciale à la francophonie au Ministère des Relations Extérieures.

4° Elle propose le Réaménagement des fonctions de Conseillers à la Présidence de la République dans le sens d'une réduction sensible et de la redéfinition du contenu de leurs compétences.

1.1.2. LE PARLEMENT ET LA COUR DES COMPTES

a) LE PARLEMENT

Le Parlement actuel fonctionne avec une seule administration étant donné qu'il est monocaméral . Pour renforcer son pouvoir en matière de contrôle des Finances et des biens publics, il lui a été adjoint la Cour des Comptes comme auxiliaire.

b). LA COUR DES COMPTES

La Cour des Comptes est conçue comme l'institution supérieure de contrôle des finances et des biens publics de l'Etat, des entités décentralisées, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte ainsi que des organismes ou entreprises bénéficiant d'aides économiques ou financières de l'Etat.

A ce titre, elle dispose d'un pouvoir de juridiction et d'un pouvoir général et permanent de contrôle. Elle est chargée notamment :

- d'examiner le compte général de l'Etat ;
- d'examiner les comptes des comptables publics ;
- de contrôler et de vérifier la gestion des services publics de l'Etat et des entités décentralisées ;
- de contrôler et de vérifier la gestion des établissements et des sociétés d'économie mixte.

Dès lors, deux tendances se dégagent :

- une cour des comptes rattachée au Parlement ;
- une cour des comptes érigée en institution autonome.

Les partisans de la première tendance estiment que le rôle premier dévolu au Parlement est le contrôle de la gestion de l'Exécutif. Il est donc normal que le Parlement puisse disposer d'un service technique (Cour des Comptes) bien équipé pour mieux assurer sa mission.

Les tenants de la Deuxième tendance par contre estiment que, de par sa mission de contrôle, il ne peut être question de restreindre d'une manière quelconque ce rôle important. Etant donné que le Parlement est aussi une institution de l'Etat, il n'est pas normal que la Cour de Comptes dépende de lui, à moins qu'on accepte que le Parlement soit à la fois juge et partie.



Telle qu'elle est organisée actuellement au Zaïre, la Cour des Comptes se trouve prisonnière des institutions qu'elle est appelée à contrôler :

- la Cour des Comptes n'a pas la possibilité de prendre des mesures conservatoires en cas de flagrance car les doivent être prises par la tutelle ou le gouvernement sur base de son rapport ;
- elle dépend du Gouvernement en ce qui concerne le budget
- la sanction aux fautes de gestion dont la Cour des comptes peut se saisir n'est que dissuasive : l'amende prévue a comme plafond le double du traitement du justiciable (article 23 de l'ordonnance-loi n°87-005 du 6 février 1987 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes.)

c) OPTIONS

De ce qui précède, votre Commission propose :

- 1° L'éclatement de l'Administration actuelle de l'Assemblée Nationale en deux Administrations distinctes : l'une pour le Senat et l'autre pour la Chambre des Députés.
- 2° Le maintien du Statut actuel de la Cour des Comptes càd son rattachement au Parlement.

1.1.3. LE GOUVERNEMENT

Le Gouvernement compte un certain nombre de ministères que chapeaute la Primature. Durant la Deuxième République, les structures administratives ont varié selon le bon vouloir des gouvernants. Ainsi, une Direction "rentable" ou "stratégique" était rattachée à un tel ministère suivant que son animateur était de tel ou tel clan politique ou suivant ses propres intérêts.

a) PRIMATURE

Outre le Cabinet du Premier Ministre, il existe un certain nombre de services techniques. Il s'avère cependant que deux autres services provenant de deux ministères différents y ont été rattachés. Il s'agit des services de RESAVION et des Sinistres et calamités naturelles.

* RESAVION

Le RESAVION est un ancien service de la fonction Publique. Il s'occupe des déplacements des agents et fonctionnaires de l'Etat en mission, en mutation ou au terme de leur carrière.

Aujourd'hui, et cela depuis un certain nombre d'années, ce service fonctionne à la Primature alors que celle-ci ne dispose ni de l'annuaire des agents et fonctionnaires de l'Etat ni des dossiers administratifs de ces derniers.

Par ailleurs, la Primature n'ayant pas d'antenne en Région, il y a lieu de comprendre tous les problèmes de déplacement que connaissent les agents et fonctionnaires de l'Etat qui prestent leurs services à l'intérieur du pays.

* SINISTRES ET CALAMITES NATURELLES

Ce service qui dépendait et continue à dépendre du Ministère des Affaires Sociales s'est vu amputé du budget lui alloué par le Trésor public au profit de la Primature.

Il s'occupe des aides d'urgence aux personnes victimes des sinistres et calamités naturelles (inondations, incendies, éruptions volcaniques ...).

Aucune raison valable n'a justifié ce transfert du budget à la Primature si ce n'est la consistance de ce fonds.

D'ailleurs, depuis lors, cette structure administrative dépourvue de moyens conséquents ne donne plus satisfaction.

OPTIONS ET RECOMMANDATIONS

De ce qui précède, votre Commission propose le décongestionnement de la Primature.

En conséquence, elle recommande :

- Le rattachement du service de RESAVION à son administration d'origine qu'est la Fonction Publique pour un meilleur suivi.
- La restitution par la Primature de la gestion du fonds destiné au service des sinistres et calamités naturelles au Ministère des Affaires Sociales pour une intervention rapide et un encadrement conséquent des personnes sinistrées.

b) LES MINISTÈRES

L'analyse des structures administratives actuelles dans les ministères démontre à suffisance un chevauchement et un enchevêtrement des compétences et d'attributions. Cette situation est à la base de plusieurs conflits entre ses diverses structures et entraîne une fuite de responsabilité.

Ainsi, la Commission a estimé nécessaire et impérieux de regrouper les services ayant les missions de même nature et de restituer à leurs administrations d'origine les structures détachées de manière abusive.

A ce jour, les différents secrétariats Généraux de l'Administration Publique sont au nombre de quarante-deux, à savoir :

- Intérieur et Développement Communautaire ;
 - Relations Extérieures ;
 - Coopération Internationale ;
 - Justice ;
 - Droits et Libertés du citoyen ;
 - Réformes Institutionnelles ;
 - Privatisation et Participation
 - Défense Nationale et Sécurité du Territoire ;
- 

- Anciens Combattants ;
- Relations avec le Parlement ;
- Relations avec les Partis Politiques ;
- Plan ;
- Economie Nationale ;
- Budget ;
- Finances ;
- Petites et Moyennes Entreprises ;
- Commerce Extérieur ;
- Enseignement Supérieur et Universitaire ;
- Recherche Scientifique ;
- Agriculture ;
- Développement Rural ;
- Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel ;
- Santé Publique ;
- Affaires Sociales ;
- Mines ;
- Energie ;
- Conditions Féminine et Famille ;
- Sports et Loisirs ;
- Jeunesse ;
- Culture et Arts ;
- Environnement et Conservation de la nature ;
- Affaires Foncières ;
- Tourisme ;
- Travail et Prévoyance Sociale ;
- Travaux Publics ;
- Urbanisme et Habitat ;
- Transports et Communications ;
- Postes, Téléphone et Télégraphes ;
- Fonction Publique (Actifs) ;
- Fonction Publique (Retraités).

L'audition des exposés faits par les experts et différents responsables de ces services et l'analyse des structures organiques (cadres organiques et organigrammes) a conduit la Commission aux constats ci-après :

- b1) Les structures administratives d'un certain nombre de ministères ont des attributions similaires.
- Relations Extérieures et Coopération Internationale ;

- Agriculture et Développement Rural ;
- Economie Nationale, Petites et Moyennes Entreprises et Commerce Extérieur ;
- Fonction Publique (Retraités) et Anciens Combattants ;
- Affaires Sociales, Solidarité Nationale et Condition Féminine et Famille ;
- Enseignement Supérieur et Universitaire et Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel ;
- Environnement et Conservation de la Nature et Tourisme ;
- Sports et Loisirs et Jeunesse ;
- Travaux Publics et Aménagement du Territoire, Urbanisme et Habitat.

b2) Les structures administratives de certains ministères (Secrétariats Généraux) ont été rattachées à d'autres les privant ainsi de toute leur substance et les affaiblissant dans leurs missions traditionnelles.

- La Direction de la Paie au Budget au lieu de la Fonction Publique ;
- La Coordination des Ressources Extérieures au Plan au lieu des Relations Extérieures ;
- La Programmation et Budgétisation au Plan au lieu de Budget ;
- La Coordination de la Formation du Personnel de l'Etat au Plan au lieu de la Fonction Publique.

b3) D'autres structures administratives rentables stratégiques ou sensibles ont été érigées en services déconcentrés ou services annexes et même en office, sans critères objectifs jouissant ainsi d'une autonomie interne, et rendant leurs administrations d'origine dépourvues de moyens consistants.

- Direction Générale des Contributions anciennement simple Direction au Ministère des Finances ;
- Office des Douanes et Accises jadis une Direction du même Ministère ;

2

Ar

- Bibliothèque Nationale anciennement un Service du Ministère de la Culture et Arts ;
 - La Météorologie jadis simple Service au sein du Ministère des Transports et Communications ;
 - etc.
- b4) La création des structures administratives, telles que les Cellules d'études des interférences rendant inopérantes les structures traditionnelles existantes.
- b5) Les attributions de certains services administratifs créés sont exécutées par des administrations existantes.
- L'Administration des Réformes Institutionnelles a tourné à vide à sa création. Elle a été par la suite annexée au Ministère de la Justice. Logiquement parlant, elle n'a pas sa raison d'être dans la mesure où les réformes institutionnelles sont conçues et réalisées par la Conférence Nationale Souveraine. Dans l'avenir, le suivi et le contrôle seront réalisés concomitamment par le Haut Conseil de la République, le Parlement et la Cour Suprême de Justice.
 - L'Administration des Relations avec les Partis Politiques est une structure trop lourde, ambiguë et superflue. Ses attributions doivent en principe revenir dans leur ensemble au Ministère de l'Intérieur qui les agréé.

OPTIONS ET RECOMMANDATIONS

Tenant compte des contraintes budgétaires et en référence aux théories managériales en la matière, notamment par souci d'efficacité et d'objectivité, votre Commission propose :

- 1° Le regroupement au sein d'une même Administration, des structures administratives ayant les mêmes attributions ;
- 2° Le retour à leurs Administrations d'origine des services rattachés à d'autres ministères pour des raisons politiques ou financières ;

2

10

3° Le Réaménagement de certaines fonctions et charges publiques de l'Etat au regard des réalités politiques, économiques et socio-culturelles du pays.

De ce qui précède, la Commission propose la suppression :

- Du Ministère chargé des Relations avec le Parlement ;
- Du Ministère chargé des Relations avec les Partis Politiques ;
- Du Cumul des Mandats des Députés ;
- Des Cellules d'Enfermement ;

Elle recommande la création :

- De l'Enseignement Supérieur, Technique et Professionnel et l'Enseignement Supérieur et Universitaire au sein d'un Ministère unique, respectivement l'Éducation Nationale ;
- Au sein du Ministère de la Fonction Publique, du service des Retraites de la Fonction Publique, des Anciens Combattants, de l'Enseignement Supérieur et Universitaire ainsi que des Retraites de la Fonction Publique qui dépendront tous du service des Retraites de la Fonction Publique chargé des retraites de l'État.

De la même manière, la Commission préconise l'intégration :

- De la Coopération Internationale au Ministère des Relations Extérieures, comme une Direction ;
- Du Commerce Extérieur au Ministère de l'Économie Nationale, comme une Direction ;
- De la Condition Féminine et Famille aux Affaires Sociales, comme une Direction ;
- Du Tourisme au Ministère de l'Équipement et Conservation de la Nature, comme une Direction ;
- Du Développement Rural à l'Agriculture, comme une Direction ;
- De l'Urbanisme et l'Équipement des Zones Publiques comme une direction.

Elle propose le rattachement :

- De la Direction de la Paie au Ministère de la Fonction Publique ;
- De la Coordination de la Formation du Personnel de l'Etat à la Fonction Publique ;
- De la Coordination des Ressources Extérieures au Ministère des relations Extérieures ;

La Commission suggère :

La Redéfinition des principes de base en matière de création des Services annexes. La création de tels Services doit être placée sous l'autorité du Gouvernement après avis des Ministères de tutelle : Finances Budget, Plan et Fonction Publique.

Elle préconise :

Le Maintien des Services (Ministères) ci-après :

- Le Ministère de l'Intérieur ;
- Le Ministère des Relations Extérieures ;
- Le Ministère de la Défense Nationale ;
- Le Ministère de la Justice et Garde des Sceaux ;
- Le Ministère de l'Economie ;
- Le Ministère du Budget ;
- Le Ministère des Finances ;
- Le Ministère du Plan ;
- Le Ministère du Portefeuille ;
- Le Ministère des Mines ;
- Le Ministère des Travaux Publics ;
- Le Ministère de l'Agriculture ;
- Le Ministère de l'Energie ;
- Le Ministère des Transports ;
- Le Ministère de l'Education Nationale ;
- Le Ministère des Affaires Foncières ;
- Le Ministère de la Recherche Scientifique et Technologie ;
- Le Ministère de la Santé Publique ;

- Le Ministère des Postes, Téléphones et Télécommuni-
cations ;
- Le Ministère du Travail, Prévoyance Sociale et
Main-d'oeuvre ;
- Le Ministère des Affaires Sociales ;
- Le Ministère de l'Environnement et Conservation de la
Nature et Tourisme ;
- Le Ministère de la Jeunesse, Sports et Loisirs ;
- Le Ministère de la Communication ;
- Le Ministère de la Culture et Arts ;
- Le Ministère de la Fonction Publique.

Elle suggère :

- Le Réaménagement des Fonctions de Conseillers à la
Primature, dans les Cabinets Ministériels et Gouverno-
rats de Région dans le sens d'une Réduction sensible des
effectifs et de la Rédefinition du contenu de leurs
compétences.
- La Restauration du poste de Secrétaire Provincial comme
Haut Responsable de l'administration Régionale et du Se-
crétaire Municipal à la tête de l'Administration des
Communes ou Villes.
- La Suppression des interférences ou conflits de
compétences entre les Cabinets politiques et
l'Administration. Ceci nécessitera :
- L'élimination pure et simple des Cellules d'Etudes
rattachées aux Cabinets ministériels et le renforcement
du rôle des directions des Etudes existantes au sein des
Administrations en améliorant en conséquence leurs condi-
tions de travail ;
- La délégation à l'Administration des attributions
relatives à l'engagement et à la liquidation des dé-
penses prévues au budget ;

- La délégation générale des pouvoirs du Ministre à l'Administration pour traiter les affaires administratives tant sur le plan de la gestion des ressources humaines, matérielles que financières destinées à l'Administration ;
- La réhabilitation du Secrétaire Général dans toutes ses prérogatives et fonctions de Chef de l'Administration ;
- La responsabilisation des cadres de commandement de l'Administration (du Chef de Bureau au Directeur) dans leurs prérogatives et attributions traditionnelles.

