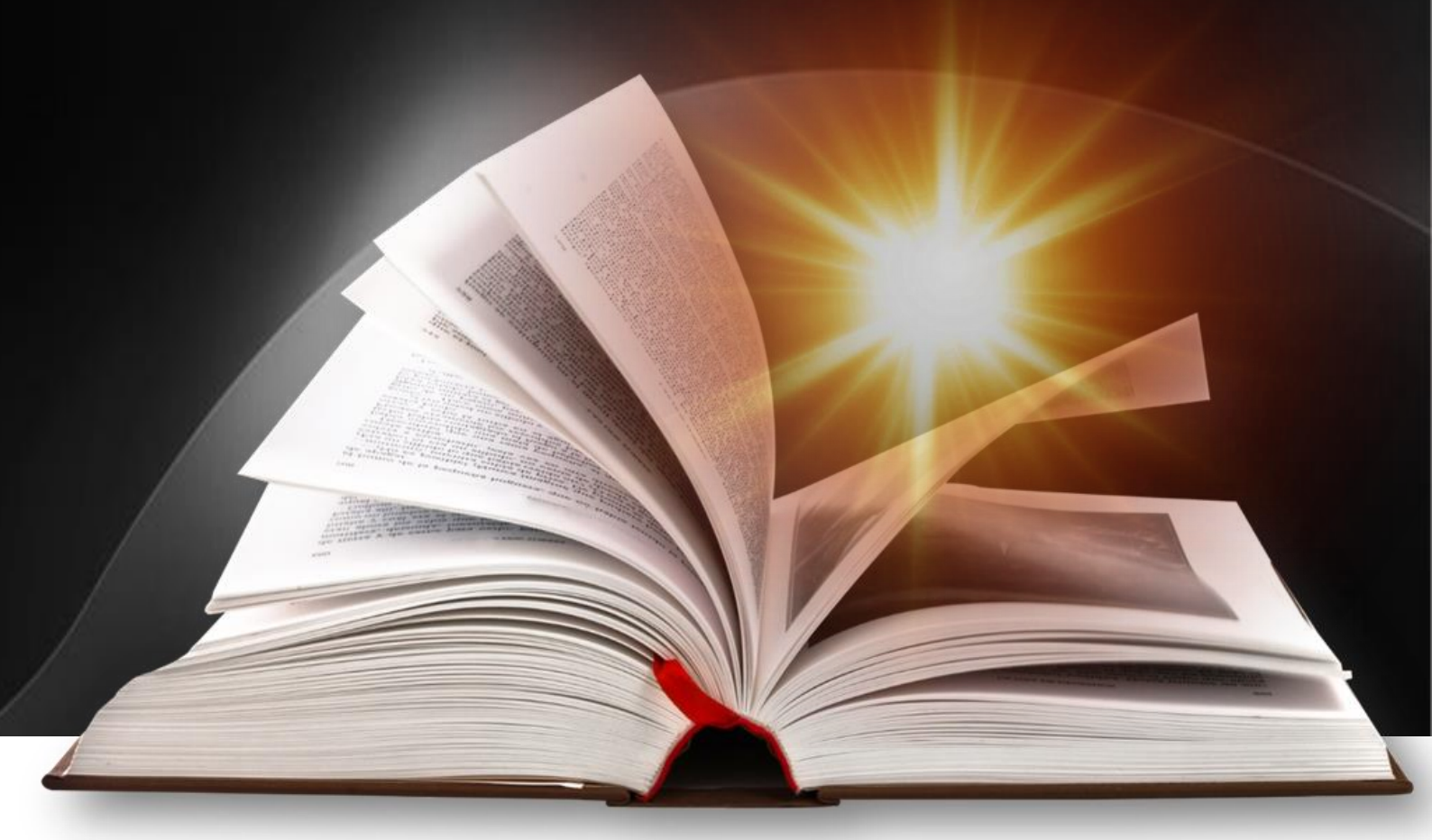
ISSN
: 2790-6248
: 2790-6256

RPJ

Revue Panafricaine de la Jeunesse

- Pan African Youth Journal -



Volume 4, n°1, Janvier- Avril 2025

EDITIONS LUMUMBA
Un nouvel élan de l'édition africaine

Association Panafricaine pour l'Encadrement et la Formation de la Jeunesse

African Scientific Universe

Afrindala Group

© Editions Lumumba

La constitutionnalité des télégrammes du Ministre de l'Intérieur en droit congolais : entre impératif d'efficacité administrative et exigence de légalité

[The Constitutionality of Telegrams from the Minister of the Interior in Congolese Law: Balancing Administrative Efficiency with Legal Requirements " Legality]

AMURI AMUNDALA David
Université de Kindu/RD Congo
Email: amuridavid30@gmail.com

ISSN

: 2790-6248

: 2790-6256

Revue Panafricaine de la Jeunesse

- Pan African Youth Journal -

DOI : https://doi.org/10.58610/RPJ.2790.6248.6256.31

Editions Lumumba I Afriscience I Association Panafricaine pour l'Encadrement et la Formation de la Jeunesse

EDITIONS LUMUMBA

Un nouvel élan de l'édition africaine

Revue Panafricaine de la Jeunesse (RPJ)

ISSN : 2790-6248

e-ISSN : 2790-6256

© Editions Lumumba - APANAEFJ

Bibliothèque Nationale du Congo I Ordonnance loi n° 89-010 du 11 janvier 1989 – Permis d'implantation n° BNC/DPHK/08/2022

Afrindala Group

La Revue Panafricaine de la Jeunesse (RPJ) est une revue scientifique internationale, interdisciplinaire et interactive. Elle se veut un lieu de diffusion de travaux de recherche originaux et substantiels sur diverses questions liées aux enjeux et défis des sociétés africaines, dans toutes les disciplines scientifiques. La RPJ est enregistrée par le Centre International de l'ISSN (International Standard Serial Number) sous les numéros ISSN : 2790-6256 et e-ISSN : 2790-6248.

Les Éditions Lumumba, sous la houlette du label panafricain Afrindala Group, branche scientifique « Afriscience », sont une maison d'édition établie en RD Congo conformément à l'Ordonnance-Loi n° 89-010 du 11 janvier 1989 et opérant sous le permis d'établissement n° BNC/DPHK/08/2022. Enregistrées auprès de l'Agence Internationale de l'ISBN, par l'intermédiaire de l'Agence Francophone pour la Numérotation Internationale du Livre (AFNIL), les Éditions Lumumba sont répertoriées sous l'identifiant éditeur : 978-2-38489.

Le comité scientifique international, composé d'enseignants et de spécialistes d'Afrique et d'ailleurs, assure une diversité d'expertises et de perspectives. En tant que membre de Crossref, une organisation américaine participant à l'indexation globale du contenu scientifique, les Éditions Lumumba bénéficient d'un préfixe DOI (10.58610) pour attribuer un DOI unique à chaque œuvre éditée. Cela permet aux publications d'être accessibles à des milliers de membres de Crossref et à des centaines d'organisations, y compris des institutions scientifiques et universitaires du monde entier, augmentant considérablement la visibilité et l'impact international des travaux publiés.

Les Éditions Lumumba s'appuient sur un vaste réseau de distributeurs et de partenaires internationaux, incluant des universités, des ONG et de grandes plateformes telles que CAIRN.INFO (la plus grande bibliothèque numérique francophone), DILICOM, Afriscience, etc.

© Editions Lumumba

Revue Panafricaine de la Jeunesse

— RPJ —

– Pan African Youth Journal –

Revue scientifique internationale, interdisciplinaire et interactive

Périodicité : avril, août et décembre

Prix du numéro : 45 USD

Abonnement annuel : 100 USD

Version numérique disponible sur : www.afriscience.org

Suivez-nous sur nos réseaux sociaux :

@editionslumumba | @afriscience

Tél. (+243) 90 43 370 19
Email : contact@editionslumumba.com
Site web : www.editionslumumba.com
Siège : 10, avenue de la Moto croisement boulevard M'siri, ville de Lubumbashi, RD Congo

Editorial

Chères lectrices, chers lecteurs,

C'est avec une ferveur renouvelée et un sens aigu de notre responsabilité intellectuelle que nous vous convions à franchir les portes de cet espace unique, dédié à la célébration de l'intelligence et de la créativité africaines dans toute leur splendeur. La **Revue Panafricaine de la Jeunesse (RPJ)** se positionne ici comme un carrefour où se croisent réflexion académique et innovation pragmatique, dans une quête inlassable de réponses aux défis multiformes de notre époque.

Dans un monde en constante mutation, cette revue se veut une boussole, orientant les esprits curieux vers des territoires inexplorés de la pensée critique. Chaque article, chaque réflexion, chaque témoignage publié dans ces pages transcende les barrières géographiques et culturelles, tissant une toile intellectuelle où l'Afrique dialogue avec le reste du monde. Loin des visions simplistes et uniformisantes, cette revue offre une lecture plurielle et nuancée, où la diversité des perspectives est érigée en moteur de compréhension et de transformation.

Ce numéro particulier s'inscrit dans une dynamique audacieuse : celle de faire rayonner non seulement l'ingéniosité scientifique, mais également la richesse des expériences humaines qui en sont le socle. À travers des contributions d'une rigueur exemplaire, nos auteurs dévoilent des idées qui jaillissent des contextes de résilience et d'espoir, et qui trouvent leur force dans l'intersection de disciplines, de cultures et de visions. Ces pages témoignent d'une Afrique en mouvement, une Afrique créative et porteuse de solutions pour un avenir plus inclusif et durable.

Loin d'être un simple réceptacle de savoirs, cette revue est un espace vivant, animé par une communauté d'auteurs, de chercheurs et de penseurs qui s'engagent à poser des jalons pour le développement scientifique et social. Ensemble, ils bâtissent des ponts entre l'universel et le particulier, entre le local et le global, démontrant que l'innovation africaine est non seulement pertinente, mais essentielle à l'évolution des sociétés contemporaines.

Notre comité éditorial, appuyé par une équipe scientifique d'excellence, veille à garantir une qualité irréprochable à chaque publication. Ce travail collaboratif, empreint de rigueur et d'éthique, reflète notre ambition de faire de la RPJ un vecteur de transformation sociale et une tribune où les voix africaines s'expriment avec force et conviction. Chaque numéro est une invitation à repenser les paradigmes dominants, à déconstruire les stéréotypes, et à envisager de nouvelles façons de concevoir le rôle de l'Afrique dans le monde.

Alors que vous parcourez ces pages, nous espérons que vous serez saisi(e)s par l'ampleur des idées, la profondeur des analyses et la portée des visions qui y sont présentées. Plus qu'une lecture, cette revue est une expérience, une immersion dans un univers où la science et la pensée critique façonnent les contours d'un avenir prometteur.

Plongez dans cette aventure intellectuelle, où l'Afrique se réinvente et inspire le monde. Ensemble, poursuivons le rêve d'un continent qui, par sa richesse intellectuelle et sa créativité, se hisse au rang des acteurs incontournables de la réflexion mondiale.

Bonne lecture et bienvenue dans cet univers d'idées, d'innovations et de découvertes !

