

L'EMPIETEMENT DE FONCTION ET SES DIFFERENTES PERI- PETIES DANS LA GESTION DES PROVINCES EN RDC : CAS DE L'INTERIM DU GOUVERNEUR DE PROVINCE

THE ENCROACHMENT OF FUNCTION AND ITS DIFFERENT PERIPETIES IN THE MANAGEMENT OF PROVINCES IN THE DRC: CASE OF THE AD INTERIM GOVERNOR OF PROVINCE

GERMAIN NGOIE TSHIBAMBE*

JANVIER LEMERE KIYOMBO MAKONGA**

RÉSUMÉ

Cette étude se propose de démontrer qu'à chaque autorité correspond une compétence définie par les textes en fonction d'une spécialité déterminée. Et donc une autorité administrative ne peut agir que dans une matière pour laquelle elle est investie. Quelle que soit par ailleurs la liberté dont elle peut disposer dans l'appréciation des faits, l'Administration ne peut ignorer les conditions juridiques que les textes établissent pour qu'elle exerce son pouvoir. Lorsqu'un acte administratif unilatéral, tel qu'un arrêté individuel, est élaboré en violation de cette règle, la notion d'incompétence s'invite promptement. L'intérim, bien qu'étant une exception à l'incompétence résultant de l'empiètement de fonction, comme la délégation de compétence ou la suppléance, constitue un danger contre l'Etat de droit lorsqu'il ne se conforme pas aux règles qui l'organisent, et tous les actes qu'il génère tombent sous le coup de l'empiètement de fonction, par conséquent inconstitutionnels ou illégaux, susceptibles d'annulation devant un juge compétent.

MOTS CLÉS: Province. Gouverneur. Intérim. Incompétence. Empiètement. Annulation.

ABSTRACT

The Constitution of February 18, 2006, which proclaims the united and indivisible character of the DRC, established two levels of state power: the central power and the province within which exist decentralized territorial entities and other administrative entities. This Constitution thus clearly distributed powers between the central power and the provinces. The distribution of power exercise unfolds three modes of exercising state power: i) the exclusive jurisdiction of the central power, ii) the concurrent jurisdiction of the central power and the provinces, and iii) the exclusive jurisdiction of the province. However, in practice the provinces are increasingly under the pressures of the central level of power which leads to the proliferation of crises, including those linked to the encroachment of functions.

This study aims at understanding the specific case of ad interim Governor, resulting mainly from the interference of the central power which puts aside the Governor so as to show its preeminence over the second level of power. Many provinces have been administrated by ad interim governors. This exceptional case seemed to have become the particular way of doing things in the DRC. We want to let scholars in the constitutionalism be aware of this deviation induced by this practice which

* Professeur titulaire au Département des Relations Internationales de la Faculté de Sciences sociales, politiques et administratives de l'Université de Lubumbashi (DRC).
E-mail: gngoie2013@gmail.com.

** Assistant à la Faculté de droit de l'Université de Lubumbashi (DRC).
E-mail: janvierlemere.88@gmail.com.

constitutes surreptitiously in DRC the rampant crisis of the rule of the law. The long road to a matured liberal regime is full of pitfalls stemming from the greed and grievances between the top level of power and the bottom level.

KEYWORDS: *Province. Ad interim governor. Encroachment. State power. Annulation. Rule of law.*

INTRODUCTION

8 ans après l'installation des 26 nouvelles provinces de la République démocratique du Congo¹, contre 11, initialement, il se dégage que leur gouvernance constitue encore une véritable hantise dans l'évolution politique et constitutionnelle de la République démocratique du Congo. Car au lieu que les provinces soient des centres de rayonnement pour une administration de proximité chargée de promouvoir le développement à la base, leur gouvernance s'est illustrée par la prolifération des tensions et des conflits qui déroutent les attentes de la population, alors que cette dernière a pourtant fondé assez d'espoir sur cette réorganisation territoriale et administrative.

Ces tensions et conflits ayant comme conséquence l'instabilité des institutions politiques provinciales, ont été alimentés par une série des destitutions et démissions de gouverneurs, une crise de confiance entre députés provinciaux et présidents de leurs assemblées, le pouvoir de contrôle des assemblées provinciales sur les gouverneurs ainsi que sur les ministres provinciaux a rapidement tourné au chantage puis au racket systématique, etc.

Dans la foulée de ces tensions et conflits, va émerger une autre forme de crise, c'est celle découlant de la gestion des intérim des gouverneurs déchus par leurs assemblées provinciales. Le dernier cas en date est celui de la province du Lualaba, où l'on a assisté à un remaniement du gouvernement provincial par le vice-gouverneur assurant l'intérim du gouverneur empêché, mais n'étant frappé d'aucune sanction. Ce remaniement intervenu le 25 mai 2022 a été réalisé avec le concours du Vice-premier ministre et Ministre de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires coutumières.

Plusieurs voix s'étaient opposées à cette pratique désobligeante, devenue courante, celle qui fait de gouverneurs intérimaires des principaux acteurs de remaniement de gouvernements provinciaux. Quant à nous, nos préoccupations sont d'ordre juridique et concernent principalement l'étendue du pouvoir d'intérim, dans le cas d'espèce, l'intérim assumé par le vice-gouverneur de province d'une part, et d'autre part, l'étendue de l'autorité du Ministre de l'intérieur au regard du rôle joué par ce dernier dans la gestion de ces intérim.

1 Loi de programmation n°15/004 du 28 février 2015 déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces.

Dans la poursuite de l'idéal de l'Etat de droit, notre étude se charge de démontrer que la loi attache à chaque autorité une compétence définie par les textes en fonction du secteur d'activité bien défini. Et le principe de la compétence voudrait qu'aucune autorité administrative n'agisse en dehors du cadre circonscrit par loi, c'est-à-dire agir en dehors de la matière pour laquelle elle est investie². La liberté dont dispose une autorité administrative dans l'appréciation des faits, ne peut la conduire à méconnaître les conditions juridiques établies par les textes pour l'exercice de son pouvoir³, pour ne pas tomber dans le cas d'incompétence.

L'incompétence est définie comme un défaut de pouvoir, matériellement ou territorialement, qui conduit à l'annulation de l'acte posé par un agent public⁴. L'intérim est cependant une exception à l'incompétence résultant de l'empiètement de fonction⁵, comme la délégation de compétence⁶ ou la suppléance. Mais lorsque l'intérim ne se conforme pas aux règles qui l'organisent, il tombe sous le coup de l'empiètement de fonction, et tous les actes qui en résultent sont susceptibles d'annulation devant un juge compétent.

