

## LES MECANISMES DE REGLEMENT DU CONFLIT DE COMPETENCE ENTRE DEUX AUTORITES GOUVERNEMENTALES A PROPOS DU POUVOIR DE NOMINATION DES CHEFS DE SECTEUR

Plus les membres du Gouvernement sont nombreux, plus il y a risque de chevauchement de compétences, ce qui est parfois préjudiciable à l'efficacité du travail gouvernemental<sup>1</sup> tout étant également budgétivore.

Le contexte congolais n'est pas en marge de cette réalité qui est dictée par le système électoral qu'est la représentation proportionnelle. En effet, au regard de la multiplicité des partis qui prennent part aux élections, aucun d'entre eux ne peut réaliser la majorité pour former seul le Gouvernement.<sup>2</sup> La répartition proportionnelle ou la représentation proportionnelle est un mode de suffrage qui tend à assurer à chaque parti une représentation en rapport avec l'importance numérique des voix qu'il a recueillies. Son fondement théorique est que, dans une démocratie qui applique réellement le principe d'égalité, toute tendance doit être représentée d'une manière proportionnelle : une majorité d'électeurs doit toujours avoir une majorité de représentants, mais la minorité ne doit pas être dépourvue de représentation. Ce mode de scrutin favorise la multiplication des partis politiques. Il devient alors difficile pour un parti d'obtenir à lui seul, la majorité à l'Assemblée délibérante, qu'elle soit nationale ou locale.<sup>3</sup> Cette majorité ne peut se réaliser qu'à travers les coalitions entre les tendances voisines et constatées par le rapport de l'informateur désigné par le Président de la République.<sup>4</sup> D'où le principe de la liberté opportune de l'Exécutif qui veut que ce dernier soit le seul pouvoir habilité à apprécier le nombre des postes ministériels à créer.<sup>5</sup> Ce principe est renforcé par l'interventionnisme étatique et des nécessités de la division du travail<sup>6</sup> ainsi que la représentativité nationale voulue par le pouvoir constituant et qui n'est pas facile à réaliser dans le cadre d'un État multinational comme la RDC. On assiste alors à une métastase<sup>7</sup> des fonctions du Gouvernement qui ne va pas sans imbrication des compétences aboutissant à des conflits.

Au bout du compte, le règlement du type de conflit entre autorités gouvernementales peut être opéré par la voie juridictionnelle à travers les avis donnés en matière consultative par la juridiction administrative (I) ou par les mécanismes politiques (II).

---

<sup>1</sup> Cf. J. MORAND-DEVILLER, *Cours de droit administratif*, Paris, Montchrestien, 1997, pp. 92-93.

<sup>2</sup> Art. 78 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution.

<sup>3</sup> T. MUHINDO MALONGA, *Droit Constitutionnel et institutions politiques. Théories générales et droit constitutionnel congolais*, Butembo, PUG-CRIG, 2010, pp. 279-287.

<sup>4</sup> Art. 78 al. 2<sup>e</sup> de la Constitution

<sup>5</sup> F. DELASCALE, *Étude comparée des régimes politiques*, Paris, Sirey, 2008, p. 302.

<sup>6</sup> T. MUHINDO MALONGA et Y. MBUSA NZANZU, *Op. Cit.*, p. 70.

<sup>7</sup> S. BOYEMBA AYEMBA et al., « Causes et effets de conflit de compétences entre les Divisions provinciales de l'enseignement secondaire de la Tshopo », in *IJRDO-Journal of Educational Research*, Vol. 8, mars 2022,

## I. La voie juridictionnelle : un sentier sans issue.

Cette voie a un cadre d'exercice (I.1) et dont les orientations ont des effets (I.2).