L'équipe éditoriale

Equipe de la revue

Comité de rédaction :

- Directeur de Publication : M. le Pr. Basile Mulwani Makelele, RD. Congo
- Rédacteur en chef : M. le Pr. Philippe Kasongo Maloba Tshikala, Belgique
- Rédacteur en chef Adjoint : M. Valery Ngoy Ndala, RD. Congo
- Secrétaire éditorial : William Agbaka, Bénin
- Coordinateur du processus d'adhésion : M. Josué Lwamba, RD Congo
- Gestionnaire administratif : Banon Zinsou Côme, Bénin
- Gestionnaire financière : Clarisse Mwelwa Bilepo, RD Congo
- Coordinateur des partenariats : Fidèle Bukasa Kabwe, RD Congo
- Traducteur en chef : Dr. Fo-Koku D. Woameno, Togo
- Responsable de la publication en ligne : M. Mayou Nkensa, Cameroun

Comité scientifique :

- Dr. Abdoulaye OUEDRAOGO, PhD en Gestion de Projets, Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan (MEFP) au Burkina Faso, Burkina Faso
- Dr. Abi-Kaberou Gildas, PhD en Sciences de l'Education, Ecole Normale Supérieure (ENS/Porto-Novo) et à l'Institut de Psychologie de Travail et des Organisations (PTO), Bénin
- Dr. Adaba Koffi Amessou, PhD en Sociologie (Sociologie Politique), Université de Lomé, Togo
- Dr. Adrien Mazanga Nakunyi, PhD en Sciences de l'Education, Université Simon Kimbangu de Lubumbashi, RD Congo
- Dr. Akimou TCHAGNAOU, PhD en Sciences de l'Education et de la Formation, Université André Salifou de Zinder, Niger
- Dr. AMBOMBI EYOLO Azede Espoir, PhD en criminologie, PhD en pédagogie, en psychologie des organisations, Directeur de la chaire MBA, Afrikan campus, Formateur à l'école de police du Congo, Congo Brazza
- Dr. Amoussou Franck, PhD en Linguistique Anglaise Appliquée, Université d'Abomey-Calavi, Bénin
- Dr. Andi Cudai Nur, PhD en Education, Makassar State University, Indonésie
- Dr. Ballo Drisa, PhD en Roman africain, Université des Lettres et des Sciences Humaines de Bamako, Mali
- Dr. Basile Mulwani Makelele, PhD en Psychologie, Université de Lubumbashi, RD Congo
- Dr. Bernard Aristide BITOUGA, PhD en Anthropologie (Anthropologie sociale et culturelle), Université de Douala, Cameroun

- Dr. Bruno Duovany BEKOLO ENGOUDOU, PhD en ethnologie-anthropologie, Université de Douala, Cameroun
- Dr. Carine Nadège BOUMA, PhD en Droit privé, Université de Bamenda, Cameroun
- Dr. Dédé Terence, PhD en Lettres, Université Félix Houphouët-Boigny, Côte d'Ivoire
- Dr. Doba SORO, PhD en Anthropologie Sociologie, Université Polytechnique de Man, Côte d'Ivoire
- Dr. Dre NGONO OSSANGO PANGRACE, PhD en Psychologie, Spécialité : Psychologie du développement humain, Université de Yaoundé, Cameroun
- Dr. ESSOME LELE GIslain Arnaud, PhD en Langue et Linguistique espagnoles, option Sémiotique iconotextuelle, Asociación de Cervantistas ECLLA – Études du Contemporain en Littératures, Langues et Arts, UJM Saint-Étienne UFD LLSL – Littératures, Langues et Sciences du Langage, Univ. Maroua, Cameroun
- Dr. Fidélie NTSHIKALA MBUYA, PhD en Psychologie, Université de Kolwezi, RD Congo
- Dr. Fo-Koku D. Woameno, PhD en Littérature et civilisation américaine, Université de Lomé, Togo
- Dr. Gano Nouhou, PhD en Analyse du discours, Université cheikh Anta Diop de Dakar, Sénégal
- Dr. Gninneyo Sylvestre-Pierre NIYA, PhD en Sciences de l'éducation, Spécialité : Politiques éducatives (Éducation inclusive), Ecole Normale Supérieure/Koudougou, Burkina Faso
- Dr. Ilunga Bumute Christian, PhD en Psychologie, Université de Likasi, RD Congo
- Dr. Jean Pierre Kayembe Kayembe, PhD en Chimie, Rhodes University, South Africa
- Dr. Jeef TSHITAMBA KABALA, PhD en Sciences Politiques et Administratives, Université de Lubumbashi, RD Congo
- Dr. José NGOY WA NGOY TWITE, PhD en Psychologie du travail, spécialité : psychopathologie du travail, Université de Kolwezi, RD Congo
- Dr. Kabiena Kuluila Pierre Valery Dieudonné, PhD en Droit, Université Officielle de Mbuji-Mayi, RD Congo
- Dr. Kabuya-Kabeya Sthilobo Hilaire, PhD en Droit, Université Officielle de Mbuji-Mayi, RD Congo
- Dr. Kaniki Wa Cilombo Joseph-Robert, PhD en Droit, Université Officielle de Mbuji-Mayi, RD Congo
- Dr. KONGUE Toyindou, PhD en Géographie, Option Géographie humaine, rurale et économique, Université de Lomé, Togo
- Dr. KONÉ PATRICE M'BÉTIEN, PhD en Criminologie, Université Félix Houphouet Boigny, Côte- d'Ivoire

- Dr. KOUADIO BAYA BOUAKI, PhD en Sociologie, Université Félix Houphouët-Boigny, Côte d'Ivoire
- Dr. KOUADIO Yao Adoman Francis, PhD en Sociologie politique, West Africa Social Science Laboratory, Côte- d'Ivoire
- Dr. Lago Blé Angelin, PhD en Histoire, Université Jean-Lorougnon Guede, Côte d'Ivoire
- Dr. Lokossou Bonaventure, PhD en audiovisuel et de l'information, de la communication, Université d'Abomey-Calavi, Bénin
- Dr. Matthias Cinyabuguma, PhD en Economie, Banque mondiale, RD Congo
- Dr. MBANGI MBONZALE, PhD en sciences sociales, Université de Lubumbashi, RD Congo
- Dr. MBULA MUSASA M. Serge Caleb, PhD en Sciences (Géologie du Pétrole), Université Pédagogique Nationale (UPN)/Kinshasa, RD Congo
- Dr. Metsena Ndjavoua, PhD en Histoire des Relations Internationales, Université de Maroua (Cameroun)/ Institut Universitaire de Développement International (IUDI), Cameroun
- Dr. Mohamed Atteyoub H. dit Modibo SIDIBÉ, PhD en Sciences Économiques et de gestion, Université des sciences sociales et de gestion de Bamako, Mali
- Dr. Moussa Coulibaly, PhD en Sciences du langage et de la Communication, Université Assane Seck de Ziguinchor du Sénégal, Sénégal
- Dr. Moussa Dourfaye Abdoul-kadze, PhD en santé, Santé publique, épidémiologie, biostatistique, recherche en santé, Hôpital de référence de Maradi, Niger
- Dr. Nebie Boukary, PhD en Sciences du Langage, Université de Fada N'Gourma, Burkina Faso
- Dr. Ngala Ntumba Peter, PhD en Droit, Université Officielle de Mbuji-Mayi, RD Congo
- Dr. NGOIE KAZIMINGI Patrick, PhD en Sciences de l'Education, Université de Lubumbashi, RD Congo
- Dr. Ngoy Ndombe Alain, PhD en Droit, Université de Lubumbashi, RD Congo
- Dr. Nkongolo Mulami Kapweka Alphonse, PhD en Droit, Université Officielle de Mbuji-Mayi, RD Congo
- Dr. Norbert Aimé MELINGUI AYISSI, PhD en Histoire, Université de Douala, Cameroun
- Dr. Ntita Ntita Jean Christ, PhD en Droit, Université Officielle de Mbuji-Mayi, RD Congo
- Dr. Nyebe Atangana Sandrine, PhD en Sciences de l'Education, Membre du Laboratoire BONHEURS, CY Cergy Paris Université, Cameroun
- Dr. Outéndé TOUNDOU, PhD en Physiologie végétale, Agrophysiologie, fertilisation des sols, Université de Lomé, Togo

- Dr. Philippe KASONGO MALOBA TSHIKALA, PhD en Psychologie, Université de Lubumbashi, Belgique
- Dr. Raymond-Bernard AHOUANDJINOU, PhD en socio-anthropologie, andragogue et juriste, Association Internationale des Sociologues de Langue Française et du Centre d'Etudes et de Recherche en Education et Interventions Sociales pour le Développement (CEREID), Bénin
- Dr. Richard Muimbi Kitumba, PhD en Droit, Université de Kabinda, RD Congo
- Dr. SAIDI Hicham, PhD en sciences économiques et gestion, Université Moulay Ismaïl, FSJES – Meknès, Maroc
- Dr. SIDIBÉ OUSMANE, PhD en Linguistique du Discours, Université de San Pedro, Côte d'Ivoire
- Dr. Tamia Jules-Amstrong, PhD en Psychologie, Spécialité : Psychologie du Travail et des Organisations, Université Félix Houphouët-Boigny, Côte d'Ivoire
- Dr. Xie Huifang, PhD en Sciences de l'Education, Université pédagogique d'Etat du Liaoning, Chine
- Prof. Dr. DIEU LOBA ARNAUD, Professeur titulaire CAMES, Université Félix Houphouet Boigny, Côte d'Ivoire.

Revue Panafricaine de la Jeunesse
Revue scientifique internationale
ISSN : 2790-6248 I e-ISSN : 2790-6256
Editions Lumumba
Un nouvel élan de l'édition africaine
Email : contact@editionslumumba.com
Afriscience
African Scientific Universe

La constitutionnalité des télégrammes du Ministre de l'Intérieur en droit congolais : entre impératif d'efficacité administrative et exigence de légalité

[The Constitutionality of Telegrams from the Minister of the Interior in Congolese Law: Balancing Administrative Efficiency with Legal Requirements " Legality]

AMURI AMUNDALA David[1]
Université de Kindu/RD Congo
Email: amuridavid30@gmail.com

Résumé

L'étude examine la constitutionnalité des télégrammes émis par le Ministre de l'Intérieur en République Démocratique du Congo, utilisés quotidiennement pour adresser des injonctions aux autorités provinciales. Ces communications, bien que parfois justifiées par des impératifs d'urgence, se substituent de manière préoccupante aux actes administratifs réglementaires ou unilatéraux. Or, en l'absence de base constitutionnelle ou légale claire, leur usage soulève de sérieuses questions de légalité. Lorsqu'ils contiennent des directives à caractère normatif ou individuel, ces télégrammes deviennent des actes administratifs susceptibles de recours administratif préalable ou contentieux. Ils contreviennent ainsi aux principes de l'État de droit et du régionalisme constitutionnel garantis par la Constitution, notamment en ses articles 1, 3, 5, 195 à 198 et 204. La jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle a réaffirmé l'absence de pouvoir d'injonction du Ministre à l'égard des autorités provinciales. L'auteur préconise une réforme législative claire limitant l'usage de ces instruments à des cas véritablement exceptionnels, et appelle à l'organisation d'élections locales comme garantie démocratique du régionalisme constitutionnel congolais. L'étude conclut à l'illégalité manifeste de cette tutelle déguisée, exercée en dehors du cadre normatif constitutionnel.

Mots-clés : Télégramme ministériel, acte administratif unilatéral et réglementaire, régionalisme constitutionnel, tutelle déguisée, légalité administrative.

Abstract

The study examines the constitutionality of telegrams issued by the Minister of the Interior in the Democratic Republic of Congo, which are used daily to issue directives to provincial authorities. These communications, although sometimes justified by urgent imperatives, troublingly replace regulatory or unilateral administrative acts. In the absence of a clear constitutional or legal basis, their use raises serious questions of legality. When they contain normative or individual directives, such telegrams constitute administrative acts subject to prior administrative appeal or legal challenge. As such, they violate the principles of the rule of law and constitutional regionalism as guaranteed by the Constitution, particularly in Articles 1, 3, 5, 195 to 198, and 204. The jurisprudence of the Council of State and the Constitutional Court has reaffirmed the Minister's lack of authority to issue injunctions to provincial authorities. The author advocates for a clear legislative reform that limits the use of these instruments to truly

[1]Chef de travaux à l'Université de Kindu, Avocat au Barreau de KINSHASA/MATETE et Doctorant en Droit Public à l'Université de Kinshasa.

exceptional circumstances and calls for the organization of local elections as a democratic guarantee of Congolese constitutional regionalism. The study concludes that this disguised form of supervision, exercised outside the constitutional normative framework, is manifestly illegal.

Keywords : Ministerial telegram, unilateral and regulatory administrative act, constitutional regionalism, disguised supervision, administrative legality.

