

# La nomination des chefs de secteur en République démocratique du Congo. Entre compétence disputée et velléités politiques

Arthur MUMBERE MALEKANI,

Doctorant à la Faculté de Droit,  
Science politique et Criminologie de l'Université de Liège

et

Augustin KAHINDO MUHESI

Professeur de Science politique  
aux Universités de Goma et Catholique du Graben de Butembo

## ◆ TABLE DES MATIÈRES ◆

Introduction	232
I. Les enjeux de l'antagonisme entre les acteurs gouvernementaux	236
A. La politisation des nominations des chefs de secteur pour rétribution des militants	236
B. Le désir de contrôle des secteurs dans la perspective de la conquête de la clientèle électorale	240
II. Les mécanismes de règlement du conflit de compétence entre les deux autorités gouvernementales	241
A. La voie juridictionnelle : un sentier sans issue	242
1. Le cadre organique	242
2. Les effets des avis du juge administratif	243
B. Les mécanismes politiques	244
1. Le pouvoir de coordination de l'action gouvernementale du premier ministre	245
2. Le Conseil des ministres	246
Conclusion	247



### Résumé

Cet article décrypte le conflit opposant deux membres du gouvernement congolais au sujet de la nomination des chefs de secteur en République démocratique du Congo, en général et en Province du Nord-Kivu, en particulier.

Au-delà de l'examen des textes juridiques, cet article met en évidence les logiques de la politisation de l'administration dans un environnement préélectoral. Il ressort que les enjeux de la rétribution des militants des partis au pouvoir ainsi que la conquête de la clientèle électorale ont été les principaux enjeux de ce duel.

Par ailleurs, les mécanismes de règlement de ce conflit de compétence sont ici proposés.

### Abstract

*This paper deciphers the conflict between two members of the Congolese government over the appointment of sector heads in the Democratic Republic of Congo, in general and in the Province of North Kivu, in particular.*

*Beyond the examination of legal texts, this article highlights the logic of the politicization of the administration in a pre-electoral environment. It appears that the issues of remuneration of activists of the ruling party as well as the conquest of electoral clientele were the main issues of this duel.*

*Furthermore, the mechanisms for resolving this conflict of jurisdiction are proposed here.*

## INTRODUCTION

En République démocratique du Congo (ci-après RDC), le pouvoir de nomination qui se comprend comme la prérogative de désigner une personne dans un emploi public est l'une des compétences, à côté du pouvoir réglementaire, reconnues aux autorités administratives. En effet, « la qualification d'« autorité » est réservée à des personnes physiques qui agissent directement au nom et pour le compte d'une personne morale de droit public, qui en sont les organes représentatifs et possèdent donc, en raison de la nature même de leurs fonctions, un pouvoir de décision unilatérale et de contrainte inhérent à la personne morale de droit public elle-même »<sup>(1)</sup>. Autrement dit, il s'agit des individus ou des groupes d'individus qui ont le pouvoir de décider et d'agir au nom et pour le compte des personnes administratives, soit en les représentant, soit en prenant en leur nom des actes juridiques qui les engagent<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> J. DE BURLET, *Précis de droit administratif congolais. 1. Principes généraux*, Kinshasa, Lovanium, 1969, p. 107.

<sup>(2)</sup> T. MUHINDO MALONGA et Y. MBUSA NZANZU, *Droit administratif et institutions administratives*, Butembo, PUG-CRIG, 2010, p. 56.

S'agissant de l'Administration centrale de l'État (qui à côté de l'administration territoriale forment l'administration étatique), les autorités administratives sont, en général, des autorités politiques. Il s'agit du Président de la République et du Gouvernement ou des ministres.

De la lecture combinée des articles 78, 81, 82 et 92, alinéa 3, de la Constitution, on s'aperçoit que le Chef de l'État nomme aux fonctions supérieures alors que le premier ministre pourvoit aux fonctions subalternes. Les autres ministres sont les chefs des Départements ministériels. Ils participent aux fonctions administratives du Président de la République et du premier ministre à travers le Conseil des ministres et le contreseing. En outre, ils ont des fonctions individuelles liées à la direction de leurs ministères. Ils sont compétents pour prendre ou signer certaines décisions individuelles.