La Commission propose également :

- La Cession par l'Administration Centrale de la gestion des Services Régionaux, Municipaux et locaux respectivement aux Administrations Régionales, Municipales et locales.
- Le Maintien ou la création dans les Régions des services significatifs, utiles et nécessaires pour leur développement.

1.1.4. DES SERVICES DE SECURITE

Actuellement, deux services de Sécurité seulement fonctionnent dans notre Pays, à savoir : le Service National d'Intelligence et de Protection, en sigle S.N.I.P. et le Service d'actions et de Renseignements Militaires, en sigle S.A.R.M..

Ces deux Services qui sont passés maîtres dans les violations des droits de l'homme, les spoliations et les exactions de tous ordres ont servi beaucoup plus à terroriser la population qu'à assurer la mission pour laquelle ils ont été créés.

En réalité, les services de Sécurité dans notre Pays ont été utilisés à dessein comme instrument d'exécution de basses besognes en vue d'asseoir l'autorité et le pouvoir du chef de l'Etat.

2/

M

Le SNIP par exemple, renferme deux Services : la Sécurité Intérieure et la Sécurité Extérieure. Il est rattaché à la Présidence de la République. Le SARM, par contre, rattaché organiquement au Ministère de la Défense Nationale, fonctionne et relève en réalité de la seule autorité du Chef de l'Etat.

RECOMMANDATIONS

En vue de leur rendement optimal, essentiellement axé sur la réalisation des objectifs liés au développement et à la sécurité du Pays, votre Commission vous propose :

- La scission du SNIP en trois branches distinctes qui sont :
 - . Le Service de Documentation Intérieur (SDI)
 - . Le Service de Documentation Extérieur (SDE)
 - . L'Agence Nationale d'Immigration (ANI)
- Le rattachement de :
 - . SDI, SDE et ANI au Ministère de l'Intérieur
 - . La réorganisation de service de Renseignement Militaire en lieu et place de l'actuel SARM.
- La mise en place d'un Conseil National de Sécurité réformé placé sous l'autorité du Premier Ministre
- La Suppression de tous les Services de Sécurité parallèles.
- La Redéfinition de la Mission des Services de Police tels que la B.S.R.S. et la Garde Civile.

1.1.5. DES AMBASSADES

ANALYSE DE LA SITUATION

Les structures administratives des Ambassades sont complexes et différentes de par l'importance que le Pays leur accorde.

Il se dégage de l'analyse de la situation que notre Pays entretient à ce jour 56 Ambassades et 7 Consulats à travers le Monde. On y retrouve un grand nombre d'agents de sécurité et d'hommes de main ne répondant nullement au profil requis pour un diplomate de carrière.

Nos Ambassades, loin de répondre à leur mission classique, celle de représentation d'un Pays auprès d'un autre dans le cadre des accords entre Nations, ont vu leur gestion précarisée et confiée à des personnalités soit en disgrâce dans le Pays et de ce fait, jugées de trop dans les rouages de la politique nationale, soit jouissant de la confiance et de l'estime personnel du Chef de l'Etat. En fait, elle était devenue une pétaudière où l'on retrouve pêle-mêle des membres de famille, des partisans, des courtisans et des diplomates véreux et en petit nombre des diplomates de carrière consciencieux.

La conséquence tangible de cette promiscuité diplomatique, est que nos Ambassades ont été jusque là gérées comme des ~~Entreprises familiales dont le chef de fil se trouve être le Président de la République lui même.~~

RECOMMANDATIONS

De ce qui précède, votre Commission propose :

- La réduction sensible du nombre d'Ambassades à l'étranger;
- La diminution sensible des diplomates au sein de chaque représentation diplomatique en tenant compte des contraintes budgétaires ;
- Le rappel au Pays de nombreux agents de Sécurité y affectés et de tous les autres agents ne répondant pas au profil requis ;
- L'ouverture des Ambassades en fonction des intérêts supérieurs de la nation, surtout dans le cadre du Développement socio-économique ;
- La fermeture des Ambassades ouvertes pour le prestige et pour donner du travail aux amis et parents.

1.1.6. DES ENTREPRISES PARA-ETATIQUES.

Analyse de la situation.

Ainsi qu'il a été signalé plus haut, certains Services de l'Etat ont été érigés en Entreprises Publiques ou en Offices pour leur permettre de jouir d'une autonomie organique et financière qui les rendrait plus efficaces.

2

10

D'autres ont bénéficié du même privilège en vue de faciliter leur coopération avec les organismes bilatéraux de financement.

Par cette opération, on espérait améliorer leur rendement. Il s'est agi ainsi notamment de la Direction des Douanes et Accises qui est érigée en Office des Douanes et Accises (OFIDA), de la Direction des Ponts et Chaussées au Ministère des Travaux Publics devenue Office des Routes et de la Direction des Postes aux P.T.T., devenue ONPTZ, la Direction des Voiries et Assainissement aux Travaux Publics, devenue Office des Voiries et Drainages (OVD), etc.

D'une manière générale, l'efficacité attendue n'a pas été atteinte; on constate que ces organismes sont devenus des Administrations lourdes, pléthoriques où s'opèrent les détournements les plus importants.

Par ailleurs, à la suite de ces pratiques s'est manifestée une tendance consistant à marginaliser l'Administration traditionnelle et à retarder, de ce fait, son indispensable réforme.

RECOMMANDATIONS

Votre Commission recommande :

- que, par principe, toutes les Entreprises qui furent dans le temps des services administratifs de l'Etat et qui sont devenus des Services Publics décentralisés retournent à leurs Administrations d'origine.
 - que celles qui, pour des raisons de coopération financière internationale, devraient garder leur statut actuel, soient pourvues des directions compétentes et crédibles et qu'elles soient soumises à des contrôles réguliers susceptibles de favoriser l'accroissement de leur rendement.
- 

2 DU STATUT DES AGENTS ET FONCTIONNAIRES DE L'ETAT.

2.1. ANALYSE CRITIQUE DES STATUTS

2.1.1. Situation générale

a) Sous la 1ère République.

Notre Administration s'est toujours dotée des instruments juridiques susceptibles de réglementer son organisation et son fonctionnement aux fins d'atteindre les objectifs lui assignés.

Il s'agit sous la Première Législature de l'Arrêté Royal du 13 janvier 1959, de l'Ordonnance n°266 du 11 novembre 1963 portant statut des Agents du Gouvernement Central, de l'Ordonnance n°273 du 14 novembre 1963 portant statut des agents des services provinciaux ainsi que du décret-loi du 20 mars 1965 portant statut du personnel administratif des services publics nationaux et provinciaux, du Parlement, des Cours et Tribunaux, des Organismes auxiliaires, de la Cour des Comptes et de la Cour Constitutionnelle.

Il se dégage de ces textes des principes communs qui sont:

- L'unicité du statut juridique des agents et fonctionnaires de l'Etat caractérisée par l'existence des cadres généraux et spécifiques ;
 - L'uniformité du Statut bâremique évitant des disparités entre les agents exerçant les mêmes fonctions dans les différents secteurs ;
 - La classification d'emplois comprenait six catégories et quinze échelons ;
 - L'existence de la carrière hiérarchisée et plane ;
 - La rémunération ainsi que les avantages y afférents étaient indexés au coût de la vie avec une tension indiciaire normale de 1 à 10 ;
 - La décentralisation était effective et permettait une administration rapide, efficace et responsable ;
- 
- 

- L'existence au niveau régional d'un haut responsable administratif appelé Secrétaire provincial qui coordonnait les activités administratives et faisait rapport à l'Administration Centrale ;
- La reconnaissance de la liberté syndicale aux agents et fonctionnaires de l'Etat ;
- L'application stricte du plan de la carrière et l'octroi des avantages sociaux et pécuniaires liés à la cessation définitive de service.

b) Sous la 2ème République.

Sous la deuxième République ~~et en dépit des atouts que la~~ Constitution de Luluabourg de 1964 offrait à l'appareil Administratif, la Constitution de 1967 telle que modifiée par la suite consacrait une forte centralisation de cet outil de développement.

Deux textes de lois confirment cette préoccupation, il s'agit de :

- La loi n°73-023 du 4 juillet 1973 portant statut des Agents de carrière des services publics de l'Etat ;
- La loi n°81-003 du 17 juillet 1981 portant revision de la loi précitée.

Leurs caractéristiques sont les suivantes :

- La primauté du MPR Parti-Etat au détriment d'autres organes rendant ainsi l'Administration sous sa dépendance ;
- L'adoption du militantisme aux contours mal définis comme critère d'engagement et de promotion ;
- La centralisation de la gestion du personnel et financière au niveau des Cabinets ministériels ;
- Les engagements défiant les cadres organiques des agents sans profil rendant l'Administration pléthorique et partant inopérante ;
- Le monopole de l'UNTZA comme syndicat national au détriment du pluralisme syndical ;

- La réduction des catégories de 6 à 3 et des échelons de 15 à 11 ;
- La suppression de l'indexation des salaires et des avantages sociaux ;
- Le blocage délibéré des salaires et des avantages y relatifs ;
- La suppression du poste de Secrétaire provincial au profit du Directeur de Région relevant de la territoriale ainsi que de l'agent sous-contrat ;
- La saturation de la Fonction Publique par le deversement du personnel émargeant au budget annexe ;
- L'institutionnalisation des anti-valeurs telles que la corruption, la fraude, le trafic d'influence, les intrigues, le règlement des comptes, l'arbitraire, le tribalisme, le régionalisme, le clientélisme, le favoritisme, le népotisme, l'indiscipline, la crise de l'autorité ...

2.1.2. CAS DU STATUT SYNDICAL

De l'époque coloniale à ce jour de l'APIC à l'UNTZA, l'activité syndicale au sein de l'Administration publique a toujours été réglementée par un statut syndical. Le tout dernier est celui de la réforme de 1973 lequel, non abrogé jusqu'à ce jour, n'a jamais été mis en application pour des raisons inavouées.

Ce manquement est à la base des désordres et difficultés connus dans la deuxième République qui empêchaient le fonctionnaire de faire entendre sa voix auprès des autorités dirigeantes.

Compte tenu du pluralisme syndical instauré par la nouvelle orientation politique du pays, il sied que ce document soit mis sur pied dans l'immédiat afin de légaliser les actions syndicales dans la Fonction Publique.

Pour éviter tout conflit entre autorité et Agents et fonctionnaires appelés à défendre la cause de leurs affiliés dans les organes syndicaux permanents,

il faudrait que les responsables syndicaux soient mis en détachement en leur reconnaissant le droit d'être rémunérés par le Trésor Public, de bénéficier de l'avancement de traitement et de grade et de jouir ultérieurement de la retraite.

2.1.3. PROBLEMES DE LA CARRIERE.

La carrière au sein des services publics de l'Etat a été précarisé et rendue instable par de fréquents mouvements de mutations, permutations et changement de cadres qui instaurent un véritable nomadisme administratif. Elle est soumise à tous les vents politiques et manque de motivation du fait du blocage de promotions, de l'absence d'une politique de formation et de conditions viables de la retraite.

2.1.4. CAS DU RECRUTEMENT.

La suppression du Ministère de la Fonction Publique et son remplacement par la Commission Permanente de l'Administration Publique (COPAP) en 1970 est à la base de la pléthore des effectifs que l'on connaît actuellement. Chaque Département engageait son propre personnel et en informait simplement la COPAP. En réalité, les responsables des différents Départements avaient fait établir des listes reprennant des agents fictifs.

Lors des mises en place de 1982 - 1983, le Ministère de la Fonction Publique a officialisé cette pratique avec la complicité de la Direction de la Paie du Ministère du Budget et de la Direction de l'Informatique du ministère des Finances.

L'attribution des numéros matricules au Ministère de la Fonction Publique ne respecte pas l'orthodoxie en la matière. Les recrutements des agents des branches dites spécialisées du défunt Parti-Etat n'étaient pas soumis aux principes et conditions du Statut de la Fonction Publique; leur recrutement s'effectuait sur base de leur "zèle révolutionnaire" ou "militantisme".

Depuis lors, la Fonction Publique est devenu un fourre-tout dans lequel les animatrices, les animateurs, les éléments du CADER et de la JMPR, propagandistes et autres idéologues du Parti ont été versés.

La machine de recrutement a continué à tourner à plein rendement. Pire encore est la situation vécue à partir du 24 avril 1990 qui a vu les différents Ministres de la Fonction Publique recruter et promouvoir sans critère, sans procédure, sans nécessité et sans préoccupation des impératifs budgétaires. Bref, le recrutement et l'avancement en grade ont subi le viol du tribalisme, du régionalisme, de la politisation et de la vénalité. La désignation ou le commissionnement des cadres de commandement à tous les niveaux n'a pas tenu compte des critères légaux, de la qualification, de l'ancienneté et de la compétence.

La suppression, par les dirigeants politiques de la deuxième République, du principe de la cotation annuelle obligatoire, de l'avancement en grade et de l'avancement annuel de traitement a pu créer un malaise social parmi les anciens agents méritants, aujourd'hui bloqués sans raison apparente.

Le non-respect des cadres organiques définis par les responsables politiques a amené ceux-ci à commettre des abus en matière de recrutement et promotion.

La primauté de l'oralité au détriment de l'écrit qui a élu domicile dans l'Administration Publique de la deuxième République a conduit certains responsables à recruter des agents sans dossier administratif et à promouvoir d'autres agents sans acte juridique :

- cas de nouvelles unités recrutées aux grades de commandement (Chefs de Bureau, Chefs de Division ..)
- cas des agents des ex-branches spécialisées du défunt Parti-Etat recrutés, nommés et promus sans acte juridique;
- cas des chauffeurs, cuisiniers et autres jardiniers élevés au grade de Chefs de Bureau et Chefs de Division.

Depuis lors, la Fonction Publique est devenu un fourre-tout dans lequel les animatrices, les animateurs, les éléments du CADER et de la JMPR, propagandistes et autres idéologues du Parti ont été versés.

La machine de recrutement a continué à tourner à plein rendement. Pire encore est la situation vécue à partir du 24 avril 1990 qui a vu les différents Ministres de la Fonction Publique recruter et promouvoir sans critère, sans procédure, sans nécessité et sans préoccupation des impératifs budgétaires. Bref, le recrutement et l'avancement en grade ont subi le viol du tribalisme, du régionalisme, de la politisation et de la vénalité. La désignation ou le ~~commissionnement des cadres~~ de commandement à tous les niveaux n'a pas tenu compte des critères légaux, de la qualification, de l'ancienneté et de la compétence.

La suppression, par les dirigeants politiques de la deuxième République, du principe de la cotation annuelle obligatoire, de l'avancement en grade et de l'avancement annuel de traitement a pu créer un malaise social parmi les anciens agents méritants, aujourd'hui bloqués sans raison apparente.

Le non-respect des cadres organiques définis par les responsables politiques a amené ceux-ci à commettre des abus en matière de recrutement et promotion.

La primauté de l'oralité au détriment de l'écrit qui a élu domicile dans l'Administration Publique de la deuxième République a conduit certains responsables à recruter des agents sans dossier administratif et à promouvoir d'autres agents sans acte juridique :

- cas de nouvelles unités recrutées aux grades de commandement (Chefs de Bureau, Chefs de Division ...)
- cas des agents des ex-branches spécialisées du défunt Parti-Etat recrutés, nommés et promus sans acte juridique;
- cas des chauffeurs, cuisiniers et autres jardiniers élevés au grade de Chefs de Bureau et Chefs de Division.

