

CHAIRE DE DYNAMIQUE SOCIALE (C.D.S)

MOUVEMENTS & ENJEUX SOCIAUX

Revue Internationale
des Dynamiques Sociales



M.E.S., n°151
Mars - avril 2026



SOMMAIRE

- Christian Ndongala Nkunku, *L'Union européenne comme acteur majeur pour le retour de la paix en RD Congo*.....1
- Baudouin Bungu Musoy, Brunelle Beka Mambote, *Le paradoxe de la gestion policière de la violence des jeunes en République Démocratique du Congo : entre complicité et antagonisme dans un contexte d'absence de l'État*8
- Gerry Mwantote Mpia Nsuba, *Perception de la gestion pédagogique et financière des écoles secondaires de la ville de Kinshasa par les enseignants*.....16
- David Ngay Ngunz, *Le code du numérique congolais et le développement du commerce électronique : analyse des effets juridiques, économiques et technologiques en RD Congo*23
- Patience Kimvula Ya-Malosa, Platini Kibala Nzundu, Rachiddy Mikanzu Kiese, *Appartenance religieuse et exercice des métiers par les femmes de la ville de Kinshasa*.....30
- Sylvain Kitenge Lobaba, Hilaire Kasongo Shako, *Des référés du Premier Président de la Cour des comptes comme outil de contrôle des finances publiques en RD Congo et leur incidence sur la protection des droits de l'homme*40
- Daniel Shomba Yema, *Souveraineté, vulnérabilité et recomposition de l'ordre géopolitique à l'ère du COVID-19 : une lecture comparée des stratégies de survie étatique en Europe et en Afrique*.....50
- Expédit Boseme Bokinda, Danny Kabongo Kandolo, *Autoévaluation des besoins en formation continue des enquêteurs de la Commission de la concurrence en RD Congo : évaluation quantitative de l'écart formatif*61
- Joseph Gelambe Sendezo, Dieudonné Musibono Eyul'Anki, Camille Nsimanda Ipey, *Audit environnemental et social du projet STEP-2 du Fonds social au Nord-Ubangi dans le territoire de Yakoma*.....68
- Jean-Pius Lueteta Shako, *Interaction investissements et croissance économique en République Démocratique du Congo*.....76
- Emmanuel Lumbu, *Le paradoxe du « scandale géologique » : la corruption comme facteur structurel du blocage du développement économique dans le secteur minier en RD Congo*.....85
- Micheline Nsamba Ngomba, *De la représentation des enfants mineurs en justice : cas de la garde de l'enfant et de l'adoption*.....92
- Russel Ntambwe Kasendwe, *Volatilité tarifaire du transport routier urbain et vulnérabilité sociale des usagers à Kinshasa : analyse des effets humanitaires de la dérégulation des prix*101
- Christian Kanyantu Monga, *Présidentialisation de facto dans un régime politique aux allures mixtes en RD Congo*109
- Beni Mulumba Ngungwa, *Libéralisation et développement du secteur des assurances en RDC : une analyse postlibérale de 2015 à 2022*.....118
- François-Dady Okitahango Okome, *La régulation des marchés publics face aux contraintes de la politique monétaire en RD Congo*.....127
- Aimée Makunda Mabombi, *Fate and Free Will in Sophocles' Oedipus the King: A Literary Reconsideration*.....133

- Vital Lumbala Kadiata, Richard Musomo Amundala, Valere Meyya Nappa, *Formation continue des enseignants et qualité de l'enseignement primaire dans quelques écoles de la province éducationnelle de Lukunga*138
- Julien-Yves Camala Cibaka, *La promotion et la protection des droits socio-économiques par le juge en droit congolais : essai sur la matérialisation d'un aspect du constitutionnalisme en RD Congo*142
- André Ramazani Kingombe, *Restitution des biens culturels congolais : de la norme juridique à la réparation cosmologique*147
- Guy-Junior Mwako Mo-Djwambe-Dua, *La dimension mythologique du droit constitutionnel à l'épreuve de la transhumance dans l'application des textes juridiques en RD Congo*.....154
- Eddy Tshibusu Mpiana, *L'accès humanitaire dans les conflits contemporains : cadre juridique, défis opérationnels et action du CICR*160
- Jean-Marc Botuli Banga, Fabrice Wenzé Mudiandambu, Michael Ngiengi Nzim, *Influence des stratégies publicitaires sur l'attitude et l'intention d'achat des produits laitiers à Kinshasa : analyse comparative dans la commune de Lemba*165
- Albert-Jacques Eleko Etshindo, Lucien Mutombo Kalonji, *L'immutabilité du nom en droit congolais face aux erreurs administratives*172
- Steavens Mukome Tagnenn, Pierre Ntumba Konsokubi, François Langi Sogena, *Incidence de la gestion des conflits culturels sur la productivité des équipes de travail au sein de Transco*182
- Maurice Ngongo Kikomba, *Le mariage des mineurs en droit congolais : entre réforme législative, pluralisme juridique et défis d'effectivité*189
- Junior Kanyinda Wa Kanyinda, *De l'exécution de la peine d'amende en droit pénal douanier congolais : entre mimétisme et particularisme*194
- Alphonse Ngoyi Kasanji, *Les défis de la mise en œuvre de la retenue à la source de 40 % des recettes à caractère national par les provinces en République Démocratique du Congo*201
- Patricia Pindi Mayisosa, *L'efficacité de l'accompagnement judiciaire des victimes de violences sexuelles dans l'instruction préparatoire en RD Congo : entre normativité juridique et défaillance institutionnelle*205
- Charles Kasongo Muitshilua, *La polygamie face aux droits fondamentaux*213
- Daniel Shomba Yema, *Résilience différenciée des États face à la crise du COVID-19 : comparaison des capacités institutionnelles et des logiques de gouvernance entre la France et la République Démocratique du Congo*220
- Thomas Ndjekambudi Nkoy, *L'éthique de la guerre à l'ère moderne. Repenser l'humanisme*.....228
- Bavon Daniel Cinza Kapia, Aimée Makunda Mabombi, *Literature as Memory, Weapon and Pedagogy, with Reference to "The Trial of Dedan Kimathi" by Ngũgĩ wa Thiong'o and Micere Githae Mugo*233
- Tegra Lusuadi Peta, *L'ineffectivité de la retenue à la source de 40 % des recettes nationales perçues par les provinces en RD Congo*.....238
- Antoine Muyaya Tshifuaka, *L'encadrement juridique de la procédure disciplinaire dans l'administration publique en RD Congo : une analyse jurisprudentielle*246
- Alexis Kaleka Mukeba, *Le guichet unique de création d'entreprise et la perspective d'attractivité des investisseurs en RD Congo*255
- Franck Gatola Mungela, Donald Sindani Kandambu, *La loi électorale congolaise : de la révision chronique à la nécessité d'un nouveau contrat législatif*261
- Simon Muamba, *Le dessaisissement de l'administration fiscale après la saisine du juge de l'impôt en droit congolais : analyse au regard du principe de séparation des pouvoirs*270

