

Un arrêté ministériel instituant une commission est-il un acte réglementaire de la compétence de la Cour constitutionnelle ?

Notule sur l'arrêt du 26 février 2026 de la Cour constitutionnelle (RDC) en inconstitutionnalité de l'arrêté ministériel n°001/CAB/ME/MIN/JGS/2024 du 11 juillet 2024 portant création de la commission mixte chargée du traitement des dossiers d'exécution des décisions de justice



KAZADI MPIANA Joseph

Professeur de Droit public
à l'Université de Lubumbashi et
à l'Université Nouveaux Horizons (UNH)
Doyen de la Faculté de Droit de l'UNH

Introduction

1. Saisie en inconstitutionnalité de l'arrêté du Ministre ayant dans ses attributions la Justice portant création d'une commission mixte chargée de l'exécution des décisions de justice, la Cour constitutionnelle s'est déclarée compétente et par conséquent elle a déclaré nul et de nul effet l'arrêté porté à sa censure, car considéré comme acte réglementaire relevant de sa compétence¹.
2. En Droit congolais, en vertu des dispositions de l'alinéa 2 de l'article 162 de la Constitution du 18 février 2006 telle modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo² et de l'article

¹ Cour constitutionnelle. R.Const. 2352. Arrêt du 26 février 2026. En cause : *Requête de Monsieur Kabengela Ilunga Jean-Marie, en inconstitutionnalité de l'arrêté ministériel n°001/CAB/ME/MIN/JGS/2024 du 11 juillet 2024 portant création de la commission mixte chargée du traitement des dossiers d'exécution des décisions de justice pour violation des articles 149 alinéa 3., 1^{er} alinéa 1^{er}, 62 alinéa 2, 202 point 36, littéra c et 134 de la Constitution.* <https://droit-et-politique-en-afrique.info/cour-constitutionnelle-arret-r-const-2352-du-26-fevrier-2026-nullification-des-arretes-du-ministre-de-la-justice-sur-la-commission-mixte-chargee-du-traitement-des-dossiers-dexecu>

² Art.162, al.2 de la Constitution du 18 février 2006 : « Toute personne peut saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire » <https://droit-et-politique-en-afrique.info/constitution-de-la-republique-democratique-du-congo-du-18-fevrier-2006-textes-coordonnes>

43 de la loi organique du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, toute personne peut saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité notamment de tout acte réglementaire³ Le Conseil d'Etat est aussi compétent en matière d'excès de pouvoir contre tout acte administratif des autorités du pouvoir central qu'il soit à caractère réglementaire ou à portée individuelle. Les détenteurs de l'exercice du pouvoir réglementaire sont limités.

3. La Cour constitutionnelle s'est déjà prononcée dans plusieurs affaires en fixant la portée des actes réglementaires relevant de sa compétence. Procédant à l'analyse de cette jurisprudence désormais consolidée depuis 2015, l'arrêt sous examen attire l'attention et interroge sur la portée de l'acte réglementaire dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. A travers cette notule, nous nous proposons de répondre à la question de savoir si un acte ministériel portant création d'une Commission mixte constitue un acte réglementaire susceptible d'être déféré devant la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité. Partant d'une perspective diachronique, la notule évoque la jurisprudence de la Cour constitutionnelle avant de se focaliser sur l'arrêt sous examen. Selon nous, l'arrêt déféré ne constitue pas un acte réglementaire pour fonder la compétence de la Cour constitutionnelle et c'est à tort que celle-ci a considéré que le ministre était revêtu du pouvoir réglementaire sur le fondement de l'article 93 de la Constitution.
4. Pour démontrer le raisonnement contraire à celui développé par la Cour constitutionnelle, cette notule examine tour à tour le pouvoir réglementaire en RDC à travers ses détenteurs (I), elle circonscrit par la suite les fonctions d'un ministre en Droit congolais avant d'évoquer celles spécifiques du ministre ayant dans ses attributions la justice (II) et la Cour constitutionnelle et les actes règlementaires avec un regard particulier sur l'arrêt Mutamba (III). Ces trois points sont précédés d'une introduction. La conclusion offre de nouvelles perspectives pour la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

I. Le pouvoir réglementaire en RDC et ses détenteurs

5. Le pouvoir réglementaire au niveau national consiste à « *édicter des dispositions de caractère général et impersonnel, applicables de façon permanente à l'ensemble des citoyens* »⁴.

³ Art. 43 de la loi organique du 15 octobre 2013 sur la Cour constitutionnelle : « La Cour connaît de la constitutionnalité des traités et accords internationaux, des Lois, des actes ayant force de Loi, des édits, des Règlements Intérieurs des Chambres parlementaires, du Congrès et des Institutions d'Appui à la Démocratie ainsi *que des actes règlementaires des autorités administratives* ». Journal officiel de la République démocratique du Congo. 18 octobre 2013. Souligné par nous.

⁴ B. STIRN, *Les sources constitutionnelles du droit administratif*. Introduction au droit public, 10^e éd., Paris, LGDJ, 2019, p. 89

Mathieu TOUZEIL-DIVINA définit le règlement comme « *un acte administratif unilatéral décisoire et de portée générale et impersonnelle (d'où le caractère dit réglementaire) à l'instar de la Loi (mais le règlement est quant à lui pris sous d'autres formes et procédures et émane d'un exécutif national ou local et non du parlement)* »⁵. Jean-Claude DOUENCE considère le règlement comme un acte unilatéral à portée générale et impersonnelle émanant d'une autorité administrative ou d'une personne agissant en tant qu'autorité administrative et soumise à un régime de droit administratif⁶.

6. Après avoir défini le pouvoir réglementaire comme celui de prendre des décisions de caractère général et impersonnel, Michel de VILLIERS et Thibaut de BERRANGER définissent un acte réglementaire comme « un acte créateur d'effets juridiques qui modifie la situation juridique de ses destinataires. Cette opposabilité de l'acte réglementaire s'apprécie au jour où les personnes concernées en ont eu connaissance (par la publication au journal officiel, ou au Bulletin officiel de chaque ministère)⁷. Pour sa part, le dictionnaire de droit constitutionnel ne définit pas l'acte réglementaire. Il renvoie le règlement à la notion de pouvoir réglementaire. En effet, le pouvoir réglementaire y est défini comme « *le pouvoir dévolu à des autorités administratives de prendre des décisions exécutoires de caractère général et impersonnel* »⁸. Toutes ces définitions se recoupent par la portée générale et impersonnelle des actes réglementaires adoptés par les autorités administratives peu importe la dénomination de l'acte.
7. En RDC, en vertu de l'article 92 de la Constitution du 18 février 2006 telle modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo, l'exercice du pouvoir réglementaire de droit commun est dévolu au Premier ministre, Chef du gouvernement agissant par voie de décret⁹. Le Premier ministre assure l'exécution des lois et dispose du pouvoir réglementaire sous réserve des prérogatives dévolues au Président de la République par la Constitution. Le Premier ministre peut déléguer, par écrit, certains de ses pouvoirs aux ministres. Il signe un décret

⁵ M. TOUZEIL-DIVINA, *Dictionnaire de Droit public interne*, Paris, LexisNexis, 2017, p. 423 et s.

⁶ J.-C. DOUENCE, *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'Administration*, Paris, LGDJ, 1968, p. 95.

⁷ M. DE VILLIERS et Thibaut de BERRANGER (dir.), *Droit public général*, 7^{ème} édition, Paris, LexisNexis, 2017, p. 117.

⁸ M. DE VILLIERS et A. LE DIVELLECC, *Dictionnaire du Droit constitutionnel*, 10^{ème} édition, Paris, Sirey, 2015, p. 280.

⁹ Art.92 : « Le Premier ministre assure l'exécution des lois et dispose du pouvoir réglementaire sous réserve des prérogatives dévolues au Président de la République par la présente Constitution. Il statue par voie de décret. Il nomme, par décret délibéré en Conseil des ministres, aux emplois civils et militaires autres que ceux pourvus par le Président de la République. Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution. Le Premier ministre peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres ».

portant organisation et fonctionnement de son cabinet ainsi que des cabinets ministériels. Il tire aussi des attributions diverses d'autres lois¹⁰.