2.2. RECOMMANDATIONS

* S'agissant du Statut.

Votre Commission recommande :

- La révision et l'adaptation du Statut actuel en tenant compte des insuffisances constatées afin de le synchroniser avec le paysage politique du moment ;
- Son application intégrale et rigoureuse en matière de recrutement, promotion, affectation, mise en disponibilité, détachement, mutations et mise à la retraite ;
- L'adoption d'un Statut juridique unique pour l'ensemble du personnel de carrière des services publics de l'Etat, à l'exception de l'Armée et de la magistrature ;
- L'adoption d'un Statut barémique unique, applicable à l'ensemble du personnel de carrière des services publics de l'Etat ;
- La restauration des cadres généraux et spécifiques ;
- La restauration de l'équivalence et de la Correspondance de grades pour tous les cadres généraux et spéciaux en vue d'uniformiser les salaires du personnel du même cadre ;
- Le retour aux anciennes appellations et grades comprenant six catégories et quinze échelons.

* S'agissant du Statut syndical.

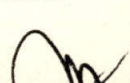
En vue d'harmoniser les dispositions en la matière et ce en conformité avec le paysage politique, syndical et social de l'heure, votre Commission recommande :

- La révision de l'article 56 du Statut (Loi n°81-003 du 17 juillet 1981) et son adaptation immédiate en vue de permettre aux fonctionnaires et agents de l'Etat d'exercer leurs activités syndicales conformément à la loi ;

- La reconnaissance aux agents de l'Administration Publique du droit de créer des Associations et de fonder des syndicats ;
- La non-ingérence des autorités publiques dans la formation, le fonctionnement et l'administration des syndicats des fonctionnaires afin de leur garantir la jouissance d'une complète indépendance vis-à-vis d'elles conformément à la Convention n°151 du B.I.T. dont le Zaïre est partie prenante ;
- L'agrération par le Ministère de la Fonction Publique, des autres syndicats régulièrement enregistrés au Ministère du travail ;
- ~~La reconnaissance aux fonctionnaires et agents de l'Etat~~ de la liberté de s'affilier à un syndicat de leur choix agréé par la Fonction Publique et d'y prendre une part active ;
- La réhabilitation, dans leurs droits, des fonctionnaires en détachement auprès des organisations professionnelles dont les dossiers, ont été mis abusivement hors-circulation à la Fonction Publique par l'effet de la loi n°81-003 du 17 juillet 1981 ;
- La réhabilitation sans condition dans leurs droits des fonctionnaires et agents de l'Etat suspendus ou révoqués par suite de leurs activités syndicales et notamment ceux révoqués dans le cadre de leur soutien à la Conférence Nationale Souveraine.

* S'agissant de la Carrière.

Votre Commission propose :

- La suppression des nominations, recrutements et de promotions sur des bases géo-politiques et ethniques ;
 - La restauration d'un plan de carrière à tous les niveaux
 - Le retablissement des concours professionnels, de la cotation annuelle, de l'avancement annuel des traitements
 - La réhabilitation dans leurs droits de tous les fonctionnaires et agents de l'Etat, victimes des mesures arbitraires de blocage de promotion et de privation d'emplois sans nouvelles affectations ;
- 

- La suppression du Cumul des fonctions ;
- La régularisation de la situation administrative de tous les agents lésés.

4° S'agissant de la Commission permanente des Réformes Administratives.

Votre Commission recommande :

- La mise en place d'un organe permanent de contrôle attaché à la Primature ;
- La poursuite des réformes administratives ;
- La surveillance de l'application rigoureuse des dispositions statutaires et réglementaires ;
- L'application rigoureuse et équitable des traitements, primes, indemnités et avantages sociaux de toutes les catégories professionnelles payées par le Trésor Public.

2.4. DE LA REMUNERATION ET DES AVANTAGES SOCIAUX

2.4.1 ANALYSE DE LA SITUATION

Sous d'autres cieux, la rémunération tient compte du marché de travail, de la hausse constante du coût de la vie, de la stabilité monétaire et des impératifs d'équilibre budgétaire. Au Zaïre, les taux de rémunération des fonctionnaires sont fonction de l'humeur des autorités et spécialement de la magnanimité du Chef de l'Etat. Ils sont fixés arbitrairement, ponctuellement et toujours au cours des exercices budgétaires. Quelquefois, seule la pression populaire ou la réaction des salariés eux-mêmes forcent la main du pouvoir pour une révision des salaires.

La Deuxième République a rendu cette situation davantage précaire en ignorant carrément les dispositions statutaires en matière des droits et avantages sociaux. C'est ainsi que l'augmentation automatique des traitements au 1er Janvier de chaque année pour les fonctionnaires méritants, les promotions statutaires, les dispositions statutaires relatives aux pécules de vacance, frais d'équipement, logement, transport et autres indemnités ont été unilatéralement suspendus.

Comme si cela ne suffisait pas, le petit salaire ainsi difficilement obtenu n'est pas régulièrement payé, de sorte qu'au Zaïre, le fonctionnaire connaît des mois de 60, 90, voire 120 jours !

2.4.2 RECOMMANDATIONS

1° S'agissant de la rémunération

La Commission recommande :

- La mise sur pied d'une commission paritaire chargée de la fixation de la rémunération en fonction des critères objectifs et en conformité avec les normes internationales en la matière ;
 - La réduction sensible des écarts de salaires et de la tension salariale actuelle de 1 à 10 en vue d'éviter de grands écarts dans l'octroi des salaires ;
 - La sanction des salaires du personnel des services publics de l'Etat par un acte législatif plutôt que réglementaire, et sa publication dans le Journal officiel pour toutes les catégories rémunérées par le Trésor Public ;
 - L'instauration du principe d'indexation du salaire qui garantisse le pouvoir d'achat des fonctionnaires et agents de l'Etat ;
 - L'adoption du principe d'avancement des traitements au 1er janvier de chaque année pour les agents et fonctionnaires ayant obtenu une cotation méritante ;
 - La liquidation des salaires de tous les fonctionnaires et agents de l'Etat par voie bancaire afin d'éviter les fréquents détournements et la suppression progressive des postes comptables ;
 - La liquidation régulière et mensuelle de la paie des fonctionnaires et agents de l'Etat et de toutes les primes y afférentes.
- 

2° S'agissant des avantages sociaux.

* En ce qui concerne le logement :

- L'établissement d'un inventaire exhaustif du patrimoine immobilier de l'Etat qui a jadis servi de logement aux Agents de l'Etat ;
- Le logement en toute priorité des fonctionnaires de l'Administration Publique dans les maisons de l'Etat actuellement occupées par des non-fonctionnaires.

* En ce qui concerne le transport.

- L'octroi des moyens de transport autonomes à tous les agents de commandement par le système de contrat de location - vente ;
- L'acquisition par l'Etat des mini-bus pour le transport des agents de collaboration et d'exécution ;
- La réhabilitation du service de Transport Administratif (STA) chargé de l'entretien et de la maintenance du charroi automobile de l'Etat et du transport du personnel de l'Etat.

3° Quant à la Gestion du Personnel.

- L'application des dispositions statutaires relatives à la retraite ;
 - La généralisation du contrôle financier auprès des Ministères et gestionnaires des crédits ;
 - L'identification de tous les fonctionnaires et agents de carrière de tous les services publics de l'Etat (actifs, retraités et rentiers) par un contrôle administratif rigoureux aux fins d'élaborer un nouveau fichier du jour ;
 - La restauration des services de presse et informations avec les panneaux d'affichage et une tranche d'émission à la Radio et à la Télévision ;
 - La remise à jour des statistiques réelles des agents en activités, des retraités et rentiers afin d'assainir les effectifs qui grèvent le budget de l'Etat.
- 
- 

- L'application rigoureuse d'une gestion prévisionnelle et rationnelle des Agents en tenant compte, dans le recrutement et les promotions, de la disponibilité des postes à pourvoir et du profil des candidats.

4° A propos de la pension de retraite et de la rente de survie.

- L'octroi des crédits de reclassement social en faveur des retraités et rentiers de l'Etat ;
- L'octroi des primes par la Belgique aux anciens combattants de la guerre 1940 - 1945 ;
- Le paiement mensuel régulier de la pension de retraite et de la rente de survie ;
- La liquidation de la pension de retraite et des avantages y afférents au moment de départ à la retraite ;
- La mise sur pied des tarifs sociaux en faveur des retraités et rentiers de l'Etat dans les domaines de l'eau, de l'électricité, du téléphone, du transport, du logement, de la scolarité de leurs enfants, ... ;
- L'octroi de la gratuité des soins médicaux, hospitaliers et pharmaceutiques ainsi que des frais funéraires et la police d'assurance en faveur des retraités et rentiers ;
- La liquidation des allocations de fin de carrière des retraités et des allocations de décès des rentiers aux taux indexés ;
- L'octroi des concessions des terres à usage agricole et des facilités des crédits aux retraités qui présentent des garanties de remboursement ;
- Le passage du système de la pension gratuite à celui de la pension contributive, autrement dit, l'agent de l'Etat en activité devra contribuer pour sa pension future en payant une cotisation susceptible d'alléger ses charges dans ce domaine ;
- La liquidation des allocations familiales pour épouses et enfants des retraités.

2

JP

3. DES MOYENS MATERIELS ET FINANCIERS

3.1. 'Analyse de la situation

La gestion de la Deuxième République dans le domaine matériel et financier est déplorable. Le manque de moyens matériels adéquats, l'insuffisance de crédits à allouer pour le bon fonctionnement des services, la vétusté des équipements et des infrastructures, la spoliation du patrimoine de l'Etat et la malversation financière généralisée sont autant de préoccupations qui ont laissé insensibles les dirigeants politiques.

L'équipement est soit délabré, ou inadapté, soit insuffisant ou inexistant, ou il est tout simplement considéré comme bien abandonné. C'est ainsi que l'on a constaté un hiatus entre les objectifs affichés et les moyens mis en oeuvre pour leur réalisation d'une part et entre les textes et la pratique d'autre part.

Le contrôle tant pour les moyens humains que matériels et financiers a fait défaut. L'impunité ayant été institutionnalisée, tout système de contrôle initié a été systématiquement rendu inopérant : le contrôle parlementaire était sporadique, l'Inspection des Finances fonctionnait difficilement.

Cette absence de contrôle explique l'immoralité généralisée, l'impunité, l'irresponsabilité, les injustices et les gaspillages dans l'Administration, les vexations constantes des Citoyens, les échecs des plans et des programmes, la crise d'autorité et du civisme, bref le déclin et la faillite de l'Etat.

3.2. RECOMMANDATION

De ce qui précède, en vue de rendre l'Administration Publique beaucoup plus performante, Votre Commission recommande :



- La restitution immédiate et sans condition du patrimoine immobilier, mobilier et matériel roulant appartenant à l'Etat et spolié par les gestionnaires de la deuxième République (Ministres, Secrétaires d'Etat, Secrétaires Généraux ...) ;
- L'allocation aux Services Administratifs des crédits budgétaires consistants ;
- La réhabilitation des biens meubles et immeubles de l'Etat ;
- La managérialisation des Services Publics de l'Etat, en particulier la Fonction Publique, par l'introduction de l'informatique et de la bureautique ;
- La réhabilitation de la Fonction "contrôle" :
 - . Financier par l'Inspection Générale des Finances ;
 - . Administratif par l'Inspection générale de la Fonction Publique.

4. DE LA FORMATION

4.1. Définition et objet de la Formation.

La formation des Fonctionnaires et agents de l'Etat se perçoit comme une indispensable mise en condition, leur permettant de mieux répondre aux exigences techniques des emplois qu'ils sont appelés à occuper. Elle peut être ponctuelle ou permanente. Elle concerne aussi bien les échelons de collaboration que ceux de commandement. Il résulte de l'expérience que les seules connaissances classiques acquises à l'Ecole ou à l'Université ne suffisent pas à véhiculer la volonté administrative.

Ainsi, la formation dans la Fonction Publique, par la spécialisation ou le stage de perfectionnement professionnel ne saurait faire défaut au sein d'une Administration responsable et qui se veut efficiente.

4.2. Contenu de la formation.

La formation permanente des agents et fonctionnaires de l'Etat couvre tous les domaines de l'activité nationale c'est-à-dire des compétences générales et spécifiques des Ministères.

Du haut fonctionnaire chargé de concevoir les structures et de les diriger à l'exécutant de base en passant par l'agent intermédiaire, tous ceux qui animent l'Administration Publique doivent acquérir la maîtrise de leurs domaines respectifs.

Ils doivent posséder la déontologie de leurs secteurs, acquérir un esprit créateur susceptibles de les aider à affronter toutes les situations imprévues en rapport avec leurs propositions.

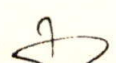
4.3. Evaluation de l'expérience Zaïroise en matière de formation.

Déjà en 1961, l'Administration Publique du Congo avait ressenti une carence aiguë en cadres formés pour l'Administration Publique.

L'autorité administrative de la colonie n'ayant conçu aucun plan de formation au Congo, le Gouvernement de la jeune République s'est vu dans l'obligation de solliciter l'assistance des pays étrangers pour prendre en charge plusieurs programmes de formation accélérée des cadres de tous les secteurs du domaine de l'Administration Publique.

Plusieurs pays avec en tête la Belgique se mirent à accorder au Congo des bourses d'études, de formation accélérée et de stage en faveur des Fonctionnaires et agents de l'Etat.

Des organismes tels que le B.I.T., l'O.M.S., l'UNESCO, le PNUD, la CEE, l'O.C.D., le CAFRAD, la F.A.O firent de même sans que les besoins en formation des cadres de l'Etat ne s'en trouvent entamés tant ils étaient immenses et grandissants.



C'est toujours en fonction de ces besoins que la République fit appel à un grand nombre de professeurs étrangers, des médecins et autres cadres sous forme de coöperants ATB et ATG.

4.3.1. Cas de l'E.N.D.A.

Devant l'ampleur des besoins, le coût excessif des bourses étrangères et l'inefficience d'autres moyens ponctuels, le Gouvernement se résolut à créer l'Ecole Nationale de Droit et d'Administration, "ENDA" en sigle.

En peu de temps, cette école spécialisée réussit à former des cadres compétents pour l'administration générale, la Territoriale, les Finances et la Magistrature jusqu'au moment où une fausse querelle entre elle et l'Enseignement Universitaire classique amena le Gouvernement à la supprimer sans grand discernement.

Cette situation conduira plus tard chaque Ministère à créer son centre ou son école de formation spécifique. A l'heure actuelle, beaucoup de ces centres ou écoles, après avoir englouti tant de moyens financiers n'arrivent plus à fonctionner.

Il semble qu'à la base de la création de beaucoup de ces écoles se trouve le souci de gérer les moyens financiers. Cet aspect l'a souvent emporté sur l'idéal de la formation.

