Numéro 147

CHAIRE DE DYNAMIQUE SOCIALE (C.D.S)

MOUVEMENTS & ENJEUX SOCIAUX

Revue Internationale des Dynamiques Sociales



WWW.MESRIDS.ORG
JANVIER - FÉVRIER 2026
KINSHASA-R.D.C

M.E.S., n°147
Janvier - Février 2026

SOMMAIRE

- N'kumu Frey Lungula, *Recomposition du champ thérapeutique à Kinshasa : pluralisme médical, foi religieuse et hybridation des savoirs de soin*……..1
- Léonard Kiyala Mandolo, Ecclésiaste Kulemfuka Zono, *La protection de la rémunération en droit du travail congolais*……...9
- Hermann Tsimba Ngoma, *Problématique de la prévention des difficultés des entreprises publiques transformées en sociétés commerciales*……...17
- Edison Mutela Mbau, Pascal Mbambula Khoy, Diabena Ngalamulume, *La difficile application de la sécurité collective sur la scène internationale : la paix toujours en chantier encore et encore*……..25
- David Tshilomba Kalonji, *La sous-traitance en droit congolais : entre instrument de développement économique et facteur de précarisation du travail*……...31
- Jean Ilunga Mukenga, Ronsard Malonda Ngimbi, Raphaël Mananga Phabu, *L'organisation internationale face au retour en puissance de l'état souverain : entre crise du multilatéralisme et nécessité de réadaptation*……...37
- Paul - Marcel Mbikayi Tshilundu, *De la pédagogie traditionnelle à la pédagogie du 21e siècle : changement de paradigme, pour un soutien aux apprentissages aboutis au sein de l'EDU-NC en RD Congo et au développement du sentiment d'appartenance à l'école*……43
- Patrick Mbaji Kapasi, Jimmy Kudimbana Tsongina, *La confiscation des biens des tiers en matière de répression de blanchiment de capitaux : est-ce une émergence vers une peine sans procès ?*.....51
- Jean-Pierre Katambwa Lungenyi, *La controverse de la rupture du contrat de travail d'un commun accord : analyse critique du droit congolais à la lumière du droit comparé*……59
- Daniel Mwimbu Nofsinger, Marceline Mondjiba Akondowa, Godrie Mubanga Akondowa, *Transgression du code de la route et désordre circulatoire à Kinshasa : analyse sociologique des pratiques informelles et des mécanismes d'indiscipline routière*…….....67
- Grégoire Mirindi Carhangabo, *La justiciabilité des actes parlementaires non législatifs en droit positif congolais*…….....73
- Jean Paul Makonga Wa Banza, *Aperçu général du régime juridique de la succession et de la succession vacante en droit de la famille*…….....79
- Michel-Depardieu N'lassa Pululu, *Typologie des revenus des exploitations agricoles familiales : une analyse des ménages paysans dans le territoire de Madimba en RD Congo*…….....87
- Robert Kahenga Sungu, *Du régime juridique du contreseing de l'intérimaire du Premier Ministre en droit positif congolais*……..97
- Munongo Ban'ghy, Paul Bondo Katumba, *Les constituants de la justice administrative congolaise : analyse du parquet et des justiciables à la lumière de la constitution de 2006*……...103
- Troïka Nyembo Siku, *La limitation du mandat présidentiel en droit positif congolais : analyse exégétique et systémique de l'article 70 de la Constitution du 18 février 2006*……...111
- Guy Blaise Kitiki Kiwaka, Claude Komba Dombo, *Le contentieux administratif des médias en droit positif congolais. Entre la pratique et la théorie.* ……...119
- Jean Pierre Katambwa Lungenyi, *Le Conseil National du Travail : sa composition, son rôle, son fonctionnement et son apport*……...127