8. Ces dispositions sont complétées par l'ordonnance régissant l'organisation et le fonctionnement du gouvernement, qui prévoit notamment que le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement et en assure la cohérence et l'unité. À ce titre, il trace les orientations à suivre par les autres membres du Gouvernement et exerce l'arbitrage entre eux. Il encadre, surveille et coordonne leurs initiatives¹¹. L'arbitrage du Premier ministre peut être sollicité pour régler un conflit positif des compétences entre les ministres.
9. Le Conseil d'Etat de la RDC avait émis un avis consultatif sur un conflit des compétences entre les ministres invitant le Premier ministre à recourir à sa fonction d'arbitrage pour régler ledit conflit¹². Le Conseil d'Etat avait été saisi, en matière consultative, par l'Autorité de Régulation de la Sous-traitance dans le Secteur Privé, en sigle « ARSP », pour solliciter du Conseil d'Etat, en sa section consultative, un avis sur la portée juridique de deux actes règlementaires émanant du Ministre des hydrocarbures et de celui des ressources hydrauliques¹³. La requérante sollicite du Conseil d'Etat l'éclairage sur les problématiques suivantes : 1. La détermination de l'autorité compétente en matière de régulation de la sous-traitance dans l'ensemble du secteur privé. 2. Le conflit d'attributions : déterminer si les ministres sectoriels disposent de la compétence pour organiser et réguler de manière autonome la sous-traitance au sein de leurs départements respectifs, au regard du cadre légal en vigueur comme illustré par les arrêtés ministériels sus référencés.
10. Le Conseil d'Etat est d'avis que l'Arrêté ministériel n° M.HYD/015/ASM/CAB/MIN.HYD/2025 du 1^{er} juillet 2025 fixant les modalités d'exercice de la prestation de services et de la sous-traitance dans le secteur des hydrocarbures, bien que

¹⁰. C'est le cas par exemple de la loi de 2009 portant protection de l'enfant qui confère au Premier ministre le pouvoir de créer des tribunaux pour enfants; de loi du 7 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics conférant au Premier ministre le pouvoir de créer les établissements publics ou encore la loi organique du 3 mai 2016 portant organisation et fonctionnement des services publics du Pouvoir central, des provinces et des ETD. Les services publics relevant du Pouvoir central sont créés par le Premier ministre.

¹¹ Ordonnance n° 24-88 du 11 octobre 2024 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

¹² Conseil d'Etat. Chambre d'interprétation des textes juridiques. Requête en consultation d'un avis consultatif RITE 097 En cause : 1. Interprétation de l'Arrêté n° M.HYD/012/ASM/CAB/MIN. HYD/2025 du 1er juillet 2025 fixant les modalités d'exercice de la prestation de services et de la sous-traitance dans le secteur des hydrocarbures du Ministre des Hydrocarbures ; 2. Interprétation de l'Arrêté n° 044/CAB-MIN/RHE/ASM/ 2025 du 06 novembre 2025 portant autorisation de production, d'autoproduction, de commercialisation, de transport et de stockage des acides à la société KAMOA COPPER SA du Ministre des Ressources Hydrauliques. JORDC, 67^e année, N° spécial, 26 février 2026, Col.5.

¹³ L'Arrêté n° M.HYD/012/ASM/CAB/MIN.HYD/2025 du 1er juillet 2025 fixant les modalités d'exercice de la prestation de services et de la sous-traitance dans le secteur des hydrocarbures du Ministre des Hydrocarbures d'une part et d'autre part l'arrêté n° 044/CAB-MIN/RHE/ASM/2025 du 06 novembre 2025 portant autorisation de production, d'autoproduction, de commercialisation, de transport et de stockage des acides à la société KAMOA COPPER SA du Ministre des Ressources Hydrauliques.

signé par le Ministre des Hydrocarbures, par empiètement des fonctions, relève plutôt de la compétence du Ministre ayant les Petites et Moyennes Entreprises dans ses attributions. Il recommande au Chef du Gouvernement « d'user de ses prérogatives constitutionnelles, d'arbitrer ce conflit de compétences conformément à l'article 93 de la Constitution, afin de garantir l'exclusivité des prérogatives du Ministre des PME et de l'ARSP sur l'ensemble des activités de sous-traitance dans le secteur privé en République Démocratique du Congo »¹⁴.

11. Le Président de la République n'exerce qu'un pouvoir réglementaire d'attribution notamment pour organiser le fonctionnement du gouvernement, les modalités de collaboration au sein de l'Exécutif¹⁵ ainsi que pour fixer, sur proposition du Premier ministre, les attributions des ministères¹⁶. Le pouvoir réglementaire du Président de la République s'étend aussi à l'adoption des mesures générales et impersonnelles pour faire face aux circonstances exceptionnelles, à l'instar de l'état de siège ou de l'état d'urgence.

12. Les ordonnances prises dans ce cadre sont délibérées en conseil des ministres. Elles sont soumises dès leur signature à la Cour constitutionnelle pour apprécier si elles dérogent à la Constitution. Elles revêtent un caractère réglementaire d'autant plus qu'elles peuvent déroger à certains droits des individus dans le respect de l'article 61 de la Constitution protégeant un noyau des droits et principes¹⁷. C'est dans cette optique que s'est prononcée la Cour constitutionnelle en appréciation des ordonnances du Président de la République contenant des mesures d'application de la proclamation ou de la prorogation, en 2020, de l'Etat d'urgence sanitaire¹⁸ et de l'Etat de siège dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri¹⁹.

¹⁴ Conseil d'Etat. Chambre d'interprétation des textes juridiques. Requête en consultation d'un avis consultatif RITE 097 En cause : 1. Interprétation de l'Arrêté n° M.HYD/012/ASM/CAB/MIN. HYD/2025 du 1er juillet 2025 fixant les modalités d'exercice de la prestation de services et de la sous-traitance dans le secteur des hydrocarbures du Ministre des Hydrocarbures ; 2. Interprétation de l'Arrêté n° 044/CAB-MIN/RHE/ASM/ 2025 du 06 novembre 2025 portant autorisation de production, d'autoproduction, de commercialisation, de transport et de stockage des acides à la société KAMOA COPPER SA du Ministre des Ressources Hydrauliques. JORDC, 67 è année, N° spécial, 26 février 2026, Col.5.

¹⁵ Ordonnance n° 24/88 du 11 octobre 2024 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

¹⁶ Ordonnance n°25/293 du 15 décembre 2025 fixant les attributions des ministères.

¹⁷ Il s'agit du droit à la vie, de l'interdiction de la torture, de l'esclavage, du respect des droits de la défense, de l'interdiction de l'emprisonnement pour dettes etc.

¹⁸ Ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 portant proclamation de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de COVID-19. Cour constitutionnelle. R.Const. 1200. Arrêt du 13 avril 2020. JORDC, N° spécial, 16 avril 2020.

¹⁹ Cour constitutionnelle. R.Const.1550. Arrêt du 06 mai 2020. *Requête du Président de la République en appréciation de la conformité à la Constitution des ordonnances n° 21/016 du 03 mai 2021 portant mesures d'application de l'état de siège sur une partie de la République démocratique du Congo et n° 21/018 du 04 mai 2021 portant nomination des membres des gouvernements provinciaux militaires dans les Provinces de l'Ituri et du Nord*. Inédit.