### I.1. Le cadre organique.

Le pouvoir judiciaire a pour mission de trancher les litiges en trouvant les solutions juridiques aux conflits qui lui sont soumis. Cette mission est confiée au juge qui, jadis était réduit à la « bouche de la loi »<sup>8</sup>, selon les termes de Montesquieu, pour devenir aujourd'hui un véritable « créateur de droit ».<sup>9</sup> Dans cette dernière assertion, il s'agit de l'arracher à la logique servile vis-à-vis de la loi pour l'engager dans le processus dynamique et actif de construction du droit.<sup>10</sup>

C'est dans cette veine que s'aligne le juge administratif, comme tous les autres juges évidemment, en interprétant la loi.<sup>11</sup> En effet, la juridiction administrative qui, depuis l'avènement de la Constitution de la 3<sup>e</sup> République, s'est autonomisée des juridictions de l'ordre judiciaire a, désormais, sur la base de la loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, des compétences consultatives et des compétences contentieuses<sup>12</sup>en plus de la mission de conciliation et de médiation. Elle est, non seulement le conseiller des administrations de son ressort, mais aussi le juge des litiges suscités par les actions de ces dernières.<sup>13</sup>

En ce qui concerne la compétence consultative, c'est-à-dire le rôle du juge administratif comme conseiller de l'Administration, elle fut, sous l'empire de l'O-L n° 82-020 du 31 mars 1982 portant Code d'Organisation et Compétence Judiciaires, l'apanage de la seule section de législation de la Cour Suprême de Justice qui donnait des avis consultatifs sur le projet ou proposition de lois ou d'actes réglementaires qui lui étaient soumis ainsi que sur des difficultés d'interprétation des textes. Aujourd'hui, elle s'est étendue à toutes les juridictions administratives de droit commun étant donné que sous la Constitution du 18 février 2006, le pouvoir politique de l'État, législatif et exécutif, s'exerce aussi bien au niveau central (Parlement et Gouvernement de la République), qu'au niveau provincial (Assemblée provinciale et Gouvernement provincial). Les Entités Territoriales Décentralisées : villes, communes, Secteurs et Chefferies, ont aussi vu leur autonomie administrative

<sup>8</sup> MONTESQUIEU, de l'esprit des lois, Livre XI ; C. SPECTOR, « La bouche de la loi ? Les figures du juge dans L'Esprit des lois », in *Montesquieu Law Review*, 2015, n°3, pp. 87-102 ; F. OST, *Dire le droit, faire justice*, Bruxelles, Bruylant « Collection Penser le droit », 2007, introduction.

<sup>9</sup> P. DEUMIER, *Création du droit et rédaction des arrêts par la Cour de cassation. Archives de Philosophie du Droit* 50, 2007, pp. 49-75.

<sup>10</sup> B. CUBERTAFOND, *La création du droit*, Paris, Ellipses, 1999, p. 110.

<sup>11</sup> J. L. BERGEL, *Méthodologie juridique*, Paris, PUF, 3<sup>e</sup> éd, 2018, p. 231.

<sup>12</sup> *Journal officiel de la République Démocratique du Congo (J.O.RDC)*, Numéro spécial, 57ème année, Kinshasa, 18 octobre 2016.

<sup>13</sup> W. RUHANA MIRINDI BUSANE, « La juridiction administrative congolaise dans la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 : architecture, atouts et points d'interrogation. La place de la justice constitutionnelle et administrative dans la consolidation de l'État de droit et la protection des droits fondamentaux », in *Mélanges en l'honneur du Professeur émérite TSHITAMBWE KAZADI Honoré*, A paraître. Hal-03513784.

renforcée et garantie par la Constitution<sup>14</sup> pour constituer un palier d'exercice du pouvoir. Il était temps de leur faire bénéficier, préventivement, de l'assistance juridique des membres des juridictions de l'ordre administratif.<sup>15</sup>