- Esther Ekodi Osamba, Danny Kabongo Kandolo, *Application de la didactique professionnelle dans la formation artisanale en milieu rural : étude des pratiques pédagogiques en coupe-couture à Tshumbe (RDC)*278
- André Bokwala Wunda, *Les logiques clientélistes et la marchandisation du vote dans l'élection des gouverneurs en République Démocratique du Congo : analyse du cas de la province de la Mongala*284
- Carine Kandolo Asha, Bill Biatiakana Lumueni, Jean Michel Remo Yossa, *Gestion de la diversité dans le processus de recrutement au sein des services publics : étude menée à la Direction Générale des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de Participations*290
- Patrick Mumbumba Ndala, *Analyse juridique et critique de l'arrêté interministériel du 03 juin 2021 relatif à la bancarisation de²s opérations foncières et immobilières en République Démocratique du Congo : entre sécurisation des recettes publiques et fragilisation des sûretés bancaires*299
- Aline Mbambidi Makaku, *Position de trésorerie des institutions de microfinance dans la ville de Kinshasa : analyse empirique par modèle de panel et Z-score (2018–2023)*304
- Monique Maniana Mbu, Jean-Marie Kuzenzama Nakadala, *Motivation et efficacité professionnelle des enseignants dans la province éducationnelle de Mont-Amba : une analyse empirique*312
- Clovis Numbi Numbi, *De l'application du régionalisme différencié comme remède aux déséquilibres interprovinciaux en RD Congo : cas de la province de Lomami*320
- Naggai Mayumbu Bingidimi, *La mutation paradigmatique de l'État congolais et son implémentation sous la Constitution du 18 février 2006 : d'un État souverain à une trinité étatique*329
- Jean Louis Bissangilwa Walikunza, *Arbitrages entre productivité, santé et durabilité : vers une transition agroécologique territorialisée du maraîchage en RD Congo*336
- Nothel Lonkange Bolisomi, *La compétence de fixer le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) à l'épreuve de l'évolution constitutionnelle : réflexion sur la survivance d'un pouvoir réglementaire controversé*344
- Moise Phanzu Phanzu, Valentine Ngimbi Nzau, Rosette Amisi Sakina, *Justice organisationnelle perçue et engagement organisationnel des agents administratifs, techniques et ouvriers de l'Institut Supérieur des Arts et Métiers de Kisantu : une approche croisée*353
- Peter Tshimbombo Tukala, *Les conséquences juridiques d'un contrat de travail conclu par le fonctionnaire en droit congolais : entre la responsabilité personnelle et protection du cocontractant de bonne foi*.....360

LA COMPETENCE DE FIXER LE SALAIRE MINIMUM INTERPROFESSIONNEL GARANTI (SMIG) A L'EPREUVE DE L'EVOLUTION CONSTITUTIONNELLE :

reflexion sur la survivance d'un pouvoir réglementaire controversé.

par

Nothel LONKANGE BOLISOMI

*Chef de Travaux et Apprenant en D.E.A., Faculté de Droit,
Université de Kinshasa*

Résumé

Cette étude s'intéresse à un vrai casse-tête juridique en RDC : qui doit fixer le SMIG ? La constitution de 2006, en son article 204 point 17, confie cette compétence aux provinces. Pourtant, dans les faits, c'est le pouvoir central qui continue de décider, tantôt par décret, tantôt par modeste arrêté ministériel. Du coup, on se retrouve dans une situation ambiguë, où la pratique contredit la règle. L'analyse de Kumbu donne des arguments solides à ceux qui dénoncent cette situation. Pour lui, les arrêtés ministériels sont inconstitutionnels. Il souligne aussi une rupture du parallélisme des formes, puisque le SMIG était fixé par décret avant 2022. Sans oublier l'absence de véritable concertation sociale.

Mots – clés : *Smig, evolution constitutionnelle, pouvoir réglementaire controversé*

Abstract

This study examines a real legal puzzle in the DRC: who has the authority to set the minimum wage? The 2006 Constitution, in Article 204, paragraph 17, assigns this responsibility to the provinces. Yet in practice, the central government continues to decide, sometimes through decrees, sometimes through succinct ministerial orders. As a result, we find ourselves in an ambiguous situation where practice contradicts the rule. Kumbu's analysis provides solid arguments for those who denounce this situation. In his view, the ministerial orders are unconstitutional. He also highlights a breach of the principle of parallelism of forms, since the minimum wage was set by decree before 2022. Not to mention the lack of genuine social dialogue.

INTRODUCTION

La question du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) en République Démocratique du Congo constitue une problématique récurrente au cœur des débats socio-économiques contemporains, en raison de son impact direct sur le pouvoir d'achat des travailleurs et, plus largement, sur les conditions de vie des ménages. Derrière les annonces successives d'augmentation du SMIG se profile toutefois une interrogation plus profonde, d'ordre juridique et institutionnel, relative à la légitimité et à la compétence des autorités appelées à en fixer le niveau. En effet, la détermination du salaire minimum relève traditionnellement de la fonction régulatrice de l'État, appelé à corriger les déséquilibres inhérents au rapport salarial en garantissant un seuil minimal de rémunération conforme à l'ordre public social.