Selon l'article 93 de la Constitution, « le ministre est responsable de son département. Il applique le programme gouvernemental dans son ministère, sous la direction et la coordination du premier ministre ». En réalité, leurs attributions administratives sont étroitement liées à leurs départements ministériels et sont de deux ordres : d'une part, le ministre représente l'État pour les activités qui relèvent de son département ministériel, et d'autre part, il exerce le pouvoir hiérarchique sur les services et sur les agents du service. Il peut s'agir d'un pouvoir de nomination ou de révocation, d'un pouvoir d'injonction, de substitution, d'annulation, de réformation des actes ou d'un pouvoir disciplinaire.

Dans les faits, trois cycles électoraux viennent d'avoir lieu sans intégrer le niveau local qui comprend les entités territoriales décentralisées dont la Ville, la Commune et le secteur/chefferie. Néanmoins, la quatrième vague des élections a pris en compte certaines entités décentralisées au niveau des chefs-lieux des Provinces dont les Communes.

Ainsi, l'absence d'organisation des élections locales explique la continuation de nomination des animateurs des entités territoriales décentralisées conformément à l'article 221 de la Constitution qui dispose : « Pour autant qu'ils ne soient pas contraires à la présente Constitution, les textes législatifs et réglementaires en vigueur restent maintenus jusqu'à leur abrogation ou leur modification ».

C'est dans ce contexte que l'article 126 de la loi n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les Provinces indique : « En attendant l'organisation des élections urbaines, communales et locales par la Commission électorale nationale indépendante instituée par la Constitution, les autorités des différentes entités territoriales décentralisées actuellement en poste sont gérées conformément aux dispositions du décret-loi n° 082 du 2 juillet 1998 portant statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales ». L'article 5 de cet acte réglementaire ainsi que l'article 143 *littera* 1 du décret-loi n° 081 du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République démocratique du Congo tel que modifié

et complété par le décret-loi n° 018/2001 du 28 septembre 2001 donnent la compétence de nommer les chefs de secteur au ministre de la République ayant l'Intérieur dans ses attributions en ces termes : « Le chef de secteur est nommé parmi les fonctionnaires de l'État revêtus du grade d'Attaché de Bureau de 1<sup>re</sup> classe par arrêté du ministre des Affaires intérieures sur proposition du Gouverneur de Province (...) ».

Le secteur est, lui-même, une subdivision du territoire<sup>(3)</sup>. Il est un ensemble généralement hétérogène de communautés traditionnelles indépendantes, organisées sur la base de la coutume. Il a à sa tête un chef élu et investi par les pouvoirs publics<sup>(4)</sup>. Mais, tel n'est pas le cas pour la chefferie qui est aussi une entité du même rang que le secteur. Elle est, aux termes de la loi, « un ensemble généralement homogène de communautés traditionnelles organisées sur base de la coutume et ayant à sa tête un chef désigné par la coutume, reconnu et investi par les pouvoirs publics (...) »<sup>(5)</sup>. Il convient de souligner que le rapport entre secteur et chefferie ne ressort pas toujours clairement des textes. Tantôt il s'agit d'un rapport d'identité, tantôt une relation de différenciation. Toutefois, semble prévaloir l'aspect de différenciation si l'on considère que le chef de secteur qui continue à être nommé pourrait provenir de la voie électorale alors que le chef de chefferie est désigné conformément à la coutume locale<sup>(6)</sup>.

L'arrêté ministériel n° 25/CAB/VPM/MININTERSECAC/PKK/2023 du 18 juillet 2023 portant nomination des chefs de secteur en RDC modifié par l'arrêté n° 25/CAB/VPM/MININTERSECAC/PKK/214/2023 du 14 août 2023 ayant remplacé certains noms s'est vu opposer l'arrêté n° 03/CAB/MIN/DEC-RI/EMM/2023 du 27 septembre 2023. Si les deux premiers arrêtés ont été pris par le Vice premier ministre, ministre en charge de l'Intérieur, Sécurité et Affaires coutumières, le troisième, contredisant les deux précédents, est l'œuvre du ministre d'État, ministre chargé de la Décentralisation et Réformes institutionnelles.