0. Introduction

En droit administratif congolais, le principe de légalité impose que tout acte émanant d'une autorité publique repose sur une base juridique explicite et respecte la hiérarchie des normes définie par la Constitution (Kayumba Kapalay, F., 2019). L'article 1er, alinéa 1, de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, proclame que la République Démocratique du Congo est un État de droit, ce qui implique la soumission de l'administration à la Constitution en premier lieu, à la loi ensuite, et aux autres actes réglementaires supérieurs. En vertu de ce principe, les actes administratifs doivent être pris conformément aux compétences attribuées par les textes normatifs en vigueur, sous peine de nullité pour excès de pouvoir (Lutundula Apala, C., 2015).

En vertu des articles 92 et 93 de la Constitution, le ministre de l'Intérieur ne peut légalement exercer ses fonctions exécutives que par voie d'arrêté ministériel, conformément au principe de légalité administrative. Dès lors, tout acte pris en dehors de ce cadre, notamment les télégrammes à portée normative, injonctive ou individuelle, est susceptible d'illégalité, la jurisprudence du Conseil d'État exigeant que tout acte produisant des effets juridiques respecte les conditions de compétence, de forme et de motivation prévues par la loi.

Le recours à ces télégrammes soulève ainsi des interrogations quant à leur conformité aux exigences constitutionnelles et légales. D'une part, les articles 48, 83 et 95 de la loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre administratif imposent que tout acte administratif susceptible de faire grief soit conforme à la Constitution et aux lois, faute de quoi il devient susceptible de recours administratif préalable et juridictionnel (Mundele Ngombu, P., 2020). D'autre part, l'article 51 de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle dispose : « Tout acte déclaré non conforme à la Constitution est nul et de nul effet. » Le fait que ces télégrammes soient souvent dépourvus de motivation ou de visas légaux identifiables pose un problème évident de légalité formelle et substantielle.

Les articles 1, 3, 5, 195 à 198 et 204 de la Constitution garantissent l'État de droit et l'autonomie des provinces, érigées en composantes de l'État, dotées de la personnalité juridique propre. Administrées par des autorités provinciales élues, elles exercent librement leurs compétences sans ingérence du pouvoir central. Toute immixtion, notamment par des télégrammes ministériels, en dehors des mécanismes constitutionnels, viole les principes de l'État de droit et du régionalisme constitutionnel. Ces principes assurent l'équilibre entre l'État central, les provinces et les entités décentralisées.

En République Démocratique du Congo, la communication administrative entre les ministres, les institutions et les services publics s'effectue selon des formes prévues par les textes réglementaires ainsi que par les usages et pratiques administratifs (Mengeli Longomo, M., 2016). Ces communications obéissent à des règles de forme, de hiérarchie et de traçabilité (Dikanga Kazadi, J.-M., 2013).

La lettre officielle, principal vecteur de communication au sein de l'administration publique, obéit aux usages administratifs et aux articles 3, point 15, 64 à 69, et 99 à 101 de la loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 sur le statut des agents publics, en matière de correspondance et de responsabilité hiérarchique. Quant à la note circulaire, document à portée générale, elle puise sa légitimité dans l'autorité hiérarchique des ministres, conformément à l'article 91 de la Constitution, à l'article 21 du décret n° 17/2002 du 3 octobre 2002, et à l'article 1er de l'ordonnance n° 22/003 du 7 janvier 2022 sur les attributions ministérielles.

La note de service constitue un instrument de gestion interne, émanant généralement de la hiérarchie administrative (direction, secrétariat général, etc.), et trouve sa légitimité dans le principe de subordination de l'agent public à son supérieur hiérarchique. L'arrêté ministériel et la décision, quant à eux, relèvent de la catégorie des actes administratifs unilatéraux pris dans le cadre des compétences légales attribuées au ministre : le premier présente une portée normative ou réglementaire, tandis que le second vise des situations ou des personnes déterminées. Le télégramme officiel, dont il est ici question, s'est historiquement imposé comme un mode de communication rapide destiné à faire face aux situations d'urgence, bien que son usage ait considérablement régressé. Il convient de distinguer le télégramme ordinaire, transmis par voie postale et accessible aux personnes physiques ou morales dans leurs échanges administratifs ou privés, du télégramme officiel, lequel constitue un vecteur de transmission réservé à des communications institutionnelles ou stratégiques, recourant à des canaux spécifiques, notamment radiodiffusés, en dehors des circuits postaux traditionnels.

L'usage du télégramme officiel est strictement réservé aux autorités habilitées, à savoir les autorités politiques, administratives, militaires, policières, ainsi que les services de renseignement (Chablat-Beylot, A., Chenede, L., Nathan, I., & Watel, F., 2019).

Depuis les années 2007 jusqu'à ce jour, en 2024, il a été constaté une immixtion progressive et récurrente dans la gestion des institutions provinciales par le ministre de l'Intérieur, au travers de ses injonctions adressées aux gouverneurs des provinces, voire même aux assemblées provinciales. Cette immixtion se traduit par la signature de plusieurs télégrammes dont le fondement juridique demeure discutable ou problématique. Elle se manifeste par des injonctions données aux gouverneurs des provinces leur interdisant, pour certains, de répondre aux invitations de l'organe délibérant pour présenter le programme du gouvernement, pour d'autres, de répondre aux invitations des assemblées provinciales pour présenter les moyens de défense contre les motions initiées à leur encontre, et, pour d'autres encore, dans la

désignation de leurs intérimaires en attendant l'organisation de nouvelles élections ou pendant qu'ils sont en mission ou en congé (Amuri Amundala D., 2025).

Face à une pratique administrative aussi persistante que controversée, il devient impératif d'interroger la nature juridique des télégrammes émanant du ministre de l'Intérieur, ainsi que leur conformité aux principes constitutionnels et légaux en vigueur. La présente étude vise à analyser les fondements juridiques de ces actes, à en examiner le régime de légalité, et à explorer les réponses qu'ils suscitent tant en jurisprudence qu'en doctrine. À cette fin, elle s'appuiera sur une lecture critique de la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle, de la Constitution de la République, ainsi que de la législation organique encadrant le régionalisme constitutionnel en République Démocratique du Congo.

Dans cette optique, notre analyse s'articulera autour des axes suivants :

- Dans un premier temps, nous examinerons le cadre légal des télégrammes du ministre de l'Intérieur (Point I).
- Ensuite, nous étudierons le télégramme, un acte administratif à la fois réglementaire et unilatéral (Point II).
- Nous nous pencherons par la suite sur la dérive institutionnelle : les télégrammes du ministre de l'Intérieur comme instrument d'une tutelle illégale sur les provinces (Point III).
- Enfin, nous conclurons la réflexion (Point IV).

1. Cadre légal des télégrammes du Ministre de l'intérieur

1.1. Télégrammes et Constitution : une atteinte à la suprématie normative

En droit congolais (RDC), le devoir du gouvernement de respecter la Constitution est un principe fondamental qui découle directement du principe de la hiérarchie des normes et de la primauté de la Constitution (Mbata, A. B. M., 2010).

Il revient, par un devoir constitutionnel, au Président de la République de respecter et de faire respecter les dispositions de la Constitution[1]. Le gouvernement, en tant qu'organe exécutif, est soumis à cette obligation par plusieurs mécanismes, notamment ceux relatifs au serment constitutionnel de ne rien faire de contraire à la Constitution (Ndaywel é Nziem, I., 1998), créant ainsi une obligation juridique et morale forte (Lusamba Kabulu, P.-E., 2015). Le contrôle de constitutionnalité consiste à soumettre à la Cour constitutionnelle tous les actes du gouvernement décrets, décisions, règlements, etc. qui seraient contraires à la Constitution. Tout acte déclaré non conforme à la Constitution est nul et de nul effet (Mutombo Kazadi, G., 2016), conformément aux prescrits de la loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

[1] Lire : Deuxième alinéa de l'article 69 de la Constitution de la République Démocratique du Congo telle que modifiée et complétée à ce jour.

Le gouvernement peut également engager sa responsabilité politique devant l'Assemblée nationale en cas de violation grave de la Constitution. Il peut être sanctionné politiquement par des mécanismes tels que la motion de censure, la question de confiance, etc. (Mbata, A. B. M., 2012).

Conformément aux dispositions de l'article 93 de la Constitution et de l'article 17 de l'Ordonnance n° 20/016 du 27 mars 2020 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, il n'est reconnu au ministre que la possibilité de statuer par arrêté[1].

L'usage récurrent, par le ministre de l'Intérieur, des télégrammes comme moyen de communication administrative, non prévu par la Constitution ni par une quelconque disposition législative ou réglementaire, pour prendre des décisions de portée institutionnelle affectant le fonctionnement des institutions provinciales, constitue une entorse grave au principe de légalité (Luzanga Nsungu, F., 2015).

En effet, en vertu de l'article 1er de la Constitution, l'État congolais est consacré comme un État de droit, fondé sur le respect de la hiérarchie des normes et du principe de légalité administrative (Mpundu Nsambu, M., 2016). Ce principe impose à toute autorité publique, y compris ministérielle, de fonder ses actes sur une base légale expresse (Muepu Muzungu, J.-P., 2019). Or, les télégrammes, en l'absence d'une consécration normative claire, ne peuvent servir de fondement juridique valable pour édicter des décisions contraignantes à l'égard des autorités provinciales.

Il en résulte que l'intervention du ministre de l'Intérieur, par voie de télégrammes, dans la gestion des affaires provinciales notamment en matière de suspension ou de destitution des gouverneurs, d'annulation des arrêtés provinciaux ou d'instruction aux assemblées provinciales viole les règles relatives à la répartition des compétences entre le pouvoir central et les provinces, telles qu'édictées par les articles 3, 201 et suivants de la Constitution (Kapika, J., 2015).

Il est de principe, en droit constitutionnel congolais, que les provinces jouissent de la libre administration, leur conférant une autonomie politique, administrative et financière. Toute ingérence de l'autorité centrale dans la gestion des affaires provinciales ne peut se concevoir que dans les strictes limites fixées par la Constitution et la loi (Kayembe, A., 2018). Dès lors, toute intervention unilatérale ou arbitraire du pouvoir central constitue une violation manifeste de ce principe. Une telle pratique méconnaît non seulement l'équilibre institutionnel voulu par le constituant, mais aussi

[1] Lire : Article 93 de la Constitution de la République Démocratique du Congo telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 : « *Le ministre est responsable de son département. Il applique le programme gouvernemental dans son ministère, sous la direction et la coordination du Premier ministre. Il statue par voie d'arrêté* ». Lire aussi : Article 17 de de l'Ordonnance n°20/016 du 27 mars 2020 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 : « *Conformément à 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. Il statue par voie d'arrêté. Les dispositions des alinéas précédents du présent article sont également applicables au Ministre délégué* ».

le principe de subsidiarité. Elle est, de ce fait, susceptible d'être frappée d'illégalité. Il en découle l'exigence d'un strict respect des compétences respectives entre les entités décentralisées et le pouvoir central.

Soulignons en passant que l'ordre juridique congolais offre divers mécanismes permettant de contester l'ingérence illégale de l'autorité centrale dans les affaires provinciales. En premier lieu, une action en annulation devant le Conseil d'État peut être engagée contre tout acte administratif individuel ou réglementaire émanant du ministre de l'Intérieur dès lors qu'il outrepasse ses compétences. Cette voie de recours permet de faire constater l'excès de pouvoir et d'obtenir l'annulation de l'acte litigieux.

Par ailleurs, les autorités provinciales disposent de la faculté de saisir la Cour constitutionnelle, notamment par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité, chaque fois que l'ingérence de l'exécutif central dans les affaires relevant de la compétence exclusive des provinces se matérialise par un acte entaché d'inconstitutionnalité. Une telle saisine vise à faire censurer tout empiètement sur l'autonomie provinciale garantie par la Constitution. En outre, un contrôle parlementaire peut également être exercé par l'Assemblée nationale, laquelle est habilitée à interpeller ou à auditionner les membres du gouvernement central, afin de s'assurer de la conformité de leurs actes aux principes de l'État de droit et au respect du régime de la décentralisation tel qu'organisé par la loi fondamentale.