## I.2. Les effets des avis du juge administratif

La compétence consultative de la juridiction administrative s'exerce d'abord sur les textes en chantier. Le juge administratif se limite alors à vérifier la régularité de l'acte à prendre et sa conformité à l'ordonnancement juridique existant. L'avis à donner ne porte, dans ce cas, que sur la rédaction du texte et ses effets juridiques par rapport à l'ordonnancement juridique en général. Elle s'exerce ensuite sur ceux en vigueur. Dans ce cas, son interprétation porte sur la portée du texte, le sens à donner à une disposition de ce texte, en se référant successivement au droit interne, au droit international, au droit comparé et à la jurisprudence ainsi qu'à la doctrine y afférentes. Elle peut enfin porter sur des orientations nécessaires sur des moyens juridiques appropriés par rapport aux actes qu'il faut soit initier, soit appliquer, ou carrément pour attirer l'attention des pouvoirs publics sur des réformes qui s'imposent pour l'intérêt général.<sup>16</sup>

Dans le cadre de la prérogative disputée entre les deux Ministres, c'est-à-dire le pouvoir de nomination des Chefs de Secteur, le Conseil d'État avait déjà donné un avis, dans un cadre similaire, lorsqu'il avait été saisi, à la demande du ministre de l'Intérieur, par la requête non datée n° 25/CAB/VPM/GKM/MINTERSECAC/1048/2020 déposée le 7 août 2020 au greffe du Conseil d'État à la suite des antagonismes avec son collègue de la Décentralisation et Réformes institutionnelles. Le juge administratif avait, dans la motivation de son avis, énoncé que le fait pour le législateur de renvoyer les règles de gestion de statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales – à savoir : les maires, les bourgmestres, les chefs des secteurs et des chefferies – aux dispositions pertinentes du décret-loi n° 82 du 02 juillet 1998 portant statut des autorités chargées des circonscriptions territoriales « signifie que l'application de la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'État et les provinces se combine avec les dispositions précitées dudit Décret-loi jusqu'à l'installation effective des autorités des entités territoriales décentralisées élues. » Et au Conseil d'État d'ajouter que les « compétences ainsi reconnues au Ministre de l'Intérieur résulte de la loi. Elles s'imposent aux autorités administratives de la République. Les compétences attribuées au Ministre de la Décentralisation et Réformes institutionnelles par voie réglementaire ne doivent être envisagées qu'en dehors de celles expressément conférées par la loi au Ministre des Affaires intérieures, sous peine d'illégalité. (...) ».

---

<sup>14</sup> Art. 3, 68 et 195 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>15</sup> N. BOTAKILE BATANGA, *Précis du contentieux administratif congolais*, T. 2, 1<sup>ère</sup> éd., Louvain-La-Neuve, Academia-L'Harmattan s.a., 2017, p. 94.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 97.

Cela étant, l'avis du juge administratif est que « la compétence étant d'attribution en matière administrative, le ministre de la Décentralisation et Réformes institutionnelles n'intervient pas dans la désignation des autorités territoriales et n'exerce pas sur elle le pouvoir disciplinaire. » Ainsi, « Le ministre des Affaires intérieures nomme les chefs de secteur et les chefs de secteurs adjoints. Il reconnaît les Chefs de chefferie et les Chefs de groupement. Il peut, par arrêté motivé, suspendre toute autorité chargée de l'Administration des circonscriptions territoriales pour compromission dans l'exercice de leurs fonctions ou de manquement aux devoirs de leurs charges. »

On peut se rendre compte que le juge administratif fait valoir le principe de juridicité qui veut que les normes inférieures ne contredisent en rien les normes supérieures. En effet, les règles juridiques prennent place les unes par rapport aux autres selon leur nature juridique et en vertu d'une hiérarchie pyramidale plus ou moins précise. Si le sommet est coiffé par la Constitution<sup>17</sup>, les lois organiques et les lois ordinaires, les ordonnances-loi, les Règlements ou Décrets et enfin les Arrêtés la subordonne. J.L. Bergel écrit à ce propos : « le système juridique est un ensemble structuré, organisé et interdépendant des règles et des mécanismes juridiques en interaction qui s'appliquent à une société. Il est constitué d'éléments coordonnés entre eux et destinés à atteindre certains objectifs »<sup>18</sup>.