Accompagnée d'une approche comparative, cette étude est structurée en trois sections : la première va s'atteler sur la notion d'intérim, il sera question

-
- 2 Même dans l'hypothèse où cette autorité agirait dans les matières pour lesquelles elle est investie, Michel Rousset et Olivier Rousset font observer que l'autorité administrative légalement investie ne peut disposer de sa compétence à sa guise ; elle doit l'exercer conformément à la réglementation qui s'impose à elle ; elle ne peut y renoncer, ni accepter de quelque manière que ce soit, de subordonner son exercice à des conditions (...). ROUSSET Michel et ROUSSET Olivier, *Droit administratif I, l'action administrative*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2004, p. 145.
 - 3 DUPUIS Georges, GUEDON Marie-José, CHRETIEN Patrice, *Droit administratif*, 10^e éd., Dalloz, Paris, 2007, p. 477.
 - 4 GUINCHARD S., DEBARD T., *Lexiques des Termes juridiques*, 25^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2017-2018, p. 1002.
 - 5 L'empiètement de fonction est la situation dans laquelle une autorité administrative agit dans un domaine relevant d'une autre autorité administrative. C'est dans cette hypothèse d'empiètement de fonctions que s'applique effectivement la règle suivant laquelle « la compétence est d'attribution ». VUNDUAWE TE PEMAKO F., MBOKO DJ'ANDIMA J-M., *Traité de droit administratif de la République démocratique du Congo*, 2^e éd., Bruylant, Bruxelles, 2020, pp. 764-765.
 - 6 On parle de la délégation de compétence, lorsqu'une autorité administrative (appelée « délégante ») est fréquemment conduite à déléguer une partie de ses tâches à un subordonné (dit « délégataire »), car elle ne peut exercer dans leur plénitude la totalité de ses attributions. Tantôt elle délègue l'exercice de certains de ses pouvoirs (délégation de compétence), tantôt elle ne délègue que le pouvoir de signer sous son contrôle (délégation de signature). RICCI Jean-Claude, *Droit administratif*, 4^e éd., Hachette, Paris, 2004, p. 63. Si la délégation de compétence et la délégation de signature ont des points communs (l'existence d'un texte qui les prévoit), Martine Lombard et Gilles Dumont soulignent que la délégation de compétence se démarque de celle de signature en ce sens qu'elle entraîne le dessaisissement de l'autorité qui l'attribue, la seule solution pour qu'elle retrouve sa compétence consistant à révoquer la délégation accordée. Tandis que dans la délégation de signature, l'autorité délégante conserve pleinement sa compétence. LOMBARD Martine, DUMONT Gilles, *Droit administratif*, 8^e éd., Dalloz, Paris, 2009, p. 237.

dans cette partie de définir l'intérim, de relever son objectif et ses différentes caractéristiques. La deuxième section va traiter de l'étendue du pouvoir d'intérim du Vice-gouverneur de province, dans les 2 cas qui sont les suivants : le cas d'absence ou empêchement temporaire du gouverneur de province (maladie, mission de service etc.) et le cas d'empêchement définitif du gouverneur (décès, démission ou destitution). La troisième section, qui est la dernière, aborde la question de l'autorité du Ministre de l'intérieur. Il va s'agir dans cette partie de confronter les attributions de ce dernier aux prérogatives de provinces, découlant, soit de la Constitution, soit de la loi susvisée portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces. Mais bien avant d'évaluer l'autorité du Ministre de l'intérieur, l'on va s'intéresser d'abord au statut juridique des provinces.

SECTION I. NOTION DE L'INTERIM

1. **Définition** : l'intérim est une situation dans laquelle une autorité administrative subalterne exerce pour une période donnée les fonctions et les tâches d'une autorité administrative supérieure en vertu d'une décision d'intérim ayant pour fondement soit un texte légal ou réglementaire, soit le principe de la continuité et de la régularité des services publics⁷.
2. **Objectif** : assurer la continuité du service public⁸ en cas d'absence. « La création du service public procède d'un besoin permanent ; une fois en place, il doit fonctionner sans défaillance »⁹. Le principe de continuité a donc vocation à garantir un fonctionnement régulier du service public.
3. **Caractéristiques**
 - a) **L'intérim peut ne pas être prévu par un texte, car il s'opère en vertu du principe de continuité du service public.** Le professeur Jean-Claude Ricci souligne que l'intérim, dans la plupart de cas, ne s'opère guère en vertu d'un texte, l'intérimaire est souvent choisi afin d'exercer les prérogatives de celui qu'il remplace¹⁰.

7 VUNDUAWE TE PEMAKO F., MBOKO DJ'ANDIMA J-M., *Op.cit.*, p. 769.

8 La notion de service public est, à la fois, l'une des plus importantes et l'une des plus controversées du droit administratif. Notion importante, car, ayant à rendre compte de ce que sont les services publics, elle contient l'idée de finalité sociale, de satisfaction des besoins collectifs et peut donc être appréhendée comme « pivot du rôle de l'Etat ». DUPUIS Georges, GUEDON Marie-José, CHRETIEN Patrice, *Op.cit.*, p. 521.

9 MAURIN André, *Droit administratif*, 11^e éd., Dalloz, Paris, 2018, p. 135.

10 RICCI Jean-Claude, *Op.cit.*, p. 64.

- b) **L'intérimaire n'est pas nécessairement désigné par l'autorité hiérarchique directe qui est momentanément remplacée. IL peut être désigné par une autorité hiérarchique plus élevée¹¹.** (Ici on répond à la question de savoir qui désigne l'intérimaire).

(Il y a lieu d'illustrer cela par le débat qui a opposé, en juin 2014, le député national Henry Thomas Lokondo, d'heureuse mémoire, à Richard Muyej, Ministre de l'intérieur. Après l'évacuation du Gouverneur de la province de l'Equateur Louis Alphonse Koyagialo pour des soins médicaux à l'extérieur du pays, dans sa note du 19 juin 2014, le Ministre de l'intérieur Richard Muyej avait confié le plein intérim du Gouverneur empêché, au Vice-gouverneur Sébastien Impeto. En réaction à cette lettre, le Député national Henry Thomas Lokondo a estimé que l'intérim qu'exerce un Vice-gouverneur de province suite à un empêchement du Gouverneur « est de droit ». Pour lui, un Vice-gouverneur de province n'a pas besoin d'une lettre du Ministre de l'intérieur ou du pouvoir central pour exercer ce droit)¹².

Dans cet exemple, la posture du Ministre de l'intérieur est celle d'une autorité hiérarchique plus élevée, qui pense disposer des compétences nécessaires lui permettant de désigner le Vice-gouverneur comme devant assumer l'intérim du Gouverneur provisoirement empêché. C'est d'ailleurs la question à laquelle nous allons répondre dans la troisième section, de savoir si cette autorité est-elle hiérarchique, qui permet d'orienter l'exercice des compétences des subordonnés par le moyen des circulaires, directives et autres notes de service ou tout simplement un pouvoir d'encadrement.