Il est particulièrement préoccupant de constater qu'aucune autorité provinciale — qu'il s'agisse des gouverneurs ou des présidents des assemblées provinciales — n'a, depuis l'entrée en vigueur de l'actuelle Constitution, saisi la Cour constitutionnelle aux fins de trancher un conflit de compétences avec le pouvoir central, tel que prévu à l'article 162, alinéa 2, de la Loi fondamentale. Cette inertie des institutions provinciales face aux empiètements du pouvoir central sur leurs compétences exclusives constitue une faille grave dans l'architecture du régionalisme constitutionnel congolais. Elle ouvre la voie à une pratique inconstitutionnelle par laquelle le pouvoir central impose unilatéralement sa volonté aux provinces, en violation du principe de l'autonomie provinciale.

Dès lors, il apparaît impérieux d'organiser, à l'intention des autorités provinciales, un programme structuré de formation sur les mécanismes de gouvernance provinciale, en insistant particulièrement sur les enjeux liés au respect du régionalisme constitutionnel et aux recours juridictionnels disponibles pour en assurer la garantie.

1.2. Régime légal de l'usage des télégrammes en RDC

En République Démocratique du Congo, l'usage des télégrammes, en tant que mode de communication électronique, est encadré par la loi n° 20/017 du 25 novembre 2020 relative aux télécommunications et aux technologies de l'information et de la communication. Cette loi consacre le principe du secret des correspondances, interdit leur interception sans autorisation préalable du parquet et subordonne toute collecte de données personnelles, notamment sensibles, au consentement éclairé des utilisateurs, sous peine de sanctions pénales et administratives.

En droit congolais, le télégramme conserve une pertinence juridique indéniable. Il peut servir de moyen de réquisition en cas d'urgence, notamment par la Police nationale, conformément à l'article 58 du décret-loi n° 002-2002. Il est également admis à titre provisoire pour l'inscription d'actes maritimes, selon l'article 74 du Code de la navigation maritime. Toutefois, sa valeur juridique reste conditionnée à une régularisation dans les formes prévues par la loi. Par ailleurs, la loi n° 09/2009 sur les communications électroniques exige l'homologation préalable de tout équipement utilisé, sous le contrôle de l'ARPTC. Cette exigence vise à garantir la conformité technique et sécuritaire. Ainsi, le télégramme n'échappe pas à un encadrement rigoureux.

Conformément à l'article 13 de la loi n° 78-002 du 6 janvier 1978, telle que modifiée, un administrateur empêché peut, par simple lettre ou télégramme, mandater un collègue pour le représenter au Conseil, dans la limite d'un seul mandataire par séance, la procuration étant annexée au procès-verbal. Si le télégramme est reconnu comme moyen valable de représentation, son usage reste néanmoins circonscrit à des situations d'urgence ou de nécessité impérieuse. En l'absence de normes spécifiques encadrant les télégrammes officiels, leur légitimité découle des usages administratifs internes. Dès lors, ces télégrammes ne sauraient constituer un mode usuel de communication, notamment entre le Ministre de l'Intérieur et les autorités provinciales. Leur usage doit demeurer exceptionnel, strictement encadré et motivé par l'urgence réelle de la situation.

Les télégrammes du Ministre de l'Intérieur, lorsqu'ils traduisent une volonté normative ou produisent des effets juridiques, constituent des actes administratifs susceptibles de recours. Leur légalité s'apprécie au regard de leur contenu, indépendamment de leur forme. Ils peuvent relever du contrôle du juge administratif, voire du juge constitutionnel en cas d'atteinte à la Constitution ou de conflit de compétences. Leur régularité suppose la conformité à l'ordre juridique en vigueur. C'est la portée juridique de l'acte qui en détermine la nature.

2. Le télégramme, un acte administratif à la fois réglementaire et unilatéral

Selon la doctrine, l'acte administratif unilatéral se définit comme la manifestation de volonté émise par une autorité publique dans l'exercice de ses fonctions ou, à titre exceptionnel, par une personne privée chargée de l'exécution d'un service public, lorsqu'elle agit au moyen de prérogatives de puissance publique. Par essence, l'acte administratif unilatéral se distingue par l'unilatéralité de la volonté de son auteur, lequel impose des effets juridiques obligatoires à ses destinataires, sans nécessité de leur consentement (Kazadi Mpiana J., 2018).

L'acte administratif unilatéral est une manifestation unilatérale de volonté émanant d'une autorité administrative, qui modifie l'ordonnancement juridique et produit des effets juridiques sur des tiers, c'est-à-dire sur des sujets de droit autres que l'auteur de l'acte (Ngoyi Kasanji A., 2012). Cette manifestation de volonté peut revêtir des formes diverses (décision implicite ou explicite, décret, arrêté, délibération, simple

lettre, décision verbale, acte dématérialisé, par exemple sous format électronique) et avoir une portée variable (acte réglementaire, individuel ou non réglementaire) (Agathe Van Lang et alii., 2021).

Une autre classification des actes administratifs unilatéraux distingue, d'une part, les actes administratifs unilatéraux décisoires et, d'autre part, les actes administratifs unilatéraux non décisoires (Mutombo Nkulu-N'sengha A., 2015). Les actes administratifs unilatéraux décisoires comprennent les actes réglementaires, les actes individuels et les autres actes décisoires non réglementaires (Kaluba Dibwe D., 2010). Ils peuvent également être désignés sous le terme de « décisions », ou selon le cas, sous les expressions de décisions réglementaires, décisions individuelles ou décisions ni réglementaires ni individuelles (Rouault M.-C., 2018).

En principe, les actes administratifs sont adoptés par des personnes morales de droit public agissant en qualité d'autorités administratives. Toutefois, ces dernières peuvent également intervenir dans le champ du droit privé, en particulier lorsqu'elles concluent des contrats de droit privé ou accomplissent des actes matériels ou juridiques étrangers à la fonction administrative (Rouault M.-C., 2018). Réciproquement, certaines personnes privées peuvent être habilitées par la loi ou investies de missions de service public leur conférant la possibilité de prendre des actes administratifs unilatéraux, notamment lorsqu'elles mettent en œuvre des prérogatives de puissance publique.

L'acte administratif unilatéral se caractérise par sa capacité à modifier l'ordonnancement juridique sans le concours de la volonté du ou des destinataires. Il peut ainsi édicter des normes nouvelles, modifier ou abroger des règles existantes, créer des droits ou imposer des obligations. Cette manifestation unilatérale de volonté traduit l'exercice d'une prérogative de puissance publique, inhérente à l'autorité administrative (Lachaume J.-F., Pauliat H., & Deffigier Cl., 2018). Il s'agit d'une décision exécutoire, susceptible d'exécution forcée, qui peut être de nature réglementaire lorsqu'elle pose une règle générale et impersonnelle, ou individuelle lorsqu'elle régit une situation juridique particulière.

Le télégramme du Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Décentralisation et des Affaires coutumières est devenu un mode quotidien de communication administrative, permettant de transmettre rapidement des instructions, des orientations et des informations aux gouverneurs de provinces et aux présidents des assemblées provinciales.

Ce n'est pas la forme qui détermine la nature juridique de l'acte, mais bien son contenu et ses effets juridiques. C'est ainsi que le Conseil d'État a jugé recevable la suspension du message télégramme du Vice-Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Décentralisation et des Affaires coutumières, contenu dans le n° 25/CAB/VPM/MININTERSEDECAC/AOK/018/2023 du 10 février 2023, instruisant le Gouverneur de la province du Kwango d'annuler la désignation du Chef Louis Makambu

Mitsunga[1]. Si le télégramme contient une directive impérative, imposant une règle de conduite à ses destinataires et produisant des effets juridiques obligatoires, il doit être qualifié d'acte administratif unilatéral (Gourdon F., 2021).

2.1. Portée unilatérale du télégramme officiel n°25/CAB/VPM/MINTERSECAC/PKK/1045/2024 du 22 avril 2024

Par télégramme officiel n°25/CAB/VPM/MINTERSECAC/PKK/1045/2024 du 22 avril 2024, le Vice-Premier Ministre en charge de l'Intérieur a rappelé aux Gouverneurs du Sud-Kivu et de la Tshopo l'obligation de respecter son précédent message n°026/2024 du 25 mars 2024, relatif à la gestion des affaires courantes. Il leur enjoint de rapporter immédiatement toute décision ou mesure de permutation ou de mise en place perturbant l'administration provinciale[2].

Les agents lésés doivent être rétablis dans leur position initiale, sous peine d'irrégularité manifeste. En outre, les Gouverneurs concernés sont convoqués à Kinshasa pour une consultation urgente. Cette instruction vise à faire cesser les abus de pouvoir et à restaurer la légalité administrative dans la gestion des entités provinciales.

Ce message officiel trouve son origine dans le non-respect, par les Gouverneurs précités, des instructions contenues dans le message du 25 mars 2024, lequel interdisait formellement toute décision excédant le cadre légal des affaires courantes, notamment dans un contexte de gouvernance intérimaire. En dépit de cette interdiction, les Gouverneurs concernés ont procédé à des permutations, mises en place et affectations de personnel, perturbant le bon fonctionnement des administrations provinciales.

Face à ces agissements considérés comme des abus de pouvoir, le Vice-Premier Ministre a :

- ordonné l'annulation des décisions prises,
- exigé le rétablissement des agents lésés dans leurs fonctions,
- convoqué les Gouverneurs à Kinshasa pour consultation.

Cette intervention trouve donc sa justification dans la violation manifeste du principe de légalité administrative dans le cadre de l'expédition des affaires courantes.

Le message officiel n°25/CAB/VPM/MINTERSECAC/PKK/1045/2024 constitue un acte administratif unilatéral à portée individuelle, et non un acte réglementaire. Il est émis par le Ministre seul, sans concertation avec les Gouverneurs, et produit des effets juridiques par sa seule volonté. Il ne pose pas une règle générale et impersonnelle,

[1] Ordonnance en référé-liberté ROR 585 du 18 septembre 2023. En cause : Monsieur Louis, Makambu Mitsunga, Demandeur en référé – libertés contre la décision du Vice-premier Ministre de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires Coutumières dans son message-télégramme officiel n° 25/CAB/VPM/MININTERSEDECAC/AOK/018/2023 du 10 février 2023, instruisant le Gouverneur de la Province du Kwango d'annuler la désignation de Monsieur Louis Makambu Mitsunga à la tête de la Chefferie Pelende-Nord/Kobo, Territoire de Kenge dans la Province du Kwango.
[2] Télégramme officiel n°25/CAB/VPM/MINTERSECAC/PKK/1045/2024 du 22 avril 2024.

comme le ferait un arrêté ou une circulaire à portée normative. Il s'adresse nommément à des destinataires identifiés les Gouverneurs du Sud-Kivu et de la Tshopo et vise à ordonner des mesures concrètes dans une situation administrative déterminée, en réponse à des faits précis. Il s'agit donc d'un acte administratif unilatéral individuel, comportant des injonctions spécifiques.