4.3.2. Le Centre de Coordination à la Formation (CENACOF)

Fonctionnant sous la tutelle du Ministère du Plan, ce centre a bénéficié pendant 5 ans du financement de l'USAID. Il a pour mission principale de former les fonctionnaires du Plan pour les programmes de développement.

4.3.3 Le Centre de Formation en Statistiques (C.F.S)

Créé au sein de la Direction Générale de l'Institut National de la Statistique,

il forme des agents statistiques à partir du D.6 ou G1 et des Adjoints statistiques à partir du graduat.

4.3.4 Le Centre de Perfectionnement en Administration (C.P.A.)

Emanation du CIDEP, ce centre est rattaché au Ministère de l'Enseignement Supérieur et Universitaire au lieu de celui de la Fonction Publique. Il a cessé de bénéficier de l'assistance de la Belgique depuis bientôt deux ans.

4.3.5. Le Centre interdisciplinaire pour le Développement de l'Education Permanente (C.I.D.E.P.)

Accusé de prostituer les grades académiques et de ne pas respecter les normes internationales de formation, ce centre a été amené à ne plus organiser une formation classique et académique. Il tourne à vide actuellement.

4.3.6. Le Centre de Formation et de Recyclage du Personnel Judiciaire. (C.F.P.J.)

Créé par l'Ordonnance Présidentielle n°68/448 du 2 décembre 1968, le centre de Formation et de Recyclage du Personnel de l'ordre Judiciaire devait poursuivre les objectifs suivants :

- perfectionner les connaissances techniques en vue de la maîtrise des dossiers de justice et de procédure judiciaire ;
- former les agents judiciaires dans les trois sections suivantes : la criminologie, les greffes, les Secrétariats des Parquets et l'organisation pénitentiaire.

4.3.7. ECOLE NATIONALE DE FINANCES

4.3.8. ECOLE DE L'INFORMATIQUE

4.3.9. CENTRE PERMANENT DE COMPTABILITE AU ZAIRE (CPCZ)

Ces écoles dépendent du Ministère des Finances qui, comme nous l'avons déjà dit, s'était trouvé en face d'une carence aiguë en personnel formé et capable de manipuler les techniques de ses branches d'activités après la suppression de l'ENDA.

4.3.10. Le Centre de Formation d'Agents Voyers. (CFAV)

Ce centre forme pour le Ministère des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire des agents techniques et des ouvriers qualifiés pour l'entretien et la construction des voies de surface.

Ce centre est à l'heure actuelle à l'arrêt faute de moyens et de programmes.

4.3.11. I.N.P.P.

C'est un cadre national indépendant de l'Administration Publique ayant pour mission la formation, le recyclage du Personnel des niveaux initial et moyen dans tous les domaines aussi bien dans l'Administration Publique que dans le secteur privé.

A l'heure qu'il est, l'INPP a été obligé de fermer ses portes à la suite du pillage des 23 et 24 septembre 1991. Il est abandonné à lui-même.

4.3.12. Le Centre de Kitala (MBANZA-NGUNGU)

Cadre aménagé par la Fonction Publique pour y organiser des séminaires de formation ponctuelle à l'intention des fonctionnaires et agents, ce centre a été pillé et il n'y reste plus rien comme matériel ou mobilier. Il ne s'y déroule plus aucune activité de formation.

2

Mb

4.3,13. C.F.T.U.H

C'est un Centre de formation des techniciens urbain et de l'Habitat dépendant du Ministère de l'Urbanisme et de l'Habitat.

Aucun impact n'est ressenti sur le terrain qui soit en rapport avec cette formation. On n'en ignore à ce jour, les modules de formation, la durée et les résultats obtenus.

4.4. SESSIONS DE FORMATION

Il s'agit de sessions de formation et de recyclage en faveur des agents du Secrétariat Général des Affaires Sociales qui s'occupent des Centres Sociaux, des cours ménagers et des Educateurs des analphabètes.

Ces sessions de formation sont souvent financés par l'Institut D.V.V./ZAIRE ou par l'UNESCO.

4.5. FORMATION A L'ETRANGER

En dehors de nos frontières, le Gouvernement Zaïrois avait conclu des accords avec certains pays chargés de former dans leurs Centres ou écoles, nos fonctionnaires.

A titre exemplatif, il convient de citer les cas suivants:

- BELGIQUE : I.S.A. - Bruxelles.
- CANADA : IASP - Québec
- CAMEROUM : CRADAT - Yaoundé (Ecole du Travail)
Ecole de Formation des Agents
Demographes.
- FRANCE : IAP - PARIS
- MAROC : - CAFRAD
- ENAP - RABBAT

Ces écoles ont formé pour le Zaïre, dans des cycles allant de six mois à trois ans, des fonctionnaires et agents de toutes disciplines. (Economie, Finances, Droit, Travail, Informatique, Démographie etc.)

Le CRADAT Yaoundé (Centre Régional Africain de l'Administration du travail), où étaient formés nos Inspecteurs et Contrôleurs du Travail a mis fin à cette coopération et a conseillé la République du Zaïre d'organiser la même formation sur place.

En outre, il convient de signaler que l'ENAP/RABBAT avait déjà formé pour le Zaïre, environ dix formateurs de haut niveau qui devaient assurer la formation au Zaïre dans le cadre de l'ENAP ZAIRE dont la création était presque acquise mais qui n'a jamais vu le jour.

A l'heure qu'il est, ces formateurs n'ont jamais été utilisés.

4.6. CONSTATS

Après toutes les investigations et toutes les analyses faites, il a été constaté que pour la Formation des cadres et agents, les voies et les méthodes choisies par le Zaïre après la suppression de l'ENDA n'ont pas manqué d'inconvénients et d'abus, notamment :

- détournement des bourses par des hauts responsables de différents Ministères au profit des membres de leurs familles ;
- la plupart de fonctionnaires et agents ayant bénéficié des bourses refusaient de rentrer au Zaïre après la formation, préférant rester dans les pays hôtes pour essayer de mieux gagner leur vie ;
- augmentation exagérée de la dette extérieure de l'Etat et utilisation irrationnelle des cadres formés ;
- relâchement du Zaïre dans le respect de ses engagements avec d'autres pays, ce qui souvent entame sa crédibilité extérieure en même temps que la poursuite des programmes de formation commencés.




Le CRADAT Yaoundé (Centre Régional Africain de l'Administration du travail) où étaient formés nos Inspecteurs et Contrôleurs du Travail a mis fin à cette coopération et a conseillé la République du Zaïre d'organiser la même formation sur place.

En outre, il convient de signaler que l'ENAP/RABBAT avait déjà formé pour le Zaïre, environ dix formateurs de haut niveau qui devaient assurer la formation au Zaïre dans le cadre de l'ENAP ZAIRE dont la création était presque acquise mais qui n'a jamais vu le jour.

A l'heure qu'il est, ces formateurs n'ont jamais été utilisés.

4.6. CONSTATS

Après toutes les investigations et toutes les analyses faites, il a été constaté que pour la Formation des cadres et agents, les voies et les méthodes choisies par le Zaïre après la suppression de l'ENDA n'ont pas manqué d'inconvénients et d'abus, notamment :

- détournement des bourses par des hauts responsables de différents Ministères au profit des membres de leurs familles ;
- la plupart de fonctionnaires et agents ayant bénéficié des bourses refusaient de rentrer au Zaïre après la formation, préférant rester dans les pays hôtes pour essayer de mieux gagner leur vie ;
- augmentation exagérée de la dette extérieure de l'Etat et utilisation irrationnelle des cadres formés ;
- relâchement du Zaïre dans le respect de ses engagements avec d'autres pays, ce qui souvent entame sa crédibilité extérieure en même temps que la poursuite des programmes de formation commencés.




4.7. OPTIONS

- Conscient du caractère souvent onéreux de la formation à l'étranger ;
- Conscient de l'importance que revêt pour notre pays, la formation des cadres et agents Publics ;
- Considérant les objectifs de développement que nous entendons assigner à notre Administration Publique, ce qui aura pour effet d'élargir son rôle traditionnel de protection sociale ;
- Considérant que pour répondre à cette exigence de développer notre Administration, l'Etat doit pouvoir disposer des cadres Supérieurs et Subalternes bien au courant du rôle et des tâches à assumer :

Votre Commission recommande la création d'une Ecole d'Administration Publique, ENAP en sigle.

Cette Ecole devra :

- assurer la formation par la spécialisation, le recyclage et le Perfectionnement du Personnel administratif, technique et ouvrier de l'Etat et ce, à tous les niveaux;
- contribuer à la coopération entre le Zaïre et les autres Etats par la Formation en son sein des agents publics de ces Etats ;
- réunir la documentation disponible en matière d'organisation et de compétence de différents Ministères permettant la recherche et l'entretien des connaissances administratives acquises.

4.7.1. DE L'ORGANISATION DES CYCLES ET MODULES DE FORMATION

Votre Commission propose que l'Ecole d'Administration à créer organise les cycles suivants :

- Une Licence spéciale en Administration Publique ouverte aux personnes détentrices d'une licence obtenue à l'Université et qui se destinent à une carrière dans l'administration publique à l'échelon de commandement.

Cette licence spéciale peut être préparée aussi bien par des candidats extérieurs à l'Administration que par des Agents, en service.

- Des cycles de formation, de recyclage ou de perfectionnement en faveur des cadres moyens et subalternes en activité de service et suivant les modules spécifiques à déterminer.

Votre Commission pense que c'est à l'Ecole d'Administration que reviendra la mission d'organiser des concours de recrutement de nouvelles unités et ceux ouvrant la voie à la Promotion dans le grade ou la fonction.

En principe, toutes les Ecoles ou tous les Centres de formation sectorielle créés ou en projets aux niveaux de différents Ministères devront s'intégrer au sein de l'Ecole d'Administration Publique sous forme d'options de formation.

La Commission pense notamment aux options de la Territoriale, du Droit, des Finances et Comptabilité, de l'Administration générale, de la Statistique et de l'Informatique, etc.

Cette structure offre l'avantage de comprimer les dépenses de formation auxquelles s'expose le Gouvernement actuellement avec l'organisation des Centres isolés.

La création d'une Ecole Nationale d'Administration favorise l'unité nationale et l'esprit d'équipe et de cohésion entre amis de promotion, cadres et animateurs de nos institutions de demain.

4.7.2. DU CONTENU DE LA POLITIQUE DE FORMATION

La politique de formation à l'Administration Publique devra rechercher aux niveaux des différents Ministères tous les secteurs sensibles où l'évolution de la recherche technologique entraîne des adaptations des méthodes et des connaissances et prévoit pour ces secteurs des cadres juridiques de formation.

Concernant les cadres de la territoriale, la politique de formation doit imposer la connaissance parfaite du milieu par la maîtrise des notions de base en Droit.

La formation des agents de carrière de l'Etat doit être érigée en principe pour tout recrutement à moins que le postulant ne justifie d'une aptitude exceptionnelle dans son domaine et que pour le poste à pourvoir il ne lui soit pas trouvé un concurrent présentant le même profil que lui.

Dans les dispositions des textes légaux consacrant la politique de formation en République du Zaïre, les promotions dans les grades de la hiérarchie dans la Fonction Publique devront être conditionnées par la réussite à un concours organisé à cette fin.

La loi sur la formation devra prévoir des dispositions obligeant toute école de formation à inclure impérativement les cours de déontologie et d'éthique.

5. DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LIMINAIRE

Selon Robert, le Contentieux Administratif constitue ce qui est ou ce qui peut être l'objet d'une discussion devant les Tribunaux. Dans ce sens, le Contentieux Administratif est un ensemble de litiges Administratifs susceptibles d'être soumis aux Tribunaux Administratifs. Par extension, Robert définit la même notion comme étant un Service Public qui s'occupe des procès administratifs.

Pour André de LAUBADERE, le Contentieux Administratif est un ensemble de litiges soulevés par l'activité administrative. Il s'agit donc d'un procès administratif qui oppose l'Administration à l'Administré.

5.1.1. Les prérogatives de l'Administration.

En tant qu'organe de la puissance publique, l'Administration dispose des pouvoirs considérables, notamment :

2

OK

- Le droit de décider par voie unilatérale, c'est-à-dire d'imposer des obligations juridiques aux particuliers ou de donner des ordres, des instructions obligatoires aux organes subordonnés ;
- Le principe du préalable, qui signifie qu'une contestation n'arrête pas l'activité des Services Publics et que les décisions de l'Administration sont immédiatement exécutoires.
- Le privilège de l'exécution d'office, en vertu duquel l'Administration passe à l'exécution même forcée des obligations qu'elle impose en cas de nécessité ;
- Le principe selon lequel il n'y a point de contrainte ni d'exécution forcée contre l'Etat.

5.1.2 Devoirs et obligations.

L'Administration en tant que titulaire du pouvoir de haute direction sur les services publics, assume d'importants responsabilités telles que veiller à la continuité et à l'égalité des Services Publics.

C'est en respectant ces principes que l'administration doit dispenser de multiples avantages que les lois et règlements ouvrent à tout ou partie des Citoyens.

En définitive, pour que "force reste à la loi", il est utile que des recours puissent être exercés, en cas de violation d'un droit subjectif.

5.2. ANALYSE DE LA SITUATION

La dimension du Contentieux Administratif dans notre pays peut s'analyser à trois niveaux; il y a d'abord le Contrôle Administratif, ensuite le Recours Administratif et enfin, le Recours Juridictionnel.

2

5.2.1. Le Contrôle Administratif.

Ce contrôle se subdivise en contrôle hiérarchique et en contrôle de tutelle.

1°. Contrôle hiérarchique.

Ici, l'autorité supérieure détient sur celle qui lui est inférieure un pouvoir de suspension, de réformation et d'annulation des décisions. Ce contrôle s'exerce aussi bien sur l'opportunité que sur la légalité de la décision.

2° Le Contrôle de tutelle.

Dans ce cas, c'est l'autorité de tutelle qui exerce sur un organe un contrôle ; ce contrôle peut porter soit sur l'organe, soit sur la décision ou l'acte d'un organe.

5.2.2. Le Recours Administratif.

- Le Recours Administratif est une voie de recours reconnu aux fonctionnaires et agents de l'Etat, en vertu de laquelle le fonctionnaire ou l'agent victime d'une décision recherche le retrait ou la rétractation de l'acte incriminé par l'autorité qui l'a pris injustement.

5.2.3. Le recours Juridictionnel.

- Organisation.

Il n'existe pas au Zaïre des Tribunaux Administratifs au sens propre du terme; c'est-à-dire, des Juridictions indépendantes de l'ordre judiciaire, dotées de Magistrats et personnels appropriés autonomes et qui se consacrent au règlement juridictionnel des litiges opposant l'Administration à l'administré.

Cependant, il fonctionne ce jour des Sections administratives au niveau des Cours d'Appel et de la Cour Suprême de Justice; les premières étant investies de la compétence de recevoir et de trancher les recours formés contre les décisions des autorités locales au premier degré,

tandis que la seconde connaît au 1er degré, des recours en annulation formés contre les décisions émanant des autorités centrales, et au second degré, de l'appel formé contre les arrêts rendus au 1er degré par la Section administrative des Cours d'Appel. Cette matière est prévue par les articles 146, 147, 148 et 158 de l'ordonnance-loi n° 82-020 du 31 mars 1982, portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaire, ainsi que par les articles 214 et 215 de la loi n°82-006 du 25.02.1982.