- c) **Sur le plan du contentieux, l'intérimaire répond de ses actes aussi devra-t-il toujours signer avec la mention « ad intérim » ou « ai » pour que les tiers le sachent.**

L'autorité hiérarchique directe qui est momentanément remplacée ne peut en aucun cas répondre des actes de son intérimaire. C'est d'ailleurs pour cette raison que les « décisions des autorités administratives doivent comporter, outre la signature, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de l'auteur »¹³.

Vunduawe Te Pemako souligne que dans l'élaboration de l'acte administratif unilatéral, sont nombreuses les formes et les formalités à suivre. Des conséquences juridiques s'attachent à la motivation et aux formes substantielles de l'acte. Suivant la réglementation sur les sceaux officiels (décret n°04/035 du 26 avril 2004, qui est en réalité la reprise de l'ordonnance n°90-177 du 24 août 1990 portant

11 VUNDUAWE TE PEMAKO F., MBOKO DJ'ANDIMA J-M., *Op.cit.*, p. 770.

12 <https://www.mediacongo.net/article-actualite-2258.html>

13 DUPUIS Georges, GUEDON Marie-José, CHRETIEN Patrice, *Op.cit.*, p. 476.

réglementation des sceaux officiels de la République du Zaïre), aucun acte ou document officiel n'est valable s'il n'est revêtu, entre autre, d'un sceau officiel et de la signature de l'autorité compétente. La **signature** désigne l'auteur ou matérialise la compétence de l'auteur, la **date** indique le **moment**, précédé du **lieu** de l'acte, la **numérotation** renvoie à la **référence** de l'acte dans la série et le **cachet** certifie que l'acte est **authentique**, mieux **officiel**. Le sceau officiel a, en effet, pour objet d'assurer la **validité formelle** de l'acte signé¹⁴.

L'arrêté provincial du Vice-gouverneur du Lualaba n°2022/ GOUV/P.LBA/026 du 25/05/2022 portant réaménagement du Gouvernement provincial du Lualaba a alimenté le débat notamment en ce qu'il porte deux qualités. D'une part, la qualité de Vice-gouverneur à l'entête, et d'autre part, la qualité de Gouverneur à travers le sceau. Or, l'auteur de l'acte n'est pas le Gouverneur, c'est le Vice-gouverneur assumant l'intérim de celui-ci ; encore que le Vice-gouverneur n'a pas signé pour le Gouverneur ou « PO ». Il ne peut donc en aucun cas porter la qualité de Gouverneur, car il doit répondre de ses actes comme intérimaire, c'est pourquoi il doit signer avec la mention « ad intérim » ou « ai »¹⁵.

Dès lors que le Gouverneur intérimaire signe un arrêté sans cette mention, pire encore, il signe ledit arrêté en portant le titre de Gouverneur à travers le sceau, la validité formelle de cet arrêté est sans doute remise en cause. Un intérimaire ne peut, en aucun cas, porter le titre du titulaire du poste. C'est ce qui ressort des termes de l'article 24, al. 5 de l'ordonnance n°20/016 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, du 27 mars 2020, « Le Vice-ministre ou tout autre membre du Gouvernement assumant un intérim exerce les fonctions du Ministre concerné sans porter le titre de celui-ci ».

- 4) **La durée de l'intérim** : le cas d'empêchement temporaire ne pose pas tellement de problème s'agissant de la durée de l'intérim. L'intérim dure tant que dure l'absence de l'autorité temporairement remplacée. Dans le cadre du Statut général de la fonction publique nationale,

14 VUNDUAWE TE PEMAKO F., MBOKO DJ'ANDIMA J-M., *Op.cit.*, pp. 776-777.

15 Les diverses règles relatives à la forme des actes ont une importance inégale. Ce qui est essentiel c'est le fond et non les formes, qui n'en sont que l'expression. Toutefois le régime juridique relatif à la forme est loin d'être négligeable : il est évident qu'une bonne compréhension du contenu au fond des décisions n'est possible que si la présentation claire, précise et rigoureuse. A l'époque contemporaine, un certain formalisme tend de plus en plus à être imposé par le législateur, dans un souci de protection des droits des administrés. DUPUIS Georges, GUEDON Marie-José, CHRETIEN Patrice, *Op.cit.*, p.472

Vunduawe Te Pemako souligne que la durée de l'intérim, en cas de vacance, ne peut dépasser 12 mois¹⁶.

Mais en cas d'empêchement définitif, le modèle par excellence de la durée de l'intérim est celui dégagé par la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006. Il s'agit de l'article 76, al. 3 et 4. Lorsque la vacance ou l'empêchement à la présidence de la République est déclaré définitif par la Cour constitutionnelle, le délai donné par la Constitution est de **soixante** jours (2 mois) au moins et **quatre-vingt-dix** jours (3 mois) au plus. Après ce délai, l'élection du nouveau Président de la République a lieu sur convocation de la Commission électorale nationale indépendante. C'est seulement en cas de force majeure que ce délai peut être prorogé à **cent vingt** jours au plus (4 mois). L'intérim du Président de la République, dans ce cas, ne peut donc dépasser **cent vingt** jours.

Au niveau de la province, pour revenir à notre cas d'espèce, la réponse sur le délai de l'intérim du Gouverneur de province est donnée par l'article 160 de la loi électorale¹⁷. En cas de décès, de démission, d'empêchement définitif ou de mise en accusation du Gouverneur de province, un nouveau scrutin est organisé dans les **quinze jours** par la Commission électorale nationale indépendante. Il s'agit donc de l'intérim le plus court jamais imaginé dans l'histoire de l'organisation et du fonctionnement des institutions politiques en République démocratique du Congo. Mais la raison est simple, le Gouverneur et le Vice-gouverneur sont élus au suffrage indirect qui n'est pas trop exigeant pour la CENI en terme des moyens logistiques et financiers comme le suffrage universel direct pour le Président de la République.

La rigueur qui entoure le délai de l'intérim vaut son pesant d'or surtout en démocratie, lorsqu'on sait très bien que l'autorité intérimaire peut ne pas disposer de légitimité nécessaire lui permettant d'exercer toutes les prérogatives de l'autorité hiérarchiquement remplacées. Le délai ne peut donc qu'être suffisamment court de peur que l'intérimaire ne s'habitue avec les nouvelles fonctions et en abuse.

Après avoir cerné les contours de la notion de l'intérim, place à présent à l'analyse de l'étendue du pouvoir de l'intérimaire qui, dans le cas d'espèce se trouve être le Vice-gouverneur de province, assumant l'intérim du Gouverneur de province.

16 VUNDUAWE TE PEMAKO F, MBOKO DJ'ANDIMA J-M., *Op.cit.*, p. 770.

17 Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, telle modifiée et complétée par la loi n°11/003 du 25 juin 2011, la loi n°15/001 du 12 février 2015, la loi n°17/013 du 24 décembre 2017 et la loi n°22/029 du 29 juin 2022.