- Benoit Mutambayi Kanyuka Kabalo, *Pollution par les sachets plastiques à Kinshasa au prisme du principe de Standstill (non-régression) : quels défis pour l'effectivité du droit à un environnement sain en RD Congo ?* ……133
- Dieu Merci Tambu Nzuzi, *La répression des infractions dans le bail non professionnel. Analyse de l'inefficacité des peines et de l'impunité*……147
- Don Carlos Muamba Biaia, *Façon dont les noms chantés dans le kasala participent à l'élargissement de la parenté chez les baluba-lubilanji*……...155
- Hervé Butuna Nekanda, Lukelu Wa Mwana Eulether, *Le permis de construire à l'aune de l'extension de la ville de Kinshasa : plaidoyer pour la bonne gouvernance urbanistique*……163
- Jean Raphael Ngenge Lolenge, *L'immunité d'exécution des personnes publiques et la sécurité juridique et judiciaire du climat des affaires en RD Congo*……...171
- Berthe Ndaya Kalonji, *Le morcellement des parcelles à Kinshasa : quel impact sur l'environnement urbain ?* ……...177
- Lucien Lebo Amy, Guelor Manzita Don De Dieu, *L'indemnisation de l'usure des biens propres à la dissolution du régime de séparation de biens en RD Congo : entre base légale et silence jurisprudentiel*…..185
- Grâce Matenta Mayengo, Octave Makwala Yanukwa, Gérard Mulimbi Kasongo, *Estimation de l'indice d'efficience des compagnies d'assurance en République Démocratique du Congo : approche par la méthode DEA*……...195
- Didier Kayembe Tshilobo, Célestin Lukamba Wa Lukamba, Micheline Nsamba Ngomba, *Le régime de la réparation d'une faute précontractuelle en droit congolais*……...203
- Leonard Kiyala Mandolo, *Les écueils de droit dans l'application de la sanction de la réintégration du travailleur en cas de licenciement sans motif valable dans la pratique judiciaire congolaise*……211
- Jean Ilunga Mukenga, Ronsard Malonda Ngimbi, Raphael Mananga Phabu, *La gouvernance mondiale de l'environnement : entre ambition et inaction des Etats*……219
- Patrick Ngandu, *Analyse critique sur la réforme des entreprises publiques en République Démocratique du Congo*……...231
- Hermann Tsimba Ngoma, *Plaidoyer sur l'élargissement du pouvoir d'alerte aux salaries en vue de la prévention des difficultés des entreprises en droit congolais*…….....241
- Salem Bafwa Meta, Bertin Mbunga Lolango, Richard Musomo Amundala, *Jeu libre : support pédagogique pour l'apprentissage des mathématiques à l'école maternelle. Perception des éducatrices du Groupe scolaire la Trinité*……249
- Richard Kabeya Lobo, *Les insuffisances de la prise en charge financière et les impacts environnementaux comme violations des droits humains des militaires engages dans les opérations conjointes : analyse comparée entre la RDC et l'Ouganda dans la lutte contre les ADF*……..255
- Belobi Mulunda, *Le régime répressif des infractions financières dans le secteur des marches publics*……..267
- Esaïe Kindombe Luzolo, Placide Mbala Kingebeni, Noël Obotela Rashidi, *Perceptions socio-culturelles des guéris sur l'essai clinique de técovirimat administré chez les patients atteints de mpox en RD Congo*……...279
- Lydie Bakumba Kama, *La condition des femmes détenues en RD Congo : analyse juridique de l'effectivité des droits humains à la prison de Makala*……285
- Munongo Ban'ghy, Paul Bondo Katumba, *Que reste-t-il de l'activité parlementaire en cas de mise en œuvre de l'article 148 de la constitution ?* ……295
- Olivier Mfesaw Nsele, *Enjeux fonciers dégradants et victimisation des peuples autochtones pygmées dans la ville d'Inongo*……....301
- Paul Kikalakamba Kafuti, *Analyse de la redynamisation de la chaîne de valeur du textile en RD Congo.* ……..311
- Jérôme Tshitambwe Tshileo, *Crise climatique et souveraineté fragmentée en République Démocratique du Congo : dynamiques d'écoconflit et formation des zones grises dans le Nord-Est*……....321

- Gérard Mulimbi Kasongo, *Responsabilité Sociétale des Entreprises ou Responsabilité Sociétale des Affaires : déterminant clé de succès pour les PME ?*.....331
- Ten Mukenga Kamina, *Impact de la pression fiscale sur les investissements des entrepreneurs de Kinshasa*……...341
- Job Valère Tsiku Malonda, Alphonse Kasongo Djunga, Marc Yanakoy Omandjela, *Analyse du processus de distribution des produits pétroliers dans la ville de Kinshasa*……351
- Gires Bokanga Bola, Babyno-Ange Mvaka Matondo, Nacy Ilaka Bavila, *La pollution sonore dans la ville de Kinshasa : état des lieux et perspectives*……361
- Freddy clever Lubala Kasumbi, Gilbert Ngandu Kayembe, Ange Mondo Ntimansiemi, *Analyse des défis de la promotion de l'inclusion financière numérique dans les zones rurales en RD Congo*……375
- Christian Mulenda Nge, Sarah Mumate Visso, *L'allocation structurelle de la dépense publique comme déterminant de la soutenabilité budgétaire : une analyse économétrique sur la République Démocratique du Congo de 2010-2024*……383
- Moïse Kabwankubi, *Les entités territoriales décentralisées face au défi du développement économique en RDC : enjeux et perspectives*……393
- Geba di Mambu, *Le financement et l'accompagnement des porteurs de projets productifs au Fonds de Promotion de l'Industrie en RDC : un levier pour le développement économique*……405