Fonctionnement.

Au regard du volume des affaires déferées devant les Sections administratives tant des Cours d'Appel que de la Cour Suprême de Justice, il revient que ces Sections administratives n'ont pas pleinement fonctionné, faute de matière suffisante.

Plusieurs causes expliquent cette carence, notamment :

- L'omniprésence et l'omnipotence du Parti-Etat dont l'action est axée sur l'arbitraire ;
 - La peur des représailles qui a caractérisé les administrés sous la 2ème République.
 - L'ignorance dans le chef des administrés de leurs droits et la campagne assidue en faveur de leur soumission à la discipline du Parti
- En conséquence, très peu d'administrés savent que l'administration peut être traduite en justice.
- L'inopportunité d'obtenir une bonne décision de justice condamnant l'administration, inopportunité due à la difficulté d'obtenir l'exécution forcée contre l'Etat.

5.3. RECOMMANDATIONS

Face à cette situation et en vue d'y remédier, Votre Commission propose ce qui suit :

- 1° Les Syndicats vis-à-vis de leurs adhérents, les Partis Politiques à l'égard de leurs militants doivent se charger de la formation et de l'information de leurs membres. Une priorité sera accordée dans ce domaine à la vulgarisation des droits et devoirs des Citoyens.

Par ailleurs, les parents et les Institutions d'enseignement doivent assurer aux enfants, élèves et étudiants une information fiable sur la notion et la défense de leurs droits et devoirs, tant individuels que collectifs.

- 2° Obligation devra être faite à l'Etat de pourvoir désormais à la formation des Magistrats dont la Spécialité sera axée sur le Contentieux administratif. De même, l'Etat devra veiller à la formation et au recrutement rationnel du personnel appelé à assumer le service du Contentieux administratif.
- 3° Le démantèlement total et rapide du système monolithique en place, et son remplacement par un autre plus démocratique qu'égalitaire.
- 4° La création urgente d'un Conseil d'Etat au niveau de la Capitale et l'installation progressive sur toute l'étendue de la république des tribunaux administratifs indépendants et de l'Administration active et des juridictions judiciaires.

Mais en attendant, leur installation effective, la compétence en matière administrative sera exercée par les Sections administratives jusqu'au niveau des Tribunaux de Grande Instance.

Ainsi, au premier degré, les Tribunaux de grande Instance connaîtront du recours formulé contre les décisions émanant des autorités locales, tandis qu'au 1er degré, la Cour d'Appel connaîtra des recours formés contre les décisions des autorités Régionales et au second degré, de l'appel formé contre les jugements des Tribunaux de Grande Instance en la matière.

La Section administrative de la Cour Suprême de Justice quant à elle connaîtra en premier ressort des recours formés contre les décisions des autorités centrales, au second degré et dernier ressort, de l'appel formé contre les arrêts rendus au premier degré par la Cour d'Appel et enfin au niveau de la cassation, elle connaîtra des arrêts rendus au second degré par les Cours d'Appel contre les jugements du 1er degré des Tribunaux de Grande Instance.

- Sanction en cas d'inexécution des décisions judiciaires par l'administration.

En vue de rendre plus efficiente la décision de justice en matière de Contentieux administratif, Votre la Commission propose, sans préjudice, du recours à l'action disciplinaire contre l'autorité incriminée, la poursuite judiciaire de cette dernière devant les tribunaux répressifs. Le comportement reprehensible de ladite autorité sera soit son refus délibéré d'engager l'administration dans l'exécution de la décision la condamnant soit ses manoeuvres dilatoires tendant à retarder l'exécution de la décision devenue irrévocable ou à l'exécuter incorrectement ou partiellement.

Ainsi, la disposition pénale prévoyant et sanctionnant pareil comportement sera la servitude pénale principale de 2 à 6 mois et une amende dont le montant ne dépassera pas 100.000.000 de Zaïres. Tout fonctionnaire, tout agent chargé d'un Service public, para-étatique ou d'économie mixte qui, en raison de ses fonctions ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, aura sciemment refusé, retardé ou tenté de retarder même partiellement, d'engager l'administration dans une condamnation judiciaire devenue irrévocable sera passible des peines ci-dessus énoncées.

- La saisine des Juridictions de jugements.

Le recours juridictionnel a été fort longtemps subordonné à l'exercice du recours administratif et hiérarchique. Le législateur, en faisant de cette formalité une condition de recevabilité de l'action, a marqué soit un frein à l'exercice aisé d'une telle action, soit favorisé la frustration de l'agent victime.

3

Q

C'est pourquoi, en vue d'encourager à l'avenir l'exercice libre et aisé du recours juridictionnel, Votre Commission propose que les recours administratifs et hiérarchiques deviennent facultatifs et non obligatoires comme prévu à l'article 58 alinéa 1er, point 1 du Statut du Personnel de carrière du Personnel de l'Etat.

6. DES ETATS GENERAUX

Votre commission recommande enfin la tenue des Etats Généraux de l'Administration Publique en vue d'approfondir les débats sur :

1. Les structures administratives des Services de l'Etat;
2. Le statut du Personnel de carrière des services publics (recrutement, gestion de la carrière, rémunération et avantages sociaux, statut syndical et formation).
3. Le Contentieux Administratif

Ces Etats Généraux devront être tenus pour l'ensemble des services publics de l'Etat :

- La Fonction Publique;
- Les Services annexes;
- Les entreprises para-étatiques;
- etc.

CHAPITRE II : TERRITORIALE ET FORMATION

2.1. TERRITORIALE ET FORMATION

Outre l'examen des questions administratives proprement dites, Votre Commission a été chargée par la plénière de la Conférence Nationale Souveraine, de réfléchir sur les structures à travers lesquelles devra fonctionner la Territoriale et sur le type de formation à dispenser aux hommes appelés à animer ces structures sous la troisième République.

En vue de répondre à cette préoccupation, Votre Commission a axé ses réflexions autour des points suivants :

- 1) Définition et missions de la Territoriale et du Territorial;
- 2) Historique de la Territoriale ;
- 3) Restructuration et réorganisation de la Territoriale;
- 4) Vade-Mecum et Profil du Territorial;
- 5) Formation du Territorial;
- 6) Statut du Territorial;
- 7) Maintien de l'ordre;
- 8) Dossiers divers.

2.1.1. DEFINITION ET MISSIONS DE LA TERRITORIALE ET DU TERRITORIAL

A) DEFINITIONS

- Le territorial est la personne élue ou nommée et qui, au niveau des divisions et subdivisions de l'Etat, et sous la direction de celui-ci, exécute, organise et assure la coordination et la mise en oeuvre des différentes actions qui concourent à l'administration de l'homme et au développement intégral de son milieu.

- La territoriale est donc l'ensemble du personnel, des services publics de l'Etat qui oeuvrent dans les entités territoriales.



- La territoriale constitue le pivot de l'ensemble des services de l'Etat, la pierre angulaire et l'élément coordinateur de tout l'édifice administratif dans un Etat moderne.

B) DES MISSIONS DU TERRITORIAL.

Le territorial représente l'Etat dans sa juridiction. A ce titre, il veille à :

- l'exécution des lois, règlements et décisions du pays et sert de courroie de transmission entre la population et la hiérarchie;
- ~~au respect des droits fondamentaux de l'homme.~~

Il assure :

- la sécurité des biens et des personnes, l'encadrement et l'éducation de la population, la coordination et la gestion, le contrôle des services techniques mis à sa disposition.

En plus des missions ordinaires définies par la loi, le territorial est l'élément moteur et catalyseur du développement intégral.

II. HISTORIQUE DE LA TERRITORIALE

La territoriale fait partie intégrante de l'histoire moderne du Zaïre où elle eut à jouer un rôle déterminant dans la conquête et l'occupation du territoire ainsi que dans l'organisation et l'administration des hommes.

Depuis ses débuts, elle a été et continue d'être l'agent d'exécution sur le terrain des décisions et orientations politiques prises au sommet de l'Etat et d'agent de transmission vers le même sommet des problèmes, difficultés et souhaits récoltés à la base. Les vastes étendues qu'elle est appelée à administrer exige qu'elle soit mobile et itinérante.

g

Ch

La mission assignée à la Territoriale a varié dans le temps. (Etat Indépendant du Congo, Congo Belge, République Démocratique du Congo, République du Zaïre)

De 1885 à 1908

Le Congo était la propriété privée du Roi Léopold II et était administré par une territoriale de conquête et d'implantation.

De 1908 à 1945

C'est l'époque d'une territoriale très étoffée, animée par un personnel bien formé à l'Université coloniale d'Anvers; elle avait pour seuls objectifs l'occupation et l'exploitation de la colonie.

De 1945 à 1957

Il s'agit d'une période caractérisée par la crise du personnel territorial belge suite aux événements survenus à la suite de la deuxième guerre mondiale. Un personnel non formé à Anvers s'est infiltré dans la territoriale entraînant ainsi la baisse de l'efficacité et de la noblesse du corps. Tandis qu'en 1957, l'élite congolaise accède à la gestion des communes urbaines, à l'exception des fonctions de 1er Bourgmestre nommé par le Gouverneur Général.

De 1957 à 1960

C'est une période caractérisée par l'installation des structures administratives et territoriales de transition vers l'indépendance, par une démocratisation accélérée et par le transfert progressif des responsabilités réelles aux territoriaux congolais.



De 1960 à 1965

A cette période, s'implante une territoriale en convulsion mais qualifiée de Territoriale d'espoir. En effet, à l'accession du pays à l'indépendance, il y eut le départ massif des cadres territoriaux belges et ceux de tous les autres services de l'Etat. On ne sut comment s'y prendre pour le remplacement. On s'est ainsi trouvé devant un vide qu'il fallait à tout prix combler.

C'est ainsi que dans certaines entités, on a eu recours aux fonctionnaires autochtones subalternes de l'administration coloniale tandis que dans d'autres, c'est grâce à l'engagement des cadres des Partis Politiques qu'on a pu combler ce vide. Il y eut donc un tâtonnement généralisé, mais à l'actif des dirigeants de la Première République, il faut souligner leur sens élevé de responsabilité en ce qu'ils réalisèrent rapidement un immense effort de formation accélérée des cadres et d'équipement dans plusieurs domaines de la vie nationale. A Kinshasa furent créés notamment l'Ecole Nationale de Droit et d'Administration, l'IBTP, l'ISTA, l'IPN et même au Katanga en sécession, il fut créé l'Ecole de Formation Territoriale de Likasi.

Simultanément, de nombreux jeunes congolaises et congolais ont été formés à l'étranger dans le cadre de la coopération internationale par l'allocation des bourses d'études et de perfectionnement.

De 1965 à 1968

Les grandes écoles créées dès l'avènement du pays à l'indépendance et le développement des universités déjà existantes ont donné au pays des cadres nationaux compétents et valables. La deuxième République pouvait désormais disposer de ressources humaines qui ne demandaient qu'à se mettre au service de l'Etat et de la Nation.

En 1967, plus précisément au mois d'avril, intervient la grande mise en place dans la territoriale.



Des jeunes universitaires et diplômés des grandes écoles prennent la direction des entités territoriales, principalement les districts, les villes et les territoires. A côté de ces universitaires sont placés les anciens de l'Administration coloniale. Cette association de la formation et de l'expérience donne des résultats encourageants.

Il n'est pas exagéré d'affirmer qu'à cette époque la territoriale a fonctionné de manière satisfaisante.

Pendant la même période, il y eut un effort de formation permanente dispensée dans le pays notamment celle assurée par le Centre de Coopération Belge de Mbanza-Ngungu où des séminaires furent organisés à l'intention des Commissaires de District et Premiers Bourgmestres et autres Territoriaux.

De 1968 à 1973

C'est en ce moment qu'apparaissent les germes de la destruction. Une Territoriale partisane est mise en place qui déclenche les grands maux annonciateurs de la chute. A la fin de l'année 1967, une décision est prise faisant des territoriaux à tous les niveaux des dirigeants du MPR. Il y eut donc dédoublement fonctionnel. Ainsi entre en jeu le fameux critère de militantisme dans la cotation et l'appréciation des cadres territoriaux. Dans la foulée, intervient le coup de massue assené à l'économie nationale, en l'espèce la zaïrianisation.

Malgré l'interdiction faite aux fonctionnaires de s'adonner à l'exercice du commerce, plusieurs territoriaux deviennent acquéreurs des biens zaïrianisés. C'est la consécration de l'affairisme au sein de la territoriale. La mission fondamentale du territorial, c'est-à-dire celle d'être au-dessus de la mêlée et de s'occuper de l'administration est releguée au second plan.

De 1974 à nos jours

C'est la période de l'institutionnalisation du MPR, Parti-Etat. Le critère militantisme est le seul pris en compte dans le recrutement et la promotion des territoriaux. La subjectivité dans la cotation et dans la promotion devient la règle dans la territoriale. Celle-ci perd beaucoup de sa considération auprès du peuple, tant et si bien que l'expression courante circonscrit sa mission en la dénigrant : "Tata aye, ntaba esili!!!" cri de détresse ayant remplacé "Tata aye, nzala esili" de jadis qui était un cri de joie.

c) Des Objectifs de la Territoriale dans la Troisième République

Dans les anciennes colonies l'Etat précède généralement la Nation. C'est l'Etat qui est le forgeron de la Nation et c'est par lui que cette dernière naît.

Pour la Troisième République, Votre Commission préconise l'avènement d'un Etat démocratique et transéthnique qui favorise réellement l'intégration nationale, un Etat qui transcende les ethnies, les tribus et qui ne fait pas de ces deux concepts son sous-bassement fondamental mais qui cultive au contraire la cohésion entre citoyens pour réaliser une véritable intégration nationale. Un seul peuple, une seule Nation, un seul Etat, telle devra être notre devise pour la 3ème République. Un Etat qui privilégie à travers toute la République la notion de résident par rapport à celle d'originnaire.

Nous sommes tous originaires du Zaïre; nous résidons bien quelque part. Il appartient à tout ressortissant de ce pays de se choisir un milieu de résidence et d'y vivre en paix. Les activités qu'il y déploie doivent contribuer au développement de son milieu de résidence en particulier et de toute la nation en général.



Dans le cadre du processus de démocratisation de notre pays, la Territoriale est appelée à jouer un rôle primordial dans le développement des différentes Régions (Provinces ou Etats fédérés).

La Territoriale doit se situer aux antipodes de toute fonction répressive et du rôle inhibiteur des initiatives de développement des communautés de base où l'avait cantonnée la 2ème République. Elle doit avoir pour vocation de faciliter la gestion des hommes et de requérir une plus grande participation des collectivités à l'oeuvre de promotion socio-économique et culturelle de leurs milieux respectifs.

A l'instar de l'Armée et de l'Administration Publique en général, la Territoriale doit demeurer neutre et non partisane. Elle doit garantir le libre exercice des libertés politiques.