SECTION II. L'ETENDUE DU POUVOIR DE L'INTERIMAIRE (CAS DU VICE-GOUVERNEUR DE PROVINCE)

1. LE CAS D'ABSENCE OU D'EMPÊCHEMENT PROVISOIRE DU GOUVERNEUR DE PROVINCE

Aux termes de l'article 23 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, Le Gouverneur et le Vice-gouverneur sont élus pour un mandat de 5 ans renouvelables une seule fois par les députés provinciaux au sein ou en dehors de l'assemblée provinciale. Ils sont investis par l'ordonnance du Président de la République.

Le Décret-Loi n°081 du 02 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République démocratique du Congo tel que modifié et complété par le Décret-Loi n°18/2001 du 28 septembre 2001, contrairement à la loi de 2008 relative à la libre administration des provinces, avait prévu des matières bien définies pour le Vice-gouverneur. En effet, le Gouverneur de province était, sous ce Décret-Loi, assisté de deux Vice-gouverneurs de province chargés respectivement des questions politiques et administratives et des questions économiques, financières et de développement¹⁸.

Le Vice-gouverneur en charge des questions politiques et administratives assurait l'encadrement civique de la population et le suivi des activités politiques et administratives dans la province sous la direction du Gouverneur de province, et le Vice-gouverneur chargé des questions économiques, financières et de développement était gestionnaire des crédits. Il s'occupait des problèmes économiques, de la gestion financière de la province ainsi que du suivi d'exécution des projets de développement sous la direction du Gouverneur de province¹⁹.

En cas d'absence ou d'empêchement, le Gouverneur de province était remplacé dans ses fonctions par le Vice-gouverneur chargé des questions politiques et administratives. En cas d'absence ou d'empêchement de deux précités, ceux-ci sont remplacés par le Vice-gouverneur chargé des questions économiques, financières et de développement. En cas d'absence ou d'empêchement de l'un des Vice-gouverneurs de province, l'autre Vice-gouverneur de province assure son intérim²⁰.

Il faut donc souligner que sous le Décret-Loi susvisé, il n'y avait pas de ministres provinciaux, mais seulement le Gouverneur de province, assisté de deux Vice-gouverneurs de province, nommés et relevés de leurs fonctions par le Président de la République, sur proposition du Ministre ayant les Affaires

18 Article 9 : (modifié et complété par l'article 1^{er} du Décret-Loi n°018 du 28 septembre 2001).

19 Article 12 : (modifié et complété par l'article 1^{er} du Décret-Loi n°018 du 28 septembre 2001).

20 Article 16 : (modifié et complété par l'article 1^{er} du Décret-Loi n°018 du 28 septembre 2001).

Intérieures dans ses attributions. Cependant, la loi de 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, calquée sur l'esprit et la lettre de la Constitution congolaise du 18 février 2006, est venue casser la structure à deux Vice-gouverneurs, en prévoyant un Gouverneur élu pour un mandat de 5 ans, assisté d'un seul Vice-gouverneur, lui aussi élu sur la même liste que le Gouverneur de province, et d'une équipe gouvernementale composée de dix ministres provinciaux nommés par le Gouverneur de province. Et donc les différents secteurs de la vie au niveau provincial sont éclatés et repartis à travers les ministères provinciaux.

Au regard donc de la nouvelle loi susvisée de 2008, le Vice-gouverneur n'a pas d'attribution précise. Il est comme le Vice-président des Etats-Unis que certains comparaient à la Reine d'Angleterre. Il assiste donc le Gouverneur de province dans l'exercice de ses fonctions. Il s'occupe des tâches spécifiques qui lui sont confiées par ce dernier. Il le remplace en cas d'absence ou d'empêchement.

A cet effet, les fonctions de l'intérimaire sont en principe déterminées dans la notification de l'intérim. Cela veut dire que l'autorité (titulaire du pouvoir) qui se déplace ou s'absente momentanément, définit les contours de l'intérim, il détermine de quelle façon son intérimaire doit se comporter pendant son absence. Ce dernier ne peut donc outrepasser les fonctions qui lui sont confiées dans le cadre de l'intérim. Mais la situation n'est pas la même en cas d'empêchement définitif.

2. LE CAS D'EMPÊCHEMENT DÉFINITIF DU GOUVERNEUR DE PROVINCE

En cas de rupture du mandat de Gouverneur de province (pour cause de décès, démission, empêchement définitif, mise en accusation ou révocation du Gouverneur par le Président de la République)²¹, le Gouvernement provincial est réputé démissionnaire. Dans ce cas, le Gouvernement provincial expédie les affaires courantes sous la direction du Vice-gouverneur, qui devient le Gouverneur intérimaire en attendant l'organisation d'un nouveau scrutin²².

Les affaires courantes, selon Francis Delpérée, renvoient aux affaires habituelles, ordinaires ou banales, c'est-à-dire les affaires qui relèvent de la gestion quotidienne des affaires publiques n'engageant pas les politiques publiques à venir²³.

21 Arts. 198 Const., art. 63 de la loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, 80 et 87 de la loi portant procédure devant la Cour de cassation.

22 Article 160 de la loi électorale. Lire aussi l'article 31 de la loi portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

23 F. DELPEREE, « Gouverner sans gouvernement ? », *Bulletins de l'Académie Royale de Belgique*, n°23, 2012, pp. 121-134.

Le Vice-gouverneur de province est élu comme le Vice-président des Etats-Unis, sur la même liste que son titulaire. Il est le colistier du candidat Gouverneur. Mais à la différence du Vice-président des Etats-Unis²⁴, le Vice-gouverneur de province n'achève pas le mandat du Gouverneur en cas d'empêchement définitif de celui-ci. L'empêchement définitif²⁵ du Gouverneur pour toutes les causes sus évoquées entraîne la rupture du mandat²⁶. Il n'y a pas d'autres voies légales possibles à part l'organisation d'un nouveau scrutin.

Raison pour laquelle le Gouverneur intérimaire à la tête d'un Gouvernement démissionnaire ne peut poser des actes engageant des politiques publiques à venir²⁷, il se limiterait aux actes d'administration et ne peut donc poser des actes juridiques tels que la révocation d'un membre du Gouvernement provincial ou le remaniement du Gouvernement provincial.