DU RÉGIME JURIDIQUE DU CONTRESEING DE L'INTÉRIMAIRE DU PREMIER MINISTRE EN DROIT POSITIF CONGOLAIS

par

Robert KAHENGA SUNGU

Apprenant en D.E.S., Faculté de Droit,
Université de Kinshasa

Résumé

Le principe de continuité des services publics, en tant que pierre angulaire du droit positif congolais, garantit la validité juridique des actes contresignés par l'intérimaire du Premier ministre, en l'absence ou en cas d'empêchement de ce dernier. Sous le régime de la Constitution du 18 février 2006, les compétences de l'intérimaire ne sont ni limitées explicitement ni par la Constitution, encore moins par d'autres lois. Cette étude explore, d'une part, l'évolution historique du contreseing en République Démocratique du Congo, en insistant sur ses implications politiques et juridiques selon les différents régimes constitutionnels. D'autre part, elle analyse les contours juridiques et pratiques de l'intérim du Premier ministre, en mettant en lumière les enjeux liés à la préséance et aux implications constitutionnelles des actes pris dans ce cadre. A travers une approche critique et analytique, il s'agit de démontrer que le contreseing, bien qu'assurant la continuité de l'Etat, soulève des interrogations sur la responsabilité politique et juridique des actes posés par l'intérimaire.

Mots - clés : *contreseing, Premier Ministre intérimaire, droit positif congolais.*

Abstract

The principle of continuity of public services, as a cornerstone of Congolese positive law, guarantees the legal validity of acts countersigned by the interim Prime Minister, in the absence or in case of impediment of the latter. Under the regime of the Constitution of February 18, 2006, the powers of the interim are neither explicitly limited nor by the Constitution, let alone by other laws. This study explores, on the one hand, the historical evolution of countersignature in the Democratic Republic of Congo, emphasising its political and legal implications under different constitutional regimes. On the other hand, it analyses the legal and practical contours of the Prime Minister's interim, highlighting the issues related to precedence and the constitutional implications of the actions taken within this framework. Through a critical and analytical approach, it aims to demonstrate that countersignature, while ensuring the continuity of the State, raises questions about the political and legal responsibility for actions taken by the interim.

INTRODUCTION

La Constitution du 18 février 2006 consacre le principe du contreseing ministériel comme mécanisme de responsabilité politique et de continuité de l'action de l'État. Toutefois, elle demeure silencieuse quant à l'étendue précise des compétences de l'intérimaire du Premier ministre, notamment en matière de contreseing des ordonnances présidentielles.

Dès lors, une interrogation fondamentale se pose : l'intérimaire du Premier ministre dispose-t-il, en droit positif congolais, des mêmes prérogatives constitutionnelles que le Premier ministre titulaire en matière de contreseing, ou ses compétences doivent-elles être considérées comme implicitement limitées ?

L'étude repose sur l'hypothèse selon laquelle l'intérimaire du Premier ministre, en l'absence de toute limitation constitutionnelle ou légale expresse, dispose de l'intégralité des compétences attachées à la fonction de Premier ministre, y compris le pouvoir de contreseing, en vertu du principe de continuité de l'État et des services publics.

Dans la trajectoire elliptique du droit constitutionnel congolais, le contreseing ministériel emplit à la fois une portée hardiment politique et, celle murement juridique. Elle se pointe comme une caractéristique distinctive de la fonction du Premier Ministre. Pour s'en convaincre, l'article 79 in fine de la Constitution du 18 Février 2006 dispose : « les ordonnances du Président de la Republique autres que celles prévues aux articles 78 al. 1, 80, 84, et 143 sont contresignées par le Premier Ministre[1] ».

Tout compte fait, en disjoignant la fonction du Premier Ministre de la personne qui l'incarne, il arrive souvent que ce dernier se trouve parfois confronté à plusieurs circonstances extérieures qui peuvent surgir, en le rendant physiquement indisponible à exercer pleinement ses fonctions comme il le faut.