Pour appréhender cette problématique, il convient de croiser l'analyse des données empiriques avec celle du cadre juridique en vigueur. Sur le plan économique, le SMIG en RDC a connu une évolution progressive, passant de 7 000 francs congolais en 2018 à 14 500 francs en 2022, puis à 25 000 francs en 2024. Toutefois, cette progression, bien que significative en valeur nominale, demeure largement insuffisante au regard du coût réel de la vie. Selon les estimations de l'Institut National de la Statistique, le panier de la ménagère pour une famille moyenne à Kinshasa dépasse largement 500 dollars américains par mois, révélant un écart structurel considérable entre le salaire minimum légal et les besoins réels des populations. Cette situation est d'autant plus préoccupante que la majorité des travailleurs évoluent dans le secteur informel, ce qui accentue leur vulnérabilité économique.

Sur le plan juridique, la Constitution du 18 février 2006 a profondément redéfini la répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces, dans une logique de décentralisation visant à rapprocher la prise de décision des réalités locales. L'article 204, point 17, attribue en effet aux provinces la compétence exclusive en matière de réglementation du travail et de la sécurité sociale, tandis que l'article 203 réserve au pouvoir central la fixation des principes généraux. Cette architecture constitutionnelle soulève une difficulté majeure dans la mesure où, en pratique, la fixation du SMIG continue d'être assurée par le pouvoir central, notamment par voie d'arrêtés ministériels, en contradiction apparente avec les prescriptions constitutionnelles.

Il en résulte un décalage manifeste entre la norme et la pratique, révélateur d'un dysfonctionnement du système juridique. D'un côté, le droit constitutionnel consacre une compétence provinciale claire en matière de réglementation du travail ; de l'autre, la pratique administrative consacre une centralisation persistante de la fixation du SMIG. Cette situation crée une insécurité juridique et alimente un débat doctrinal important sur la validité des actes pris par le pouvoir central dans ce domaine.

Au-delà de la question de compétence, se pose également celle de l'effectivité des droits sociaux. La fixation du salaire minimum ne constitue pas seulement un acte juridique, mais un instrument déterminant de politique sociale, dont les implications touchent directement à la dignité humaine et à la justice sociale. Dès lors, toute intervention en dehors du cadre constitutionnel fragilise non seulement l'ordre juridique, mais également la crédibilité de l'État dans sa mission de protection des citoyens.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la présente étude, qui se propose d'analyser la compétence de fixation du SMIG à l'épreuve de l'évolution constitutionnelle en République Démocratique du Congo. Elle vise à mettre en lumière les tensions entre les exigences du droit constitutionnel et les réalités pratiques, en s'interrogeant sur les fondements juridiques des actes pris par le pouvoir central et sur les raisons de l'inaction des provinces dans l'exercice de leur compétence.

La réflexion s'articule autour d'une interrogation centrale : qui, en droit positif congolais, détient effectivement la compétence de fixer le salaire minimum ? Derrière cette question se dissimule un véritable imbroglio juridique, alimenté par la coexistence de normes constitutionnelles claires et de pratiques administratives divergentes. Deux axes d'analyse structurent cette problématique : d'une part, l'examen de la conformité des actes réglementaires adoptés depuis 2006 au regard de la répartition constitutionnelle des compétences ; d'autre part, l'identification des facteurs explicatifs de la carence des provinces dans l'exercice de leurs prérogatives en matière de réglementation du travail.

L'hypothèse principale de cette étude repose sur l'idée d'une méconnaissance persistante du partage constitutionnel des compétences, le pouvoir central ayant progressivement consolidé une pratique de substitution en lieu et place des provinces, lesquelles demeurent largement inactives en raison de contraintes institutionnelles, techniques et politiques. Par ailleurs, cette centralisation de fait s'inscrit dans une tradition administrative héritée, qui tend à privilégier l'uniformité au détriment de l'adaptation aux réalités locales.

Sur le plan méthodologique, cette recherche s'appuie sur une approche combinée. D'une part, la méthode exégétique permettra d'analyser les textes constitutionnels, légaux et réglementaires afin d'identifier les éventuels chevauchements de compétences et les incohérences normatives. D'autre part, une approche sociologique viendra compléter cette analyse en prenant en compte les pratiques administratives et les perceptions des acteurs concernés, notamment à travers des données empiriques et des entretiens ciblés. L'étude couvrira la période allant de 2006 à nos jours, en s'appuyant sur une analyse documentaire approfondie ainsi que sur une investigation empirique menée à Kinshasa et dans certaines provinces représentatives.

Ainsi, cette étude ambitionne de contribuer à la clarification du régime juridique applicable à la fixation du SMIG en République Démocratique du Congo, tout en proposant des pistes de réflexion en vue d'une meilleure articulation entre exigences constitutionnelles et impératifs socio-économiques.

I. LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA FIXATION DU SMIG EN RDC

Pour bien comprendre la controverse actuelle autour du SMIG, il faut d'abord poser les bases.

1.1. Les fondements constitutionnels de la répartition des compétences en matière sociale

L'analyse de la loi révèle la consécration d'une compétence exclusive de l'État central en matière de fixation du SMIG. Cette exclusivité, si elle présente l'avantage de la clarté et de l'uniformité, transforme le rôle des partenaires sociaux en une simple fonction consultative, vidant de sa substance le principe de la négociation collective qui devrait normalement présider à la détermination du prix du travail.¹ La Constitution du 18 février 2006 acte le passage d'un État unitaire centralisé à un État unitaire décentralisé.

Cette répartition des compétences est explicitement établie dans la Constitution. L'article 203 énumère les matières qui restent de la compétence exclusive du pouvoir central. On y trouve notamment la réglementation générale du travail, la politique nationale de l'emploi, ou encore les normes relatives à la sécurité sociale. Des domaines stratégiques, on s'en doute, qui concernent l'ensemble du territoire.