(Après la déchéance du Gouverneur du Maniema Auguy Musafiri en décembre 2020, le Gouverneur intérimaire Jean-Pierre Amadi Lubenga, à la grande surprise de tous, a pris l'initiative de remanier le Gouvernement provincial pourtant démissionnaire, et dans la soirée du 25 décembre 2020, il va présenter une nouvelle équipe gouvernementale de 10 membres dont 9 nouvelles figures. Dans un message officiel daté du dimanche 27 décembre 2020, c'est-à-dire 48h après, Le VPM Gilbert Kankonde, a demandé au Gouverneur intérimaire du Maniema d'annuler ses arrêtés portant remaniement du Gouvernement provincial. Ce dernier a souligné que le Gouverneur ad intérim n'est pas compétent pour procéder au remaniement et ses arrêtés sont anti-constitutionnels)²⁸.

24 Aux termes du 25^{ème} amendement de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique, le Vice-président, qui est élu sur la même liste que le Président, c'est-à-dire son colistier, devient Président par intérim en cas d'empêchement temporaire du Président. Mais en cas décès ou de démission du Président des Etats-Unis, le Vice-président deviendra Président. Il achèvera le mandat du Président, et il aura la plénitude de pouvoir, y compris engager le pays en guerre. (Illustration : la grave responsabilité du largage de la bombe atomique sur Hiroshima et Nagasaki a été prise par le Vice-président Truman surnommé Président de hasard, Roosevelt étant mort avant la fin de la guerre.

25 La doctrine voit dans l'empêchement définitif un « obstacle qui ne permet pas au titulaire d'une fonction publique de l'exercer normalement ». D'autres auteurs, se fondant sur un critère plutôt organique et objectif, voient dans l'empêchement définitif « l'impossibilité officiellement constatée par un gouvernement d'exercer ses fonctions ». MAMPUYA KANUNK'a-TSHIABO Auguste, KALUBA DIBWA Dieudonné, BOTAKILE BATANGA Noël, *La vacance des institutions politiques sous la Constitution du 18 février 2006*, Editions Eucalyptus, Kinshasa, 2016, p. 39. Lire aussi AVRIL Pierre et GICQUEL Jean, *Lexique de droit constitutionnel*, 7^e éd., PUF, Paris, 1998, p. 54.

26 Article 160 de la loi électorale.

27 Le Gouvernement provincial qui sera issu du nouveau scrutin est le seul compétent pour engager les politiques publiques à venir, il faut entendre par là, notamment la présentation à l'Assemblée provinciale du programme du Gouvernement. Lorsque le Vice-gouverneur ou le Gouverneur intérimaire remanie le Gouvernement provincial, c'est pour réaliser quel programme, parce que le programme initial tombe avec la chute de son initiateur, le Gouverneur déchu.

28 <https://www.radiookapi.net>

Il s'agit donc d'une sphère de compétence à laquelle l'intérimaire n'a pas accès. Il est question ici de faire respecter un principe général de parallélisme des compétences qui veut que ce soit l'autorité qui a pris la décision initiale qui seule soit compétente pour la modifier ou pour l'abroger. Compte tenu de cette répartition, on peut comprendre pourquoi l'autorité inférieure ne peut pas s'immiscer dans la compétence de l'autorité supérieure.

Aux termes de l'article 28, al. 7 de la loi °08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, le Gouverneur de province, en tant qu'autorité administrative, agit par voie d'arrêté provincial délibéré en Conseil des ministres. L'arrêté est contresigné par le ministre provincial chargé de son exécution.

L'arrêté provincial est donc un acte administratif unilatéral²⁹. Sa portée peut être variable. Il peut être réglementaire, lorsqu'il pose des règles générales et impersonnelles (ex : arrêté provincial instaurant le couvre-feu sur l'étendue de la province), ou individuel, c'est-à-dire des actes désignant nommément leurs destinataires³⁰ (ex : nomination d'un fonctionnaire).

La loi susvisée relative à la libre administration des provinces, notamment en ses articles 27 et suivants, sur l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement provincial, n'a pas livré des détails sur la question de l'intérim du Gouverneur de province, déjà qu'elle parle à peine du Vice-gouverneur de province. Dans ce cas, l'intérim du Gouverneur de province ne peut qu'obéir aux règles générales sur l'organisation et le fonctionnement des institutions politiques centrales en République démocratique du Congo.

L'arrêté provincial est le mode d'expression juridique d'un Gouverneur et non de son intérimaire, tant que le Gouverneur intérimaire n'est pas légalement (élection) investi de la compétence de Gouverneur, il ne peut l'exercer ; de même il ne peut l'exercer lorsqu'il en est privé ; « l'incompétence est un vice qui ne peut faire l'objet d'une ratification postérieure »³¹.

Il en est de même du décret pour le Premier ministre³², de l'arrêté pour le Vice-premier ministre, le Ministre d'Etat, le Ministre ou le Ministre délégué³³.

29 L'acte administratif est défini, sur le plan organique, comme celui qui émane d'une autorité investie par l'Etat du pouvoir de prendre des décisions administratives, et qui bénéficie du privilège de la puissance publique. On parle donc d'un acte administratif unilatéral lorsque l'acte émane de la seule volonté d'une autorité administrative et qui intervient dans l'exercice d'une fonction administrative en vue de modifier l'ordonnement juridique d'une matière ou la condition juridique d'une personne. Cette définition englobe les actes réglementaires aussi bien qu'individuels et particuliers. YUMA BIALA Louis, *Manuel de droit administratif général*, Editions CEDI, Kinshasa, pp. 108, 110.

30 LOMBARD Martine, DUMONT Gilles, *Op.cit.*, p. 233.

31 ROUSSET Michel et ROUSSET Olivier, *Op.cit.*, p. 145.

32 Art. 92 Const.

33 Art. 93 Const.

Par ex : le Vice-premier ministre ou le Vice-ministre assurent, selon le cas, l'intérim du Premier ministre ou du Ministre, sauf que le Vice-premier ministre ou le Vice-ministre n'ont pas, selon le cas, le pouvoir de signer des décrets ou des arrêtés.

Aux termes de l'article 24, al. 4 et 5 de l'ordonnance sus évoqué sur l'organisation et fonctionnement du Gouvernement, modalités de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement ainsi qu'entre les membres du Gouvernement, du 27 mars 2020, « le membre du Gouvernement assumant l'intérim ne peut procéder au remaniement du cabinet ou à l'affectation des agents du Ministère, sauf autorisation préalable du Premier ministre ».

Le Vice-ministre ou tout autre membre du Gouvernement assumant un intérim exerce les fonctions du Ministre concerné sans porter le titre de celui-ci».

A la Présidence de la République, par exemple, en cas d'absence ou d'empêchement provisoire du Président de la République, le constituant du 18 février 2006 a préféré parler de la délégation plutôt que de l'intérim. Le Président de la République délègue au Premier ministre le pouvoir de présider le Conseil des ministres³⁴. C'est uniquement dans ce seul cas et sur un ordre du jour précis (art. 79 Const., art. 48 Ordonnance susvisée). Dans ce cas, le Premier ministre agit comme un délégataire, les actes qu'il pose l'engagent. Une situation similaire à celle de la France (art. 21 Const.) où la suppléance du Président de la République par le Premier ministre pour présider le Conseil des ministres et les comités de la défense nationale ne peut se faire qu'en vertu d'une délégation expresse, valable pour un Conseil et pour un ordre du jour bien déterminé. En aucun cas, les autres pouvoirs du Président de la République ne peuvent faire l'objet d'une délégation³⁵.