2.2. Problèmes juridiques posés par le télégramme n°25/CAB/VPM/MINTERSECAC/PKK/1045/2024 du 22 Avril 2024

Le télégramme n°25/CAB/VPM/MINTERSECAC/PKK/1045/2024 du 22 avril 2024, adressé aux Gouverneurs du Sud-Kivu et de la Tshopo, soulève quatre problèmes juridiques majeurs relatifs au respect du principe constitutionnel de la libre administration et de l'autonomie des provinces en République Démocratique du Congo. Il s'agit notamment de :

a) Atteinte grave au principe de la libre administration et de l'autonomie de gestion des provinces

L'article 3, alinéa 3, de la Constitution de la RDC stipule :

« *Les provinces et les entités territoriales décentralisées jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques.* »

En ordonnant aux Gouverneurs de rapporter leurs décisions internes relatives aux permutations, affectations et nominations du personnel relevant de la fonction publique provinciale, le Ministre de l'Intérieur excède potentiellement ses pouvoirs. Il empiète sur la gestion des ressources humaines, qui relève exclusivement des provinces, conformément aux articles 198 et 204 de la Constitution, ainsi qu'aux articles 28 à 32 de la loi organique n°16/001 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées (J.O.RDC., 1er juin 2016, n°11, col. 11).

b) Confusion entre contrôle administratif et pouvoir hiérarchique

C'est Le Gouverneur de province n'est responsable devant le pouvoir central que dans le cadre de sa mission de représentation du Gouvernement central et de coordination des services déconcentrés. Ses actes, en cette matière, peuvent être contrôlés a posteriori, mais le pouvoir central ne peut s'immiscer directement dans la gestion quotidienne, sauf en cas d'illégalité manifeste, et en suivant les procédures prévues à l'article 67 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 sur la libre administration des provinces[1] :

« En cas de fautes graves commises par le Gouverneur dans l'exercice des missions des services publics déconcentrés, le pouvoir central peut :

[1] Lire : Articles 65 et 66 de la loi n°08/012 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

- saisir l'Assemblée provinciale ;
- le déférer en matière pénale devant la Cour de cassation ;
- déférer ses actes devant la Cour administrative d'appel. »

Le télégramme du Ministre ignore ces voies légales. Il donne des ordres impératifs sans passer par une quelconque procédure juridico-administrative ou consultative, violant ainsi le principe du régionalisme politique consacré par le constituant de 2006.

c) Généralisation d'une instruction individuelle

Bien que visant des faits particuliers (permutations et nominations), l'instruction est étendue à « tous les Gouverneurs intérimaires », ce qui en fait une norme générale déguisée. Or, une telle portée ne peut résulter que d'un acte réglementaire (comme un arrêté ministériel), en vertu de l'article 93 de la Constitution. Cette généralisation viole donc le principe de la hiérarchie des normes juridiques.

d) Violation du principe de subsidiarité administrative

Ce principe, bien que non explicitement formulé dans le droit congolais, découle de la logique de la décentralisation constitutionnelle. La gestion des affaires publiques doit revenir aux autorités les plus proches des citoyens. Ce principe se dégage de la lecture combinée des articles 3, 195, 196 et 204 de la Constitution, qui consacrent l'autonomie des provinces et leur gestion par des organes propres, élus à la base (Kalume Yav, A., 2017).

En centralisant les décisions, même dans les moindres détails de la gestion locale, le Ministre de l'Intérieur affaiblit les mécanismes de proximité et vide la décentralisation de tout son sens, tant au niveau légal que technique (Mubanga, D., 2020).

e) Conséquences juridiques

Cette situation entraîne trois conséquences juridiques majeures, aux effets particulièrement délétères :

- Atteinte au principe de bonne gouvernance et de participation démocratique
  La concentration des pouvoirs au niveau central nie aux provinces l'exercice de leurs compétences constitutionnelles. Cela compromet la légitimité des autorités provinciales élues, fragilise la confiance entre citoyens et institutions, et nie le régionalisme politique garanti par les articles 2, 3, 195, 196, 198 et 204 de la Constitution (Likulia Bolongo, M., 2009).
- Méconnaissance du régime de contrôle de légalité
  Le contrôle de légalité doit s'exercer selon les procédures prévues : juridictionnelles ou administratives (Ngoy-Kangoy, M., 2015). Il ne peut être exercé de manière arbitraire, encore moins par simple télégramme ministériel, sans base légale formelle (Mutombo Kambilo, A., 2017). Une telle pratique viole la séparation des compétences entre le pouvoir central et les provinces (Mbata Mangu, A., 2007).

- Affaiblissement de l'autonomie de gestion des provinces
  L'ingérence du Ministre porte atteinte à l'autonomie garantie par la Constitution. Elle réduit la responsabilité des autorités provinciales dans l'exercice de leurs compétences propres ou concurrentes, telles que définies dans la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 (Malila Mahutama, D., 2010).

2.3. Portée réglementaire note circulaire n°25/CAB/VPM/MININTERSEDECAC/JSLB/2025 du 05 février 2025

Le télégramme émanant du Ministre de l'Intérieur constitue un acte réglementaire lorsqu'il contient des dispositions générales et impersonnelles. Il édicte alors des normes de portée abstraite, applicables à des catégories de personnes ou de situations, sans identification nominative des destinataires. Ce caractère impersonnel et général confère à l'acte sa nature réglementaire, par opposition à l'acte individuel. En tant qu'expression du pouvoir réglementaire, le télégramme peut ainsi encadrer l'action administrative sur l'ensemble du territoire ou dans des matières déterminées. Il produit des effets juridiques obligatoires dès lors qu'il respecte les formalités de publicité requises. Il est, de ce fait, susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif. Tant qu'il n'est pas retiré ou abrogé conformément aux règles en vigueur, il s'impose à l'administration comme aux administrés (Ombeni, M., 2020).

Par la note circulaire du 05 février 2025[1], le Vice-Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur, interdit aux gouverneurs de provinces de suspendre ou de remplacer les autorités locales (maires, bourgmestres, administrateurs de territoires, chefs de secteurs) sous l'influence de députés nationaux ou provinciaux. Toute suspension ne peut intervenir qu'en cas de faute grave, établie par un rapport circonstancié qui doit lui être transmis. Il est rappelé que la nomination de ces autorités relève soit de l'ordonnance présidentielle sur proposition du Ministre de l'Intérieur, soit d'un arrêté ministériel pour les chefs de secteurs. Les chefs de chefferies et de groupements sont désignés conformément aux coutumes locales et investis par arrêté ministériel. L'objectif est d'éviter toute immixtion des députés nationaux et provinciaux, et de garantir ainsi la stabilité de la gestion territoriale.

À l'origine de cette note circulaire du 5 février 2025, se trouvent les constats suivants :

Pressions politiques exercées par les députés nationaux et provinciaux : une fois en vacances parlementaires, ces élus se rendent dans leurs circonscriptions et, constatant certaines difficultés dans la gestion locale, exercent des pressions sur les gouverneurs pour qu'ils suspendent ou remplacent des autorités locales.

[1] Note circulaire n°25/CAB/VPM/MININTERSEDECAC/JSLB/2025 du 05 février 2025

Immixtion non conforme : ces pressions entraînent une ingérence des organes délibérants dans l'administration territoriale, en contradiction avec les principes de la décentralisation et la répartition des compétences.

Menace pour la stabilité administrative : de telles pratiques perturbent le fonctionnement normal des entités territoriales décentralisées et compromettent le développement local.

Au regard de ce qui précède, il apparaît clairement que la note circulaire du 5 février 2025 est un acte administratif unilatéral à caractère réglementaire.

Elle est unilatérale en ce qu'elle procède de la seule volonté du Vice-Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur, sans le concours ni le consentement des destinataires (TSHIBANGU KALALA, M., 2020). Ces derniers, en l'occurrence les gouverneurs de province, sont tenus de s'y conformer (Mpoy-Kamulayi, L., 2015). L'acte produit des effets juridiques par sa seule émission (Mundongo Mbayo, G., 2014). Il s'impose en vertu de l'autorité de son auteur, traduisant ainsi la manifestation classique du pouvoir de commandement de l'administration (Kinga Malaki, J.-P., 2018).

Elle est réglementaire en ce qu'elle revêt une portée générale et impersonnelle. La note ne vise pas une situation ni une personne particulière, mais édicte une règle de conduite applicable à l'ensemble des gouverneurs de provinces, pour l'avenir, dans des cas similaires. Elle fixe une directive permanente concernant les conditions de suspension ou de remplacement des autorités locales.

2.4. Problèmes juridiques posés par la note circulaire n°25/CAB/VPM/MININTERSEDECAC/JSLB/2025 du 05 février 2025

La note circulaire du 5 février 2025, émanant du Ministre de l'Intérieur, soulève des interrogations quant à sa conformité au principe du régionalisme constitutionnel garanti par la Constitution congolaise. En centralisant certaines compétences réservées aux provinces, elle semble méconnaître le principe de la libre administration provinciale (Mampuya Kanunk'a-Tshibambu, D., 2015). Cette initiative ministérielle pourrait être qualifiée d'excès de pouvoir en l'absence d'une base légale claire. Elle soulève, en outre, la question de la hiérarchie des normes dans l'ordre juridique congolais. Enfin, elle ravive le débat sur la portée normative des actes administratifs unilatéraux face à la répartition constitutionnelle des compétences.

a) Potentielle atteinte à l'autonomie des provinces

La Constitution de la République Démocratique du Congo, notamment en ses articles 3, 5, 195, 196, 198 et 204, consacre un régionalisme politique qui confère aux provinces la personnalité juridique ainsi que l'autonomie de gestion administrative, politique et financière (Ngondankoy Nkonde, J., 2014). Toutefois, la note circulaire du Ministre de l'Intérieur, en rappelant que les Gouverneurs ne peuvent suspendre les autorités locales sans autorisation préalable ou rapport circonstancié, pourrait être perçue comme une restriction excessive de cette autonomie provinciale (Lubala Toko, B., 2021).

Or, aux termes des articles 95 et suivants 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, les Gouverneurs exercent la tutelle sur les actes des ETD (Mampuya Kusuamina, C., 2014). Cette tutelle, bien qu'encadrée par le principe de légalité, leur confère une marge d'intervention dans le contrôle de l'action des animateurs locaux (Mpoy-Kamulayi, E., 2012). En ce sens, toute limitation non prévue expressément par la loi pourrait être analysée comme une atteinte à la libre administration provinciale, pourtant garantie par la Constitution (Ilunga Nkulu, J., 2015).

b) Concentration des pouvoirs de nomination dans les mains du pouvoir central

La note circulaire rappelle que la nomination des Maires, Bourgmestres, Administrateurs de territoire et Chefs de secteur relève du pouvoir central, par voie d'ordonnance présidentielle ou d'arrêté ministériel. Cette précision, bien que conforme au droit positif actuel, met en lumière une centralisation persistante de la désignation des animateurs des Entités Territoriales Décentralisées (ETD), en contradiction avec l'esprit du régionalisme constitutionnel (Katanga, K., 2019).

En effet, la Constitution de 2006, notamment en ses articles 3, 5 et 204, consacre une décentralisation politique devant permettre aux ETD d'être gouvernées par des autorités légitimées par le suffrage universel direct ou indirect, et non par des nominations administratives émanant du sommet de l'État. Le recours systématique aux ordonnances et arrêtés ministériels pour désigner les animateurs locaux traduit donc une décentralisation inachevée, où l'autonomie territoriale proclamée reste vidée de sa substance (Mboyo, D., 2018).

Ce décalage entre le droit proclamé et le droit pratiqué souligne les limites du système actuel et appelle à une refonte institutionnelle permettant, enfin, la tenue des élections locales, qui demeurent le fondement d'une autonomie locale authentique (N'singa Udjuu, A.-A., 2008).

c) Absence de mise en œuvre des élections locales

La note circulaire indique que les Maires et leurs adjoints sont actuellement nommés par ordonnance présidentielle, dans l'attente de l'organisation de leurs élections.

Cette absence persistante d'élections locales constitue un frein majeur à la mise en œuvre effective du régionalisme constitutionnel congolais, tel que consacré à l'article 3 de la Constitution. Elle maintient de facto une centralisation du pouvoir entre les mains de l'échelon central, au détriment des échelons provincial et local (Ngoma-Binda, P., 2005). Cette situation est non seulement contraire à l'esprit de la décentralisation, mais elle compromet également la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales, ainsi que la responsabilisation démocratique des autorités territoriales. En l'absence de légitimation électorale, ces dernières demeurent largement dépendantes du pouvoir central, ce qui affaiblit l'autonomie administrative et financière pourtant garantie par la Constitution (Shabane, M. M. M., 1993).

Cette carence structurelle constitue une entrave majeure à la mise en œuvre effective du régionalisme constitutionnel consacré par la Loi fondamentale (Mavungu Mampuya ma Ndonga, A., 2012). En privant les Entités Territoriales Décentralisées de mécanismes démocratiques authentiques, notamment l'élection de leurs animateurs, elle contredit directement les articles 1er, 3 et 5 de la Constitution qui proclament la souveraineté du peuple congolais (Mavungu Mampuya ma Ndonga, A., 2013), laquelle s'exprime principalement par le suffrage universel et la participation à la désignation des gouvernants à tous les échelons de pouvoir (Mbata Biladila, J., 2017).