13. Le Président de la République exerce aussi le pouvoir réglementaire à travers l'ordonnance qui organise son cabinet²⁰. Il agit par voie d'ordonnance. Par rapport à la loi dont le domaine est limité par la Constitution, le champ d'action du pouvoir réglementaire est très étendu.
14. Les ministres ne figurent pas dans la nomenclature des détenteurs du pouvoir règlementaire bien qu'ils puissent, dans le cadre de l'organisation des services dépendant de leurs ministères ou dans le cadre de la délégation par le Premier ministre ou encore sur l'habilitation expresse du parlement, exercer occasionnellement un pouvoir s'apparentant au pouvoir réglementaire.
15. Le pouvoir règlementaire dont il est question ici est celui dévolu aux autorités administratives traditionnelles du Pouvoir central (Président de la République et Premier ministre) aux autorités de régulation dans les matières sectorielles et à certaines institutions d'appui à la démocratie qui sont des institutions administratives indépendantes dotées de la personnalité juridique et non soumises à un pouvoir de tutelle.
16. La notion d'autorité administrative indépendante en Droit français diffère de celle de Droit congolais. Il est possible de rapprocher les institutions d'appui à la démocratie aux autorités publiques indépendantes en Droit français. Les autorités administratives indépendantes, qu'elles agissent dans le domaine de la régulation de certains secteurs économiques (Autorités de régulation) ou dans la régulation de certains droits fondamentaux (Institutions d'appui à la démocratie), adoptent, sur habilitation expresse du législateur, certains actes à portée générale et impersonnelle dans l'exécution de la loi.
17. Bien qu'elles ne soient pas formellement détentrices d'un pouvoir réglementaire sectoriel ou limité, le législateur les investit d'un tel pouvoir qu'elles exercent en vertu de la loi. A titre illustratif, le Collège de l'Autorité de Régulation peut adopter des normes de portée générale et impersonnelle ou s'inscrivant dans l'exécution de la loi. C'est dans cette optique qu'il convient de mentionner la Décision n° 016/ARPTC/CLG/2006 du Collège de l'Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications du Congo portant définition des principes d'interconnexion²¹.
18. La loi n°10/014 du 31 décembre 2010 relative à l'aviation civile telle que modifiée et complétée par la loi n°23/001 du 12 janvier 2023 (textes coordonnés) amplifie les missions

²⁰ A titre illustratif, l'ordonnance n° 25/173 du 14 mars 2025 portant organisation et fonctionnement du Cabinet du Président de la République.

²¹ Décision n° 016/ARPTC/CLG/2006 du Collège de l'Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications du Congo portant définition des principes d'interconnexion. Journal officiel de la République démocratique du Congo (*JORDC*), 47^e année, n° 15, Kinshasa, 1^{er} août 2006.

de l'Autorité de l'aviation civile (AAC). Celle-ci est chargée, entre autres, de la mise en œuvre de la politique nationale de l'aviation civile ; de la conception, de l'élaboration, de l'amendement, du contrôle et de la mise en œuvre, de la réglementation relative à la sécurité et à la sûreté de l'aviation civile, de la diffusion de la réglementation et de sa mise à la disposition du public. Les actes que cette Autorité adopte peuvent être dotés d'un caractère réglementaire. A titre indicatif, nous pouvons évoquer la décision n° AAC/100/DG/TMJ/KNM/027/18 du 23 avril 2018 portant Règlement aéronautique de la République démocratique du Congo (RDC) relatif aux unités de mesure à utiliser dans l'exploitation en vol et au sol.

19. Parmi les actes juridiques qu'adopte l'Autorité de Régulation et de contrôle des assurances (ARCA) figurent les règlements. C'est le cas du Règlement n°001/19 du 29 avril 2019 fixant les modalités et conditions de distribution des produits d'assurance par les banques. A travers ce règlement adopté en conformité à la loi n° 15/005 du 17 mars 2015 portant Code des assurances, les sociétés d'assurances agréées peuvent présenter des opérations d'assurance par l'entremise des banques. Celles-ci peuvent être chargées, en vertu d'une convention, de présenter, de souscrire et/ou de gérer des contrats d'assurance au nom et pour le compte d'une ou plusieurs sociétés d'assurances. La société d'assurances soumet à l'ARCA, pour approbation, toute convention de distribution et de gestion conclue entre elle et une banque, préalablement à sa mise en application²².

20. Les institutions d'appui à la démocratie adoptent aussi certains actes de portée réglementaire et individuelle. L'article 11 de la loi n° 04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs en République démocratique du Congo telle que modifiée et complétée par la loi n°16/007 du 29 juin 2016, rappelle que la Commission électorale nationale indépendante (CENI) est l'institution de conception et d'orientation chargée d'organiser les opérations d'identification et d'enrôlement des électeurs. Il précise que la CENI *a le pouvoir réglementaire de prendre, par voie de décision, toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la loi*²³. La CENI statue souvent par voie des décisions²⁴.

²² Règlement n°001/19 du 29 avril 2019 fixant les modalités et conditions de distribution des produits d'assurance par les banques. *JORDC*, N° spécial, 25 mai 2019.

²³ Loi n° 04/028 du 24 décembre 2004 portant identification et enrôlement des électeurs en République démocratique du Congo telle que modifiée et complétée par la loi n°16/007 du 29 juin 2016. *JORDC*, 57^{ème} année, n° spécial, Kinshasa, 22 juillet 2016. L'article 57 dispose dans le même sens en énonçant que pour l'exécution de la présente loi, la Commission électorale nationale indépendante statue par voie de décision.

²⁴ A titre illustratif, Décision n° 128/CENI/AP/2023 du 20 décembre 2023 portant poursuites des scrutins combinés du 20 décembre 2023 dans certains centres de vote de la RDC ; Décision n° 129/CENI/AP/2023 du 21 décembre 2023 portant poursuite des scrutins combinés du 20 décembre 2023 dans certains centres de vote de la RDC. *JORDC*, 65^e année, N° spécial, 10 janvier 2024. Décision n°

21. Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le Conseil supérieur de l'Audiovisuel et de communication (CSAC) statue par voie de Directives, de Décisions ou Recommandations, de Requêtes, d'Observations ou d'Avis, dans le respect des formes et délais fixés par la Loi et le Règlement Intérieur. La directive y est définie comme « l'acte normatif édicté en vue de combler un vide juridique dans le domaine de la régulation des médias. La décision est un acte d'autorité sanctionnant des questions de droit ou des options levées dans le cadre des missions et attributions du CSAC »²⁵.
22. Dans cette perspective la directive constitue un acte réglementaire dans la régulation des médias et de la communication²⁶. Le CSAC intervient aussi dans le domaine électoral dans la régulation de la campagne électorale à travers les médias. Nous pouvons citer à ce propos la Directive du CSAC n° CASAC/AP/002/2015 du 05 mars 2015 relative à la campagne électorale à travers les médias²⁷ d'une part et la Décision n° CSAC/AP/013/2018 du 23 novembre 2018 portant mesures d'application de la directive du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et de la communication n° CSAC/AP/002 du 05 mars 2015 relative à la campagne électorale à travers les médias.
23. A partir de la lecture du contenu de la directive, de sa portée générale et impersonnelle, nous pouvons soutenir que cette directive constitue un acte réglementaire de l'autorité administrative indépendante œuvrant dans la régulation des médias et de la communication. Deux autres directives du CSAC traduisent ce caractère réglementaire²⁸. Dotés d'un caractère à la fois réglementaire et individuel, les actes du CSAC sont susceptibles du recours en excès de pouvoir.
24. Il résulte de ce qui précède que tous les actes réglementaires des autorités traditionnelles du Pouvoir central et des autorités administratives indépendantes sont à la fois susceptibles de contrôle de constitutionnalité devant la Cour constitutionnelle et de recours pour excès de

0017CENI/AP/2024 du 05 janvier 2024 portant annulation des élections législatives, provinciales et communales et des suffrages dans certaines circonscriptions électorales.

²⁵ CSAC. Règlement intérieur du 20 septembre 2011. Notre soulignement.

²⁶ La régulation est entendue comme « un ensemble d'actions à instaurer un équilibre dans le fonctionnement du secteur de la communication, à garantir à tous un accès égalitaire à tous les médias publics et équitable aux médias privés et à concilier l'usage de la liberté d'expression ainsi que l'exercice loyal de la profession des métiers avec les missions d'intérêt général ». Art.4 de la loi organique n°11/001 du 10 janvier 2011 portant composition, attribution et fonctionnement du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et de la communication ; l'article 1^{er} de la directive du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et de la communication n° CSAC/AP/163/2013 du 1^{er} mars 2013 relative à la télédistribution en RDC.