Évident est-il de marteler que, sans le designer individuellement, néanmoins, dans le souci de préserver le principe de continuité des services publics, le Constituant du 18 février 2006 a prévu la gestion

[1] Art. 79 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée par la loi n 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo, in JO RDC, 52ème année, numéro spécial 5 février 2011

de ces moments sensibles inhérents à l'empêchement du Premier Ministre. Encore qu'il faille en élucider le contenu qui parait jusqu'ici ésotérique[2].

En dehors de toute attente, un raisonnement juridique cohérent valant sa raison d'être, dans une perspective de saisir à bras le corps la thématique centrale à laquelle on se livre présentement, en se posant objectivement, la main sur la conscience, certaines questions épineuses dont la teneur est la suivante : quelle est la portée du contreseing ministériel en droit congolais, et comment s'applique-t-il dans le cas de l'intérim du Premier ministre ? Quelle est la nature juridique des actes posés par le Vice-Premier ministre en intérim du Premier ministre, notamment en ce qui concerne le contreseing ? Que devons-nous entendre par empêchement en droit ?

Pour y répondre, nous scinderons en trois points la présente thématique dont le premier portera sur le monde d'alors à l'aurore de la constitution du 18 février 2006 : étude évolutive du contreseing en République Démocratique du Congo (I) ; le suivra sera axé sur le régime juridique de l'intérim du premier ministre et ses implications sur le contreseing en droit congolais (II) et enfin, le dernier point sera consacré à la discussion constitutionnelle sur le silence jurisprudentiel relatif au contreseing de l'intérimaire du Premier Ministre (III). Une brève conclusion en met un terme.

I. DU MONDE D'ALORS A L'AURORE DE LA CONSTITUTION DU 18 FEVRIER 2006 : ETUDE EVOLUTIVE DU CONTRESEING EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Il appert qu'initialement prévu dans la Charte coloniale du 18 octobre 1908, *le contreseing* réapparut dans plusieurs textes constitutionnels congolais, dans lesquels l'institution n'a pas joué le même et unique rôle. On note qu'aux termes de la Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo, le Chef de l'État nomme et révoque le premier ministre, aucun de ses actes ne produit d'effets s'il n'est contresigné par un ministre qui, pour cela, s'en rend responsable[3].

Le contreseing joue, à cet égard, la fonction d'authentification, mais également d'exécution d'une décision de l'autorité supérieure, en même temps, qu'elle opère un transfert de responsabilité à l'égard du ministre compétent. La Constitution du 1er août 1964 indique que, les membres du gouvernement fédéral ne sont responsables que devant le président de la République fédérale ; ils s'engagent, par le contreseing qu'ils apposent aux actes du président de la République fédérale, à exécuter ces actes[4].

Tel qu'organisé, dans cette Constitution, le contreseing assure l'exécution des décisions présidentielles, le transfert de responsabilité et la protection du domaine spécifique, dans lequel sont intervenus les actes du président de la République[5].

Sur proposition du Premier Ministre, le Président de la République nomme et décharge de leurs fonctions les autres membres du gouvernement ; ses ordonnances étant, dans ce cas, contresignées par le Premier Ministre[6].

Qu'il s'agisse, en effet, de ce texte ou de la Constitution du 18 février 2006, le contreseing assure l'exécution de la décision de l'autorité supérieure, le transfert de responsabilité et la protection du domaine

---

[2] Convient-il de rappeler que l'arène politique congolaise n'a pas pris la tangente des tensions névralgiques qui ont émaillé les différentes forces protagonistes en présence, s'agissant de l'appréciation de l'énigme empêchement du Premier Ministre en enregistrant deux précédentes substances factuelles : Les deux dossiers de deux anciens premiers ministres dont TSHIBALA Bruno et ILUNGA Sylvestre.

[3] ESAMBO J-L., *Traité de droit constitutionnel congolais*, l'harmattan, Paris, 2017, p.197