Par conséquent, le maintien prolongé d'autorités locales désignées par le pouvoir central en lieu et place d'élus locaux représente non seulement une violation du principe démocratique, mais également un déni de souveraineté populaire, contraire à l'ordre constitutionnel (Bolingo Liyota, J., 2018).

Par souci de maintenir une emprise nationale sur la gestion des provinces et des entités territoriales décentralisées, les gouvernements successifs en République Démocratique du Congo ont systématiquement trouvé des justifications pour reporter sine die l'organisation des élections locales. Qu'elles soient d'ordre logistique, budgétaire ou sécuritaire, ces raisons sont invoquées de manière récurrente pour légitimer une centralisation de fait, en contradiction avec l'esprit de la Constitution (Mulumba, G., 2023).

Ce recours prolongé à des nominations administratives au détriment du suffrage populaire traduit une réticence politique à déléguer réellement le pouvoir au niveau local, en dépit des prescriptions des articles 1, 3, 5 et 204 de la Constitution, qui fondent le régionalisme constitutionnel et l'autonomie des provinces. Il en résulte une décentralisation formelle mais sans autonomie politique réelle, où l'État central conserve un contrôle direct sur les entités territoriales décentralisées en contournant les mécanismes démocratiques.

Ainsi, l'absence d'élections locales devient un outil de gestion politique au service du centralisme, au mépris du principe fondamental selon lequel « *la souveraineté appartient au peuple* », proclamé par l'article 5, alinéa 2 de la Constitution.

d) Immixtion politique des députés nationaux et provinciaux dans l'exécutif provincial

L'Administration publique congolaise est, par essence, apolitique, neutre et impartiale, conformément aux exigences de l'État de droit. Elle ne peut, en aucun cas, être détournée de sa finalité au service de l'intérêt général, ni être instrumentalisée à des fins personnelles, claniques ou partisanes. Ce principe est consacré par l'article 193 de la Constitution de la République Démocratique du Congo, qui définit l'Administration publique comme un instrument d'exécution des politiques publiques, assujetti aux règles de transparence, de neutralité et de responsabilité (Cilumba, J.-P., 2022).

Elle englobe la fonction publique de l'État, les services déconcentrés, les organismes publics, ainsi que toutes les structures assimilées, dont les agents doivent servir l'État

et les citoyens sans distinction d'opinion, d'affiliation politique ou de position sociale (Mboko Dj'Andima, J.-M., & Vunduawe Te Pemako, F., 2020).

La note circulaire du Ministre de l'Intérieur met en évidence une dérive institutionnelle préoccupante : des députés, tant nationaux que provinciaux, profitant de leurs vacances parlementaires, s'arrogent un rôle d'influence directe sur les décisions exécutives locales, notamment en exigeant la suspension ou le remplacement d'autorités des Entités Territoriales Décentralisées.

Cette pratique, bien qu'informelle, constitue une immixtion illégitime du pouvoir législatif dans la sphère de l'exécutif et engendre une confusion fonctionnelle entre les compétences du pouvoir délibérant (Assemblée nationale ou provinciale) et celles du pouvoir exécutif (Gouverneur, Ministre de l'Intérieur). Elle est manifestement contraire au principe de séparation organique des pouvoirs, garanti tant par la Constitution que par les lois organiques régissant les institutions provinciales et locales (Katanga, K., 2019).

Au-delà de son illégalité, cette interférence affaiblit l'autorité des animateurs locaux, politise excessivement l'administration territoriale, et sape les fondements de la neutralité et de la continuité du service public local.

La note circulaire du Ministre de l'Intérieur du 5 février 2025, bien qu'animée par le souci de préserver la stabilité institutionnelle au niveau local, soulève de réelles interrogations quant à sa conformité avec le régionalisme politique consacré par la Constitution congolaise. En restreignant l'intervention des Gouverneurs dans la gestion des autorités locales sans prévoir de fondement légal explicite ou de mécanisme de coordination, elle risque de compromettre l'équilibre voulu entre le principe de l'unité de l'État, d'une part, et celui de la libre administration et de l'autonomie des provinces, d'autre part (Ngoyi Ngoy, M., 2021).

Cette tension met en évidence les limites d'une décentralisation encore largement formelle, où l'effectivité de la libre administration provinciale se heurte à la persistance d'un centralisme fonctionnel. Elle appelle une clarification normative urgente, soit par une révision des textes législatifs et réglementaires pour mieux délimiter les compétences respectives, soit par la mise en œuvre effective des mécanismes démocratiques locaux (élections municipales, dialogue institutionnel). À défaut, les Gouverneurs resteront des exécutants à double face : juridiquement…

3. Dérive institutionnelle : les télégrammes du Ministre de l'Intérieur comme instrument d'une tutelle illégale sur les provinces

3.1. Inexistence de fondement constitutionnel à la tutelle du Ministre de l'Intérieur sur les autorités provinciales

Conformément aux dispositions constitutionnelles, les provinces ne doivent être gérées que par les institutions politiques provinciales, composées d'un organe délibérant, à

savoir l'Assemblée provinciale, et d'un organe exécutif, le Gouvernement provincial[1]. L'Assemblée provinciale est constituée de députés provinciaux, tandis que le Gouvernement provincial comprend un gouverneur, un vice-gouverneur et des ministres provinciaux[2]. Le gouverneur de province est élu, en même temps que le vice-gouverneur, par les députés provinciaux, qu'ils soient membres ou non de l'Assemblée provinciale, pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois.

Il est chargé de la promulgation des édits provinciaux et élabore le programme quinquennal de développement de sa province, qu'il présente à l'Assemblée provinciale. C'est par l'approbation de ce programme que l'Assemblée investit le Gouvernement provincial nommé par le gouverneur. Ce n'est qu'à l'article 206 de la même Constitution qu'apparaît une articulation entre le pouvoir central et les provinces, lorsqu'il est stipulé : **«** *Sauf dispositions contraires de la législation nationale, les gouvernements provinciaux exécutent, par l'intermédiaire de leurs services, les lois et les règlements nationaux.* » (Isongo, J.-R., 2024).

À la lecture de ces dispositions constitutionnelles essentielles, il n'apparaît nulle part une consécration de l'intervention du ministre de l'Intérieur dans la gestion des provinces. Cela, à notre sens, confirme qu'il s'agit d'une création légale, et non constitutionnelle — bien que la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008, portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, telle que modifiée et complétée par la loi n° 13/008 du 22 janvier 2013, demeure la seule à consacrer le principe de la double fonction des gouverneurs de province.

Par ailleurs, l'article 92 de la Constitution dispose que « le ministre statue par voie d'arrêté ». Cette disposition signifie que l'instrument normatif propre au ministre, pour l'exercice de ses compétences réglementaires, est l'arrêté ministériel. En d'autres termes, lorsqu'un ministre entend prendre un acte administratif réglementaire ou unilatéral, il doit impérativement recourir à l'arrêté. Dès lors, une lettre, une note circulaire, une instruction ou même un télégramme, en l'absence de base constitutionnelle explicite ou de caractère strictement interprétatif, ne saurait se substituer à un arrêté sans entacher l'acte d'irrégularité, voire d'incompétence.

3.2. Inexistence de fondement légal de tutelle administrative du Ministre de l'Intérieur sur les autorités provinciales dans la loi n° 08/012 du 31 Juillet 2008 sur la libre administration des provinces

Les interventions du pouvoir central sur la gestion du gouverneur de province, dans son rôle de représentant du gouvernement central sont clairement encadrées par les dispositions des articles 65, 66 et 67 de la loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant

[1] Lire l'article 197 de la Constitution, modifié par l'article 1er de la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo)
[2] Articles 198 tel que modifié par l'article 1er de la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo :

principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, telle que modifiée et complétée par la loi n° 13/008 du 22 janvier 2013.

In fine, ces articles disposent : *« Dans l'exercice de sa mission de représentation du Gouvernement central et de coordination des services publics déconcentrés en province, le Gouverneur de province répond de ses actes devant le Gouvernement central. Les actes posés par le Gouverneur de province dans ces matières sont susceptibles* d'annulation*. En cas de nécessité, le pouvoir central peut réformer ou se substituer au pouvoir du Gouverneur de province. En cas de fautes graves commises par le Gouverneur de province dans l'exercice des missions des services publics déconcentrés, le pouvoir central peut : 1. saisir l'Assemblée provinciale pour faire application des articles 41 et 42 de la présente loi ; 2. en matière pénale, le déférer devant la Cour de cassation selon la procédure prévue par l'article 68 de la présente loi ; 3. déférer ses actes administratifs devant la Cour administrative d'appel selon la procédure devant les juridictions administratives. »*.

En définitive, l'analyse des textes révèle l'absence de base légale permettant au Ministre de l'Intérieur de s'immiscer directement dans les compétences dévolues aux autorités provinciales. Le recours au télégramme comme mode d'instruction outrepasse le cadre légal et viole le principe de la libre administration des provinces. Une telle pratique compromet le respect du régionalisme constitutionnel établi par la Constitution. Elle constitue une atteinte manifeste à l'autonomie provinciale garantie par le législateur. En ce sens, elle mérite une condamnation juridique et institutionnelle claire.

3.3. Inexistence de fondement légal de la tutelle administrative du Ministre dans la loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 sur les Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces

Le ministre de l'Intérieur est habilité à recevoir le rapport émanant du président de l'Assemblée provinciale constatant la dissolution de plein droit d'un Conseil urbain[1]. Il investit le maire et le maire adjoint, élus au sein ou en dehors du Conseil urbain, dans les conditions fixées par la loi électorale, et ce, dans les quinze jours suivant la proclamation des résultats. Passé ce délai, l'investiture est réputée acquise de droit[2]. Il reçoit, avec le gouverneur de province, ampliation de tous les règlements de police et les sanctionne de peines n'excédant pas sept jours de servitude pénale principale ou 25 000 francs congolais d'amende ou l'une de ces peines seulement lorsqu'ils sont pris en cas d'urgence et que le Conseil urbain n'est pas en session[3]. Le ministre de l'Intérieur est informé de tout événement important survenu dans la ville et est averti de tout différend susceptible de troubler l'ordre public[4]. Il contresigne, avec le Premier

[1] Lire l'article 27 de la n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces
[2] Lire l'article 30 de la loi n° 08/016 du 07 octobre 2008
[3] Lire l'article 40 de la loi n° 08/016 du 07 octobre 2008
[4] Lire l'article 42 de la loi n° 08/016 du 07 octobre 2008

ministre, tout décret conférant le statut de commune à une subdivision de la ville ou à toute agglomération comptant au moins 20 000 habitants[1].

Le ministre de l'Intérieur ne dispose que d'une compétence limitée à la proposition des limites des secteurs ou chefferies, lesquelles doivent être fixées par décret du Premier ministre, après avis conforme de l'Assemblée provinciale. Or, l'analyse de la loi organique relative à la décentralisation révèle qu'aucune disposition n'y institue une quelconque tutelle administrative du ministre de l'Intérieur, ni sur les provinces, ni sur les entités territoriales décentralisées.

Par conséquent, toute immixtion de ce dernier dans la gestion des provinces apparaît comme étant dénuée de fondement légal et constitue une atteinte à l'autonomie constitutionnelle reconnue à ces entités.

3.4. Inopposabilité du Décret-loi n° 082 du 02 juillet 1998 portant statut des autorités chargées de l'administration des circonscriptions territoriales aux Gouverneurs des provinces sous l'ère de la Constitution de 2006

L'organisation administrative et territoriale de la République démocratique du Congo avait été établie par le décret-loi n°081 du 2 juillet 1998, tandis que le statut des autorités chargées de cette administration était encadré par le décret-loi n°082 du même jour.