²⁷ Cette directive est publiée au JORDC, 57^{ème} année, n° spécial, 19 janvier 2016.

²⁸ Directive du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et de la communication n° CSAC/AP/163/2013 du 1^{er} mars 2013 relative à la télédistribution en RDC.; Directive du Conseil supérieur de l'Audiovisuel et de la communication n° CSAC/AP/001/2015 du 05 mars 2015 relative à la campagne électorale à travers les médias.

pouvoir devant le Conseil d'Etat. Toutefois, seul le contrôle de constitutionnalité des actes réglementaires intéresse notre propos.

25. Nous pouvons brièvement retenir que le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire de droit commun contrairement au Président de la République qui ne dispose de l'exercice du pouvoir réglementaire qu'à titre d'attribution. Conformément à l'article 128 de la Constitution, le domaine réglementaire est plus vaste que celui couvert par la loi qui est d'attribution. En effet, les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. Les textes à caractère de loi intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décret si la Cour constitutionnelle, à la demande du gouvernement, a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire. En RDC les ministres ne sont pas détenteurs de l'exercice du pouvoir réglementaire. Un rappel des fonctions des ministres permet de lever toute équivoque.

II. Fonctions d'un ministre et du Ministre de la Justice en RDC

26. Les ministres exercent des fonctions politiques et des fonctions administratives. Au titre des premières, ils participent à la définition de la politique du gouvernement et sont, dans le cadre d'un régime parlementaire, responsables solidairement devant le parlement ou de l'une des chambres. L'étude des fonctions politiques des ministres relève du droit constitutionnel. Au titre des secondes, les ministres sont chefs d'un département ministériel.

27. La Constitution l'énonce en son article 93 : « Le ministre est responsable de son département. Il applique le programme gouvernemental dans son ministère, sous la direction et la coordination du Premier ministre. Il statue par voie d'arrêté ». Le ministre est au point d'intersection entre la sphère du politique et celle de l'administratif. Dans le cadre de l'application de ce programme dans son département, il est épaulé par un cabinet et une Administration du ministère. Chaque ministère dispose au moins d'un secrétaire général et parfois de services spécialisés ou de régies indirectes²⁹.

28. L'ordonnance fixant les attributions des ministères énumèrent les attributions communes à tous les ministères ainsi que les attributions spécifiques de chaque ministère. Parmi les attributions communes à tous les ministères figurent la conception, l'élaboration et la mise en œuvre de la politique du Gouvernement, des réformes et innovations dans les secteurs qui leur sont confiés ; collaboration avec les autres Ministères pour la mise en œuvre de la

²⁹ J.-M. MBOKO DJ'ANDIMA, *Droit congolais des services publics*, Louvain-la-Neuve, Academia L'Harmattan, 2015, p. 382.

politique du Gouvernement ; la préparation des projets de traités, Conventions et accords internationaux, de lois, d'ordonnances-lois, d'ordonnances, de décrets et d'arrêtés d'exécution en rapport avec leurs attributions ; la tutelle des établissements publics et contrôle des services publics de leurs secteurs respectifs ; l'approbation des marchés conclus par les entreprises et établissements publics à l'issue d'appels d'offres nationaux ; la gestion des relations avec les organisations internationales s'occupant des matières de leurs secteurs respectifs ; la représentation de l'Etat dans les rencontres nationales et internationales en rapport avec les matières relevant de leurs secteurs d'activités ; la gestion des relations avec les organisations nationales s'occupant des matières de leurs ministères respectifs ; la gestion du secteur d'activités en collaboration avec les autres ministères ; la gestion des agents de carrière des services publics de l'Etat en collaboration avec le Ministère ayant la Fonction publique dans ses attributions ; la mise en œuvre de la politique du Gouvernement pour la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption et les antivaleurs ; la mobilisation des recettes assignées à leurs services ; l'engagement des dépenses prévues au budget de l'Etat suivant le crédit alloué à leurs ministères ; l'avis préalable à l'agrément des organisations non-gouvernementales (ONG) de leurs secteurs respectifs ; la vulgarisation de la législation en vigueur dans leurs secteurs d'activités respectives, avec le concours du Ministère des relations avec le Parlement³⁰.

29. La fonction de chef d'un département ministériel entraîne des attributions administratives au profit de son titulaire ; il dispose du pouvoir de nomination à l'égard d'agents du ministère. Le ministre dirige l'action du département ministériel. Il a, sur tous ses agents, un pouvoir hiérarchique. Il est compétent pour infliger des sanctions, dans les conditions prévues par les statuts. Les ministres ne disposent pas, en principe, du pouvoir réglementaire, sauf si des lois ou des décrets leur ont conféré un tel pouvoir. Mais même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'Administration placée sous leur autorité³¹.
30. Chaque ministre a le pouvoir de prendre des mesures réglementaires pour l'organisation de ses propres services. Ce pouvoir réglementaire d'organisation du service est un élément du pouvoir hiérarchique dont dispose le ministre en tant que chef de service. Ce pouvoir d'organisation connaît deux limites. D'une part il ne peut s'exercer que pour régir

³⁰ Ordonnance n°25/293 du 15 décembre 2025 fixant les attributions des ministères.

³¹ Ch. DEBBASCH et F. COLIN, *Droit administratif*, 11^e éd., Paris, Economica, 2014, p. 137.

l'administration dans son fonctionnement intérieur. En aucun cas il ne peut conduire à fixer des règles nouvelles opposables aux administrés. D'autre part, des textes législatifs ou réglementaires ont parfois retiré au ministre la possibilité d'utiliser en certaines matières son pouvoir d'organisation du service³².

31. Le ministre participe à la détermination de la politique de la nation et à sa conduite ; ce qui ressort de la fonction politique. En outre il est appelé en sa qualité de chef du département ministériel d'appliquer le programme du gouvernement et d'exécuter, en ce qui le concerne, les différentes options fondamentales définies. De même il participe à l'exercice du pouvoir réglementaire de droit commun du Premier ministre à travers, s'il échet, le contreseing ministériel et peut être investi sur délégation du Premier ministre ou des lois particulières du pouvoir d'adopter les actes réglementaires et individuels nécessaires. Dépourvus, de façon générale, de pouvoir réglementaire, les ministres sont associés à l'exercice de celui-ci par le contreseing. Ils détiennent en outre eux-mêmes le pouvoir réglementaire dans deux cas : d'une part pour l'organisation de leurs services, d'autre part en vertu d'une délégation accordée par une loi ou un décret³³.

32. En RDC, le ministre des finances a été chargé, par une ordonnance-loi (acte ayant force de loi) d'assurer son exécution par le biais d'un arrêté ministériel³⁴. La Cour constitutionnelle s'était déclarée compétente pour contrôler ledit arrêté en le qualifiant d'acte réglementaire. Cependant, cette qualification n'était pas suffisante pour fonder sa compétence d'autant plus qu'un arrêté ministériel précédent était déféré pour contrôle de légalité devant le Conseil d'Etat³⁵.

33. En bref, les membres du gouvernement participent à la fonction d'initiative, de définition, d'impulsion, de direction et de mise en œuvre de la politique de la nation. Cette fonction est principalement politique. En outre en étant placés à la tête de leurs départements ministériels, les ministres exercent également une fonction administrative. A ce titre, il appartient au ministre en tant que chef de service, comme l'a relevé l'avis de la Haute Cour constitutionnelle de Madagascar, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement

³² B. STIRN, *op.cit.*, p. 94 et s.

³³ B. STIRN, *Les sources constitutionnelles du droit administratif*. Introduction au droit public, 10^e éd., Paris, LGDJ, 2019, p. 94.

³⁴ Arrêté ministériel n° CAB/MIN/Finances/2020/009 portant mesures d'application de l'ordonnance-loi n° 18/002 du 13 mars 2018 portant Code des accises. JORDC, 1^{er} Octobre 2020, col.12..