À partir de cette orientation du Conseil d'État, il n'y aurait plus, en principe, de conflit de compétence entre les deux membres du Gouvernement. Mais, il faut relever la limite du juge administratif. Dans ce domaine de compétence, il ne donne que des avis qui sont plutôt facultatifs et non obligatoires. En effet, l'autorité administrative ou législative n'est ni tenue de le requérir, ni de s'y conformer une fois donné<sup>19</sup>, ce qui donne l'impression d'une voie sans issue. Et c'est ce qui explique que le contentieux ait refait surface alors qu'il aurait pu avoir un cadre de référence de son règlement par cet avis rendu par le juge administratif. Une autre alternative reste la voie politique.

## II. Les mécanismes politiques

Seront qualifiés de mécanismes politiques, toutes les techniques de résolution qui ne sont pas juridictionnelles. Sans être exhaustif, il y a lieu de citer le pouvoir de coordination de l'action gouvernementale reconnu au Premier ministre (II.2.1) et le Conseil des ministres (II.2.2).

---

<sup>17</sup>Cf. D. KALUBA DIBWA, *La justice constitutionnelle en République Démocratique du Congo. Fondements et modalités d'exercice*, Kinshasa et Louvain-la-Neuve, éd. Eucalyptus et Academia-L'Harmattan, 2013, p. 22.

<sup>18</sup> J. L. BERGEL, « Enseigner la méthodologie juridique ? », in : *Les cahiers portalis*, 2021/1, n°108, pp. 107-114 ; Cf. Chr. BEHRENDET et Fr. BOUHON, *Introduction à la Théorie générale de l'État*, Bruxelles, Larcier, 3<sup>e</sup> éd, 2014, p. 23.

<sup>19</sup> Cf. N. BOTAKILE BATANGA, *Op. Cit.*, p. 99.

## II.1. Le pouvoir de coordination de l'action gouvernementale du Premier ministre

La lecture de la Constitution de la 3<sup>e</sup> République de la RDC laisse entrevoir un régime semi-présidentiel comme étant l'option du Constituant originaire. Ce type de régime consacre un exécutif dualiste et bicéphale en ceci que le Chef de l'État, tout en étant naturellement le Chef de l'Exécutif, n'est pas le Chef du Gouvernement. Ce dernier est placé sous la direction d'un Premier ministre (Chancelier ou Président du Conseil).<sup>20</sup>

Ainsi, le Premier ministre est le chef du Gouvernement.<sup>21</sup> Il dirige son action, la coordonne, lui donne l'impulsion nécessaire en procédant, en cas de besoin, aux arbitrages nécessaires<sup>22</sup> et en évitant que différents ministres prennent des initiatives allant dans des sens opposés. Le Premier ministre a, de ce fait, préséance sur les autres membres du Gouvernement.

De la lecture de l'article..., quatre (4) verbes d'action méritent d'être relevés : « diriger », « coordonner », « impulser » et « arbitrer ». Si « diriger » signifie gouverner et qui relève de la prévision, c'est-à-dire prendre les décisions essentielles<sup>23</sup>, l'exécution au quotidien de ces prévisions par les ministres sectoriels ou alors l'activité d'administration ne devrait pas être en porte-à-faux avec celle de gouvernement. Par ailleurs, « coordonner » signifie disposer selon certains rapports en vue d'une fin. Il s'agit d'harmoniser.<sup>24</sup> En vertu de cette prérogative, le Premier ministre peut impulser, c'est-à-dire « diriger dans un sens »<sup>25</sup> les points de vue (parfois opposés) de certains membres de son Gouvernement par son arbitrage en tranchant la dissension. Au bout du compte, le Premier ministre est investi d'un pouvoir de surveillance sur les autres membres du Gouvernement ainsi que sur leurs actes.<sup>26</sup> Cela peut lui permettre d'endiguer toute velléité de fausse compétence dans le chef de certains membres du Gouvernement.