Manifestement, il s'agit d'un conflit positif de compétence ou d'une compétence disputée entre les deux autorités gouvernementales qui, en principe, devrait être réglé par le texte régissant le fonctionnement du Gouvernement. Et là, il serait alors vidé depuis l'avis<sup>(7)</sup> du Conseil d'État du 7 septembre 2020 rendu subsidiairement à la requête en interprétation de l'article 126 de la loi n° 08/016

<sup>(3)</sup> Article 65 de la loi n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les Provinces.

<sup>(4)</sup> Article 66 de la loi n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les Provinces.

<sup>(5)</sup> Article 67 de la loi n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les Provinces.

<sup>(6)</sup> T. MUHINDO MALONGA et Y. MBUSA NZANZU, *Droit administratif et institutions administratives*, op. cit., p. 92.

<sup>(7)</sup> La section consultative du Conseil d'État est une juridiction d'avis, par opposition à la section du contentieux qui, elle, est la juridiction d'arrêt. Dès lors, par chambre d'avis, il faut entendre chambre d'avis consultatif en cas de problème de régularité juridique pour des « textes en

du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'État et les Provinces.

En effet, l'ordonnance n° 22/003 du 7 janvier 2022 portant attributions des ministères ne prévoit pas le ministère de la Décentralisation et Réformes institutionnelles, contrairement à celle qu'elle revoyait, c'est-à-dire l'ordonnance n° 20/017 du 27 mars 2020 fixant les attributions des ministères qui, elle, a différencié le ministère de l'Intérieur, Sécurité et Affaires coutumières de celui en charge de la Décentralisation et Réformes institutionnelles. Sans être dit clairement, on peut en déduire que le ministre ayant la décentralisation dans ses attributions exercerait cette attribution par délégation.

Le présent article prend comme point de départ la tension entre les deux autorités gouvernementales dont il faut décrypter les tenants et les aboutissants, tout en proposant des pistes de solution à ce conflit de compétence qui ne peut que handicaper le bon fonctionnement du Gouvernement.

Deux hypothèses sont avancées.

*Primo*, il est possible que, dans un environnement préélectoral, le désir des positionnements politiques des acteurs tant au niveau national qu'à la base, soit le principal enjeu au cœur de la tension entre les décideurs. En effet, dans le contexte congolais, celui qui nomme détiendrait un contrôle social sur le nommé.

*Secundo*, les mécanismes politiques de règlement pourraient être envisagés à titre de complément, étant donné que le Conseil d'État avait déjà donné un avis dans un cas similaire dans une requête en interprétation des textes, ce qui constituerait déjà une orientation dans la gestion des rapports entre les autorités en dissension.

À cet effet, le recours à l'approche juridico-politique ainsi qu'à l'analyse stratégique s'invite. Alors que l'approche sollicitée permet de prendre en considération les aspects juridiques et politiques de ces actes administratifs, l'analyse stratégique, quant à elle, facilite la mise en évidence du jeu des acteurs<sup>(8)</sup>. En outre, les deux principaux acteurs (le Vice premier ministre, ministre de l'Intérieur, Sécurité et Affaires coutumières et le ministre d'État, ministre de la Décentralisation et Réformes institutionnelles) ont agi en fonction d'enjeux et ont développé chacun ses stratégies. Ils ont exploité des espaces de liberté à telle enseigne que les animateurs actuels de secteurs résultent de leurs « jeux ».

Somme toute, si dans la première partie de la contribution il est question de présenter d'une manière cursive les enjeux de l'antagonisme entre les deux membres du Gouvernement, la deuxième planche sur les mécanismes de règlement de ce conflit de compétence.

---

chantier », distincte de la chambre d'interprétation qui émet des avis en cas de difficulté d'interprétation des « textes en vigueur ».