³⁵ Cour constitutionnelle. R.Const.1752. Arrêt du 05 août 2022. En cause : requête de la société African Foods and Beverages en inconstitutionnalité de l'arrêté ministériel n° CAB/MIN/Finances/2021/018 du 26 novembre 2021 portant mesures d'application de l'ordonnance-loi n° 18/002 du 13 mars 2018 portant Code des accises telle que modifiée et complétée à ce jour. Cour constitutionnelle. *Bulletin des arrêts. Contentieux de constitutionnalité 2022-2022*, Décembre 2024, pp. 114-116.

de l'Administration placée sous son autorité et dispose, à cet effet, du pouvoir réglementaire d'organisation interne de ses services, qu'il exerce, notamment par voie d'arrêté ou de circulaire³⁶.

34. Les attributions des ministères sont fixées par ordonnance du Président et peuvent varier d'une époque à une autre. Régies par l'ordonnance du 15 décembre 2025, les attributions du ministre de la justice et Garde des sceaux y sont énumérées³⁷. Nulle part les ministres sont investis d'un pouvoir réglementaire.

35. Le pouvoir réglementaire n'est pas attribué aux ministres pour des raisons logiques. Comme le dit Bernard STIRN, « des exigences de bonne administration vont dans le même sens : si chaque ministre était habilité à édicter seul des prescriptions applicables à l'ensemble des citoyens, les risques de contradiction, de désordre et donc d'insécurité seraient élevés³⁸. C'est pour éviter ce risque de contradiction que l'exercice du pouvoir réglementaire de droit commun est dévolu au Premier ministre. Il agit par voie de décrets dont la plupart sont délibérés en conseil des ministres et sur initiative des ministres intéressés.

36. Cette situation de préséance et de prééminence à travers la direction et la coordination de l'activité gouvernementale place le Premier ministre dans une situation proche de celle de l'autorité hiérarchique des ministres étant donné qu'il trace aussi les orientations à suivre par les membres du gouvernement en encadrant leurs initiatives. Cette question a été réglée en Droit français par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 12 novembre 1965 dans lequel il avait jugé que le Président du Conseil, sous la quatrième République, n'était pas le supérieur hiérarchique des ministres³⁹. Elle mérite une réponse nuancée en Droit congolais. Le Premier ministre dirige l'action du gouvernement, en assure la coordination et la cohérence, trace les orientations que les autres membres du gouvernement doivent appliquer, il arbitre les conflits entre eux et exerce sur eux un certain pouvoir disciplinaire. Tous ces éléments constituent

³⁶ Haute Cour constitutionnelle de Madagascar. Avis n° 04-HCC/AV du 11 /08/2018 relatif à l'interprétation de l'article 39 de la Constitution.

³⁷ Suivi de l'exécution de la politique judiciaire du gouvernement par les cours et tribunaux et les parquets y rattachés ; Contrôle des activités judiciaires ; Surveillance générale sur les agents administratifs judiciaires ; Questions relatives à la nationalité, Notariat et huissariat publics ;

Séquestres d'intérêt général ; Police des cimetières ; Cultes et associations sans but lucratif (ASBL) et établissements d'utilité publique Régime pénitentiaire et libération conditionnelle ; Exécution des décisions en matière de recours en grâce Conservation des copies des textes légaux et réglementaires, des traités ou accords internationaux, protocoles d'accords et arrangements signés au nom de l'Etat Défense des intérêts de l'Etat devant les juridictions nationales, étrangères et internationales. Gestion des services spécialisés : Commission permanente de réforme du droit congolais ; Commission de gestion des biens saisis et confisqués (COGEBISCO) ; Service de documentation et Etudes ; Institut national de formation judiciaire (INAFORJ) ; Inspection générale des services judiciaires et pénitentiaires ; Commission nationale OHADA ; Guichet unique de création d'Entreprises ; Commission de censure des chansons et spectacles, en collaboration avec les Ministères ayant la culture et les médias dans leurs attributions.

³⁸ B. STIRN, *op.cit.*, p. 93.

³⁹ J. WALINE, *Droit administratif*, 27ème éd., Paris, Dalloz, 2018, § 79.

des indices de l'exercice d'un certain pouvoir hiérarchique qui est limité. Pour Jean-Marie MBOKO DJ'ANDIMA, par contre, le ministre détient un pouvoir réglementaire sectoriel d'exécution des décrets réglementaires du Premier ministre. Dans ce cadre le ministre contresigne les actes du Premier ministre et se charge d'assurer leur exécution⁴⁰.

37. Procédant de l'analyse de la Constitution, des ordonnances portant organisation et fonctionnement du gouvernement d'une part et fixant les attributions des ministères d'autre part, un ministre n'est pas investi de l'exercice du pouvoir réglementaire. Il applique dans son département ministériel le programme du gouvernement sous la direction et les orientations du Premier ministre qui assure ainsi la cohérence de l'action gouvernementale.
38. C'est à tort que le pouvoir d'organisation par le ministre des services dépendant de son ministère est qualifié de pouvoir réglementaire. C'est un pouvoir d'exécution ou d'interprétation par le biais des mesures d'ordre intérieur ou des circulaires. Il ne peut exercer le pouvoir réglementaire que dans l'hypothèse de délégation par le Premier ministre ou dans les cas exceptionnels d'une habilitation expresse par le législateur. En outre, les projets d'arrêtés sont soumis à l'examen au sein des commissions interministérielles et au Conseil des ministres.
39. Les membres du Gouvernement sont tenus de conformer leurs actions à la politique du Gouvernement et sont astreints à l'obligation de collégialité et de solidarité gouvernementale. Le Conseil des ministres a compétence pour délibérer sur toutes les questions relevant de la compétence du Gouvernement, notamment les projets de lois, d'ordonnances-lois, d'ordonnances, de décrets et d'arrêtés sujets à délibération en Conseil des ministres.
40. La Cour suprême de justice (CSJ), agissant dans sa section administrative, avait jugé fondé, le reproche fait au Ministre de l'enseignement supérieur et universitaire d'avoir omis de soumettre son arrêté n° MINESU/CAB.MIN/002/2003 du 15 novembre 2003 aux délibérations du Conseil des ministres, dès lors que conformément à la Constitution de la transition qui dispose en son article 91 que les ministres sont responsables des départements ministériels à eux confiés et le décret n° 03/025 du 16 septembre 2003 portant organisation et fonctionnement du gouvernement de transition dispose en ses articles 24 alinéa 3 et 5 alinéas 1 et 2 que les ministres sont notamment chargés de préparer les projets de lois, décrets, arrêtés à portée générale et autres actes relatifs aux attributions de leurs ministères respectifs

⁴⁰ J.-M. MBOKO DJ'ANDIMA, *op.cit.*, p. 378.

et que, partant, ils n'appliquent pas, par voie d'arrêté, que les décisions prises par le gouvernement »⁴¹.

41. Les arrêtés *Mutamba* ont été adoptés en violation des règles de compétence et de procédure. Le ministre a statué, en dehors du Conseil des ministres sur une matière qui relève de la compétence du Parlement et les arrêtés querelés n'ont pas été soumis à l'examen du Conseil des ministres. Les arrêtés ne s'inscrivent pas dans le suivi de la politique gouvernementale en matière de justice. L'ordonnance du 11 octobre 2024 portant organisation et fonctionnement du gouvernement ne reconnaît au ministre ayant la justice dans ses attributions que l'exécution des décisions en matière de recours en grâce. Il ne peut étendre cette fonction à toutes les décisions de justice sans violer les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires.
42. L'arrêté ministériel portant création de la commission mixte chargée de l'exécution des décisions de justice est dépourvu de tout fondement juridique et était susceptible d'un recours pour excès de pouvoir plutôt que d'un contrôle de constitutionnalité au regard de sa nature d'acte administratif non réglementaire bien que la Cour constitutionnelle ait retenu la nature d'acte réglementaire s'écartant de la jurisprudence consolidée en matière d'actes réglementaires.