Cependant, avec l'avènement de la Constitution du 18 février 2006, plusieurs textes législatifs ont été promulgués, notamment :

- la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ;
- la loi organique n°08/016 du 7 octobre 2008 relative à la composition, à l'organisation, au fonctionnement des entités territoriales décentralisées et à leurs rapports avec l'État et la province ;
- la loi organique n°10/011 du 18 mai 2010 fixant les subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces.

Ces lois ont expressément abrogé les deux décrets-lois de 1998. Pour ces trois lois, le législateur a défini le statut des autorités chargées de la gestion des provinces, des entités territoriales décentralisées (ETD) ainsi que des entités administratives déconcentrées (subdivisions territoriales).

S'agissant spécifiquement des autorités des ETD à savoir les maires, bourgmestres, chefs de secteur et chefs de chefferie il convient de noter qu'en attendant l'organisation des élections, ces dernières continuent d'être régies par les dispositions du décret-loi n°082 du 2 juillet 1998[2].

[1] Lire l'article 46 de la loi n° 08/016 du 07 octobre 2008
[2] Lire l'article 126 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'Etat et la Province.

Ceci étant dit, il y a lieu de conclure que les autorités des institutions provinciales sont gérées par la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration et non le Décret-Loi n°082 du 02 Juillet 1998. Ce Décret-Loi ne s'applique plus aux autorités provinciales (gouverneurs ou vice-gouverneurs), mais peut encore s'appliquer contre les autorités des ETD en attendant l'organisation des élections.

3.5. Inexistence de la tutelle du Ministre de l'Intérieur sur les autorités provinciales sur fondement de l'Arrêt R. Const.1703 de la Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle a rappelé les compétences limitées du ministre ayant dans ses attributions l'Intérieur. Ce dernier ne dispose d'aucun droit d'injonction à l'égard des autorités provinciales.

Dans son arrêt du 8 février 2022, la Cour déclare ce qui suit :

« *La Cour considère que, par ailleurs, en vertu des articles 3, 195, 197 et 198, alinéa 3 de la Constitution, de l'article 65 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces telle que modifiée et complétée par la loi n°13/008 du 22 janvier 2013, ainsi que de l'ordonnance n°20/017 du 27 mars 2020 fixant les attributions des ministères, reprise par l'ordonnance n°22/003 du 7 janvier 2022, le pouvoir central ne peut s'impliquer légalement dans la gestion d'une province qu'en cas de crise grave et persistante, ou lorsque le Gouverneur assume mal ses charges de représentation du pouvoir central. Dans le premier cas, c'est le Président de la République qui décide, après avoir recueilli l'avis des autres institutions nationales. Dans le second, seul le Gouvernement donc le Premier ministre est compétent pour intervenir. Cela exclut toute injonction du ministre de l'Intérieur, dont le rôle se limite à une simple coordination des rapports entre les membres du Gouvernement et les Gouverneurs de province. De ce fait, l'injonction du ministre de l'Intérieur ne peut entraver de manière dirimante le fonctionnement des provinces (…)* »[1].

Nous soulignons que l'arrêt du 8 février 2022 consacre une démarcation nette des compétences entre le pouvoir central et les entités provinciales. Il affirme que toute immixtion du ministre de l'Intérieur en dehors des cas expressément prévus par la Constitution et les lois organiques est dépourvue de base légale. La Cour constitutionnelle réaffirme ainsi le principe de la libre administration des provinces et souligne que le respect de l'équilibre institutionnel commande que les interventions du pouvoir central soient strictement encadrées par le droit, sous peine de constituer une violation manifeste du principe de décentralisation.

[1] Cour constitutionnelle. R. Const.1703. En cause : La requête de Monsieur Théo Ngwabidje Kasi, Gouverneur de la Province du Sud-Kivu en inconstitutionnalité de la motion de censure votée le 02 décembre 2021 par l'Assemblée provinciale du Sud-Kivu contre le gouvernement provincial. Arrêt du 8 février 2022, inédit, Dix-septième feuillet.

4. Conclusion

L'analyse approfondie de l'usage des télégrammes émanant du Ministre de l'Intérieur en République Démocratique du Congo met en lumière une tension persistante entre l'exigence d'efficacité dans la gestion administrative quotidienne et le respect rigoureux des principes constitutionnels de légalité et de répartition des compétences. Si ces télégrammes peuvent se justifier par le besoin de réagir avec célérité à des urgences sécuritaires ou organisationnelles, leur usage s'est progressivement institutionnalisé en dehors de tout cadre normatif formel. En effet, lorsqu'ils traduisent une volonté prescriptive ou imposent des injonctions impératives aux autorités provinciales, ces télégrammes excèdent clairement les attributions reconnues au Ministre par la Constitution. Ce glissement de la simple communication administrative vers une forme de normativité implicite témoigne d'une pratique bureaucratique problématique, révélant un déficit de rigueur juridique dans l'action administrative de l'État central.

Le recours systématique à ces télégrammes, sans fondement explicite dans les textes législatifs ou réglementaires, s'inscrit en contradiction directe avec les principes constitutionnels de la libre administration des provinces, de la décentralisation et du respect de la hiérarchie des normes. Conformément à l'article 92 de la Constitution, le seul acte réglementaire habilité à émaner d'un ministre est l'arrêté ministériel, dont la portée est strictement encadrée par la loi. Toute instruction ayant une valeur normative ou contraignante doit donc s'inscrire dans cette forme juridique pour être valide. Or, les télégrammes ministériels, en s'émancipant de ce cadre, participent à une forme d'illégalité administrative qui altère l'équilibre institutionnel prévu par la Constitution de 2006 et compromet l'autonomie des entités territoriales décentralisées.

Cette situation, dénoncée avec constance tant par la doctrine juridique que par la jurisprudence, est notamment illustrée par l'arrêt R. Const.1703 de la Cour constitutionnelle, qui affirme le caractère abusif et illégal de telles immixtions du pouvoir central dans la sphère de compétence des provinces. À travers ces actes unilatéraux, le Ministre de l'Intérieur exerce un pouvoir de contrainte dépourvu de base légale, exposant ainsi l'État à des recours pour excès de pouvoir et compromettant l'État de droit. Cette dérive centralisatrice appelle une réponse structurelle, à la fois institutionnelle et normative, pour rétablir la primauté du droit dans la régulation des relations entre les niveaux central et provincial de l'État. Il s'agit notamment de restaurer le respect scrupuleux des normes de compétences et des procédures formelles dans la chaîne de commandement administratif.

Au terme de cette analyse, plusieurs recommandations s'imposent. D'une part, il est impératif de mettre fin à l'usage abusif des télégrammes à portée normative ou injonctive en demandant au Ministre de l'Intérieur de se conformer strictement aux formes juridiques requises pour toute intervention à caractère décisionnel. Ce retour à l'orthodoxie juridique est essentiel pour prévenir les conflits de compétence, restaurer la légitimité des institutions provinciales et consolider l'État de droit. D'autre part, il convient d'initier une réforme législative précisant les modalités et les limites

de l'intervention du pouvoir central dans les affaires provinciales, en s'appuyant notamment sur les articles 1, 3, 5, 92, 93, 195 à 198 et 204 de la Constitution. Par ailleurs, un dispositif institutionnel permanent de concertation et de régulation entre les autorités centrales, les exécutifs provinciaux, les assemblées provinciales et les juridictions compétentes devrait être institué pour garantir la cohérence et l'efficience de la gouvernance territoriale. Enfin, l'organisation effective des élections locales représente une urgence démocratique majeure : elle permettra de finaliser le processus de décentralisation, de renforcer la légitimité des institutions locales et de contenir les tentations hégémoniques du pouvoir exécutif national. Cette démarche globale s'inscrit dans une logique de maturation de l'État congolais, fondée sur la subsidiarité, la transparence et la légalité.

5. Bibliographie

Amundala, D. A. (2025). Immixtion du pouvoir central dans la gestion des provinces en République Démocratique du Congo. In J. B. Murhega & P. Nguemeta (Eds.), *Penser avec des philosophes* (p. 226). Paris : Connaissance et Savoir.

Bahi, K. G. (2018). *Pratique de la correspondance administrative en Côte d'Ivoire*. Abidjan : Éditions Universitaires de Côte d'Ivoire.

Bédarida, F. (Dir.). (1990). *L'État et les communications : histoire et administration*. Paris : CNRS Éditions.

Berridge, G. R. (2015). *Diplomacy: Theory and practice* (5th ed.).

Bolingo Liyota, J. (2018). *Décentralisation et participation démocratique locale : Quel avenir pour les entités territoriales décentralisées ?* Revue Zaïro-Congolaise de Droit Administratif, (7).

Bula-Bula, S. (2012). *Le principe de la libre administration des provinces dans la Constitution congolaise de 2006 : mythe ou réalité ?* Revue Congolaise de Droit et de Science Politique, (4), 89–112.

Carbonell, J.-L. (2004). *Histoire des télécommunications*. Paris : Presses Universitaires de France.

Chablat-Beylot, A., Chénedé, L., Nathan, I., & Watel, F. (2019). *Archives diplomatiques : mode d'emploi du ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères*. Paris : Éditions Archives & Culture.

Chapman, S. (1995). *The history of telecommunications*. Oxford : Oxford University Press.

Chevallier, J., & Gheerbrant, J. (2005). *Dictionnaire des institutions de la France*. Paris : Larousse.

Cilumba, J.-P. (2022). *L'administration publique congolaise à l'épreuve de la neutralité et de la politisation.* Revue Africaine des Institutions, 5.

Daudet, A. (1885). *Tartarin sur les Alpes : Nouveaux exploits du héros tarasconnais*. BIBEBOOK, p. 126.

Dikanga Kazadi, J.-M. (2013). *La communication politique et le nouvel espace public congolais (RDC)*. Paris : L'Harmattan.

Dikanga Kazadi, J.-M., & Ekambo Duasenge, J.-C. (2013). *Les sciences de l'information et de la communication en République Démocratique du Congo*. Paris : L'Harmattan.

Durand, J. (1995). *Télégraphie et société : une révolution de la communication*. Paris : L'Harmattan. Voir aussi Groupe d'étude sur l'information administrative. (1998).

Gourdon, F. (2021). *Les actes administratifs unilatéraux*. Paris : Gualino.

Graner, F. (2021). Rwanda : Paris a laissé partir les génocidaires en 1994 (télégramme officiel). Consulté le 10 avril 2025.

Ilunga Kabongo. (2020). *La réforme de l'administration publique en RDC : enjeux et défis*. Paris : L'Harmattan.

Ilunga Lumbu, J. (2017). *Les compétences des entités territoriales décentralisées en RDC.* Revue Congolaise d'Administration Publique, École Nationale d'Administration, Kinshasa.

Ilunga Nkulu, J. (2015). La tutelle administrative sur les entités territoriales : portée et limites. In C. Mampuya Kusuamina (Éd.), *Problématiques juridiques de la décentralisation en RDC* (pp. 115–134). Kinshasa : MédiasPaul.

Isongo, J.-R. (2024). *Décentralisation territoriale en RDC et son impact sur les ETD : Contexte du secteur de Bolomba, territoire de Bolomba (Province de l'Équateur-RDC)*. Sarrebruck : Éditions Universitaires Européennes.

Jaffré, B. (2018, 28 juin). Thomas Sankara et la Révolution aux archives diplomatiques. *Mediapart*.

Kaluba Dibwe, D. (2010). *Théorie générale du droit administratif congolais*. Kinshasa : Université de Kinshasa.

Kalula, E., & Ebuteli (Dirs.). (2021). *Réformes institutionnelles et décentralisation en RDC.* Groupe d'étude sur le Congo (GEC)/Ebuteli.

Kalume Yav, A. (2017). *Évaluation du processus de décentralisation en RDC : défis institutionnels et blocages politiques.* Revue Congolaise de Gouvernance Locale, (2), 12–33.

Kambayi Bwatshia, M. (2009). *L'État postcolonial : entre autoritarisme et décentralisation. Le cas du Congo-Kinshasa*. Paris : L'Harmattan.

Kapika, J. (2015). *Le droit constitutionnel congolais à l'épreuve de la décentralisation*. Kinshasa : Presses Universitaires de Kinshasa.