[4] ESAMBO J-L., *Traité de droit constitutionnel congolais*, *Op.cit.*, p.197

[5] L'Acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994 reconnait au président de la République le pouvoir de nommer, de relever de leurs fonctions et, le cas échéant, de révoquer, sur proposition du gouvernement délibérée en Conseil des ministres, et après avis conforme du Haut conseil de la République-parlement de transition, les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires, les gouverneurs et vice-gouverneurs de région, les officiers supérieurs et généraux des Forces armées et des forces de l'ordre ; le Conseil supérieur de la défense entendu, le chef d'État-major général, les chefs d'État-major et les commandants des grandes unités des Forces Armées, les Hauts fonctionnaires de l'administration publique, directeur, secrétaire général, les mandataires publics dans les entreprises et les organismes publics, excepté les Commissaires aux comptes ; Il nomme, relève de leurs fonctions et, le cas échéant, révoque, par ordonnance, les magistrats du siège et du parquet, sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, après avis conforme du Haut conseil de la République-parlement de transition. Dans tous les cas énumérés ci-dessus, les ordonnances sont contresignées par le ministre compétent. : ESAMBO J-L., *Traité de droit constitutionnel congolais*, *Op. Cit.*, p.197

[6] Dans le même ordre d'idées, on note que, par Décret du premier ministre, délibéré en Conseil des ministres, le gouvernement nomme, révoque et, le cas échéant, relève de leurs fonctions les cadres de commandement, autres que ceux ci-haut visés. Ces nominations sont contresignées par le ministre compétent.

concerné par la décision. Dans cette dernière, les ordonnances du président de la République, autres que celles qui ont trait à la nomination du premier ministre, aux modalités de la fin de ses fonctions, à l'investiture des gouverneurs et vice-gouverneurs des provinces, sont contresignées par le Premier Ministre[7].

Chef du gouvernement, le Premier Ministre assure l'exécution des lois et dispose d'un pouvoir réglementaire. Par décret délibéré en Conseil de ministre, il nomme aux emplois civils et militaires, autres que ceux pourvus par le Président de la République ; ses actes sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution[8].

Peu importe le régime politique, le contreseing impose à l'autorité qui en fait l'usage une *compétence liée* ; devant s'exercer dans la stricte observance des règles de procédure et de compétence, même si, dans la pratique, l'autorité contresignataire d'une décision n'est pas privée, d'émettre des réserves ou des observations sur son inconstitutionnalité éventuelle, auquel cas, le refus possible du contreseing s'apparente à un contrôle tacite sur la régularité de la décision à contresigner[9].

II. LE RÉGIME JURIDIQUE DE L'INTÉRIM DU PREMIER MINISTRE ET SES IMPLICATIONS SUR LE CONTRESEING EN DROIT CONGOLAIS.

Le Gouvernement procède du chef de l'Etat qui nomme formellement ses membres même si, dans la pratique, la nomination lui est imposée par les circonstances politiques. Toutefois, une fois nommé, le Gouvernement ne dépend plus, pour sa survie, du chef de l'Etat, mais de l'Assemblée élue devant laquelle il est *politiquement responsable*.[10]

C'est dans cette logique que Louis Favoreu opine que « *par le contreseing, le Gouvernement endosse en quelque sorte la responsabilité politique des actes du chef de l'État et peut donc être mis en cause sur ce fondement par le Parlement* »[11][12].

En droit constitutionnel, le concept « *contreseing* » a une histoire : d'une simple formalité, il est devenu une institution. En régime politique d'où elle tire son origine, la notion du contreseing désigne un acte par lequel un Ministre endosse la responsabilité des actes pris par le Chef de l'Etat ou par le Premier Ministre.[13][14][15]

Consécutivement à ces arguments ci-haut avancés, il découle de la combinaison pertinente des articles 79, 90, et 146 de la Constitution du 18 février 2006 que la responsabilité politique n'est conçue - en droit congolais- qu'à l'égard *du Gouvernement* dès instant où le Premier Ministre *contresigne les actes juridiques*[16] du Président de la République, coulés sous forme d'ordonnance.[17].

---

[7] ESAMBO J-L., *Traité de droit constitutionnel congolais*, *Op.cit.*, p.197

[8] ESAMBO J-L., *Traité de droit constitutionnel congolais*, *Op.cit.*, p.197

[9] ESAMBO J-L., *Traité de droit constitutionnel congolais*, *Op.cit.*, p.197

[10] MBODJ EL HADJ., *Théorie constitutionnelle*, Université catholique de l'Afrique de l'Ouest, Dakar, 2020, p.87

[11] FAVOREU L.et Alii, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2019, p.736

[12] Contresigner un acte, c'est apposer sa signature à côté de celle de l'auteur dudit acte. C'est également reconnaitre que l'acte qui vient d'etre pris l'est effectivement. C'est, enfin, donner à l'acte une certaine valeur morale ou juridique: CORNU G., *Vocabulaire Juridique*, PUF, Paris, 2000, p.130