III. Cour constitutionnelle et acte réglementaire

43. La distinction entre acte individuel et acte réglementaire est pertinente dans l'exercice par la Cour constitutionnelle de sa compétence. Elle ne connaît que du contrôle des actes réglementaires et non des actes individuels. L'article 162, al.2 de la Constitution du 18 février 2006 énonce que « toute personne peut saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou *réglementaire* »⁴².
44. La Cour constitutionnelle a eu l'occasion, dans plusieurs affaires, de se prononcer sur la nature de l'acte réglementaire en le distinguant de l'acte administratif individuel⁴³. En effet, dans son arrêt du 21 novembre 2015 relatif à l'inconstitutionnalité de l'ordonnance présidentielle n° 15/081 du 29 octobre 2015 nommant les Commissaires spéciaux et les Commissaires spéciaux

⁴¹ CSJ. RA 791. En cause: 1. *Assani Mpoyo Kalema et consorts c/ la RDC*. Arrêt du 28 juillet 2006. *Bulletin des arrêts de la Cour suprême de justice*. Années 2004 à 2009. Tome 1. Kinshasa, Editions du Service de Documentation et d'Etudes du Ministère de la Justice et Droits Humains, 2010, pp. 288-298.

⁴² Souligné par nous.

⁴³ Cour constitutionnelle. En cause: *la Succession Mulamba Nyunyi Wa Kadima (Demanderesse en inconstitutionnalité contre la RDC, prise en la personne du Ministre des affaires foncières (défenderesse en inconstitutionnalité)*. Arrêt du 17 août 2016.

adjoints du gouvernement chargés d'administrer les nouvelles provinces⁴⁴, la Cour constitutionnelle statue que cette ordonnance « *n'est ni un acte législatif, ni un acte réglementaire, puisqu'elle ne porte pas dispositions de portée générale, abstraite et impersonnelle, autrement dit, elle ne contient pas des normes de conduite obligatoires applicables à tous. Elle juge en revanche que l'ordonnance susvisée est un acte administratif unilatéral, individuel, générateur de situations juridiques personnelles et subjectives, un acte créateur de droits en faveur des personnes concernées, les femmes et hommes nommés Commissaires spéciaux et Commissaires spéciaux adjoints du gouvernement ; que dès lors, s'agissant d'un acte administratif unilatéral non réglementaire, cette ordonnance présidentielle ne relève pas des matières susceptibles de censure par la Cour constitutionnelle* »⁴⁵.

45. Cet arrêt avait suscité des controverses car, au-delà de sa portée individuelle au regard de la nomination des bénéficiaires, l'ordonnance du Président de la République comportait non moins des dispositions générales redessinant l'organisation et l'exercice du pouvoir au sein de nouvelles provinces démembrées où les commissaires spéciaux et commissaires spéciaux adjoints du gouvernement agissaient plus comme agents déconcentrés du pouvoir central en province et ce, en attendant l'organisation des élections provinciales.
46. En outre, dans son exposé des motifs, l'ordonnance nommant ces commissaires spéciaux⁴⁶ se fondait, entre autres, sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 8 septembre 2015. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle avait ordonné, entre autres, au gouvernement, de prendre sans tarder les dispositions transitoires exceptionnelles pour faire régner l'ordre public, la sécurité et assurer la régularité, ainsi que la continuité des services publics dans les provinces concernées par la loi de programmation en attendant l'élection des Gouverneurs et Vice-gouverneurs, ainsi que l'installation des gouvernements provinciaux issus des élections prévues par la loi électorale⁴⁷.
47. Cette orientation jurisprudentielle a été confirmée dans l'arrêt du 23 mars 2016 dans lequel la Cour constitutionnelle précise le contenu des actes réglementaires susceptibles de fonder

⁴⁴ JORDC, 56^{ème} année, n° 21, Kinshasa, 1^{er} novembre 2015, col.9.

⁴⁵ Cour constitutionnelle. R.Const. 168. Arrêt du 21 novembre 2015, inédit, 7^{ème} feuillet. Notre soulignement.

⁴⁶ Ordonnance n°15/081 du 29 octobre 2015 portant nomination des commissaires spéciaux et des commissaires spéciaux adjoints du gouvernement chargés d'administrer les nouvelles provinces. Le décret n°15/024 du 09 décembre 2015 fixe les missions des Commissaires spéciaux du Gouvernement et leurs modalités d'exécution dans les nouvelles Provinces. JORDC. 1^{er} janvier 2016. N° spécial, Col.23.

⁴⁷ Cour constitutionnelle. Arrêt R.Const. 0089/2015 du 8 septembre 2015. En cause : *Requête en interprétation des dispositions des articles 10 de la loi de programmation n°15/004 du 28 février 2015 déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces et 168 de la loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, telle que modifiée par la loi n°11/003 du 25 Juin 2011 et la loi n°15/001 du 15 février 2015*, inédit.

l'exercice de sa compétence. Elle juge que *les actes réglementaires relevant ainsi de sa compétence sont des décisions des autorités administratives, de portée générale et impersonnelle, prises en application ou en vertu de la Constitution*⁴⁸. Il sied de noter qu'à la lecture de ces deux arrêts, la Cour ne nous éclaire pas ce qu'il faut entendre par autorité administrative d'autant plus que cette catégorie est hétérogène et comprend aussi bien les autorités administratives centrales, provinciales que celles des entités territoriales décentralisées détentrices d'un pouvoir réglementaire⁴⁹.

48. Par ailleurs, à côté des autorités administratives classiques faisant partie de la structure administrative et hiérarchique de l'Etat se développe une autre catégorie d'autorités chargées de régulation dans les différents secteurs de la vie nationale et sont parfois bénéficiaires d'un pouvoir réglementaire dans le secteur de leurs activités. Ces nouvelles autorités qualifiées d'autorités administratives indépendantes ne sont pas nécessairement indépendantes du point de vue organique car certaines appartiennent à la catégorie d'établissements publics placés sous la tutelle des ministres ayant dans leurs attributions le secteur concerné⁵⁰, du Premier ministre⁵¹ ou encore du Président de la République⁵². Leur indépendance peut s'analyser du point de vue fonctionnel au regard de l'importance de leurs attributions réglementaires dans la régulation du secteur considéré.

⁴⁸ Cour constitutionnelle. R.Const.103. Arrêt du 23 mars 2016. En cause : *Mr Dieudonné Malekani Sanghesa contre Mr le Directeur général de l'Autorité de l'Aviation civile*, inédit, 10^{ème} feuillet. Notre soulignement.

⁴⁹ A titre d'exemple, au niveau central, le Premier ministre dispose du pouvoir réglementaire sous réserve des prérogatives dévolues au Président de la République (Art.92 de la Constitution du 18 février 2006 ; l'article 9 de l'ordonnance n°17/024 du 10 juillet 2017 portant organisation et fonctionnement du gouvernement, modalités de collaboration entre le Président de la République et le gouvernement ainsi qu'entre les membres du gouvernement. Etant donné que le domaine de la loi est circonscrit par la Constitution, les matières relevant de la compétence du pouvoir réglementaire sont résiduelles ou de droit commun. Au niveau provincial aussi toutes les matières ne relevant pas de la compétence des assemblées provinciales par voie d'édit ressortissent de la compétence du pouvoir réglementaire (Art.37). Le Ministre provincial exerce le pouvoir réglementaire par voie d'arrêté dans son secteur (Art.29, al.3). Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant Principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces (JORDC, 49^{ème} année, n° spécial, Kinshasa, 31 juillet 2008.

⁵⁰ A titre d'exemple, l'Autorité de régulation et de contrôle des assurances (ARCA) est un établissement public créé le 26 janvier 2016 par le décret n°16/001 conformément à la Loi n° 15/005 du 17 mars 2015 portant Code des assurances. Elle est placée sous la tutelle du Ministre ayant les assurances dans ses attributions ; l'Autorité de l'Aviation Civile du Congo, en sigle AAC/RDC, est un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie administrative et financière créé aux termes du décret n° 011/29 du 10/06/2011 portant statuts d'un établissement public dénommé « Autorité de l'Aviation Civile de la République Démocratique du Congo » Elle est placée sous la tutelle du ministre ayant l'aviation civile dans ses attributions. Le décret l'instituant a été adopté en application de la loi n°10/014 du 31 décembre 2010 relative à l'aviation civile (JORDC, 52^{ème} année, n° spécial, 16 janvier 2011).