Katanga, K. (2019). *Les relations entre les assemblées provinciales et les gouvernements provinciaux en RDC : entre contrôle démocratique et interférence politique.* Annales du Droit Congolais, (12), 101–122.

Katende, J.-C. (2008). *La décentralisation en République Démocratique du Congo : De la théorie à la pratique*. Johannesburg : OSISA / AfriMAP.

Kayembe Ngoy, A. (2022). *La problématique de la note circulaire n°001 du 04 mars 2021 du Premier Président de la Cour de cassation de la RDC sous l'ère du droit OHADA.*

Kayembe, A. (2018). *La décentralisation en République Démocratique du Congo : défis et perspectives*. Lubumbashi : Éditions du CEPAS.

Kazadi Kabala, J.-B. (2016). *La tutelle administrative en droit congolais : outil de contrôle ou instrument de domination ?* Annales de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa, (10), 129–148.

Kazadi Mpiana, J. (2023–2024). *Droit administratif* (manuscrit inédit), p. 282.

Kibangula Kabundi. (2017). *La communication publique et institutionnelle en Afrique : cas de la RDC*. Paris : L'Harmattan.

Kinga Malaki, J.-P. (2018). *Droit administratif congolais*. Kinshasa : Éditions Universitaires Africaines.

Kouadio, J. (2014). *Droit administratif général*. Abidjan : Les Éditions CERAP.

Lachaume, J.-F., Pauliat, H., & Deffigier, C. (2018). *Droit des services publics* (p. 129). Paris : LexisNexis.

Likulia Bolongo, M. (2009). *Traité de droit administratif congolais.* Kinshasa : Éditions Universitaires Africaines.

Lubala Toko, B. (2021). *Le régionalisme constitutionnel à l'épreuve de la centralisation administrative en RDC.* Revue Congolaise de Droit Public, (8), 55–78.

Lusamba Kabulu, P.-E. (2015). *Droit administratif congolais : Institutions, principes et pratiques*. Paris : L'Harmattan.

Luzanga Nsungu, F. (2015). La mise en œuvre de la décentralisation en République Démocratique du Congo. In *Cahiers africains de la décentralisation*. Dakar : CODESRIA.

Malila Mahutama, D. (2010). *Études de droit public congolais*. Kinshasa : Presses Universitaires de Kinshasa.

Mampuya Kanunk'a-Tshibambu, D. (2015). *Droit constitutionnel congolais : Principes généraux et institutions politiques de la Troisième République*. Kinshasa : L'Harmattan RDC.

Mampuya Kusuamina, C. (2014). *Droit administratif congolais : notions générales et institutions administratives*. Kinshasa : Éditions MédiasPaul.

Martin, L. (2001). *Les écrits professionnels dans l'administration*. Paris : Éditions du CNDP.

Mavungu Mampuya Ma Ndonga, A. (2012). *La décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo : Une lecture critique 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.* Kinshasa : L'Harmattan RDC.

Mavungu Mampuya Ma Ndonga, A. (2013). *Le régionalisme congolais à l'épreuve de sa mise en œuvre.* Revue Congolaise de Droit et de Science Politique, (4), 87–112.

Mbata Biladel, J. (2017). *Le paradoxe de la souveraineté populaire en RDC : entre proclamations constitutionnelles et réalités politiques.* Annales de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa.

Mbata Mangu, A. (2007). *La décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo : enjeux et perspectives*. Paris : L'Harmattan.

Mbata, A. B. M. (2010). *La suprématie de la Constitution et la révision constitutionnelle en Afrique.* Revue Congolaise de Droit et des Sciences Politiques.

Mbata, A. B. M. (2012). *Droit constitutionnel congolais : Principes, institutions et jurisprudence*. Cape Town : PULP.

Mboko Dj'Andima, J.-M., & Vunduawe te Pemako, F. (2020). *Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo*. Bruxelles : Larcier.

Mboyo, D. (2018). *La décentralisation en République Démocratique du Congo : fondements juridiques et enjeux politiques*. Paris : L'Harmattan.

Mengeli Longomo, M. (2016). *Les problèmes de l'administration publique en RDC*. Paris : L'Harmattan.

Molinier, J. (1993). Instructions, circulaires, directives et notes de service : éléments de droit positif. *Revue Française de Droit Administratif (RFDA)*.

Mpoy-Kamulayi, E. (2012). *La gouvernance territoriale et les défis de la décentralisation en RDC*. Bruxelles : Éditions Universitaires Européennes.

Mpoy-Kamulayi, L. (2015). *Contentieux administratif et justice administrative en RDC*. Lubumbashi : Presses de l'Université de Lubumbashi.

Mpundu Nsambu, M. (2016). *Contentieux administratif en République Démocratique du Congo*. Kinshasa : Éditions Universitaires Africaines.

Mubanga, D. (2020). Gouvernance des provinces et immixtion des Assemblées provinciales : lecture critique du dysfonctionnement des institutions locales. *Cahiers Congolais de Droit Public*, (6), 37–52.

Muepu Muzungu, J.-P. (2019). *Droit administratif congolais*. Paris : L'Harmattan.

Mukendi Kalala, F. (2013). *La décentralisation en République Démocratique du Congo : entre texte et réalité*. Paris : L'Harmattan.

Mulumba, G. (2023). *Le blocage des élections locales en RDC : entre contraintes techniques et calculs politiques.* Cahiers Africains de Science Politique, (4).

Mundongo Mbayo, G. (2014). *La décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo : Enjeux juridiques et institutionnels*. Paris : L'Harmattan.

Mutamba Makombo, B. (2014). *La décentralisation en République Démocratique du Congo à l'épreuve de la gouvernance territoriale*. Paris : L'Harmattan.

Mutombo Kambilo, A. (2016). *La libre administration des provinces à l'épreuve du centralisme persistant.* Annales de la Faculté de Droit de Lubumbashi.

Mutombo Kazadi, G. (2016). *Le juge constitutionnel en République Démocratique du Congo*. Paris : L'Harmattan.

Mutombo Mwana Nyembo, J. (2017). *Le principe de séparation des pouvoirs dans la Constitution congolaise : mythe ou réalité ?* Kinshasa : CEDIF.

Mutombo Nkulu-N'Sengha. (2015). *Pratique de l'administration publique en République Démocratique du Congo*. Kinshasa : Éditions MédiasPaul.

N'singa Udjuu, A.-A. (2008). *La réforme de l'administration publique en RDC : mythe ou réalité ?* Lubumbashi : Éditions Afriques et Droit.

Ndaywel è Nziem, I. (1998). *Histoire générale du Congo : De l'héritage ancien à la République Démocratique*. Bruxelles : De Boeck.

Ngarlejy, Y. (2020). *Pratiques de la diplomatie tchadienne à l'ère du numérique.* Revue Africaine des Relations Internationales, 12(2), 45–60.

Ngoma-Binda, L. (2013). *La décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo : Analyse juridique du cadre institutionnel*. Paris : L'Harmattan.

Ngoma-Binda, P. (2005). *La participation politique : Éthique civique et politique pour une culture de paix, de démocratie et de bonne gouvernance* (2e éd.). Kinshasa : Institut de formation et d'études politiques.

Ngondankoy Nkonde, J. (2014). *Droit constitutionnel congolais* (2e éd.). Bruxelles : Larcier.

Ngoyi Kasanji, A. (2012). *Droit administratif congolais*. Kinshasa : Presses Universitaires du Congo.

Ngoyi Ngoy, M. (2021). *La réforme de l'État et la décentralisation territoriale en RDC : enjeux et perspectives*. Kisangani : Université de Kisangani, Département de droit public.

Ngoy-Kangoy, M. (2015). *Le contrôle de légalité en droit congolais : entre centralisme et décentralisation.* Revue Congolaise de Droit Public, (7).

Nyabirungu Mwene Songa, M. (2014). *La décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo : fondements, enjeux et perspectives.* Revue Congolaise de Droit et de Science Politique, Université de Kinshasa.

Nzanzu Kasese, J.-M. (s.d.). *Les actes administratifs unilatéraux en droit congolais* [Thèse de doctorat, Université de Kinshasa].

Ombeni, M. (2020). *Le droit administratif congolais.* Kinshasa : Presses Universitaires.

Ouattara, A. (2016). *La gestion administrative et financière des services publics en Côte d'Ivoire*. Abidjan : NEI-CEDA.

R.O.C.K. Institute. (s.d.). *Le télégramme diplomatique : un outil fiable dans un monde en mutation ?* Consulté le 10 avril 2025.

Rivero, J. (1953). Les circulaires administratives. *Revue administrative*.

Rouault, M.-C. (2018). *Droit administratif et institutions administratives* (Année 2018–2019, p. 187). Bruxelles : Bruylant, Coll. Paradigme.

Shabane, M. M. M. (1993). *Principes et règles d'organisation des élections libres et démocratiques*. Kinshasa : Centre d'études pour l'action sociale.

Tidiane Diakité. (2011). *Cinquante ans après, l'Afrique*. Paris : Arléa.

Traoré, A. (2021). *Les télégrammes diplomatiques dans la diplomatie moderne : le cas du Mali.* Revue Africaine de Relations Internationales, 15(2), 45–60.

Truchet, D. (2004). Les circulaires et instructions. *Actualité Juridique - Droit Administratif (AJDA)*.

Tshibangu Kalala, M. (2020). *Les actes administratifs en République Démocratique du Congo*. Kinshasa : Presses de l'Université de Kinshasa.

Van Lang, A., et al. (2021). *Dictionnaire de droit administratif* (8e éd.). Paris : Sirey, pp. 10–11.



PARTENAIRES ET RESEAUX

ISSN INTERNATIONAL STANDARD SERIAL NUMBER

CAIRN.INFO CHERCHER, REPÉRER, AVANCER

diliCOM LE RÉSEAU DU LIVRE

BDL Banque du Livre asbl

doi Crossref Content Registration

MEDIATHEQUE DÉPARTEMENTALE du Gers

MOUVEMENT LAUDATO SI' Catholiques pour notre maison commune

parcours formation

MOOC Gestion de Projet

MAXITY

CS4ME CIVIL SOCIETY FOR MALARIA ELIMINATION

UOC UNIVERSITE VIRTUELLE DU CONGO

10.000 {CODEURS} 2015-2025

JEUNESSE AFRICAINE POUR L'ENVIRONNEMENT

UNITED FOR HUMAN RIGHTS

Youth for Human Rights International

AGAPE asbl Amour sans condition et sans limite

RESEAU ELIKYA

FORUM INTERNATIONAL de GOMA pour la RESOLUTION des CONFLITS

COPAS

REVUE PLURIDISCIPLINAIRE AFRICAINE DE L'ENVIRONNEMENT

AS

AGOS EFFICACITÉ SOLIDARITÉ PAIX

IJAS

Scopalto ACADEMIA

Editions Lumumba, un nouvel élan de l'édition africaine

10, avenue de la Moto x boulevard Ms'iri, Quartier Gambela, commune de Lubumbashi, ville de Lubumbashi, République démocratique du Congo
Tél. : 00243 90 433 70 19
contact@editionslumumba.com
www.editionslumumba.com

Imprimé en République démocratique du Congo

©Edition Lumumba, avril 2025

Afrindala Group
« New African Generation »
www.afrindalagroup.com

Association Panafricaine pour l'Encadrement et la Formation de la Jeunesse (APANAEFJ)
Courriel : info@apanaefj.org
Site web : www.apanaefj.org

Siège : 10, Avenue de la Moto croisement Boulevard M'siri, Ville de Lubumbashi, RD Congo

APANAEFJ

REVUE PANAFRICAINE DE LA JEUNESSE

Revue scientifique internationale, interdisciplinaire et interactive

Publiée par les Editions Lumumba
Avec le soutien
d'Afriscience

&

Association Panafricaine pour l'Encadrement et
la Formation de la Jeunesse
(APANAEFJ)

Courriel : rpj@afriscience.org
Site web : www.afriscience.org
Tél. (+243) 973738975
Siège : 10, avenue de la Moto croisement boulevard M'siri, ville de Lubumbashi, RD Congo