2.1.2. Restructuration de la Territoriale

a) Structures territoriales de la 2ème République

A l'heure actuelle, la République est organisée administrativement de la manière suivante :

- a) La République du Zaïre est divisée en Régions ;
- b) Les Régions sont divisées en Villes et en Sous-Régions ;
- c) La Région de Kinshasa est divisée en Zones Urbaines ;
- d) Les Régions de l'Ex-Kivu sont divisées en Villes et en Zones Rurales et Urbaines ;
- e) Les Zones Rurales sont subdivisées en Collectivités, en Cités et en Groupements ;
- f) Les Zones Urbaines sont subdivisées en Quartiers ;
- g) Les Groupements sont subdivisés en Localités.

Les divisions et subdivisions administratives territoriales se répartissent en 2 catégories :

- La première catégorie comprend : les entités administratives territoriales décentralisées, dotées de la personnalité juridique.

Ce sont : la Région, la Ville, la Zone Rurale, la Zone Urbaine et la Collectivité.

- La deuxième catégorie est composée de circonscriptions territoriales déconcentrées dépourvues de la personnalité juridique. Il s'agit de : la Sous-Région, la Cité, le Quartier, le Groupement et la Localité.

Il y a lieu de remarquer le manque d'uniformité dans la division administrative des Régions. Certaines sont divisées en Sous-Régions et Villes, d'autres en Villes et en Zones Rurales.

- De cette structure territoriale complexe, il se dégage une multiplicité d'échelons d'administration. L'existence de certains ne se justifie pas ou constitue un goulot d'étranglement dans le fonctionnement de l'administration.

Il en est ainsi particulièrement de la Sous-Région, jadis District. A sa création du temps de la colonisation, cet échelon était une structure de contrôle, d'inspection et de coordination. La 2ème République l'a transformé en échelon d'administration directe concurrente à la fois de la Zone et de la Région. Ce qui a entraîné une pléthore des services de l'Etat, un accroissement constant des dépenses publiques et un surcroît de charges pour le contribuable.

Il en est encore ainsi de la Zone Rurale. Le fonctionnement de la Zone Rurale a compromis l'épanouissement de la Collectivité pour les raisons suivantes :

- confusion de l'assiette fiscale ;
- chevauchement des compétences en matière d'intérêt local ;
- surcharge du contribuable.

L'insuffisance des ressources perçues par la Zone conduisait cette dernière à s'accaparer des ressources propres aux Collectivités.

73

b) Structures Territoriales proposées pour la Troisième République

Votre Commission propose une conception nouvelle de l'Etat caractérisée par :

- 1) l'uniformisation des subdivisions de toutes les Régions de la République ;
- 2) la suppression pure et simple de la Sous-Région ;
- 3) la création de l'Arrondissement en remplacement de la Zone Rurale ;
- 4) La suppression des Quartier et Localité en tant que subdivisions de l'Etat.

Ainsi, les nouvelles structures se présentent de la manière suivante :

- la République
- la Province
- la Ville
- l'Arrondissement
- la Commune
- le Groupement
- la Cité

Parmi elles, quatre sont dotées de la personnalité juridique, trois ne le sont pas. Il s'agit de :

a) Entités avec personnalité juridique :

- la République
- la Région (Province ou Etat fédéré)
- la Ville
- la Commune

b) Entités sans personnalité juridique :

- l'Arrondissement
 - le Groupement
 - la Cité
- 3
- CP

Toutefois, seule la République a une personnalité internationale.

La Constitution détermine les attributions des Provinces tandis qu'une loi détermine et fixe uniformément les attributions des Villes et des Communes.

L'Arrondissement, circonscription Administrative Nouvelle, aura les attributions suivantes:

- la gestion et la coordination de certains services communs de l'Etat ou de la province (Etat fédéré) tels que : Justice, Environnement, P.T.T., Gendarmerie, etc.
- la gestion des services techniques inter-Communaux, par exemple : Voirie, Santé, Enseignement, Communication, Agriculture, Transport vicinal, Coopérative, etc.

Il pourra servir de circonscription électorale et sera le siège du tribunal de paix. Ainsi, le rôle de contrôle et d'inspection jadis assumé par la Sous-Région ~~sera rempli~~ désormais par la Province.

Votre Commission suggère que les Collectivités ~~actuelles~~ deviennent des Communes rurales. Celles-ci seront ~~subdivisées~~ en Groupements et Cités.

Le Groupement est une structure constituée d'un ensemble homogène de communautés traditionnelles.

La Cité est composée de populations hétérogènes.

Le Quartier et le village sont respectivement de ~~simples~~ subdivisions administratives internes à la Commune Urbaine et au Groupement. Ils demeurent des relais pour les besoins de communication administrative sans constituer pour autant des échelons territoriaux.

La loi fixe les conditions de création de l'Arrondissement, de la Commune et de la Cité.

2

Ch

75 pde
c) Entités, Organes et Modes d'accès aux mandats

1. Entités Décentralisées

Au niveau de la Province (ou Etat fédéré)

- 1'Assemblée Provinciale,
- 1'Exécutif provincial.

De 1'Assemblée Provinciale

L'Assemblée provinciale est composée des députés provinciaux élus au suffrage universel direct pour la durée d'une législature.

De 1'Exécutif Provincial

L'Exécutif provincial est composé d'un gouverneur et des ministres provinciaux. Le Gouverneur est élu par l'Assemblée Provinciale en son sein ou en dehors de celle-ci. Il dirige le gouvernement provincial. Le gouvernement est investi par l'Assemblée provinciale. Les Ministres sont choisis au sein ou en dehors de l'Assemblée Provinciale par le Gouverneur.

Au niveau de la Ville

- Conseil de Ville
- Exécutif urbain.

Du Conseil de Ville

Le Conseil de Ville est composé des représentants élus au sein des conseils communaux pour la durée d'une législature.

De 1'Exécutif Urbain

L'Exécutif urbain est dirigé par un Premier Bourgmestre. Outre le Premier Bourgmestre, il se compose d'un collège échevinal urbain dont les membres sont investis par le Conseil de Ville sur proposition du 1er Bourgmestre.



Au niveau de la Commune Urbaine

- . Le Conseil communal,
- . L'exécutif communal.

. Du Conseil communal

Le conseil communal est composé des conseillers communaux élus au suffrage universel direct pour une législature.

. De l'Exécutif communal

L'exécutif communal est dirigé par un Bourgmestre. Outre le Bourgmestre, il se compose d'un collège échevinal communal dont les membres sont investis par le Conseil sur proposition du Bourgmestre.

Au niveau de la Commune Rurale

- Conseil communal,
- Exécutif communal.

. Du Conseil communal

Le Conseil communal est composé des conseillers communaux élus au suffrage universel direct pour une législature.

. De l'Exécutif Communal

- L'Exécutif communal est dirigé par un Bourgmestre.
- Outre le Bourgmestre, il se compose d'un collège échevinal communal dont les membres sont investis par le Conseil sur proposition du Bourgmestre.

2. Entités déconcentrées

- De l'Arrondissement

L'Arrondissement est dirigé par un Commissaire d'Arrondissement nommé par l'Exécutif provincial parmi les hauts fonctionnaires de l'Administration Territoriale après avis de l'Assemblée Provinciale.

Il est assisté d'un ou de deux Commissaires d'Arrondissement assistants nommés dans les mêmes conditions.

- De la cité

La Cité est dirigée par un Chef de Cité nommé par le Bourgmestre sur proposition du Conseil communal parmi les résidents de la Cité.

- Du Groupement

Le Chef de Groupement est désigné par la coutume locale et confirmé dans ses fonctions par le Ministre Provincial de l'Intérieur.

3. De la Ville de Kinshasa

- De la Ville

- L'Assemblée Urbaine,
- L'Exécutif Urbain.

- De l'Assemblée Urbaine

L'Assemblée Urbaine est composée des députés urbains élus au suffrage universel direct pour une législature.

- De l'Exécutif Urbain

L'Exécutif Urbain est composé d'un Gouverneur et des Ministres urbains. Le Gouverneur est élu par l'Assemblée Urbaine en son sein ou en dehors de celle-ci. Il dirige un gouvernement composé des Ministres urbains.

Le Gouvernement est investi par l'Assemblée Urbaine sur proposition du Gouverneur de la Ville. Les Ministres sont choisis au sein ou en dehors de l'Assemblée Urbaine.

- Des Communes Urbaines
 - . Le Conseil Communal
 - . L'Exécutif Communal.

Du Conseil Communal

Le Conseil Communal est composé des conseillers élus au suffrage universel direct pour une législature.

b) De l'Exécutif Communal

L'Exécutif communal urbain est dirigé par un Bourgmestre. Outre le Bourgmestre urbain, il se compose d'un collège échevinal communal dont les membres sont investis par le Conseil sur proposition du Bourgmestre.

Compte tenu de leur aspect semi rural et de leur organisation administrative (Groupement, Localités, Cités) les Communes de Mont Ngafula, N'Sele et Maluku formeront un arrondissement.

2.1.3. De la Formation du Territorial

Le territorial est un précieux support au bon fonctionnement d'un Etat. En effet, le territorial est un agent de communication politique et à ce titre, il assure l'adéquation entre les gouvernants et les gouvernés. Il aide les gouvernants à prendre, face aux problèmes et besoins de la population, des décisions judicieuses grâce aux idées, suggestions et informations qu'il leur donne. Il applique, en tant que représentant de l'Etat et du Gouvernement, les lois, règlements et différentes décisions qu'ils prennent. Il assure l'encadrement et l'éducation de la population. Il conçoit et gère les projets de développement dans les différents domaines de la vie sociale.

Pour remplir ces tâches, le territorial doit être efficace. Et son efficacité est fonction non seulement du régime politique au sein duquel il travaille et des moyens d'actions mis à sa disposition, mais aussi de ses qualités tant morales qu'intellectuelles qu'il ne peut acquérir que par une formation appropriée.




Votre Commission estime que la formation à dispenser au personnel territorial doit être uniforme quelle que soit la forme de l'Etat. L'Organe ou l'Etablissement chargé de cette formation doit avoir un caractère national. Les chances de réussite des programmes de développement doivent être accordées également à toutes les Régions (Provinces ou Etats Fédérés). Le sentiment national, le sens de l'Etat, le souci de rassembler, la recherche de l'intérêt général, l'esprit de discipline, le loyalisme, l'esprit d'initiative, le sens du devoir etc... sont autant de critères qui doivent animer le cadre territorial où qu'il se trouve.

Votre Commission propose un train de mesures suivantes relatives à la formation de la territoriale :

- 1°- Organisation au sein de l'Ecole Nationale d'Administration, à créer, d'une section destinée à la formation des cadres de la territoriale ;
- 2°- Mise en oeuvre par le Gouvernement de transition de l'Ecole de formation des cadres de la territoriale, créée par l'Ordonnance n°90-061 du 12 mars 1990 qui ne sera chargée désormais que de la formation permanente, sous forme de perfectionnement et de recyclage systématique des fonctionnaires de l'Administration du Territoire tant Centrale que Provinciale, ainsi que des membres des Organes délibérants des Villes et des Communes.
- 3°- Organisation par le Gouvernement de Transition avant les échéances électorales, de sessions de recyclage de tous les cadres territoriaux en service, en vue d'adapter leur conduite et leurs connaissances aux mutations profondes du paysage politique du pays marqué notamment par les principes fondamentaux de la démocratie dont le multipartisme. Ne seront gardés en service que ceux des territoriaux qui auront satisfait à l'épreuve organisée à l'issue de la formation.

2

Q

2.1.4. STATUT DU TERRITORIAL

Votre Commission s'est penchée de manière approfondie sur l'opportunité d'existence d'un statut particulier de la territoriale dans la 3ème République.

Des discussions engagées à ce sujet, il est ressorti que deux statuts régiront les cadres de la Territoriale selon qu'il s'agit des territoriaux mandataires élus ou des fonctionnaires et agents de l'Administration Territoriale.

Le statut des mandataires élus fait l'objet des lois qui régissent les structures territoriales personnalisées.

Le statut des territoriaux de ~~carrière sera celui de la~~ Fonction Publique lequel sera complété par quelques dispositions particulières concernant la territoriale.

2.1.5. Maintien de l'ordre

Aux termes des articles 95 et 141 de l'Ordonnance-loi n°82-006 portant organisation territoriale, politique et administrative de la République, le Gouverneur de Région et le Chef de Collectivité veillent au maintien de l'ordre public, chacun dans son ressort. A cet effet, ils disposent respectivement des unités de la Gendarmerie Nationale affectée dans la Région et d'un corps de police locale.

Si la Gendarmerie existe et fait partie intégrante des Forces Armées Zaïroises, la Police locale par contre n'est toujours par mise en place.

A cause de cette carence, plusieurs difficultés surgissent :

- le gendarme qui devait en principe sécuriser la population est devenu agent de terreur, d'insécurité, perpétrant partout l'escroquerie, la corruption, la concussion, etc, comme dénoncé par la plupart des Conférenciers dans leurs déclarations de politique générale

2

OK

- actuellement la réussite du maintien de l'ordre dépend grandement des rapports personnels que le territorial, premier responsable, entretient avec le chef local de la Gendarmerie, sur qui il n'exerce pratiquement aucun pouvoir disciplinaire.

Votre Commission a recherché les voies et moyens pouvant permettre de restaurer la confiance indispensable entre la population et les services de sécurité, et permettant à l'autorité locale d'assumer ses prérogatives dans ce domaine.

A cet effet, il faut dissocier les Forces Armées des Forces de l'Ordre.

Ce Service du maintien de l'ordre doit dépendre du Ministère de l'Intérieur. La Sécurité des biens et des personnes relève de la police et les cas échéant, de la Gendarmerie.

Etant donné que nous nous acheminons vers un Etat de droit et vers un Etat Fédéral ou décentralisé l'ordre public doit être sauvegardé à tous les niveaux des entités locales et le principe sacré de subordination des forces de l'ordre à l'autorité civile doit être proclamé.

Le Gouverneur de Province, le Premier Bourgmestre, le Commissaire d'Arrondissement, les bourgmestres doivent être titulaire de pouvoir de police administrative générale.

A ce sujet, puisque l'autorité locale doit compter sur l'obéissance de cette police, ses éléments doivent être recrutés dans la Province ou Etat Fédéré et dans la Commune parmi les résidents connus et identifiables. La Province ou Etat leur assurera la formation et le recyclage nécessaires. L'Etat fixera le contingent d'unité de la police nationale à recruter par chaque Région.

C'est de cette manière que l'autorité locale verra son pouvoir renforcé, les ordres exécutés et la population sécurisée.

Au cas où cette police serait dépassée au niveau de la Commune, le Bourgmestre pourra toujours juger de l'opportunité de faire appel à la police installée au Chef-lieu de l'Arrondissement ou solliciter, le cas échéant, la réquisition de la Gendarmerie.

Dans une Commune Urbaine, la police territoriale sera mise à la disposition de l'autorité locale par le Gouverneur.

2.1.6. De la Territoriale de Transition

La territoriale actuelle est constituée par des éléments dont les caractéristiques ont été soulignées plus haut. Elle est dominée par un esprit de clientelisme à des fins électoralistes.