[13] ESAMBO J-L., « *Contreseing dans l'évolution constitutionnelle de la République Démocratique du Congo (1960-2010)* » in Revue de droit africain, Bruxelles, n°53, 2010, p.3

[14] Par ailleurs, *Sous la Ve République*, la règle subsiste mais elle a perdu son caractère absolu. L'article 19 précise bien que les actes du Président de la République sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables, mais sous réserve d'exceptions limitativement énumérées : HAMON F., et TROPER M., *Droit constitutionnel*, LGDJ, Paris, 2014, p.535

[15] Aujourd'hui, il s'agit plutôt d'un partage du pouvoir entre *le Président de la République et le Gouvernement.* Les actes soumis au contreseing requièrent le consentement des deux organes du pouvoir exécutif. En période de concordance des majorités, ce contreseing n'est qu'une simple formalité. En période de cohabitation, il permet au gouvernement d'exercer la réalité du pouvoir, parce qu'il n'accordera son contreseing qu'aux actes qu'il approuve : HAMON F., et TROPER M., *Droit constitutionnel*, *Op. Cit.*, p.535

[16] Précisons que cette question divise la doctrine du point de vue de la nature du contreseing en droit constitutionnel congolais, Voy. ESAMBO J-L., « *Contreseing dans l'évolution constitutionnelle de la République Démocratique du Congo (1960-2010)* » *Op.cit.*, p.19 et VUNDUAWE F., *Traité de droit administratif*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p.122

[17] Émanation de la majorité parlementaire, le gouvernement définit, en concertation avec le président de la République, la politique de la nation qu'il conduit et en assume la responsabilité. Le gouvernement congolais est pleinement

Sur ces entrefaites, en vertu du Principe de continuité *de l'Etat* dont le Principe de continuité des *services publics* n'est que la conséquence logique, il arrive que le Premier Ministre *soit empêché* [18] pour contresigner les actes juridiques du Président de la République, soumis à cette formalité constitutionnelle, et que par le truchement de la Constitution, *le Ministre jouissant de la préséance*[19] *parmi ses paires, puisse le faire*. Ce qui induit inévitablement à la notion incontournable de *l'intérim*[20] *en droit constitutionnel congolais*.

Pour s'en rendre compte, Il s'ensuit que l'interim du Premier Ministre est foncièrement encadré par les textes juridiques au premier rang desquels figure l'article 90 al 2 de la Constitution du 18 fevrier 2006 qui l'a prévu en ces termes : « il est dirigé par le Premier Ministre, chef du gouvernement. En cas d'empêchement, *son interim est assuré* par le membre du Gouvernement qui a *la préséance* ».

Néanmoins, n'ayant pas été organisée par la Constitution, la préséance du Premier Ministre se fait conformément à *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* d'une part, et *l'ordonnance n° 20/017 du 27 mars 2020 fixant les attributions des Ministères* d'autre part.

Consécutivement aux textes ci-haut cités, il s'avère que l'interim du Premier Ministre est assuré *par le Ministre de l'intérieur, Sécurité et Affaires Coutumières*. Car du point de vue de la nomenclature des ministères, c'est bien lui qui occupe une place de choix, et ce, en ordre utile.

Pour ainsi dire en chœur avec Vunduawe te Mako à titre de péroraison que : « *le Vice-premier ministre*[21] *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. Dans les ministères ou il y a plus d'un vice-ministre, l'intérim est assuré par le vice-ministre ayant la préséance de nomination, tandis que dans le ministère où il n'y a pas de vice-ministre, l'intérimaire est désigné parmi les ministres par le Premier ministre, qui en informe préalablement le Président de la République* ».[22]

À titre de complément d'éclairage, Louis Yuma opine que « l'autorité *désignée pour assumer l'intérim garde son grade et son statut administratif car à la fin de l'intérim, il reprend automatiquement sa situation initiale et, dans la plupart des cas, elle cumule sa fonction normale avec celle de l'intérim* ».