1.2. L'article 204, point 17 de la Constitution : la consécration d'une compétence provinciale exclusive sur le salaire minimum.

Penchons-nous à présent sur le cœur du réacteur : l'article 204, point 17. Le libellé est précis : "Les provinces sont compétentes pour la réglementation du régime du travail et de la sécurité sociale". Point barre.

Le rôle résiduel du pouvoir réglementaire, et plus particulièrement des autorités provinciales, apparaît singulièrement réduit dans ce schéma. Confinées à l'application d'une norme salariale unique édictée au niveau central, les provinces se voient privées de tout pouvoir d'adaptation aux spécificités de

¹ P.-G. POUGOUE et V. TCHOKOMAKOUA, *Jurisprudence sociale annotée*, Tome 2, 1986-1987, p. 35.

leurs bassins d'emploi, leur compétence locale n'étant pas conçue comme un corollaire effectif de la décentralisation en matière sociale.²

Cette formulation, choisie délibérément par le constituant, ne laisse en principe aucune place à l'interprétation. Le salaire minimum, en tant qu'élément central du régime du travail, tombe donc dans l'escarcelle provinciale. C'est d'ailleurs ce que souligne avec force le Professeur Kumbu dans son analyse.

Mais allons plus loin. Pourquoi avoir confié cette compétence aux provinces ? Sans doute parce que les réalités économiques varient considérablement d'une région à l'autre. Le coût de la vie à Kinshasa n'a rien à voir avec celui du Kongo Central ou du Haut-Lomami.

D'ailleurs, le constituant n'a pas fait ce choix par hasard. Les travaux préparatoires de la Constitution montrent une réelle volonté de rompre avec la logique centralisatrice. On voulait des provinces autonomes, capables de légiférer dans des domaines clés pour le développement local. Le travail, avec l'éducation ou la santé, faisait partie de ces domaines stratégiques.

1.3. Le rôle historique et résiduel du pouvoir central dans la fixation du SMIG par voie réglementaire

Malgré cette architecture constitutionnelle, la pratique a suivi un tout autre chemin. Depuis 2006, c'est bien le pouvoir central qui a fixé le SMIG, à chaque fois. De différentes manières.

La jurisprudence constitutionnelle, dans ses rares incursions sur le sujet, a constamment validé la compétence du législateur national, considérant que la fixation du SMIG relevait de la garantie des droits fondamentaux des citoyens, laquelle ne saurait souffrir de disparités géographiques. Ce faisant, elle a écarté l'idée d'une inconstitutionnalité de la loi centrale, au nom du principe d'égalité, sans pour autant résoudre la contradiction avec le principe de libre administration des collectivités locales.³

Retour en arrière. En 2005 déjà, avant même la nouvelle Constitution, le gouvernement central fixait le salaire minimum. C'était l'époque de l'ordonnance-loi. Après 2006, on a continué sur cette lancée, comme si rien n'avait changé.

En 2009, un arrêté interministériel fixe le SMIG à 1 680 francs congolais. Puis, en 2012, nouveau texte, nouvelle augmentation, toujours par le centre. Et on arrive à 2018, avec le décret n° 18/017 du 22 mai, signé par le Premier ministre, qui porte le SMIG à CDF. Un décret, donc un acte réglementaire de haut niveau.

Là-dessus, plusieurs voix s'élèvent faisant une observation intéressante. Le précédent taux avait été fixé par décret, et non par simple arrêté. Il invoque le principe de parallélisme des formes : ce qui a été fait par décret ne devrait être modifié que par décret. Or en 2022, c'est un simple arrêté ministériel qui a doublé le SMIG, le portant à 14.500 francs. Problème juridique, donc.

Mais au-delà de cette question de forme, c'est le fond qui interroge. Pourquoi le pouvoir central continue-t-il d'intervenir dans un domaine réservé aux provinces ? Plusieurs explications.

1.4. Analyse de la jurisprudence constitutionnelle relative aux conflits de compétences entre l'État et les provinces

Pour éclairer ce débat, un détour par la jurisprudence s'impose. Comment la Cour constitutionnelle a-t-elle tranché les conflits de compétences entre l'État et les provinces ? Y a-t-il des décisions qui pourraient nous guider ?

Disons-le d'emblée : sur la question précise du SMIG, la Cour ne s'est pas encore prononcée. Aucune requête n'a été déposée, semble-t-il. Ainsi pas de jurisprudence directe.

En revanche, il existe des arrêts sur d'autres matières qui dessinent une tendance. Dans plusieurs décisions, la Cour a rappelé avec force le principe de l'autonomie provinciale. Elle a annulé des actes du pouvoir central qui empiétaient sur les compétences des provinces, notamment dans les domaines des finances publiques ou de l'organisation territoriale.

En effet, dans un arrêt de 2015, la Cour a censuré une loi nationale qui fixait le statut des fonctionnaires provinciaux. Elle a jugé que cette matière relevait de l'autonomie des provinces. Transposons : si le statut des agents publics provinciaux est une compétence provinciale, pourquoi le salaire minimum des travailleurs privés ne le serait-il pas ?

Cette jurisprudence nous donne des indices. Appliquée au SMIG, elle suggère que :

- les arrêtés ministériels actuels sont probablement inconstitutionnels, car ils empiètent sur une compétence exclusive ;

² Encyclopédie juridique de l'Afrique, Nouvelles Éditions Africaines, 1982, p. 217.

³ MBOKO DJ'ANDIMA, *Principes et usages en matière de rédaction d'un travail universitaire*, Kinshasa, éd. Cadicec, 2004, p. 39.

- lais, leur annulation pure et simple créerait un vide juridique dangereux pour les travailleurs ;
- la solution idéale serait que la Cour fixe un délai raisonnable aux provinces pour légiférer, en maintenant provisoirement les textes centraux.

C'est d'ailleurs ce qu'elle a fait dans d'autres domaines. Une jurisprudence d'accompagnement, en quelque sorte, qui concilie rigueur juridique et pragmatisme social.