En cette matière, Votre Commission vous réfère aux prescrits de l'Acte portant dispositions constitutionnelles de la Transition, qu'instituent les élections au niveau provincial et local.

2.1.7. Du contrôle de la Territoriale

Votre Commission, soucieuse de la régularité et de la conformité des actes des autorités territoriales de la Transition aux lois de la République, aux objectifs et programmes du Gouvernement de la Transition, propose que ce dernier mette d'urgence en oeuvre le corps des Inspecteurs de la Territoriale créé par l'article 245 de l'Ordonnance-loi n°82-006 du 25 février 1982 et organisé par l'Ordonnance n°90-006 du 12 mars 1990 portant organisation et fonctionnement du corps des Inspecteurs de l'Administration de Territoire et de la Décentralisation.

2.2. POUVOIRS COUTUMIERS

Par pouvoir coutumier, il faut entendre l'ensemble de structures, de direction d'une communauté humaine fondées essentiellement sur les usages ancestraux et les habitudes traditionnelles généralement désignés sous la dénomination des US et COUTUMES.

Conçu en tant que tel, le pouvoir coutumier au Zaïre constitue le socle sur lequel l'Administration dite moderne s'est appuyée de tous les temps pour asseoir son autorité.

Dans notre pays, la Localité, le Groupement et la Collectivité-Chefferie constituent les derniers échelons de l'organisation administrative dont les assises reposent directement sur la tradition.

Les exigences nouvelles d'une gestion démocratique impliquent une redéfinition de ce pouvoir afin de son insertion heureuse dans le processus de développement de la 3ème République.

Tel est le souci qui a animé les membres de votre Commission.

2.2.1. DE L'AUTORITE COUTUMIERE

Abordant le problème de l'Autorité Coutumière, votre Commission reconnaît la réalité incontournable du pouvoir coutumier dans notre Pays.

Dans son évolution historique, l'Autorité traditionnelle a joué un rôle de gestionnaire de la société avant la colonisation.

Sous la colonisation, le Chef coutumier a été utilisé comme auxiliaire de l'administration grâce à son ascendance charismatique sur sa population, il a servi de catalyseur pour d'une part asseoir l'autorité coloniale et d'autre part canaliser l'effort productif de cette même population en vue d'une plus grande productivité.



Ainsi, la suppression brutale de l'autorité coutumière entraînerait-elle de graves bouleversements au sein de toute la société zaïroise. L'importance de la coutume, garante de l'harmonie et de l'homogénéité culturelles des communautés rurales n'est donc pas à démontrer dans un Pays comme le Zaïre où la population est essentiellement rurale et donc traditionnelle à plus de 70 %.

Aussi, pensons-nous, qu'au lieu de parler de suppression, il y a plutôt lieu d'envisager la modernisation progressive du pouvoir coutumier pour l'adopter aux impératifs de développement et de la démocratie.

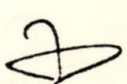
2.2.3. DE LA MODERNISATION

L'évolution politique actuelle dans notre pays s'inscrit dans la droite ligne de démocratisation de l'ensemble de l'appareil de l'Etat. Il devient donc impérieux de veiller à ce que la gestion administrative des institutions à la base soit conforme aux principes fondamentaux de la démocratie et aux valeurs républicaines.

La démocratie est le Gouvernement du Pays par le Peuple, détenteur de la souveraineté. Ce qui implique des modes de désignation des dirigeants au suffrage universel direct. Tel doit être le cas à l'échelon des collectivités aujourd'hui appelée à devenir commune rurale.

De même, les valeurs républicaines admises universellement, telles que la liberté, l'égalité et le respect de la personne humaine doivent fonder toute la gestion démocratique du Pays. D'où la nécessité de démocratiser l'appareil administratif national jusqu'à l'échelon de collectivités (communes rurales), considérée comme centre de développement par excellence dans l'optique de la 3ème République.

Votre Commission a également reconnu l'importance qu'il y a d'informer les détenteurs de l'autorité coutumière afin de mieux les prédisposer à s'acquitter honorablement de leurs tâches coutumières sans porter atteinte à la nouvelle organisation démocratique qui sera mise en place.




En ce qui concerne le Groupement et la Localité qui représentent le modèle type de l'organisation sociale et traditionnelle dans notre pays, ils ne sont pas des entités administratives, mais plutôt un ensemble de communautés homogènes traditionnelles. C'est à ce niveau que le pouvoir coutumier peut être maintenu.

Sous la 1ère Législature de la 3ème République, les Bourgmestres des Communes anciennement Collectivités-Secteur ou Chefferie seront élus démocratiquement. Les candidats remplissant les conditions, pourront parvenir tant de la famille régnante ou non que de n'importe quelle autre famille et soumis au suffrage universel direct. L'élu deviendra Bourgmestre de la Commune.

De cette façon pourra être progressivement écarté l'esprit monarchique et autocratique qui a toujours caractérisé le pouvoir coutumier.

2.2.4. DU RESPECT DES US ET COUTUMES

A ce sujet, votre Commission a reconnu unanimement l'importance de la coutume qui fonde les moeurs des Communautés rurales composant la Nation zaïroise toute entière, ce qui constitue la richesse de notre culture.

En effet, la coutume est inhérente à chaque communauté ethnique dont elle fonde la cohérence interne. Elle façonne le comportement de l'enfant et régent la conduite de l'adulte jusqu'à la mort. La coutume constitue le code de conduite des individus dans la société traditionnelle qu'elle structure. A ce titre, elle doit être préservée pour éviter une désintégration de la communauté de base, dans la mesure où elle n'entre en contradiction ni avec la loi, ni avec les vertus démocratiques.

Pendant la première et la deuxième République, l'Administration s'est aussi servi de l'Autorité coutumière devenue cheville ouvrière et relais entre le sommet et la base.

Aujourd'hui, le pouvoir coutumier peut se définir comme étant l'Autorité détenue par un Chef traditionnel investi selon les règles coutumières et sanctionné par un Arrêté du Ministère de l'Intérieur.

Dans la société traditionnelle, le pouvoir coutumier représente le sommet de la hiérarchie. Il a la mission d'encadrer les hommes et de gérer la terre communautaire, en vertu de la coutume, de protéger la communauté traditionnelle contre les perturbations internes et les agressions extérieures éventuelles. Les modes de formation du pouvoir coutumier sont multiples. Le pouvoir coutumier découle d'un processus de désignation interne au sein de la lignée du Chef, tel que réglé par chaque coutume.

Il a également résulté des conquêtes sur d'autres communautés traditionnelles. Sous la colonisation, bon nombre de familles ont accédé au pouvoir coutumier par imposition du colonisateur.

Tandis que pendant la 2ème République, de nombreux chefs coutumiers ont dû leurs charges aux intrigues de certains politiciens et de l'Administration Territoriale. Ce qui a engendré de nombreux conflits de pouvoir coutumier qui se perpétuent encore aujourd'hui.

D'où l'épineuse question de légitimité d'un pouvoir acquis dans de telles conditions.

2.2.2. DU MAINTIEN OU DE LA SUPPRESSION DU POUVOIR COUTUMIER

Cette question a fait l'objet d'un long débat à l'issue duquel votre Commission s'est rendue à l'évidence que le pouvoir coutumier a existé de tout temps dans notre Pays et que la coutume agissant comme autorité morale dans la mentalité collective a constitué depuis toujours l'élément structurant des communautés rurales.

2

Q

RESOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

Considérant le rôle réducteur et inhibiteur des libertés individuelles et de l'initiative de développement communautaire qui fut l'apanage de la Territoriale sous la 2ème République;

Vu l'importance que doit revêtir la Territoriale appelée à jouer le rôle de catalyseur du développement des Collectivités locales et incitatrice des efforts de participation populaire à la gestion des affaires publiques;

Votre Commission recommande :

DE L'AUTORITE COUTUMIERE

- la reconnaissance de l'autorité coutumière sur l'ensemble du Territoire National dans les entités où elle se trouve organisée (Groupement ou Localité).
- la réorganisation de ce pouvoir pour l'adapter aux exigences de démocratie et du développement (cas des Collectivités-Chefferies).

DU MAINTIEN DE L'AUTORITE COUTUMIERE ET DE SA SUPPRESSION

- le maintien de l'autorité coutumière reconnue agissant comme autorité morale et gestionnaire de la coutume en milieux ruraux;
- l'éviction des Chefs coutumiers illégitimes dont l'arbre généalogique ne remonte pas au-delà de 1885 et de tous ceux qui ont usurpé par des moyens obscurs le pouvoir coutumier appartenant aux véritables ayants-droit;
- la réhabilitation pure et simple, conformément à la coutume, des chefs coutumiers arbitrairement suspendus ou démis de leurs fonctions par les Autorités territoriales.

DE LA MODERNISATION

- l'organisation des élections démocratiques au suffrage universel direct pour la désignation des responsables des Collectivités-Chefferies (appelées à devenir des communes rurales);
- la séparation nette de la fonction administrative du chef traditionnel d'avec ses prérogatives coutumières au cas où l' élu de la Commune est chef coutumier ;

DU RESPECT DES US ET COUTUMES

- le respect de la coutume pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à la loi.

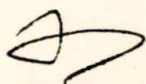
2.3. DU DECOUPAGE TERRITORIAL

2.3.1. DEFINITION DU DECOUPAGE

Par découpage territorial, on entend la subdivision, l'organisation territoriale du pays, en vue de son administration, en des entités plus ou moins grandes selon le niveau de responsabilités administratives où l'on se situe. En fonction de la forme de l'Etat, le pays peut être divisé en Provinces ou Etats Fédérés, subdivisés à leur tour en entités plus fines, Ville, Arrondissement, Commune Urbaine, Commune Rurale, Quartier, Groupement, Localité.

2.3.2. POURQUOI UN NOUVEAU DECOUPAGE.

Le découpage territorial se fait par souci d'assurer une meilleure administration du territoire en rapprochant l'administrant de l'administré pour un développement plus effissant de l'entité. Il va sans dire que le développement intégral des Provinces ou Etats fédérés entraîne ipso facto celui du pays en général.




Tant à travers les déclarations de politique générale que dans les nombreux dossiers déposés au Bureau de la Conférence Nationale Souveraine, il a été formulé plusieurs demandes de modifications de l'actuel découpage territorial jugé inadapté, inapproprié. Ce découpage décidé d'autorité par l'ex-Parti Etat, a été mis en place pour des raisons d'occupation et d'exploitation et non pour le développement du Territoire ni pour la promotion sociale des populations.

Les étendues accordées aux régions actuelles sont jugées excessives et leur maintien dans ces limites inadéquat et défavorable à une administration de concertation et de développement.

Cependant, deux thèses sont envisageables selon qu'il s'agira d'un Etat unitaire ou d'un Etat fédéral. L'on peut, en effet, se demander si les Provinces ou Etats Fédérés peuvent être selon le cas, de taille comparable quant à leur population et à leur étendue.

Il est évident que dans un Etat unitaire, les responsabilités des gouvernants ne sont pas les mêmes que celles des gouvernants des Etats Fédérés. Il est donc nécessaire de tenir compte des capacités contributives des populations composant un Etat fédéré au fonctionnement de leur Etat surtout lorsque l'on sait que le revenu de nos populations est assez insignifiants. Dans ce cas, une population plus nombreuse serait à même de faire face à cette obligation.

Ces considérations sont faites au moment où le peuple zaïrois examine les raisons qui ont conduit le pays à rater les trente deux premières années de son indépendance.

2.3.3. HISTORIQUE DU DECOUPAGE TERRITORIAL AU ZAIRE.

C'est en 1885 à Berlin que fut créé l'Etat Indépendant du Congo qui allait devenir tour à tour Congo Belge, République du Congo, République Démocratique du Congo et enfin République du Zaïre.

2

Depuis 1988, le Zaïre est divisé en 11 régions :

- BANDUNDU
- BAS-ZAIRE
- EQUATEUR
- HAUT-ZAIRE
- KASAI-OCCIDENTAL
- KASAI-ORIENTAL
- MANIEMA
- NORD-KIVU
- SHABA
- SUD-KIVU
- KINSHASA

2.4. CRITERES DE DECOUPAGE DU TERRITOIRE EN PROVINCES OU ETATS FEDERES

En vue d'examiner le problème du nouveau découpage territorial, votre Commission a analysé et retenu un certain nombre de critères objectifs permettant de réaliser cette opération.

Il s'agit notamment de :

1. La Superficie.

L'impératif de rapprocher l'administration de la population a incité la Commission à fixer la superficie maximale d'une Province ou Etat Fédéré dans laquelle l'encadrement administratif peut se faire avec un maximum d'efficacité.

A ce sujet, les membres de la Commission ont estimé que la distance entre le point le plus éloigné de l'entité et son chef-lieu ne devrait pas dépasser 300 Km. Cette condition a surtout servi à la fixation de la superficie maximale des entités régionales et n'est pas en elle-même une mesure absolue.

Les territoires à déterminer n'étant ni circulaires ni plats, les points qui se situeraient à vol d'oiseau à une distance de 300 Kms se trouvent en réalité à une distance de loin supérieur à 300 Km.

Par exemple : Kolwezi se situe à 227 Km à vol d'oiseau de Lubumbashi. En réalité, pour se rendre de Lubumbashi à Kolwezi par la route, on doit parcourir 320 Kms.

C'est pour cette raison que le maximum à ne pas dépasser en matière de superficie pour les Régions ou entités correspondantes a été ramenée à 200.000 Km², superficie qui correspond plus ou moins à un cercle dont le rayon serait de 250 Km² (en d'autres termes un cercle dont la distance la plus grande à vol d'oiseau entre le point central et tout point autre ne dépasse pas 250 Km. $250 \text{ Km} \times 250 \text{ Km} \times 3,1415927 = 196.349,5 \text{ Km}^2$ arrondis à 200.000 Km²).

En ce qui concerne l'étendue minimale à ériger en Région ou entité correspondante, Votre Commission l'a fixé à 50.000 km². Cette superficie correspond à un cercle dont le rayon est de 125 km soit la moitié de 250 km pris pour le cercle le plus grand ($125 \text{ km} \times 125 \text{ km} \times 3,1415927 = 49.087,5 \text{ km}^2$ arrondis à 50.000 km²).

2. La démographie.

La population doit se situer au minimum à 800.000 habitants. Compte tenu de la faiblesse de revenus actuels de nos populations, d'une part, et d'autre part de la nécessité de leur contribution au fonctionnement de leur entité, le nombre de 800.000 constitue un minimum pour réaliser un développement harmonieux.

Par contre, au delà de 3.000.000 d'habitants, la population paraît excessive pour une meilleure administration.

3. L'histoire et la culture.

Par ces vocables, nous entendons des habitudes de vie commune des communautés ethniques composant la population de l'entité, une histoire commune plus ou moins longue non émaillée d'affrontements interethniques, une longue vie commune et dénuée de tout sentiment de frustration des uns par rapport aux d'autres.

4. Les potentialités économiques.

Par ce critère, la Commission a voulu s'assurer que l'entité est économiquement viable. Il s'agit non seulement de ce qui est produit aujourd'hui, mais aussi et surtout des potentialités existantes agricoles, pastorales, minières, énergétiques, forestières ainsi que des voies de communications terrestres, fluviales et aériennes.