<sup>(8)</sup> J. OTEMKONGO MANDEFU YAHISULE, *Guerre des méthodes en sciences sociales. Du choix du paradigme épistémologique à l'évaluation des résultats*, Paris, L'Harmattan, 2018, pp. 192-200.

## I. LES ENJEUX DE L'ANTAGONISME ENTRE LES ACTEURS GOUVERNEMENTAUX

L'année 2023 a été celle de la préparation des élections présidentielles, législatives nationales et provinciales ainsi que locales pour les entités territoriales décentralisées se situant au niveau des chefs-lieux des Provinces. C'est ainsi que les conseillers municipaux ont été élus. Mais, étant donné que les autres entités territoriales décentralisées dont les secteurs n'étaient pas concernés par la vague d'élections, le pouvoir de nomination est intervenu au niveau des villes et communes par le Président de la République et au niveau des secteurs par deux actes contradictoires des membres du Gouvernement, le Vice premier ministre, ministre de l'Intérieur, Sécurité et Affaires coutumières et le ministre d'État, ministre de la Décentralisation et Réformes institutionnelles.

En effet, le duel entre les deux membres du gouvernement révèle deux principaux enjeux : la politisation des nominations des chefs de secteur pour rétribution des militants (A) et le désir de contrôle des secteurs dans la perspective de la conquête de la clientèle électorale (B).

### A. La politisation des nominations des chefs de secteur pour rétribution des militants

À l'instar de nombreux États fragiles et en phase de démocratisation, la politisation de l'administration est une réalité permanente en République démocratique du Congo.

Par ce phénomène, « (...) l'administration et le pouvoir politique se confondent, le lien de subordination à l'égard du pouvoir politique prenant alors la forme d'une allégeance obtenue au moyen de procédés comme l'exigence de serment (...). Le fonctionnaire est à la fois un citoyen, avec ses idées et opinions, ses préférences et engagements politiques (il est électeur et éligible, il peut être sympathisant, militant ou adhérent d'un parti politique ou d'une organisation syndicale), mais aussi un agent public (...) »<sup>(9)</sup>.

Le terme « politisation » renvoie au mot « politique », qui désigne une fonction noble au service de la société : celle de l'organisation et du gouvernement des affaires publiques. Appliqué aux administrations publiques, il pourrait signifier le fait de rendre ces administrations conscientes de l'importance de ce qu'elles ont à faire pour le bien public. Mais, il ne s'agit pas de cela. L'expression « politisation des nominations des chefs de secteur » se réfère, à une déviation : celle qui conduit les responsables politiques investis du pouvoir de nomination à procéder à la désignation, sous des influences diverses, des agents qui ont une orientation politique déterminée, une conception particulière de la gestion publique et/ou des méthodes qui permettent à ces responsables de faire

<sup>(9)</sup> F. DIEU, *Administration et politique. Introduction à la sociologie de l'appareil d'État*, Paris, L'Harmattan, 2021, pp. 132-133.



de la politique au sens péjoratif par des mesures, des voies ou des moyens surtout destinés à maintenir et à conforter leur pouvoir<sup>(10)</sup>.

Ce faisant, les critères d'ordre partisan et tribalo-ethnique sont régulièrement pris en compte dans la nomination des agents de l'administration au détriment des conditions d'admissibilité dont spécifiquement le concours qui permettrait à l'Administration d'avoir des ressources humaines compétentes, ayant une connaissance et une maîtrise de leurs tâches<sup>(11)</sup>.

Ainsi, la désignation des chefs de secteur en Province du Nord-Kivu a obéi à ce *modus operandi* alors que la loi exige que ceux-ci, en attendant l'organisation des élections, soient nommés parmi les cadres de l'Administration publique et plus précisément de la fonction publique ayant le grade d'attaché de bureau de première classe et qui sont des cadres de la catégorie C qui comprend les agents de collaboration. Ce sont des agents qui, en principe, bénéficient d'une certaine ancienneté induisant une expérience pouvant bénéficier aux entités qui seraient sous leur gestion.