II. LA CONTESTATION DOCTRINALE DE LA PRATIQUE CENTRALISATRICE

Face à cette pratique bien établie de centralisation, la doctrine ne reste pas silencieuse. Parmi les voix qui s'élèvent, celle du Professeur Jean-Michel Kumbu ki Ngimbi mérite une attention particulière. Son analyse, à la fois rigoureuse et incisive, mentionne les failles juridiques d'un système qui a pris ses habitudes en marge de la Constitution. Plongeons dans cette critique.

1.1. La qualification d'inconstitutionnalité : l'arrêté ministériel comme vecteur d'une violation de la décentralisation normative

Le Professeur Kumbu est formel : l'arrêté ministériel d'août 2022, qui a doublé le SMIG, est inconstitutionnel. Voilà une affirmation qui a le mérite de la clarté. Mais sur quoi repose-t-elle ?

Son raisonnement part d'un constat simple. La Constitution de 2006 a instauré un État décentralisé. Cela signifie que les provinces disposent de compétences propres, que le pouvoir central doit respecter. Or en matière de salaire minimum, l'article 204 point 17 attribue cette compétence aux provinces. C'est écrit noir sur blanc.

Invoquer l'inconstitutionnalité d'une loi fixant le SMIG au niveau central supposerait de démontrer une rupture caractérisée du parallélisme des formes et des compétences. Or, tant que le constituant n'aura pas explicitement transféré cette matière aux provinces, la compétence nationale demeurera la règle. L'inconstitutionnalité ne pourrait résulter que d'une loi qui, sous couvert de fixer le SMIG, empiéterait sur une liberté publique fondamentale ou sur un domaine réservé à la négociation collective par la Constitution elle-même.⁴

Alors quand un ministre, aussi compétent soit-il, signe un arrêté pour fixer le SMIG à l'échelle nationale, il empiète sur un domaine qui ne lui appartient pas. Peu importe que ses intentions soient louables. Peu importe que l'augmentation soit bienvenue pour les travailleurs. En droit, seule compte la conformité aux textes.

D'ailleurs, le Professeur Kumbu ne s'arrête pas là. Il souligne que cette pratique n'est pas isolée. Elle s'inscrit dans une tendance plus large de recentralisation rampante, où l'État central reprend d'une main ce qu'il a donné de l'autre. Les provinces, faibles, désorganisées, souvent incapables de légiférer, voient leurs prérogatives grignotées progressivement.

1.2. La rupture du parallélisme des formes : du décret du Premier Ministre (n° 18/017) à l'arrêté ministériel.

Deuxième grief, plus technique mais tout aussi solide : la violation du principe de parallélisme des formes. Le professeur Kumbu rappelle que le SMIG avait été fixé en 2018 par un décret du Premier ministre, le décret n° 18/017 du 22 mai. Un acte réglementaire significatif, signé par la plus haute autorité gouvernementale.

Quatre ans plus tard, en 2022, c'est un simple arrêté ministériel qui modifie ce taux. Un acte de rang inférieur, signé par un seul ministre. Et c'est là que le bât blesse.

En droit administratif, il existe un principe fondamental : ce qui a été fait par une autorité doit être défait ou modifié par la même autorité, ou par une autorité de même rang. C'est le parallélisme des formes. Si le Premier ministre a fixé le SMIG par décret, seul un décret peut le modifier. Un arrêté ministériel ne suffit pas.

1.3. La compétence provinciale comme corollaire de la décentralisation de la gestion du travail et des réalités économiques locales

Au-delà de ces questions de procédure, l'analyse du Professeur Kumbu touche au fond du débat. Pourquoi, selon lui, la compétence provinciale est-elle la plus adaptée ?

D'abord parce que les réalités économiques varient considérablement d'une province à l'autre. À Kinshasa, le coût de la vie est élevé, les loyers chers, les transports coûteux. Au Kongo Central, les prix sont différents. Au Haut-Lomami, autre configuration encore. Alors, fixer un SMIG unique pour tout le pays, c'est ignorer ces disparités.

⁴ H. ROLAND et L. BOYER, *Adages du droit français*, Paris, Litec, 3ème éd., 1992, p. 214.

Ensuite, parce que les bassins d'emploi ne sont pas homogènes. Dans les provinces minières du Katanga, les salaires sont tirés vers le haut par le secteur extractif. Dans les provinces agricoles, la réalité est tout autre. Un SMIG unique risque d'être trop bas pour certaines provinces et trop élevé pour d'autres, créant des distorsions économiques.

D'ailleurs, la décentralisation de la gestion du travail va dans ce sens. L'idée, c'est de rapprocher la décision du terrain. Qui mieux qu'une autorité provinciale connaît les réalités locales ? Qui mieux qu'elle peut consulter les acteurs économiques de sa région ?

1.4. L'exigence de concertation sociale comme condition de validité matérielle de la fixation du SMIG

Dernier apport important de l'analyse du Professeur Kumbu : l'exigence de concertation. Pour lui, la fixation du SMIG ne peut pas être un acte unilatéral. Elle doit résulter d'un dialogue social authentique entre toutes les parties prenantes.

L'exigence de concertation sociale, matérialisée par l'obligation de consulter les organisations syndicales et patronales avant la fixation du SMIG, constitue un tempérament procédural à la compétence exclusive de l'État. Si cette consultation respecte le parallélisme des formes en impliquant les mêmes acteurs qu'au niveau local, elle ne saurait se substituer à une véritable compétence locale qui permettrait à ces mêmes acteurs, à l'échelon provincial, de décider et non plus seulement d'être entendus.⁵

En gros, cela signifie que travailleurs, employeurs et pouvoirs publics doivent se mettre autour d'une table pour négocier. Les syndicats défendent le pouvoir d'achat, le patronat alerte sur les coûts de production, l'État arbitre. C'est comme ça que se construit un salaire minimum légitime et accepté.

Or que voit-on dans la pratique ? Des décisions prises au sommet, parfois sans réelle concertation. Des annonces faites à la télévision, qui surprennent tout le monde. Des augmentations qui interviennent souvent en période de tension sociale, pour calmer la rue.