Mais en cas de vacance pour cause de décès, de démission ou pour toute autre cause d'empêchement définitif, les fonctions du Président de la République sont provisoirement exercées par le Président du Sénat (art. 75 Const.). Le rôle du Président intérimaire est donc d'assurer la continuité de l'Etat dans l'objectif principal de l'organisation d'un nouveau scrutin présidentiel. Le Président de la

34 Au Gabon, la Constitution du 26 mars 1991 a été modifiée par la Cour constitutionnelle pour pallier l'absence du Président de la République (Ali BONGO). Alors que l'article 13 de cette Constitution n'avait pas prévue l'intérim du Président de la République pour empêchement temporaire, La Cour constitutionnelle a tout simplement réécrit la Constitution, en ajoutant un alinéa à l'article 13. Cet alinéa est ainsi libellé : « en cas d'indisponibilité temporaire du Président de la République, certaines fonctions dévolues à ce dernier peuvent être exercée soit par le Vice-président soit par le Premier ministre sur autorisation spéciale de la Cour constitutionnelle, saisi par le Premier ministre ou un dixième des députés, des membres du Gouvernement chaque fois que nécessaire ».

35 HAMON Francis, TROPER Michel, *Droit constitutionnel*, 35^e éd., LGDJ, Paris, 2014, p. 524.

République par intérim exerce donc les fonctions du Président de la République à l'exception de celles mentionnés aux articles 78, 81 et 82 Const³⁶.

Après l'analyse de l'étendue du pouvoir d'intérim, dans le cas d'espèce de l'intérim du Vice-gouverneur, l'étude de l'étendue de l'autorité du Ministre de l'intérieur aussi s'impose, dans la mesure où le rôle joué par ce dernier ou mieux le degré de son implication dans la gestion des crises résultant de l'intérim des Gouverneurs de province est non négligeable. Mais avant cela, il serait souhaitable de réfléchir d'abord sur le statut juridique des provinces ainsi que leurs prérogatives, qui nous permettront d'évaluer le type de rapport qu'entreprendraient les Gouverneurs de province et le Ministre de l'intérieur, le faiseur des Gouverneurs intérimaires.

SECTION III. L'AUTORITE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR VIS-A-VIS DES GOUVERNEURS DE PROVINCE

1. LE STATUT JURIDIQUE DES PROVINCES ET LEURS PRÉROGATIVES

Le constituant du 18 février 2006 proclame le caractère uni et indivisible de la RDC, en instituant deux échelons d'exercice du pouvoir d'Etat : le pouvoir central et la province à l'intérieur de laquelle se meuvent des entités territoriales décentralisées et d'autres circonscriptions administratives³⁷.

Le statut, l'organisation et le fonctionnement de la province procèdent des dispositions constitutionnelles qui instituent le régionalisme politique en RDC³⁸.

La province se présente donc comme une composante politique et administrative du territoire de la République, dotée de la personnalité juridique, jouissant de l'autonomie de gestion de ses ressources humaines, économiques, financières et techniques, et gérée par les organes locaux³⁹.

De cette définition, nous pouvons tirer 3 conséquences :

- a) **La province n'est ni une entité territoriale décentralisée (ville, commune, secteur et chefferie), encore moins une entité territoriale déconcentrée (territoire, quartier, groupement et village)⁴⁰.**

36 Lire aussi MAMPUYA KANUNK'a-TSHIABO Auguste, KALUBA DIBWA Dieudonné, BOTAKILE BATANGA Noël, *Op.cit.*, pp. 44-45.

37 1^{er} paragraphe de l'exposé des motifs de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

38 3^e paragraphe, *idem*.

39 Art. 2 *idem*.

40 Art. 5 *idem*.

- b) **La province est une entité territoriale régionalisée.** La régionalisation politique suppose une dualité des sources normatives par l'existence d'un côté, d'un pouvoir législatif national et, de l'autre, d'un pouvoir législatif régional ou provincial. En droit positif congolais, la base juridique de la compétence législative locale au profit des provinces peut être retrouvée dans les dispositions des articles 197, al. 1 et 2, et 205 de la Constitution. En effet, l'Assemblée provinciale est l'organe délibérant de la province. Elle légifère par voie d'édit. Le régionalisme politique congolais n'est pas à confondre avec le régionalisme administratif français. En France, l'organe délibérant d'une entité décentralisée et régionalisée administrativement n'a pas de pouvoir législatif local, car tous ses actes sont des simples actes administratifs, susceptibles d'être objet de recours en annulation pour excès de pouvoir devant le juge administratif⁴¹.
- c) En vertu du principe de la libre administration des provinces, **la province est gérée par les organes locaux.** Il en est de même des entités territoriales décentralisées. Le Gouverneur de province, le Maire de la ville, le Bourgmestre de commune, le chef de secteur sont élus par leurs organes délibérants devant lesquels ils sont redevables. A ce titre, le rôle du Gouvernement central vis-à-vis du Gouverneur, de celui du Gouverneur vis-à-vis des autorités locales élues est plus celui d'encadrement que de sanction. C'est pour cela qu'en cas de manquement à ses obligations, l'autorité locale encourt les sanctions suivantes : **sanction politique** : motion de censure par l'organe délibérant, **sanction pénale** : en cas de mise en accusation par l'organe délibérant devant les juridictions compétentes.

2. LES ATTRIBUTIONS DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Le Vice-gouverneur de la province du Lualaba, dans son arrêté provincial susvisé⁴² portant réaménagement du Gouvernement provincial du Lualaba, dans la partie consacrée aux visas, s'est référée à la lettre n°25/CAB/VPM/MININTERSEDECAC/AOK/340/2022 du 11 mars 2022 du Vice Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires Coutumières, relative à l'autorisation de réaménagement du Gouvernement provincial du Lualaba.

Si donc, l'autorisation de réaménager le Gouvernement provincial du Lualaba est venue du VPM de l'Intérieur, la question est de savoir en vertu

41 VUNDUAWTE PEMAKO F., MBOKO DJ'ANDIMA J-M., *Op.cit.*, p. 476. Lire aussi FAVOREU Louis, et. Ali., *Droit constitutionnel*, 21^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2019, p. 505.