III. DISCUSSION CONSTITUTIONNELLE SUR LE SILENCE JURISPRUDENTIEL RELATIF AU CONTRESEING DE L'INTERIMAIRE DU PREMIER MINISTRE

Le contreseing ministériel constitue, dans les régimes constitutionnels contemporains, un mécanisme fondamental d'équilibre institutionnel, en ce qu'il assure à la fois la responsabilisation politique du Gouvernement et la régularité formelle des actes du Chef de l'État. En droit constitutionnel congolais, cette exigence participe de la logique même de la séparation fonctionnelle des pouvoirs et de la rationalisation de

---

responsable de la gestion de l'Etat et doit en répondre devant l'assemblée nationale. C'est auprès de celle-ci qu'il doit obtenir confiance ou la perdre collectivement ou individuellement à travers le premier ministre et les ministres. Voy. KAMUKUNY A., *Droit constitutionnel congolais*, notes de cours destinées aux étudiants de deuxième graduat, Faculté de Droit, Université de Kinshasa, 2010-2011, p.111

[18] Encore qu'il faille apprécier les deux concepts dans le cas d'espèces

[19] Art.90 al 2 de la Constitution du 18 fevrier 2006 : *« il est dirigé par le Premier Ministre, chef du gouvernement. En cas d'empêchement, son interim est assuré par le membre du Gouvernement qui a la préséance* ».

[20] Dans le même ordre idée que BOTAKILE Noël argue pertinemment que « *l'intérim est la situation dans laquelle une autorité administrative agit en lieu et place d'une autre autorité administrative qui lui est 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 publics* » : Voy. BOTAKILE B., *Précis de contentieux administratif congolais*, harmattan, Paris, 2017, p.126

[21]En signant *ad interim*, l'intérimaire jouit de la plénitude des attributions qui reviennent au titulaire de la fonction, en principe. Par conséquent, le Premier ministre intérimaire ne peut pas désigner lui-même son remplaçant ni organiser ses propres compétences, car la Constitution et les ordonnances pertinentes sont claires à ce sujet sur l'étendue de ses pouvoirs. Car, il est ostensible qu'en agissant comme tel, *le Ministre de l'intérieur, de sécurités et affaires coutumières* dispose alors de l'intégralité des pouvoirs attachés à la fonction de Premier ministre. Cela signifie qu'il peut signer ou contresigner les actes qui auraient dû l'être par le Premier ministre, comme les ordonnances du Président de la République ; et ces actes contresignés, restent juridiquement valables : DELPEREE F., *Droit Constitutionnel de la Belgique*, *op.cit*., p.954 Consulté sur https://actualite.cd/index.php/2020/07/29/rdc-letendu-et-la-portee-des-pouvoirs-dun-membre-du-gouvernement-competent-pour-assumer le 27 Septembre 2024 vers 18h

[22] VUNDUAWE te pe MAKO F et MBOKO J-M., *Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo*, Bruylant, Bruxelles, 2020, p.769

l'exécutif. Pourtant, la question spécifique du contreseing exercé par l'intérimaire du Premier ministre demeure, à ce jour, en marge du contrôle explicite de la Cour constitutionnelle.

Ce silence jurisprudentiel apparaît problématique à plusieurs égards. D'une part, il contraste avec la centralité institutionnelle du Premier ministre dans l'architecture constitutionnelle congolaise, en tant que chef du Gouvernement et pivot de la responsabilité politique. D'autre part, il se heurte à la réalité politique congolaise, marquée par des situations récurrentes d'empêchement, de vacance ou d'intérim au sommet de l'exécutif, situations dans lesquelles la continuité de l'action gouvernementale dépend précisément de la capacité de l'intérimaire à exercer les attributions essentielles de la fonction.

En l'absence de jurisprudence spécifique relative au contreseing en période d'intérim, l'analyse constitutionnelle ne peut faire l'économie d'un recours aux principes directeurs dégagés par la Cour constitutionnelle dans d'autres domaines connexes. À cet égard, la Cour a constamment affirmé la valeur constitutionnelle du principe de continuité de l'État et du fonctionnement régulier des institutions publiques, principe qui s'impose comme une norme transversale de régulation du pouvoir. Ce principe implique que les institutions constitutionnelles ne sauraient être privées de leur capacité d'action du seul fait de circonstances affectant temporairement leurs titulaires.

Appliqué à l'intérim du Premier ministre, ce principe conduit à considérer que l'intérimaire est appelé à exercer non pas des compétences résiduelles ou symboliques, mais bien les prérogatives nécessaires à l'accomplissement effectif de la mission gouvernementale, parmi lesquelles figure le pouvoir de contreseing. Refuser à l'intérimaire cette faculté reviendrait, en pratique, à instaurer une paralysie partielle de l'exécutif, incompatible tant avec la logique de la Constitution qu'avec les exigences de stabilité institutionnelle.