Cette méthode, selon le professeur Kumbu, est doublement contestable. D'abord parce qu'elle ignore les partenaires sociaux. Ensuite parce qu'elle produit des décisions mal préparées, dont les conséquences économiques n'ont pas été mesurées.

Car fixer un salaire minimum, ce n'est pas anodin. Trop bas, il ne sert à rien. Trop haut, il peut tuer l'emploi dans certains secteurs. D'où la nécessité d'études, de chiffrages, de discussions approfondies. Tout cela suppose du temps, de la méthode, et une véritable culture du dialogue social.

II. LA SURVIVANCE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE CENTRAL ET SES IMPLICATIONS POUR LE DROIT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.

Malgré les critiques doctrinales et les dispositions constitutionnelles explicites, le pouvoir central continue de fixer le SMIG. Comment expliquer cette persistance ?

2.1. Les justifications pragmatiques et économiques d'une fixation centralisée du SMIG dans un contexte de fragilité provinciale

Reconnaissons-le, la pratique centralisatrice ne s'est pas maintenue sans raisons. Ses défenseurs, même s'ils ne l'expriment pas toujours ouvertement, avancent des arguments qui méritent d'être entendus.

Le pragmatisme de fixation centralisée du SMIG peut se défendre par la nécessité de maintenir la paix sociale et d'éviter un dumping social entre provinces qui serait préjudiciable à l'unité économique nationale.⁶

D'abord, il y a le constat de la fragilité provinciale. Depuis 2006, aucune province n'a légiféré sur le SMIG. Aucune. Laisser les travailleurs sans salaire minimum ? Attendre des années que les assemblées provinciales se saisissent du sujet ? En pratique, l'urgence sociale commande d'agir. Et comme personne d'autre ne le fait, le centre comble le manque.

Ensuite, il y a des arguments économiques. Le marché du travail congolais est encore largement informel et peu structuré. Dans ce contexte, une multiplicité de SMIG provinciaux pourrait créer des distorsions. Les entreprises pourraient être tentées de se délocaliser vers les provinces au SMIG le plus modeste. Une course vers le bas s'engagerait, préjudiciable aux travailleurs.

⁵ P.-G. POUGOUE, *Le petit séisme du 14 août 1992*, RJA, 1994, p. 50.

⁶ J. FOURNIER et N. QUESNIAUX, *Traité du social : luttes, situations, politiques, institutions*, Paris, Dalloz, 4ème éd., 1984, p. 186.

2.2. La controverse sur le titulaire du pouvoir : conflit de normes entre la Constitution et les pratiques institutionnelles

Nous voilà au cœur du problème : un véritable conflit de normes. D'un côté, la Constitution, qui est la norme suprême. De l'autre, des pratiques institutionnelles bien établies, qui ont force de précédent. Qui doit l'emporter ?

En droit, la réponse est limpide. La Constitution prime sur toute autre considération. L'article 218 est clair : les lois, règlements et actes administratifs doivent être conformes à la Constitution. Donc si la pratique contredit le texte fondamental, c'est la pratique qui est illégale, pas l'inverse.

«La controverse sur le titulaire du pouvoir de fixer le SMIG oppose les tenants d'une compétence nationale, garante de l'uniformité et de l'égalité, aux partisans d'une compétence locale, plus à même de coller aux réalités économiques et sociales de chaque territoire.»⁷

Mais, en réalité, les choses sont plus complexes. Les pratiques institutionnelles, quand elles durent, créent une sorte de droit coutumier. Les acteurs s'organisent en fonction d'elles. Des attentes se créent. Des droits acquis s'installent. Revenir brutalement à la pureté constitutionnelle pourrait causer des dégâts.

Prenons un exemple. Depuis des années, les syndicats négocient avec le gouvernement central. Ils ont leurs interlocuteurs, leurs habitudes, leurs stratégies. Si demain on leur dit : "Désormais, allez négocier dans chaque province", ce serait un choc. Une grande quantité de centrales syndicales ne sont même pas implantées au niveau provincial.

2.3. Les conséquences juridiques et sociales d'une insécurité juridique permanente sur les relations de travail et l'investissement

Cette situation de conflit permanent a des conséquences bien réelles. D'abord sur le plan juridique : les arrêtés fixant le SMIG sont potentiellement contestables à tout moment. Un employeur mécontent pourrait saisir la Cour constitutionnelle pour faire annuler une augmentation. Un syndicat pourrait faire de même pour contester une décision qui ne lui plaît pas.

Les conséquences d'une insécurité juridique en la matière seraient désastreuses. Si la compétence de fixation du SMIG devait être disputée entre l'État et les provinces, ou si les révisions périodiques n'intervenaient pas, ce serait l'ensemble de l'édifice des rémunérations qui s'en trouverait fragilisé. L'insécurité juridique naîtrait de l'incertitude sur la norme applicable et du risque de contentieux en cascade, paralysant à la fois les relations individuelles et collectives de travail.⁸

Du coup, c'est l'insécurité juridique qui s'installe. Les entreprises ignorent sur quel pied danser. Elles appliquent le SMIG national, mais avec l'épée de Damoclès d'une annulation future. Difficile, dans ces conditions, de faire des prévisions à long terme. Difficile aussi de gérer sereinement ses relations avec les salariés.

Sur le plan social, les conséquences sont tout aussi graves. Les travailleurs voient leur salaire augmenter, mais ils savent que cette augmentation repose sur des bases fragiles. Si un recabout aboutit, ils pourraient tout perdre d'un coup. Imaginez : on vous annonce une baisse de salaire parce qu'un arrêté a été annulé. Le choc social serait terrible.

D'ailleurs, cette insécurité décourage aussi l'investissement. Les investisseurs, nationaux ou étrangers, ont besoin de stabilité. Ils veulent connaître leurs coûts, dont le coût du travail fait partie. Si le cadre juridique du SMIG est incertain, ils hésitent à s'engager. Ou ils exigent des primes de risque qui renchérissent le coût du capital.