**Tableau n° 1 : Profil et partis politiques des chefs de secteur nommés par l'arrêté ministériel n° 25/CAB/VPM/MININTERSECAC/PKK/2023 du 18 juillet 2023 au Nord-Kivu**

N°	Noms des nominés	Précédentes fonctions	Partis politiques actuels ou tendance politique	Entité d'affectation
01	Kasereka Mapathi Jacques	Sans fonction	Union pour démocratie et le progrès social	Ruwenzori
02	Kakule Bulembo Siviwe Pascal	Agent du service de l'industrie	<i>Idem</i>	Beni-Mbau
03	Muhindo Sivikunulwa Macaire	Cadre de la territoriale	Bloc uni pour la renaissance et l'émergence du Congo	Bapere
04	Selemani Bwami Kitunda	Chef de groupement	Union pour la Nation congolaise	Bakano
05	Petro Limbisa Alpha	Sans fonction	Union pour la démocratie et le progrès social	Wanianga
06	Mungo Kipanda Biiri	Agent l'administration publique	Union pour la démocratie et le progrès social	Osso Banyungu
07	Kichengele Bazungu Jacques	Agent de l'administration	Union pour la démocratie et le progrès social	Katoyi

Source : Nos enquêtes d'octobre 2023.

<sup>(10)</sup> A. STENMANS, « Pratiques de politisation des administrations publiques », *Pyramides*, 3/2001, pp. 31-54.

<sup>(11)</sup> T. MUHINDO MALONGA et Y. MBUSA NZANZU, *Droit administratif et institutions administratives*, op. cit., p. 354.

Il ressort de ce tableau que les nominations opérées s'inscrivent dans la logique de la lubrification sociale ou gratification des militants. Par ailleurs, il est clair que l'Union pour la démocratie et le progrès social, le principal parti de la majorité au pouvoir, s'est taillé la part du lion. Mais certains des nominés vont être remplacés à la suite des critères tribalo-ethniques.

**Tableau n° 2 : Profil et partis politiques des chefs de secteur nommés par l'arrêté ministériel n° 25/CAB/VPM/MINTERSECAC/PKK/214/2023 du 14 août 2023**

N°	Noms des nominés	Précédentes fonctions	Partis politiques actuels ou tendance politique	Entité d'affectation
01	Kasereka Mapathi Jacques	Sans fonction	Union pour la démocratie et le progrès social	Ruwenzori
02	Kakule Bulembo Siviwe Pascal	Agent du service de l'industrie	<i>Idem</i>	Beni- Mbau
03	Muhindo Sivikunulwa Macaire	Cadre de la territoriale	Bloc uni pour la renaissance et l'émergence du Congo	Bapere
04	Seleman Bwami Kitunda	Chef de groupement	Union pour la Nation congolaise	Bakano
05	Akili Mali Descartes	Membre du Gouvernement provincial	Union pour la démocratie et le progrès social	Wanianga
06	Mungo Kipanda Biiri	Agent l'administration publique	Union pour la démocratie et le progrès social	Osso Banyungu
07	Kichengele Bazungu Jacques	Agent de l'administration	Union pour la démocratie et le progrès social	Katoyi

Source : Nos enquêtes d'octobre 2023.

De ce tableau, il ressort que seul le chef de secteur des Wanianga a été remplacé en Province du Nord-Kivu à la suite de réclamations qui avaient fusé des communautés ethniques dont les Wanianga qui n'avaient pas digéré que le secteur dont ils sont ressortissants soit dirigé par un non originaire. C'est dans cette optique que Monsieur Petro Limbisa Alpha, originaire de la Province de Maniema, a été remplacé par Monsieur Descartes Akilimali, lui qui est ressortissant. Ce sont, en effet, des signes qui démontrent que le vouloir vivre ensemble, caractéristique d'une nation, n'est pas encore enraciné en RDC. Il est lié au fait que l'État a précédé la nation. L'histoire renseigne que l'Administration coloniale issue de la Conférence de Berlin de 1885 a été remplacée par des États jouissant de la personnalité juridique, et regroupant des populations très diverses et hétérogènes, souvent issues d'anciens royaumes et ou d'anciennes



chefferies. En sens inverse, des peuples unis par des éléments ethniques ou culturels se trouvèrent brutalement scindés en plusieurs colonies. Des peuples sont écartelés entre plusieurs États, en même temps que les États, comme la RDC, sont multinationaux.