42 Arrêté provincial du Vice-gouverneur du Lualaba n°2022/GOUV/P.LBA/026 du 25/05/2022 portant réaménagement du Gouvernement provincial du Lualaba.

de quelle autorité et sur quelle base constitutionnelle ou légale repose cette autorisation, alors que ni la Constitution, ni la loi relative à la libre administration des provinces n'envisage le remaniement d'un Gouvernement provincial par un Vice-gouverneur⁴³.

Dans l'actuel Gouvernement de la RDC, le Ministre de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires Coutumières est en même temps Vice Premier Ministre.

L'ordonnance n°20/017 du 27 mars 2020 fixant les attributions des Ministères (art. 1^{er} B.1) lui attribuent, entre autre, la politique d'administration du territoire, le maintien de l'ordre public, la sécurité des personnes et de leurs biens, d'où son pouvoir hiérarchique sur la police nationale et les services de sécurité etc. Au-delà de cela, le Vice-premier ministre et Ministre de l'intérieur, sécurité et affaires coutumières s'est vu également attribuer la coordination des rapports entre les membres du Gouvernement et les Gouverneurs de provinces en collaboration avec le Ministre en charge de la décentralisation.

De ces différentes attributions, nulle part il est indiqué que le VPM de l'intérieur exerce un pouvoir hiérarchique sur les Gouverneurs de province, mais l'ensemble de ses attributions le place dans une posture d'autorité vis-à-vis de ces derniers, surtout lorsqu'il s'agit de la politique d'administration du territoire et le maintien de l'ordre public.

(C'est en vertu de ses prérogatives que l'ex-VPM de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires Coutumières Gilbert KANKONDE avait, en septembre 2019, exigé des Gouverneurs d'annuler l'intégralité de leurs décisions portant sur les mouvements de personnel au sein de leur administration territoriale respective. Il leur a, en outre, demandé de suspendre de leurs fonctions les commissaires provinciaux, un poste qui, selon lui, est « non réglementaire », « superfétatoire » et « à supprimer ». Il faut noter que certains Gouverneurs, alors que les élections urbaines et locales se faisaient attendre, avaient nommé des maires, bourgmestres, chefs de secteurs et administrateurs de territoire à titre provisoire pour « assurer la continuité de services publics de l'Etat »⁴⁴. L'ex-VPM avait jugé cette démarche anticonstitutionnelle, sur-

43 En décembre 2020, le VPM Gilbert Kankonde avait déjà dénoncé cette démarche dans la province du Maniema, en insistant sur le fait que le Vice-gouverneur n'est pas compétent pour réaménager le Gouvernement provincial, une telle démarche est anticonstitutionnelle. Si les choses sont de telle rigueur dans l'hypothèse d'un Gouverneur destitué par l'Assemblée provinciale, à combien plus forte raison dans l'hypothèse où le Gouverneur est encore en fonction.

44 Les Gouverneurs ont prétendu agir sur la base de l'alinéa 4 de l'article 28 de la loi relative à la libre administration des provinces aux termes duquel « Le Gouverneur dispose de l'administration publique en province. A ce titre, tous les services publics provinciaux et nationaux en province sont placés sous son autorité », mais ils ont oublié qu'en tant que représentant du Gouvernement central en Province, dans l'exercice de cette mission de représentation et de coordination des services publics déconcentrés en provinces aux termes de l'article 64 de la même loi, ils répondent de leurs actes devant le Gouvernement central de qui, ils peuvent recevoir des instructions.

*tout que certaines de ces autorités étaient au départ nommées par le Chef de l'Etat*⁴⁵.

En effet, aux termes de l'article 63 de la loi susvisée relative à la libre administration des provinces, le Gouverneur de province représente le Gouvernement central en province. Il assure **dans ce cadre, la sauvegarde de l'intérêt national, le respect des lois et règlements de la République et veille à la sécurité et à l'ordre public dans la province.**

C'est donc dans ce cadre que le pouvoir central, par le biais du Ministre de l'intérieur, peut inviter le gouverneur à conformer ses actes à la Constitution et aux lois de la République. Il y a lieu cependant, de cerner les contours de cette représentation du gouvernement central.

3. LA REPRÉSENTATION DU GOUVERNEMENT CENTRAL

Dans le langage ordinaire, on parle de la représentation lorsqu'un objet possède quelques caractères principaux semblables à ceux d'un autre objet, de telle manière qu'on puisse reconnaître cette ressemblance et identifier le premier comme une image du second. On dit qu'il rend présent ce second objet, qu'il le *re-présente*. (...). Le droit se sert de cette métaphore pour illustrer et désigner un rapport entre deux personnes. Ainsi, l'on admet en droit privé qu'une personne en représente une autre, lorsqu'elle peut vouloir et agir à sa place et en son nom. Elle est le représentant, l'autre est le représenté⁴⁶.

En droit civil, la représentation est un procédé juridique dans lequel une personne, le représentant, agit pour le compte et au nom d'une autre personne, le représenté. L'acte accompli par le représentant produit directement ses effets sur le représenté. Ici, le représenté n'est pas partie au contrat, il n'est ni débiteur, ni créancier, il n'est qu'un intermédiaire. (Ex : le mandat, la procuration : une forme de représentation).

En droit constitutionnel, lorsqu'on parle, par exemple, de la représentation parlementaire, il s'agit d'un député, appelé le représentant, à travers qui le peuple exprime sa volonté. Il est élu par le peuple, pour défendre ses intérêts, contrôler l'action du Gouvernement, élaborer et adopter des lois.

Alors, en Droit administratif et dans le sens de la loi sous examen, la représentation dont question revêt la signification juridique précise d'une action effectuée au nom de l'autorité supérieure, à qui elle est imputable. Tenir donc la place d'une autorité qui vous octroie le droit d'agir et de parler en son nom.

Représenter le Gouvernement central en province revient tout simplement à dire que le Gouverneur est le prolongement du Gouvernement central en province, ce qui place le Gouvernement central en position hiérarchique sur

45 <https://www.jeuneafrique.com>

46 HAMON Francis, TROPER Michel, *Op.cit.*, p. 161.

le Gouverneur. En tant que tel, le Gouvernement central est nanti du pouvoir d'instruction et de sanction.

C'est ce qui ressort des prescrits de l'article 65 de la loi susvisée relative à la libre administration des provinces, qui stipule que « 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 », et l'article 66 de la même loi précise que « les actes qu'il pose dans ces matières sont susceptibles d'annulation. En cas de nécessité, le pouvoir central peut réformer ou se substituer au pouvoir du Gouverneur de province⁴⁷.

Et donc les relations qui existent entre le pouvoir central et les gouverneurs de province sont, non seulement de collaboration, mais aussi de subordination. Cependant, le Constituant du 18 février 2006, ayant consacré les principes de la libre administration des provinces et d'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques, invite le pouvoir central, dans ses rapports avec les provinces, à se conformer aux règles qui définissent la sphère d'action exclusive du pouvoir central et de la province ainsi que des zones concurrentes entre les deux échelons du pouvoir d'Etat.