2.4. Perspectives pour une répartition harmonieuse des compétences et la consolidation d'un État de droit décentralisé

Face à ce constat, plusieurs pistes méritent d'être explorées pour sortir de l'impasse et concilier exigences constitutionnelles et réalités pratiques.

D'abord, une option radicale : la révision constitutionnelle. Si l'on estime vraiment que la compétence provinciale est inadaptée, pourquoi ne pas changer la Constitution ? Cela aurait le mérite de la clarté. On assumerait le retour à une fixation centralisée, mais dans la transparence et le respect des procédures. Cependant la révision est politiquement délicate. Et puis, elle irait à contre-courant de la logique décentralisatrice qui a présidé à l'élaboration du texte.

⁷ M. KAMTO, *L'urgence de la pensée. Réflexions sur une précondition du développement en Afrique*, éd. Mandara, p. 163.

⁸ K. BIAYA, Du caractère insaisissable du salaire face aux prescrits de l'article 245 de la loi dite foncière en République Démocratique du Congo, Université de Likasi - mémoire en Droit Privé et Judiciaire 2021, p. 27.

Deuxième piste : l'accompagnement des provinces. Plutôt que de les laisser se débrouiller seules, l'État central pourrait les aider à exercer leur compétence. Formation des cadres, appui technique, études économiques... Tout cela se fait, à condition d'en avoir la volonté. En quelques années, les provinces pourraient être en mesure de légiférer sérieusement.

Une répartition harmonieuse des compétences entre le centre et les provinces pourrait être imaginée. L'État conserverait la fixation d'un SMIG plancher national, socle minimal intangible de protection, tandis que les provinces auraient la faculté, par voie délibérative et après concertation sociale locale, de fixer un SMIG supérieur, adapté aux réalités de leur tissu économique et de leur coût de la vie. Cette piste, qui concilie unité et diversité, reste largement inexplorée.⁹

L'essentiel, au bout du compte, est de sortir de l'ambiguïté actuelle. Que l'on choisisse le central ou le provincial, il faut un cadre clair et stable. Les travailleurs, les employeurs, les investisseurs ont besoin de savoir à quoi s'en tenir. Et l'État de droit, dans tout ça, y gagnerait en crédibilité.

CONCLUSION

Au terme de cette réflexion, une évidence s'impose : la fixation du SMIG en RDC est devenue un véritable casse-tête juridique. D'un côté, la Constitution de 2006 est claire, attribuant cette compétence aux provinces. De l'autre, la pratique constante du pouvoir central, qui continue de fixer le salaire minimum par arrêtés ou décrets. Entre les deux, un fossé s'est creusé, que le temps n'a fait qu'élargir.

L'analyse du Professeur Kumbu, on l'a vu, met le doigt sur une contradiction insoutenable. Son argumentation est solide : violation de la répartition constitutionnelle des compétences, rupture du parallélisme des formes, absence de concertation sociale authentique. Autant de griefs qui, juridiquement, tiennent la route. Pourtant, la pratique persiste.

Pourquoi ? Parce que derrière le droit, il y a des réalités. Les provinces n'ont jamais légiféré sur le SMIG. Les syndicats et le patronat sont organisés au niveau national. L'urgence sociale commande des réactions rapides que seules les institutions centrales peuvent fournir. Bref, le pragmatisme a pris le pas sur la rigueur constitutionnelle.

BIBLIOGRAPHIE

A. Documents officiels

1. Instruments internationaux

- OHADA, *Acte uniforme du 15 décembre 2010*.
- OHADA, *Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution*, 10 avril 1998.
- OHADA, *Avant-projet d'Acte uniforme relatif au droit du travail*, 24 novembre 2006.
- Organisation Internationale du Travail, *Constitution de l'OIT*.
- Organisation Internationale du Travail, *Convention n° 117 sur la politique sociale*, 6 juin 1962.
- Organisation Internationale du Travail, *Convention n° 173 sur la protection des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur*, 3 juin 1992.
- Organisation Internationale du Travail, *Convention n° 81 sur l'inspection du travail*, 19 juin 1947.
- Organisation Internationale du Travail, *Convention n° 95 sur la protection du salaire*, 1er juillet 1949.
- Organisation Internationale du Travail, *Convention sur l'élimination des pires formes de travail des enfants*, 17 juin 1999.
- Nations - Unies, *Déclaration universelle des droits de l'homme*, 10 décembre 1948.
- Nations - Unies, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966.

2. Textes légaux nationaux

- République Démocratique du Congo, *Constitution du 18 février 2006* telle que révisée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011.
- République Démocratique du Congo, *Loi n°09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfant*, *Journal officiel*, numéro spécial, 25 mai 2009.
- République Démocratique du Congo, *Loi n°16/010 du 15 juillet 2016 modifiant et complétant la loi n° 015/2002 portant Code du travail*.

⁹ FIDAFRICA, *Traité de droit social du Cameroun, droit du travail et de la prévoyance sociale*, mise à jour au 31 décembre 2006, p. 142.

- République Démocratique du Congo, Loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, *Journal officiel*, numéro spécial, 1er décembre 2004.

B. Ouvrages généraux et spécialisés

- BLANPLAIN R., COLLUCI M., *Code de droit international du travail et de sécurité sociale*, Bruxelles/Paris, Bruylant / Lgdj, 2002.
- CORNU G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, 10^e éd., Paris, Puf, 2014.
- CORNU G. (dir.), *Vocabulaire juridique*, 3^e éd., Paris, Puf, 2002.
- GUINCHARD S., DEBARD T., *Lexique des termes juridiques*, 8^e éd., Paris, Puf, 2020.
- JONNAERT P., *Compétences et socioconstructivisme : un cadre théorique*, Bruxelles, De Boeck, 2002.
- KANDOLO ON'UFUKU WA KANDOLO P. F., *Guide Kandolo : méthodes et règles de rédaction d'un travail de recherche en droit*, Beau Bassin, Éditions Universitaires Européennes, 2018.
- KUATE TAMEGHE S. S., *La protection du débiteur dans les procédures civiles d'exécution*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- MANZANZA LUMINGU Y.-J., *Droit du travail congolais : analyse critique des retenues légales sur la rémunération en RDC*, s.l., Éditions Universitaires Européennes, 2012.
- MBOKO DJ'ANDIMA, *Principes et usages en matière de rédaction d'un travail universitaire*, Kinshasa, Cadicec, 2004.
- ORBAN P., *Droit civil du Congo belge : contrats et obligations*, Bruxelles, Larcier, 1956.
- PÉLISSIER J., SUPLOT A., JEAMMAUD A., *Droit du travail*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 2000.
- PÉLISSIER J., SUPLOT A., JEAMMAUD A., *Droit du travail*, Paris, Dalloz, 2004.
- ROLAND H., BOYER L., *Adages du droit français*, 3^e éd., Paris, Litec, 1992.