Estimant pour sa part que les deux arrêtés du Vice premier ministre, ministre de l'Intérieur, Sécurité et Affaires coutumières avaient été pris en violation de la Constitution et de l'ordonnance fixant les attributions des ministères et que par conséquent, il y avait la nécessité de régulariser cette situation par la mise en place régulière des autorités locales qualifiées, compétentes et engagées pour le développement local, le Ministre d'État, ministre de la Décentralisation et des Réformes institutionnelles va signer l'arrêté ministériel n° 03/CAB/MIN/DEC-RI/EMM/2023 du 27 septembre 2023 portant, lui aussi, nomination des chefs des secteurs de la République démocratique du Congo.

**Tableau n° 3 : Profil et partis politiques des chefs de secteur nommés par l'arrêté ministériel n° 03/CAB/MIN/DEC-RI/EMM/2023 du 27 septembre 2023**

N°	Noms des nominés	Précédentes fonctions	Partis politiques actuels ou tendance politique	Entité d'affectation
01	Batsotsi Edward	Chef de secteur	Rassemblement congolais pour la démocratie. Mouvement de libération. Kisangani.	Ruwenzori
02	Kasereka Kasomo wa Kakolele	Cadre de la territoriale	<i>Idem</i>	Beni-Mbau
03	Malembo Sesene Matthieu	Cadre de la territoriale	Union pour la Nation congolaise	Bapere
04	Seleman Bwami Kitunda	Chef de groupement	Union pour la Nation congolaise	Bakano
05	Kiroba Mulengezi Albert	Chef de secteur	Bloc uni pour la renaissance et l'émergence du Congo	Wanianga
06	Tussi Batwa Alexis	Chef de secteur	Union pour la démocratie et le progrès social	Osso Banyungu
07	Bigembe Turikunkiko	Chef de secteur	Alliance des démocrates pour le renouveau et le progrès	Katoyi

Source : Nos enquêtes d'octobre 2023.

Contrairement aux tableaux 1 et 2 où la plupart des nominés sont du parti présidentiel, l'acte du Ministre d'État, ministre de la Décentralisation

et Réformes institutionnelles a tenu compte de la configuration politique de la Province où les grandes forces issues des élections de 2018 sont représentées et 4 sur 7 chefs de secteurs avaient déjà, par le passé, exercé les mêmes fonctions. Mais, le télégramme du Vice premier ministre, ministre de l'Intérieur, Sécurité et Affaires coutumières estompera l'élan du Ministre d'État qui a mis également en relief le critère de compétence étant donné que tous les nominés, au-delà de la logique partisane, sont de l'Administration étatique.

Au bout du compte, c'est aussi le désir de contrôler les secteurs en prévision des élections de 2023 qui a animé les deux acteurs du Gouvernement.

### **B. Le désir de contrôle des secteurs dans la perspective de la conquête de la clientèle électorale**

Outre les partis politiques, la compétition électorale dans le contexte de la République démocratique du Congo, s'appuie sur l'appareil administratif. Bien qu'en principe apolitiques, les agents de l'administration influencent de plusieurs manières le déroulement des élections en fonction de leurs appartenances politiques et/ou de leur neutralité.

Quand ils sont neutres, les agents de l'administration œuvrent pour la transparence et la crédibilité des processus électoraux dans les circonscriptions sous leur gouverne. En revanche, lorsqu'ils sont membres des partis politiques, ils tentent d'influencer les électeurs et les votes en faveur de leurs partis politiques. En effet, il est fréquent de voir certains agents de l'administration battre campagne en faveur de quelques candidats. Ce faisant, nombreux sont les partis politiques qui positionnent leurs militants à cette fin. La nomination des cadres de l'Union pour la démocratie et le progrès social rentre dans ce registre. Elle répond aux calculs de parrainage d'agents-pions.