L'expérience dans le fonctionnement des institutions politiques provinciales a montré que très souvent, la dualité de fonctions du Gouverneur de province (élu local et représentant du Gouvernement central en province) n'est pas une tâche aisée, surtout lorsque le Gouverneur de province est parfois appelé à gérer des intérêts politiques divergents entre la province et le pouvoir central. C'est pourquoi, face à la complexité des règles et mécanismes de fonctionnement entre le pouvoir central et la province d'une part et les provinces entre elles d'autre part, une Conférence des Gouverneurs a été instituée pour servir de cadre de concertation régulière entre les provinces et le pouvoir exécutif national⁴⁸.

QUE CONCLURE?

Après ce large tour d'horizon, force est de constater que 62 ans après l'indépendance de la RDC, les Constitutions successives, devant guider les comportements des acteurs politiques congolais, en dépit de leurs vertus démocratiques, n'ont manifestement pas réussi à s'ériger en rempart contre les dérives d'un exercice autoritaire du pouvoir.

47 Le pouvoir hiérarchique permet à l'autorité supérieure qui le détient d'intervenir à l'égard du comportement de ses subordonnés en prenant des mesures qui sont de trois sortes : elle peut lui adresser des instructions ; annuler ses décisions ; et aussi les réformer. CHAPUS René, *Droit administratif général*, Editions Larcier, Bruxelles, 2007, p. 832.

48 Aux termes du 4^e paragraphe de la loi organique n°08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de province, la mission de cette Conférence est d'émettre les avis et de formuler les suggestions concrètes sur la politique à mener et la législation à élaborer.

L'étude que nous venons de réaliser dans la perspective de l'idéal de l'Etat de droit nous rappelle simplement que les premiers destinataires du principe de l'Etat de droit sont les Etats et leurs divers organes. Les animateurs des institutions politiques de l'Etat restent les principaux responsables de la mise en œuvre de l'Etat de droit. La soumission de l'Etat au droit se rattache à un certain type de civilisation et répond à la volonté de protéger les citoyens contre l'arbitraire auquel ils seraient exposés si ces derniers n'étaient liés par aucune règle préalable.

La réussite de la démocratie et de l'Etat de droit repose donc sur la **culture** du respect des principes et des valeurs qui sont coulés dans la Constitution et les différents textes sans laquelle le pays plongera dans l'inversion générale des valeurs et dans sa ruine, comme le mentionne le préambule de la Constitution du 18 février 2006.

De cette analyse, il y a donc lieu de retenir ce qui suit :

- L'intérim est un pouvoir limité à la gestion des affaires courantes et ne donne pas lieu à l'exercice de toutes les prérogatives liées à la fonction pour laquelle il est confié. Si l'intérim est porté par le principe de la continuité du service public, il faut noter qu'il est également soumis au principe de la légalité ;
- Un Vice-gouverneur n'est pas compétent pour remanier un Gouvernement provincial ; tous les actes posés dans ce sens sont susceptibles d'annulation devant la Cour administrative d'appel ;
- L'autorisation du Ministre de l'Intérieur au Vice-gouverneur de remanier un Gouvernement provincial ne repose sur aucune base constitutionnelle ou légale ;
- Remanier un Gouvernement provincial réputé démissionnaire est anticonstitutionnel ; le constituant congolais du 18 février 2006 et le législateur du 31 juillet 2008 n'ont pas envisagé un scénario où un Gouvernement provincial démissionnaire s'engagerait dans la réalisation des politiques publiques à venir.
- Le délai de l'intérim doit être de strict respect pour éviter des abus.

REFERENCES

Arrêté provincial du Vice-gouverneur du Lualaba n°2022/GOUV/P.LBA/026 du 25/05/2022 portant réaménagement du Gouvernement provincial du Lualaba

Constitution de la République Démocratique du Congo, JORDC, 47^{ème} année, Numéro spéciale du 18 février 2006, telle modifiée par la n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de quelques dispositions de la Constitution de la RDC du 18 février 2006

Constitution des Etats-Unis d'Amérique du 21 juin 1788

Constitution du Gabon du 26 mars 1991, telle que modifiée

Décret-Loi n°081 du 02 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République démocratique du Congo tel que modifié et complété par le Décret-Loi n°18/2001 du 28 septembre 2001

Loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, telle modifiée et complétée par la loi n°11/003 du 25 juin 2011, la loi n°15/001 du 12 février 2015, la loi n°17/013 du 24 décembre 2017 et la loi n°22/029 du 29 juin 2022

Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces

Loi organique n°08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de province

Loi de programmation n°15/004 du 28 février 2015 déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces.

Ordonnance n°20/017 du 27 mars 2020 fixant les attributions des Ministères

Ordonnance n°20/016 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, du 27 mars 2020.

AVRIL Pierre et GICQUEL Jean, *Lexique de droit constitutionnel*, 7^e éd., PUF, Paris, 1998.

CHAPUS René, *Droit administratif général*, Editions Larcier, Bruxelles, 2007.

DELPÉREE F., « Gouverner sans gouvernement ? », *Bulletins de l'Académie Royale de Belgique*, n°23, 2012.

DUPUIS Georges, GUEDON Marie-José, CHRETIEN Patrice, *Droit administratif*, 10^e éd., Dalloz, Paris, 2007.

FAVOREU Louis, et. Ali., *Droit constitutionnel*, 21^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2019.

GUINCHARD S., DEBARD T., *Lexiques des Termes juridiques*, 25^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2017-2018.

HAMON Francis, TROPER Michel, *Droit constitutionnel*, 35^e éd., LGDJ, Paris, 2014.

LOMBARD Martine, DUMONT Gilles, *Droit administratif*, 8^e éd., Dalloz, Paris, 2009.

MAMPUYA KANUNK'a-TSHIABO Auguste, KALUBA DIBWA Dieudonné, BOTAKILE BATANGA Noël, *La vacance des institutions politiques sous la Constitution du 18 février 2006*, Editions Eucalyptus, Kinshasa, 2016.

MAURIN André, *Droit administratif*, 11^e éd., Dalloz, Paris, 2018.

RICCI Jean-Claude, *Droit administratif*, 4^e éd., Hachette, Paris, 2004.

ROUSSET Michel et ROUSSET Olivier, *Droit administratif I, l'action administrative*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2004.

VUNDUAWA TE PEMAKO F., MBOKO DJ'ANDIMA J-M., *Traité de droit administratif de la République démocratique du Congo*, 2^e éd., Bruylant, Bruxelles, 2020.

YUMA BIALA Louis, *Manuel de droit administratif général*, Editions CEDI, Kinshasa.

<https://www.mediacongo.net/article-actualite-2258.html>

<https://www.radiookapi.net>