Néanmoins, le Premier ministre n'est pas le supérieur hiérarchique des autres ministres quand bien même ce pouvoir de surveillance à sa portée s'apparenterait à un pouvoir de contrôle qui est le corollaire du pouvoir hiérarchique par lequel l'autorité supérieure est autorisée à vérifier d'office l'activité administrative des agents subordonnés.<sup>27</sup> Il est juste un « *primus inter pares* ». D'ailleurs, il doit, au préalable, informer le Président de la République, de la prise de toute sanction à l'égard d'un membre du Gouvernement. Le Président de la République peut ne pas autoriser la mise en exécution de la mesure. Pourtant, le pouvoir hiérarchique est détenu de

<sup>20</sup> J. MEKHANTAR, *Droit politique et constitutionnel*, Paris, Eska, 1997, pp. 104-105.

<sup>21</sup> Art. 90 al. 2 de la Constitution de la 3<sup>e</sup> République.

<sup>22</sup> Art. 10 de l'ordonnance n°22/003 du 7 janvier 2022 portant attributions des Ministères

<sup>23</sup> R. CAPITANT, *Cours de principes de droit public*, Paris, Les cours de droit, 1955-1956, pp. 17-18 ; M. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, Paris, Larose & Forcel, 3<sup>e</sup> éd., 1897, p. 283.

<sup>24</sup> A. REY, *Grand Robert de la langue française*, 2<sup>e</sup> éd., version électronique.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> F. VUNDWAWE te PEMAKO, *Traité de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2007, p. 831.

<sup>27</sup> Ph. BOUVIER, *Éléments de droit administratif*, Collection « Droit Actuel », 1<sup>er</sup> éd., 2<sup>e</sup> tirage, Bruxelles, de Boeck et Larcier, 2022, p. 47.

plein droit par l'autorité supérieure sans qu'un texte ou une référence à une autorité supérieure ne soit nécessaire. Il s'exerce donc de *plano*.<sup>28</sup> Le pouvoir hiérarchique « est un pouvoir inconditionné affectant l'ensemble de l'activité de subordonnés. »<sup>29</sup>

Sur le plan politique, le Premier ministre ne peut jamais imposer aux membres du Gouvernement de prendre une décision qu'ils ne veulent pas assumer. Il peut juste proposer leur révocation au Président de la République en cas de faute grave. Il est, autant que les autres Ministres, comptable de son action devant la représentation nationale.

Au demeurant, le Premier ministre, même dénué du pouvoir de sanction autonome, reste cette autorité pouvant régler les conflits de compétence entre les membres de son Gouvernement. Il suffit qu'il soit indépendant et impartial vis-à-vis des protagonistes.

## II.2. Le Conseil des ministres

L'article 79 de la Constitution dispose : « Le Président de la République convoque et préside le Conseil des ministres. En cas d'empêchement, il délègue ce pouvoir au Premier ministre. » D'autres dispositions évoquent l'organe sans en donner le sens.<sup>30</sup> On peut tenter d'en donner la définition suivante : le Conseil des ministres est la formation collégiale réunissant l'exécutif c'est-à-dire l'ensemble des ministres (le Gouvernement) sous la présidence du Chef de l'État.<sup>31</sup>

Mais, depuis trop longtemps, écrit J-Y Plouvin, « les notions de Conseil des ministres et de Gouvernement ont été confondues, au point d'être utilisées l'une pour l'autre au mépris de leurs différences. »<sup>32</sup> Dans les faits, le Conseil des ministres s'oppose au Gouvernement par sa composition, par ses compétences et par la nature juridique de ses actes qui sont, le plus souvent, de délibérations sans effets juridiques direct.<sup>33</sup>

Dans son déroulement, s'il faut s'en tenir aux différents comptes-rendus<sup>34</sup>, il a toujours existé un point relatif à l'examen et à l'adoption des textes. Il s'agit des textes d'origine gouvernementale dont les différents membres du Gouvernement doivent s'imprégner du contenu étant donné que le Gouvernement est un organe collégial avec un Premier ministre à sa tête ; un organe dont les membres sont

---

<sup>28</sup> F. VUNDWAWE te PEMAKO, *Op. Cit.*, p. 832.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p.832

<sup>30</sup> Lire les articles 81, 86, 91 de la Constitution.