Les chefs de secteur sont des autorités de base en contact permanent avec les administrés et qui sont les potentiels électeurs. L'opération d'un dirigeant de son obédience politique et bien enraciné dans le milieu pour diriger l'entité administrative constitue un atout pour la conquête de la clientèle électorale. En effet, élection et administration territoriale ont plusieurs connivences dont l'une des plus significatives, est le fait pour les deux d'avoir la population comme objet et/ou sujet de leurs initiatives<sup>(12)</sup>.

Il est aussi possible que ces agents nommés soient écartelés entre l'intérêt général et les desideratas de leurs partis.

L'élucidation des enjeux ayant alimenté le conflit de compétence entre les deux autorités gouvernementales suscite la curiosité d'esquisser les mécanismes de règlement de ce litige.

<sup>(12)</sup> J. P. LOTY ILANGO-BANGA, « Le processus électoral de décembre 2018 à l'épreuve de la décentralisation territoriale », in *Sociologie, politique et éducation*, n° 42/2021, 2021, p. 109.

## II. LES MÉCANISMES DE RÈGLEMENT DU CONFLIT DE COMPÉTENCE ENTRE LES DEUX AUTORITÉS GOUVERNEMENTALES

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>(13)</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>(14)</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>(15)</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>(16)</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>(17)</sup>. Ce principe est renforcé par l'interventionnisme étatique et des nécessités de la division du travail<sup>(18)</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>(19)</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 (A) ou par les mécanismes politiques (B).

<sup>(13)</sup> Cf. J. MORAND-DEVILLER, *Cours de droit administratif*, Paris, Montchrestien, 1997, pp. 92-93.

<sup>(14)</sup> Art. 78, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution.

<sup>(15)</sup> T. MUHINDO MALONGA, *Droit constitutionnel et institutions politiques. Théories générales et droit constitutionnel congolais*, Butembo, PUG-CRIG, 2010, pp. 279-287.

<sup>(16)</sup> Art. 78, al. 2<sup>e</sup>, de la Constitution.

<sup>(17)</sup> F. DELASCALE, *Étude comparée des régimes politiques*, Paris, Sirey, 2008, p. 302.

<sup>(18)</sup> T. MUHINDO MALONGA et Y. MBUSA NZANZU, *Droit administratif et institutions administratives*, op. cit., p. 70.

<sup>(19)</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.

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

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

### I. 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>(20)</sup>, selon les termes de Montesquieu, pour devenir aujourd'hui un véritable « créateur de droit »<sup>(21)</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>(22)</sup>.

C'est dans cette veine que s'aligne le juge administratif, comme tous les autres juges évidemment, en interprétant la loi<sup>(23)</sup>. En effet, la juridiction administrative qui, depuis l'avènement de la Constitution de la III<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>(24)</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>(25)</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).

<sup>(20)</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>(21)</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>(22)</sup> B. CUBERTAFOND, *La création du droit*, Paris, Ellipses, 1999, p. 110.

<sup>(23)</sup> J. L. BERGEL, *Méthodologie juridique*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2018, p. 231.

<sup>(24)</sup> *Journal officiel de la République démocratique du Congo (JO RDC)*, numéro spécial, 57<sup>e</sup> année, Kinshasa, 18 octobre 2016.

<sup>(25)</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*, à paraître.

Les entités territoriales décentralisées, villes, communes, secteurs et chefferies, ont aussi vu leur autonomie administrative renforcée et garantie par la Constitution<sup>(26)</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>(27)</sup>.

## 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>(28)</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 2 juillet 1998 portant statut des autorités chargées des circonscriptions territoriales « signifie que l'application de la loi organique n° 08/016 du 7 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 résultent de la loi. Elles s'imposent aux autorités administratives de la République. Les compétences attribuées au

<sup>(26)</sup> Art. 3, 68 et 195 de la Constitution du 18 février 2006.

<sup>(27)</sup> N. BOTAKILE BATANGA, *Précis du contentieux administratif congolais*, T. 2, 1<sup>re</sup> éd., Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan s.a., 2017, p. 94.

<sup>(28)</sup> *Ibidem*, p. 97.



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. (...) ».