Toutefois, cette lecture fonctionnelle et téléologique du silence constitutionnel ne saurait être tenue pour pleinement satisfaisante sur le plan de la sécurité juridique. En effet, la présomption de régularité des actes contresignés par l'intérimaire du Premier ministre repose moins sur une base textuelle explicite que sur une nécessité institutionnelle déduite. Une telle situation confère au juge constitutionnel un rôle latent mais déterminant : celui de clarifier, par voie jurisprudentielle, l'étendue des compétences de l'intérimaire et la portée juridique de ses actes.

L'absence d'une telle clarification entretient une zone d'incertitude normative, susceptible de nourrir des contestations politiques ou contentieuses ultérieures, notamment dans des contextes de tension institutionnelle. Or, le contreseing n'est pas un acte neutre : il engage la responsabilité du Gouvernement et participe du contrôle de constitutionnalité indirect des actes présidentiels. Son exercice par un intérimaire soulève donc des interrogations légitimes quant à la nature et à l'intensité de cette responsabilité.

Dès lors, la discussion constitutionnelle met en lumière une double exigence. D'une part, la nécessité de préserver la continuité et l'efficacité de l'exécutif justifie la reconnaissance implicite du pouvoir de contreseing de l'intérimaire du Premier ministre. D'autre part, les impératifs de sécurité juridique, de prévisibilité du droit et de stabilité institutionnelle appellent une intervention normative ou jurisprudentielle explicite. Une prise de position claire de la Cour constitutionnelle permettrait de transformer une solution de fait en une solution de droit, en fixant un cadre interprétatif stable et contraignant pour l'avenir.

Ainsi, loin d'être anodin, le silence jurisprudentiel observé révèle une carence structurelle du droit constitutionnel congolais, située à l'intersection du droit écrit, de la pratique politique et du contrôle juridictionnel. Sa résolution apparaît comme une condition essentielle du renforcement de l'État de droit et de la consolidation du constitutionnalisme en République démocratique du Congo.

CONCLUSION

Dans le cadre de cette thématique, il était foncièrement d'orienter nos réflexions de façon précise sur une question scabreuse liée essentiellement au régime juridique applicable à l'intérimaire, s'agissant de contreseing qu'il appose aux actes du *Président de la République* sous l'emprise de la Constitution du 18 février 2006, après que nous avons mis en exergue au cas par cas l'évolution du contreseing de manière systématique en décrivant le rôle qu'il a joué dans notre système juridique et politique.

Il s'ensuit qu'en vertu *du principe de continuité des services publics* à l'ère actuelle que tous les actes juridiques qui bénéficieront du contreseing de *l'intérimaire* garderont la même conception juridique, en raison du fait que les compétences de l'intérimaire du Premier Ministre *absent ou empêché*, sous la Constitution du 18 Février 2006, ne sont expressément limitées ni par la Constitution, encore moins par la loi prise au sens large du terme.

BIBLIOGRAPHIE

- BOTAKILE B., *Précis de contentieux administratif congolais*, harmattan, Paris, 2017.
- Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée par la loi n 11/002 du 20 Janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo, in JO RDC, 52ème année, numéro spécial 5 février 2011
- CORNU G., *Vocabulaire Juridique*, PUF, Paris, 2000.
- DELPEREE F., *Droit Constitutionnel de la Belgique*, Bruylant, Bruxelles, 2000.
- DELPEREE F., *la Constitution de 1830 à nos jours et même au-delà*, Racine, Bruxelles, 2006.
- DJOLI J., *Droit constitutionnel congolais : expérience congolaise*, l'harmattan, Paris, 2013.
- ESAMBO J-L., « *Contreseing dans l'évolution constitutionnelle de la République Démocratique du Congo (1960-2010)* » in Revue de droit africain, Bruxelles, n°53, 2010.
- ESAMBO J-L., *Traité de droit constitutionnel congolais*, l'harmattan, Paris, 2017.
- FAVOREU L.et Alii, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2019.
- KAMUKUNY A., *Droit constitutionnel congolais*, notes de cours destinées aux étudiants de deuxième graduat, Faculté de Droit, Université de Kinshasa, 2010-2011.
- MBODJ EL HADJ., *Théorie constitutionnelle*, Université catholique de l'Afrique de l'Ouest, Dakar, 2020.
- VUNDUAWE F., *Traité de droit administratif*, Bruylant, Bruxelles, 2007.
- VUNDUAWE te pe MAKO F et MBOKO J-M., *Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo*, Bruylant, Bruxelles, 2020.

Centre de recherche d'interface université-société

COMITÉ DE RÉDACTION ET ADMINISTRATION

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

CONSEIL SCIENTIFIQUE

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

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