C. Mémoires et travaux académiques

- BIAYA K., *Caractère insaisissable du salaire en droit congolais*, Likasi, Université de Likasi, 2021.
- BINDU LUANDA E., *Problématique de la rémunération du personnel en période de basse conjoncture*, Goma, ISIG, 2005.
- BYENDA SHEKE B., *Évaluation des activités de la CRRDC au développement socio-économique de Goma*, Goma, UNIC, 2002.
- DESHOMMES O., *La motivation comme facteur de réussite financière de l'entreprise*, Yaoundé, CUMLR, 2007.
- DEYA B. I., *La protection du salarié dans l'avant-projet d'Acte uniforme OHADA portant droit du travail*, Douala, Université de Douala, 2006.
- FOTSO KOUAM B., *Les voies d'exécution et le droit à un procès équitable*, Dschang, Université de Dschang, 2009.
- HAMOA H., *Le principe de l'autonomie de la volonté à l'épreuve des contrats de consommation*, Mémoire de D.E.A., 2005.
- ILANGA LOKOFO A., *Le recrutement, la formation et la rémunération du personnel dans une entreprise publique : cas de l'ONATRA*, Kinshasa, Université Protestante au Congo, 2009.
- KENGNI J. M., *Évolution des procédures civiles d'exécution en droit camerounais*, Dschang, Université de Dschang, 1998.
- LAMSA TSHIKUNA J.-M., *Gestion du personnel dans une organisation publique (INSS)*, Kinshasa, Université Protestante au Congo, 2007.
- LWASHI TSHIBAMABA M., *Indexation des salaires et motivation des travailleurs*, Kolwezi, Université de Kolwezi, 2015.
- MBEH L. B., *Protection des couches vulnérables en droit du travail camerounais*, Douala, Université de Douala, 2006.
- MIRINDI CIRIMWAMI D., *Gestion du personnel dans un service diocésain*, Goma, UNIC, 2001.
- MONKAM C., *Condition juridique du salarié dans les procédures collectives*, Douala, Université de Douala, 2005.
- MUHIGIRWA MUNGUABISIRE D., *Évolution des rémunérations dans une entreprise industrielle privée*, Goma, ISMGL, 2009.

- MUMBA MWEPU C., *Étude de pointage et calcul de rémunération des travailleurs*, Kolwezi, Université de Kolwezi, 2015.
- MUNYANEZA M. A., *Gestion des ressources humaines dans une structure sanitaire*, Goma, ISIG, 2005.
- NAWEJI KANDJUNG J., *Gestion des ressources humaines et masse salariale dans une entreprise minière*, Kolwezi, Université de Kolwezi, 2019.
- NKANKANA MBUYI L., *Politique de rémunération dans une entreprise industrielle*, Kolwezi, Université de Kolwezi, 2015.

Centre de recherche d'interface université-société

COMITÉ DE RÉDACTION ET ADMINISTRATION

- Directeur-Editeur : Sylvain Shomba Kinyamba, Professeur Ordinaire
- Rédacteur en Chef : Gaston Mwene Batende, Professeur Emérite
- Rédacteur en Chef adjoint : Patrick Develtere, Professeur Ordinaire
- Secrétaire de rédaction : Michel Kandolo Edungu, Chef de Travaux
- Relation avec les partenaires : Jean Pierre Mpiana, Professeur Ordinaire
- Archivage et logistique : Ingrid Mulamba Feza, Professeure Associée

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Professeurs Baeke Viviane, Batamba Balembu Antoine ; Bongeli Yeikeo Ya Ato Emile ; Develtere Patrick ; Ekala Pierre ; Gretry Lucille ; Huib Huyse ; Inswan Bidum Pierre ; Kaminar Théo-Macaire ; Kapalayi Mutanga Roger-Vincent ; Labana Lasay'abar Jean Berck Mans ; Malemba N'sakila Gilbert ; Matabisi Nico ; Mbalanda Willy ; Mbela Hiza Login ; Mbuyi Musongela François ; Mokonda Bonza Floratin ; Mukoka Nsenda François ; Mulamba Feza Ingrid ; Muluma Munanga Albert ; Musa Alokpo Dieudonné ; Musao Kalombo Célestin ; Mutunda Mwembo Pierre ; Mpiana Tshitenge Jean Pierre ; Mwabila Malela Clément ; Mwene Batende Gaston ; Ndeke Zamba Casimir ; Ngoma Binda Elie ; Ngoy Bisongo Colby ; Nkuanzaka Inzanza Adélard ; Ongevela Van Jan, Osokonda Okenge Basile, Ponsar Paul, Reyhler Luc ; Sekimonyo Wa Magango Côme ; Shomba Kinyamba Sylvain ; Wingenga Jeannot ; Yandju Marie-Claire ; Yere Afobe Innocent Zimango Gama Romain.

Immeuble CDS n°3, Trafic, Route de l'Ouest,
Campus de l'Unikin, Tél. : 0999903563 /
shombakin@yahoo.fr,
www.mesrids.org
Dépôt légal : MR 3.02103.57117
N° ISSN : 2790-3095 (impr.)
N° ISSN : 2790-3109 (ligne)