5. La volonté politique.

La volonté politique dans le découpage territorial a été comprise par la Commission comme étant l'expression écrite ou orale du désir ou du refus des communautés de vivre ensemble dans une entité donnée.

2.5. EXAMEN DES HYPOTHESES DE TRAVAIL.

Dans la première approche, aucune priorité n'a été accordée à un critère par rapport à d'autres ; seuls les dépassements de ces critères pouvaient entraîner le découpage.

Les hypothèses suivantes seront examinées en rapport avec les critères ci-dessus :

- 1° Situation actuelle : 11 régions ;
- 2° Hypothèse du découpage en 15 régions ;
- 3° Hypothèse du découpage en 17 régions ;
- 4° Hypothèse du découpage en 19 régions ;
- 5° Hypothèse du découpage en 21 régions ;
- 6° Situation de la Constitution du 1er août 1964 : 22 régions ;
- 7° Hypothèse de l'érection des actuelles sous-régions en provinces ou Etats fédérés.

1° Hypothèse de la situation actuelle. (carte n°1: 11 régions)

La subdivision actuelle du pays a été confrontée aux critères que la Commission avait arrêtés et le résultat est consigné dans le tableau synthétique n° 1 six au moins des dix provinces en dehors de Kinshasa sont trop étendues ou ont une population au-delà des limites fixées par les critères.

2

[Signature]

Pour ces raisons, le découpage de ces six provinces s'avère impérieux afin de répondre aux critères. D'où, l'hypothèse de maintenir les configurations régionales actuelles est à rejeter.

2° Hypothèse n°2 : 15 régions.

Dans l'étude de cette deuxième hypothèse, la Commission a constaté que :

- Cinq provinces ou régions dépassent la limite supérieure arrêtée ;
 - cinq ont une population excédentaire. (Voir tableau n°2)
- C'est pourquoi 8 des 14 provinces méritent encore d'être fractionnées.

3° Hypothèse n°3 : 17 régions.

Cette hypothèse ajoute une innovation à la précédente par le fait que le Bandundu a donné naissance à trois régions. Il reste donc 7 régions qui dépassent les normes convenues. (Voir annexe, tableau n°3).

4° Hypothèse n°4 et 5 : 19 et 21 régions (cartes 4 et 5)

Un examen rapide des tableaux 4 et 5 et des cartes 4 et 5 en annexe montre qu'aucune des hypothèses préparées par le Comité Central du feu Parti-Etat, le M.P.R. ne peut être retenue conformément à nos critères étant donné l'existence d'entités dépassant sensiblement les limites proposées par Votre Commission.

5° Situation de la Constitution du 1er août 1964 (6)

L'étude de cette hypothèse fait ressortir qu'il y a encore au moins trois entités dont la superficie est excédentaire. (Voir annexe, tableau n°6 et carte n°6)

3

Qm

6° Hypothèse de l'élévation des Sous-Régions actuelles en Provinces ou Etats Fédérés. (7)

L'examen de cette hypothèse montre qu'il n'y a plus de Régions à découper compte tenu de la superficie et de la population. Il montre en outre que cinq au moins des Sous-Régions ont une population inférieure à 550.000 habitants alors qu'il en faut au moins 800.000.

Il s'agit des Sous-Régions ci-après :

- Plateaux dans le Bandundu	: 264.347
- Lukaya au Bas-Zaïre	: 433.650
- Kolwezi au Shaba	: 541.438
- Lualaba au Shaba	: 457.238
- Boma au Bas-Zaïre	: 265.763

Par ailleurs, le critère de superficie minimale de 50.000 Km² n'est pas rempli par les Sous-Régions de :

- Plateaux au Bandundu	: 30.314 Km ²
- Bas-Fleuve au Bas-Zaïre	: 9.980 Km ²
- Boma au Bas-Zaïre	: 4.330 Km ²
- Cataractes au Bas-Zaïre	: 23.481 Km ²
- Lukaya au Bas-Zaïre	: 16.019 Km ²
- Kolwezi au Shaba	: 41.282 Km ²
- Tshilenge au Kasai-Oriental	: 9.545 Km ²

(Voir annexe; tableau n°7 et carte n°7).

Au vu de ces considérations, la Commission a proposé le regroupement de quelques Sous-Régions pour satisfaire à l'exigence des critères géographiques et démographiques. C'est ainsi que :

- * Les quatre Sous-Régions de Boma, du Bas-Fleuve, des Cataractes et de la Lukaya seront réunies en une seule entité, le Bas-Zaïre de 53.920 Km², comptant 2.330.552 habitants.
- * La Sous-Région des plateaux serait associée à la Sous-Région de Mai-Ndombe donnant ainsi naissance à une nouvelle entité dénommée la Province ou l'Etat Fédéré de Mai-Ndombe avec une superficie de 127.243 Km² et une population de 1.229.553 habitants.

2

CP

- * La Sous-Région de Tshilenge serait associée à celle de Kabinza pour former une nouvelle entité de 65.971 Km² avec une population de 2.768.753 habitants.
- * La Sous-Région de Kolwezi sera associée à celle du Luapula donnant ainsi naissance à une nouvelle entité pour une superficie de 121.648 Km² et une population de 998.676 habitants.

La nouvelle situation ainsi obtenue est présentée au tableau n°8 et à la carte n°8.

7° Confrontation de l'hypothèse retenue avec les demandes reçues (critère politique).

En vue d'une plus grande objectivité et surtout pour répondre au critère politique, Votre Commission a, outre la transformation des Sous-Régions actuelles en Régions, Provinces ou Etats Fédérés, décidé de confronter cette hypothèse à la suite de nombreuses demandes et réclamations formulées par certains compatriotes ou groupes politiques.

La Commission a jugé cette analyse indispensable car si la Conférence Nationale Souveraine veut se prononcer sur le découpage territorial, il faut qu'elle soit renseignée au mieux sur les problèmes et difficultés d'ordre principalement politique que l'hypothèse envisagée pourrait rencontrer dans son application.

Toute la correspondance reçue provenant d'horizons divers a été rassemblée dans le tableau n°9 et commentée dans un document en annexe.

L'examen de cette correspondance a révélé que pour deux des onze Régions actuelles, à savoir : l'Equateur et le Shaba, le seul problème qui peut survenir est que sur demande de quelques politiciens de leurs régions respectives, les populations refuseraient toute idée de découpage.

Cela n'est pourtant pas absolu, car à côté de ceux qui se battent pour l'unité, on trouve des partisans d'un découpage territorial qui conduirait à des entités plus réduites.

2

CP

Pour le Sud-Kivu, la Commission a enregistré deux dossiers de demande d'érection de deux nouvelles provinces empiétant chacune sur le Maniema. Mais aucune de ces entités ne remplirait les critères minima de superficie et de démographie. De même, aucune proposition concrète de solution n'a été faite pour résoudre le problème d'empiètement sur les autres Provinces.

En ce qui concerne les régions de Bandundu et de deux Kasai, Votre Commission, après analyse de toutes les hypothèses d'un nouveau découpage du Territoire National en Provinces, Régions ou Etats Fédérés pense que seule l'érection systématique des Sous-Régions en Provinces ou Etats Fédérés paraît la mieux indiquée et répond aux exigences du rapprochement de l'Administration des Administrés.

En outre, elle offre l'avantage de conserver l'intangibilité des limites administratives des Sous-Régions érigées en Régions. Elle paraît donc pratique d'autant plus que chaque Sous-Région est déjà dotée d'un minimum d'infrastructures administratives.

Toutefois son application soulève certains problèmes d'ordre politique et sociologique dans certaines de nos Régions actuelles. Il en est ainsi de la Région de Bandundu, du Kasai Occidental et du Kasai Oriental.

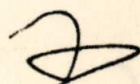
1° Province de Bandundu

Cette Région devrait donner naissance à trois nouvelles Régions, à savoir :

- Province du Kwilu : Chef-lieu Kikwit
- Province du Kwango : Chef-lieu Kenge
- Province de Mai-Ndombe : Chef-lieu Inongo

Observations

L'actuelle Zone de Bagata qui fait partie de la Sous-Région du Kwilu et de la nouvelle Province du même nom, soulève un problème.




En effet, une fraction de la population souhaiterait que cette Zone fasse partie de la Province de Mai-Ndombe dont dépendait le Territoire de Bagata jusqu'en 1957.

Par contre, une autre partie souhaite que Bagata demeure dans la Province du Kwilu.

Votre Commission estime qu'il conviendrait de prendre en considération la volonté exprimée par le plus grand nombre de la population de toute la Zone, volonté qui ne peut se manifester qu'après consultation référendaire de ladite population.

2° Province du Kasai Occidental

L'actuelle Province du Kasai Occidental dans l'application de l'hypothèse choisie (érection des Sous-Régions en Provinces) devrait donner les nouvelles provinces suivantes :

Province du Kasai	: Chef-lieu Luebo
Province de la lulua	: Chef-lieu Kananga

Cependant, il s'y pose des problèmes complexes d'ordre politique, sociologique et administratif. Une partie de la population du Kasai Occidental souhaiterait qu'en lieu et place de la Province du Kasai, soit recréée la Province de l'Unité Kasaienne dans sa composition de la Constitution de luluabourg du 1er Août 1964.

Dans cette composition, les Zones de Lwiza d'Ilebo, de Mweka, les Collectivités de Tshitudimboie et Kavula de la Zone de Kazumba, la Collectivité de Tshishilu de la Zone de Dibaya, la Collectivité de Lukibu de la Zone de Dimbelenge, la Collectivité de Ndjoku-Punda de la Zone de Luebo, les Collectivités Pende, Tshokwe-Lunda et Badinga de la Zone de Tshikapa, constitueront la Province de l'Unité Kasaienne.

Cette hypothèse ne rencontrerait aucune difficulté puisque la Province de l'Unité Kasaienne a autrefois regroupé les populations ci-haut citées.

2

JP

Au surplus, les délégués à la Conférence Nationale Souveraine ressortissants des Zones et Collectivités concernées sont signataires de la pétition visant la restauration de la Province de l'Unité Kasaienne.

Pour résoudre ce problème, la Commission propose que les populations concernées soient consultées par voie référendaire. (Il s'agit des populations des Zones de Tshikapa, Ilebo, Luebo et Kazumba).

3° Province du Kasai Oriental

En application du principe de l'érection des Sous-Régions en Provinces, la Province actuelle du Kasai Oriental donnerait naissance aux nouvelles Provinces suivantes :

Province de Sankuru	: Chef-lieu Lusambo
Province de Kabinda	: Chef-lieu Kabinda
Province de Tshilenge	: Chef-lieu Mbuji-Mayi

Dans cette configuration, les populations des Zones de Ngandajika, Kamiiji et Mwene-Ditu feraient partie de la nouvelle Province du Kabinda.

Or les populations de Ngandajika et de Kamiiji ainsi qu'une partie de la population de la Zone de Kabinda manifestent leur désir d'appartenir plutôt à la Province de Tshilenge qu'à celle de Kabinda.

Par ailleurs, la Collectivité Basonge de la Zone de Lubefu et une partie de la Zone de Lusambo dans la Sous-Région actuelle du Sankuru ont émis le vœu de s'intégrer dans une nouvelle Province qui s'appellerait Province de Lomami incluant le Kabinda actuel.

Cette nouvelle Province de Lomami comprendrait les entités territoriales qui la composaient sous le régime de la Constitution du 1er août 1964, en ce compris la Zone de Dimbelenge faisant actuellement partie de la Sous-Région de la Lulua.




Point n'est besoin de signaler que cette situation avait déjà en son temps posé des sérieux problèmes politiques et sociologiques.

Enfin, une fraction de la population de la Zone de Dimbelenge préfère faire partie de la Province de la Lulua plutôt que de s'intégrer dans la Lomami à créer.

Devant la complexité des problèmes que suscite la composition de la Province de Kabinda ou de Lomami, ainsi que de la Province de Tshilenge suite au refus des populations concernées d'appartenir à l'une ou l'autre des nouvelles Provinces, ~~Votre Commission recommande que ces populations~~ soient consultées comme ailleurs par référendum d'autant plus que la satisfaction des aspirations des uns et des autres viole le principe de l'intangibilité des limites administratives actuellement en vigueur et crée l'enclavement de la Zone de Mwene-Ditu qui ne s'opposait pas à faire partie de la Province de Kabinda érigée dans les limites de l'actuelle Sous-Région de Kabinda.

4° Cas de la Zone de Mwene-Ditu

Dans une pétition, certains originaires de la Zone de Mwene-Ditu demandent l'érection de leur entité en Région, Province ou Etat Fédéré.

Ils estiment que c'est un problème vieux de 32 ans pour lequel ils demandent à la Conférence Nationale Souveraine de trouver une solution définitive (voir la pétition de 1962 portant réclamation de la Province de Midi-Congo)

Mais, étant donné que cette Zone n'a qu'une superficie de 11.747 Km² et une population de 345.928 habitants, elle ne remplit pas les conditions minima pour constituer une Province ou un Etat Fédéré.

Cependant, Votre Commission a constaté que lors du découpage de 1962, le cas de Mwene-Ditu est resté conflictuel et contesté entre les Provinces du Sud Kasai et de Luluabourg. Son administration dépendait directement du Pouvoir Central jusqu'en 1965.

18° Nord-Kivu	: Chef-lieu, Goma
19° Nord-Ubangi	: Chef-lieu, Gdadolite
20° Sankuru	: Chef-lieu, Lodja
21° Sud-Kivu	: Chef-lieu, Bukavu
22° Sud-Ubangi	: Chef-lieu, Gemena
23° Tanganika	: Chef-lieu, Kalemie
24° Tshopo	: Chef-lieu, Kisangani
25° Tshuapa	: Chef-lieu, Boende.
26° Ville de Kinshasa	

En conclusion, Votre Commission a levé l'option de procéder à un référendum populaire là où le découpage soulève des contestations sérieuses.

2.6.DU DECOUPAGE A L'INTERIEUR DES REGIONS. (Provinces ou Etats Fédérés)

Votre Commission a reçu du Bureau de la Conférence Nationale Souveraine et des particuliers une correspondance très abondante se rapportant à des demandes de modifications des limites des Zones actuelles, à la création de nouvelles Villes, Zones et Collectivités, à la réhabilitation des Zones et Collectivités supprimées soit par l'autorité coloniale, soit après l'indépendance.

Toute la correspondance reçue avant le 16 juillet 1992 par Votre Commission est résumée dans le tableau n° 10 en annexe.

Après débats, Votre Commission a estimé qu'elle n'était pas suffisamment outillée pour ce travail qui, dans le cadre de la décentralisation ou du fédéralisme, revenait aux entités décentralisées, aux provinces ou Etats Fédérés.

Ainsi l'organisation territoriale actuelle demeure telle quelle avec cette différence par rapport à la deuxième République que la Sous-Région est supprimée.

La Région (Province ou Etat Fédéré) est subdivisée en Arrondissements, l'Arrondissement en Communes, la Commune en Quartiers lorsqu'elle est Urbaine, ou en Groupements lorsqu'elle est Rurale (Voir supra organisation territoriale page 14).