⁵¹ L'autorité de régulation des marchés publics (ARMP) a été instituée par le décret n°10/21 du 02 juin 2010 portant création, organisation et fonctionnement de l'Autorité de régulation des marchés publics, en sigle ARMP. Le décret l'instituant a été adopté en application de la loi 10-010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics. L'ARMP est un établissement public doté de la personnalité morale et placée sous l'autorité directe du Premier ministre.

⁵² L'Autorité de régulation de la poste et des télécommunications créée par la loi 014-2002 était un organisme indépendant de droit public jouissant de la personnalité civile et relevait du Président de la République.

49. L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 11 mars 2016 fait également une distinction entre les actes réglementaires d'une part et les actes non réglementaires d'autre part. Dans cette deuxième catégorie, la Cour y intègre aussi bien les actes individuels que les décisions particulières. Elle relève que « les actes réglementaires qui définissent une situation générale se distinguent des actes non-réglementaires qui se composent en majorité des décisions individuelles caractérisant une situation individuelle : des décisions collectives concernant plusieurs personnes dont la situation est solidaire ; et des décisions particulières pour une situation individualisée qui a des effets sur un nombre indéterminé de personnes (...) »⁵³.
50. Un arrêté ministériel portant création d'une commission demeure un acte individuel insusceptible de contrôle par la Cour constitutionnelle. En effet, l'arrêté ministériel n° 0057CAB/MIN/CA/2015 du 16 février 2015 portant création de la commission chargée de préparer et convoquer l'assemblée générale extraordinaire et ordinaire de la SOCODA adopté par le ministre des arts et culture constitue « un acte individuel, subjectif, non-réglementaire (...). L'acte individuel ou subjectif est celui qui est destiné à créer, à constater ou à modifier la situation juridique d'un individu. Il ne concerne et n'intéresse que l'individu visé par l'auteur de l'acte et pas un autre, même si cet autre se trouve objectivement dans la même situation que le premier, telle que la nomination d'une personne à un poste ou sa révocation (...) Eu égard à ce qui précède, la haute Cour considère que l'arrêté déféré devant elle manque de la généralité, de l'abstraction et de l'impersonnalité qui caractérisent l'acte réglementaire et qui s'appliquent à tous ceux qui objectivement se trouveraient dans la situation visée par l'acte. Il remplit tous les critères de l'acte individuel et concerne une personne privée, la SOCODA. Il ne concerne que cette personne privée dans son organisation et sa gestion (...) »⁵⁴.
51. Dans son arrêt sous R.Const. 1876 du 27 avril 2023, la Cour constitutionnelle avait décliné sa compétence à l'égard d'un acte administratif « faute d'énoncer des règles de conduite de portée générale, impersonnelle et abstraite »⁵⁵. Elle s'était déclarée compétente pour contrôler un arrêté ministériel relatif aux conditions d'exploitation des sociétés de gardiennage en RDC

⁵³ Cour constitutionnelle. R.Const.0019. Arrêt du 11 mars 2016. *En cause : La Société congolaise des droits d'auteur et des droits voisins (SOCODA) contre la RDC*. Inédit, neuvième feuillet.

⁵⁴ Cour constitutionnelle. R.Const.0019. Arrêt du 11 mars 2016. *En cause : La Société congolaise des droits d'auteur et des droits voisins (SOCODA) contre la RDC*. Inédit, neuvième feuillet.

⁵⁵ Cour constitutionnelle. R.Const.1876. Arrêt du 27 avril 2023. *En cause : Exception d'inconstitutionnalité soulevée par Madame Kabulanda Makolo Henriette dans la cause sous RPA 21.002 pendante devant le tribunal de grande instance de Kinshasa/Gombe*. Cour constitutionnelle. *Bulletin des arrêts. Contentieux de constitutionnalité 2022-2022*, Décembre 2024, pp. 309-311.

que la Cour constitutionnelle avait qualifié d'acte réglementaire au regard de son caractère impersonnel et de sa portée générale⁵⁶.

52. L'arrêté ministériel n°001/CAB/ME/MIN/JGS/2024 du 11 juillet 2024 portant création de la commission mixte chargée du traitement des dossiers d'exécution des décisions de justice est plus proche de l'arrêté SOCODA considéré par la Cour constitutionnelle comme un acte individuel insusceptible de contrôle de constitutionnalité. En revanche, la Cour reconnaît à l'arrêté du 11 juillet 2024 un caractère réglementaire sans motivation convaincante. Le contexte de l'arrêt du 26 février 2026 de la Cour constitutionnelle mérite d'être évoqué.
53. Le requérant sollicite de la Cour constitutionnelle de déclarer inconstitutionnel l'Arrêté ministériel n°001/CAB/ME/MIN/JGS/2024 du 11 juillet 2024 portant création de la Commission mixte chargée du traitement des dossiers d'exécution des décisions de justice pris par le Ministre d'Etat en charge de la justice et Garde des Sceaux pour violation des articles 149 alinéa 3, 1^{er} alinéa 1^{er}, 62 alinéa 2, 202 point 36, littéra c et 134 de la Constitution⁵⁷.
54. Le requérant expose que cet acte du Ministre est inconstitutionnel en ce qu'il viole notamment les articles 149 alinéa 3, 1^{er} alinéa 1^{er}, 62 alinéa 2, 202 point 36, littéra c et 134 de la Constitution. Il sollicite de la Cour de déclarer cet arrêté nul et de nul effet ainsi que tout autre acte pris en exécution dudit arrêté, notamment l'Arrêté ministériel subséquent n°32/CAB/ME/MIN/JGS/2024 du 12 août 2024 portant nomination des membres de la commission mixte chargée de veiller à la bonne exécution des décisions de justice. Pour le ministre ayant la justice dans ses attributions, l'arrêté du 11 juillet 2024 a été pris au regard de la nécessité d'assurer une bonne exécution des décisions judiciaires et restaurer la confiance en la justice.
55. Examinant sa compétence, la Cour constitutionnelle observe que le requérant défère au contrôle de constitutionnalité l'Arrêté ministériel n°0017CAB/ME/MIN/JGS/2024 du 11 Juillet 2024 portant création de la commission mixte chargée du traitement des dossiers d'exécution des décisions de justice qui est un acte réglementaire. Dès lors, elle se déclarera compétente. (...). Elle observe que l'arrêté attaqué a pour objectif d'instaurer un contrôle a

⁵⁶ Cour constitutionnelle. R.Const.0054/335/TSR. Arrêt du 09 avril 2021. Cour constitutionnelle. *Bulletin des arrêts*. 2021, Novembre 2025, pp. 102-108.

⁵⁷ Cour constitutionnelle. R.Const. 2352. Arrêt du 26 février 2026. En cause : *Requête de Monsieur Kabengela Ilunga Jean-Marie, en inconstitutionnalité de l'arrêté ministériel n°001/CAB/ME/MIN/JGS/2024 du 11 juillet 2024 portant création de la commission mixte chargée du traitement des dossiers d'exécution des décisions de justice pour violation des articles 149 alinéa 3., 1^{er} alinéa 1^{er}, 62 alinéa 2, 202 point 36, littéra c et 134 de la Constitution*. Inédit.

priori et de censurer l'exécution des décisions de justice en ce qu'il institue une commission mixte chargée du traitement des actes d'exécution des décisions de justice d'une part et d'autre part, que la note circulaire n°005/CNHJ/RDC/2024 du 23 octobre 2024 prise en exécution dudit arrêt soumet l'exécution des décisions judiciaires à l'obtention de son avis favorable. Elle conclut à la violation des articles 149 alinéa 3 et 151 alinéa 1^{er} de la Constitution. En l'espèce, le préambule de l'arrêté déféré n'indique nullement que son projet a été soumis et débattu en Conseil des ministres sous la direction et la coordination de la Première ministre.