<sup>31</sup> Le Conseil des ministres se réunit au moins une fois la semaine. Depuis l'avènement de Felix Antoine Tshisekedi Tshilombo à la magistrature suprême, le Conseil des ministres se tient chaque vendredi de la semaine.

<sup>32</sup> J-V PLOUVIN, « Le conseil des ministres, une institution seconde », in *La revue administrative*, 33<sup>e</sup> année, n° 197 (septembre, octobre 1980), Paris, PUF, 1980, pp. 485-492.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 485-492.

<sup>34</sup> Lire utilement les comptes-rendus du Conseil des ministres sur <https://www.presidence.cd/>

solidaires en ceci que toute critique sur la politique menée par l'un des ministres rejaillit sur les autres.<sup>35</sup>

En France, par exemple, le Conseil des ministres comporte trois temps distincts : le premier est consacré aux textes de portée générale – projets de lois, ordonnances, décrets –, pour lesquels une délibération du Conseil est nécessaire ; dans un deuxième temps, sont abordées les décisions individuelles, essentiellement les nominations des hauts fonctionnaires et le troisième temps est généralement consacré à l'exposé d'un ministre, qui peut présenter l'état d'avancement d'une réforme dont il a la charge, ou à une intervention du Président, qui peut solliciter sur un point particulier l'avis des participants.<sup>36</sup>

C'est dans ce cadre que devrait, en principe, être relevés les différents actes réglementaires des ministres. Et tout malentendu devrait y être réglé dont la question de compétence disputée entre les deux Ministres de la nomination des chefs des secteurs.

Par ailleurs, autant que le Premier ministre nomme aux fonctions autres que celles pourvues par le Président de la République par Décret délibéré en Conseil des ministres, autant les Ministres qui disposent d'un pouvoir de nomination dérivé de celui du Premier ministre ne devraient pas prendre de mesures n'ayant pas fait l'objet de délibération

Mais, tel semble ne pas être souvent le cas étant donné que certains dossiers sont traités par les ministres sectoriels au mépris du principe de solidarité gouvernementale.

## **CONCLUSION**

La compétence étant d'attribution, la nomination des Chefs de Secteur ne devrait pas faire objet de dispute entre les membres du Gouvernement au regard des différents textes qui sous-tendent ce pouvoir.

Notre communication élucide le conflit de compétence né entre le Vice Premier Ministre et ministre de l'Intérieur, Sécurité et Affaires coutumières, et le Ministre de la Décentralisation et Réformes institutionnelles autour de la nomination des Chefs coutumiers. Bien que se manifestant sur un terrain administratif, ce conflit résulte d'enjeux politiques liés non seulement au positionnement des militants des partis politiques, mais aussi au désir du contrôle du Territoire. Au fait, c'est la politisation de l'administration en période préélectorale.

Aussi, notre analyse présente les mécanismes devant être capitalisés en vue de solutionner ce litige et qui sont d'ordre juridictionnel et politique. Si la voie juridictionnelle semble inefficace, comme le juge administratif dans cette matière ne donne que des avis qui sont facultatifs et non revêtus d'un caractère obligatoire ; la

---

<sup>35</sup> T. MUHINDO MALONGA, *Op. Cit.*, p. 374.

<sup>36</sup> Xxx, Conseil des ministres sur <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres>.

voie politique allait permettre d'y mettre fin à travers le pouvoir de coordination de l'action gouvernementale reconnu au Premier ministre et le Conseil des ministres. Le fonctionnement du Gouvernement de la RDC donne l'image d'une absence de coordination des activités à travers les mécanismes politiques ci-avant indiqués, ce qui permettrait d'éviter le type de conflit.