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>(29)</sup>, les lois organiques et les lois ordinaires, les ordonnances-lois, les règlements ou décrets et enfin les arrêtés la subordonnent. 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>(30)</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>(31)</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.

## B. 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

<sup>(29)</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>(30)</sup> J. L. BERGEL, « Enseigner la méthodologie juridique ? », in *Les cahiers portalis*, 2021/1, n° 108, pp. 107-114 ; Chr. BEHRENDT et Fr. BOUHON, *Introduction à la Théorie générale de l'État*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2014, p. 23.

<sup>(31)</sup> N. BOTAKILE BATANGA, *Précis du contentieux administratif congolais*, op. cit., p. 99.



le pouvoir de coordination de l'action gouvernementale reconnu au premier ministre (1) et le Conseil des ministres (2).

### **I. Le pouvoir de coordination de l'action gouvernementale du premier ministre**

La lecture de la Constitution de la III<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>(32)</sup>

Ainsi, le premier ministre est le chef du Gouvernement<sup>(33)</sup>. Il dirige son action, la coordonne, lui donne l'impulsion nécessaire en procédant, en cas de besoin, aux arbitrages nécessaires<sup>(34)</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 10 de l'ordonnance n° 17/024 du 10 juillet 2017 portant organisation et fonctionnement du gouvernement, modalités de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement ainsi qu'entre les membres du gouvernement, quatre 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>(35)</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>(36)</sup>. En vertu de cette prérogative, le premier ministre peut impulser, c'est-à-dire « diriger dans un sens »<sup>(37)</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>(38)</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

<sup>(32)</sup> J. MEKHANTAR, *Droit politique et constitutionnel*, Paris, Eska, 1997, pp. 104-105.

<sup>(33)</sup> Art. 90, al. 2, de la Constitution de la III<sup>e</sup> République.

<sup>(34)</sup> Art. 10 de l'ordonnance n° 22/003 du 7 janvier 2022 portant attributions des ministères.

<sup>(35)</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>(36)</sup> A. REY, *Grand Robert de la langue française*, 2<sup>e</sup> éd., version électronique.

<sup>(37)</sup> *Ibidem*.

<sup>(38)</sup> F. VUNDWAVE TE PEMAKO, *Traité de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2007, p. 831.

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>(39)</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 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>(40)</sup>. Le pouvoir hiérarchique « est un pouvoir inconditionné affectant l'ensemble de l'activité de subordonnés »<sup>(41)</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.

## 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>(42)</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>(43)</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>(44)</sup>. Dans les faits, le Conseil des ministres s'oppose au Gouvernement par sa composition, par ses compétences

<sup>(39)</sup> Ph. BOUVIER, *Éléments de droit administratif*, Collection « Droit Actuel », 1<sup>re</sup> éd., 2<sup>e</sup> tirage, Bruxelles, de Boeck et Larcier, 2022, p. 47.

<sup>(40)</sup> F. VUNDWAVE TE PEMAKO, *Traité de droit administratif*, op. cit., p. 832.

<sup>(41)</sup> *Ibidem*, p. 832.

<sup>(42)</sup> Lire les articles 81, 86, 91 de la Constitution.

<sup>(43)</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>(44)</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.

et par la nature juridique de ses actes qui sont, le plus souvent, de délibérations sans effets juridiques directs<sup>(45)</sup>.

Dans son déroulement, s'il faut s'en tenir aux différents comptes rendus<sup>(46)</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 solidaires en ceci que toute critique sur la politique menée par l'un des ministres rejaillit sur les autres<sup>(47)</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>(48)</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.

Deux conclusions peuvent donc être tirées de notre analyse.

<sup>(45)</sup> *Ibidem*, pp. 485-492.

<sup>(46)</sup> Lire utilement les comptes rendus du Conseil des ministres sur <https://www.presidence.cd/>.

<sup>(47)</sup> T. MUHINDO MALONGA, *Droit constitutionnel et institutions politiques. Théories générales et droit constitutionnel congolais*, op. cit., p. 374.

<sup>(48)</sup> X, Conseil des ministres sur <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres>.

D'une part, notre analyse 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.

D'autre part, 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 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.