56. La Cour constitutionnelle note que « quand bien même que le Ministre d'Etat en charge de la justice et garde des sceaux soit membre du pouvoir central et ait le pouvoir d'agir par voie réglementaire conformément à l'article 93 de la Constitution qui dispose : « Le Ministre est responsable de son département, il applique le programme gouvernemental dans son ministère, sous la direction et la coordination du premier ministre. Il statue par voie d'arrêté », il est dépourvu du pouvoir de réglementer dans les matières qui relèvent du domaine de la loi (...). En l'espèce, elle relève que l'arrêté déféré viole la disposition susvisée en ce qu'il réglemente une matière relevant du domaine de la loi, en l'occurrence la loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire (...). La Cour constitutionnelle déclare les arrêtés ministériels n°001/CAB/ME/MIN/JGS/2024 du 11 juillet 2024 portant création de la commission mixte chargée du traitement des dossiers d'exécution des décisions de justice et n° 32/CAB/ME/MIN/JGS/2024 du 12 août 2024 portant nomination des membres de la Commission mixte chargée de veiller à la bonne exécution des décisions de justice contraires à la Constitution et partant nuls et de nuls effets (...) ».

57. Ce sont ces passages de l'arrêt qui retiennent notre attention par la qualification de l'acte réglementaire d'un arrêté ministériel en se fondant sur une base inappropriée. Les dispositions de l'article 93 de la Constitution évoquées par la Cour constitutionnelle pour déterminer le fondement du pouvoir réglementaire que détiendraient les ministres sont fragiles. Il est certes responsable de son département ministériel et applique le programme gouvernemental dans son ministère sous la direction et la coordination du Premier ministre.

58. C'est ce dernier qui est investi par l'article 92 de la Constitution de l'exercice du pouvoir réglementaire de droit commun sous réserve des prérogatives dévolues au Président de la République et sous réserve aussi de l'exercice du pouvoir réglementaire par les autorités de régulation dans les secteurs de leurs compétences.

59. Un ministre, sauf en cas de délégation par le Premier ministre ou sur habilitation expresse du législateur dans une matière déterminée, n'est pas une autorité détentrice du pouvoir réglementaire en Droit congolais. En outre l'arrête ministériel du 11 juillet 2024 ne constitue pas un acte réglementaire pour défaut de généralité, abstraction et impersonnalité dudit arrêté. Il en est de même de l'arrêté du 12 août 2024 portant nomination des membres de ladite Commission. Cet arrêté constitue un acte individuel de nature collective et ne peut être assimilé à un acte règlementaire comme la Cour constitutionnelle l'avait relevé dans son arrêt *Socoda*⁵⁸.
60. Au regard de ces considérations, l'arrêté ministériel principal (création de la Commission mixte) et l'arrêté ministériel secondaire (nomination des membres de la Commission) ne remplissent pas les conditions ou critères d'un acte règlementaire relevant de la compétence de la Cour constitutionnelle. Le premier arrêté constitue un acte administratif non règlementaire ou mieux un acte particulier tandis que le second est un acte individuel. Tous deux sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat et non d'un contrôle de constitutionnalité. C'est l'occasion manquée pour la Cour de déterminer la nature des actes règlementaires relevant de sa compétence.
61. Nous sommes d'avis que les actes règlementaires des autorités administratives du Pouvoir central adoptés dans l'exécution de la loi ou pour assurer l'exécution de celle-ci relèvent de la compétence du Conseil d'Etat. En revanche, les actes règlementaires autonomes adoptés en vertu de la Constitution et qui modifient l'ordonnement juridique sont susceptibles de contrôle de constitutionnalité devant la Cour constitutionnelle. Nous sommes d'avis avec la doctrine qui estime que les actes règlementaires pris sur habilitation de la loi sont soumis au contrôle de légalité et que les décisions de la CENI adoptées dans ce cadre ne relèvent pas de la compétence de la Cour constitutionnelle⁵⁹.
62. C'est à tort soutiennent ces auteurs que la Cour constitutionnelle, par son arrêt R.Const.532 du 3 novembre 2017, s'est déclarée compétente pour assurer le contrôle de constitutionnalité de la décision n°44/CENI/BUR/17 du 18 juillet 2017 adoptée par la CENI sur habilitation législative⁶⁰. Cependant, dans son arrêt du 06 août 2021, la Cour constitutionnelle avait

⁵⁸ Cour constitutionnelle. R.Const.0019. Arrêt du 11 mars 2016. *En cause : La Société congolaise des droits d'auteur et des droits voisins (SOCODA) contre la RDC*. Inédit.

⁵⁹ A. MUMBERE MALEKANI, T. MUHINDO MALONGA, G. GRANDJEAN, « Commentaire sur l'interprétation de l'article 162 de la Constitution de la République démocratique du Congo à la lumière de l'arrêt R.Const.532 du 3 novembre 2017 de la Cour constitutionnelle », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2025, N° 3, pp. 385-405.

⁶⁰ A. MUMBERE MALEKANI, T. MUHINDO MALONGA, G. GRANDJEAN, *art.cit.*, pp.405.

décliné sa compétence pour connaître de l'inconstitutionnalité des décisions de la CENI portant convocation du scrutin et publication du calendrier électoral⁶¹.

Conclusion

63. La Cour constitutionnelle est compétente pour exercer le contrôle de constitutionnalité des actes réglementaires en vertu de l'alinéa 2 de l'article 162 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée par la loi du 20 janvier 2011 d'une part et par l'article 43 de la loi organique du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle. La portée de l'acte réglementaire a été progressivement dégagée par la Cour constitutionnelle en se focalisant sur la généralité, l'impersonnalité et l'abstraction de l'acte déféré. A ce titre, elle a décliné sa compétence chaque fois que l'acte administratif déféré à son contrôle avait un caractère individuel ou collectif.
64. Dans l'arrêt du 26 février 2026 sous examen, la Cour constitutionnelle s'est écartée de sa jurisprudence cristallisée pour connaître d'un arrêté ministériel créant une commission mixte chargée de l'exécution des décisions judiciaires qui est un acte administratif non réglementaire en se fondant sur les dispositions de l'article 93 de la Constitution qui n'attribuent pas aux ministres l'exercice du pouvoir réglementaire, mais reconnaissent à ces derniers le droit d'appliquer dans leurs départements ministériels la politique du gouvernement dans les secteurs de leurs activités sous la direction et la coordination du Premier ministre. Les ministres peuvent adopter des circulaires, des mesures d'ordre intérieur qui ne se confondent pas avec l'exercice du pouvoir réglementaire.
65. Les détenteurs du pouvoir réglementaire en RDC sont limités. Outre le Premier ministre qui exerce le pouvoir réglementaire de droit commun et le Président de la République qui l'exerce par attribution dans des matières limitées ainsi que les autorités de régulation dans les conditions fixées par la loi, le ministre en RDC n'est pas détenteur du pouvoir réglementaire à moins qu'il agisse par délégation du Premier ministre ou par habilitation expresse de la loi.
66. Etant donné que le contrôle des actes règlementaires des autorités du Pouvoir central relève de la compétence aussi bien du Conseil d'Etat que de la Cour constitutionnelle, celle-ci devrait, par un arrêt de principe ou un *obiter dictum*, préciser quelle catégorie d'actes règlementaires échappe à sa compétence au profit du Conseil d'Etat.

⁶¹ Cour constitutionnelle. R.Const.538. Arrêt du 06 août 2021. En cause : *Requête en inconstitutionnalité des décisions n°044/CENI/BUR/17 du 18 juillet 2017 portant convocation du scrutin et publication du calendrier électoral et n°047/CENI/BUR/17 du 2 août 2017 déclarant recevables les candidatures à l'élection des Gouverneurs et vice-gouverneur de la province de la Tshuapa*. Cour constitutionnelle. *Bulletin des arrêts*. 2021, Novembre 2025, pp.352-355.

67. L'arrêté instituant une commission mixte et l'arrêté portant nomination des membres de ladite commission ne constituent pas des actes réglementaires susceptibles de fonder la compétence de la Cour constitutionnelle. Ils sont susceptibles d'un contrôle de légalité par le biais d'un recours en excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. Ils ne réunissent pas les critères d'un acte réglementaire comme l'abstraction, la généralité et l'impersonnalité.

DROIT ET POLITIQUE EN AFRIQUE

