

Statut du Gouverneur militaire de la province placée sous l'état de siège en droit constitutionnel congolais

Jean-Marie HWINYIRI*

*Université de Goma, RDC.

Date de réception : 24.04.2025 | Date d'acceptation : 21.06.2025 | Date de publication : 21.12.2025



MOTS-CLÉS

Statut, État de siège, Gouverneur militaire, Droit constitutionnel congolais.

RÉSUMÉ

L'encadrement juridique du statut de gouverneur militaire d'une province placée sous état de siège constitue un enjeu majeur de gouvernance et d'administration publique en République Démocratique du Congo. Ce dispositif, bien qu'opérationnel, soulève d'importantes implications juridiques qui annoncent un véritable bouleversement de l'ordre constitutionnel. D'un côté, le gouverneur militaire, en sa qualité de chef de l'exécutif provincial, se voit attribuer des pouvoirs exorbitants, susceptible de conduire à des violations des droits et principes constitutionnels fondamentaux. De l'autre côté, la délimitation de ses droits et obligations, ainsi que les rapports qu'il entretient avec le gouvernement central, pose des problèmes juridiques, notamment en ce qu'ils fragilisent le principe du régionalisme politique inscrit dans la Constitution. Partant d'une observation des pratiques, ce travail met en lumière les zones d'ombre engendrées par la multiplicité de fonctions du gouverneur militaire, qui est à la fois chef de l'exécutif provincial, représentant du pouvoir central et chef des opérations militaires, une ambiguïté qui soulève de nombreuses interrogations en matière de légalité, d'équilibre institutionnel et de respect de l'État de droit.

KEYWORD

Status, state of siege, military governor, Congolese constitutional law.

ABSTRACT

The legal framework that governs the status of a military governor in a province placed under a state of siege poses a significant challenge to governance and public administration in the Democratic Republic of Congo. Although this mechanism is operational, it has significant legal implications that signal a profound disruption to the constitutional order. On the one hand, the military governor, acting as the head of the provincial executive, is granted extensive powers that depart from the spirit of the Constitution. On the other hand, the definition of his rights and obligations, and his relationship with the central government, raise legal issues primarily because it undermines the constitutionally enshrined principle of political regionalism. This study highlights the gray areas arising from the military governor's multiple roles: head of the provincial executive, representative of the central government, and commander-in-chief. This ambiguity raises concerns regarding legality, institutional balance, and adherence to the rule of law.

1. INTRODUCTION

Selon les principes qui la régissent, la République Démocratique du Congo (RDC) est un État de droit et démocratique qui incarne de nombreuses valeurs consacrées par la Constitution du 18 février 2006, telle que révisée à ce jour. Le respect effectif de ces valeurs passe par le bon fonctionnement des institutions, qui doivent assumer pleinement leurs responsabilités.

Cependant, la RDC a connu depuis 1996 une série de rébellions et d'agressions armées qui durent toujours. Parmi les plus remarquables, on compte la rébellion de l'Alliance démocratique pour la libération du Congo-Zaïre (AFDL) en 1996-1997, celle du Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD) de 1998 à 2003, le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP) de Laurent Nkunda (Kilomba, 2015) de 2009, le Mouvement du 23 mars (M23) de 2012 à 2013 et de 2021 jusqu'à aujourd'hui (Kahombo, 2025). À la suite de cette insécurité grandissante, en mai 2021, le président a pris trois ordonnances conformément à l'article 85 de la Constitution, en réponse à des circonstances exceptionnelles de conflits armés et d'instabilité persistantes dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu. Cela inclut l'ordonnance n° 21/016 du 3 mai 2021 établissant les mesures d'application de l'état de siège sur une partie du territoire de la RDC. Ensuite, le n°21/015 du 3 mai 2021 proclamant l'état de siège sur une partie du territoire de la RDC. Enfin, l'ordonnance n° 21/018 du 4 mai 2021 nommant les membres des gouvernements provinciaux militaires dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu.

Cette mesure importante a été justifiée par l'expansion des groupes armés, pillage des ressources naturelles et violations massives et graves des droits fondamentaux mettant en péril l'indépendance et l'intégrité du territoire national ainsi que le fonctionnement régulier des institutions de la République. Pour préserver l'autorité de l'État, il a été question de confier la direction de la province à un gouverneur militaire, chef de l'exécutif provincial, qui bénéficierait de pouvoirs exorbitants. Faute de réglementation, ce nouveau statut, non prévu par l'ordre constitutionnel congolais, semble présenter des failles. C'est pourquoi nous avons voulu en discuter. La présente étude examine, juridiquement, la constitutionnalité du statut du gouverneur militaire d'une province placée sous l'état de siège, en se fondant sur la Constitution de la RDC, qui a introduit le régionalisme politique dans les provinces. Ayant acquis les fonctions civiles et politiques, le gouverneur militaire ne devrait pas agir comme un électron libre. Il y a des règles qui régissent ses fonctions militaires et sa qualité d'agent de l'État, selon le Code de conduite de l'agent public de l'État et la Loi sur les Forces armées. Autrement dit, elle traite en outre un enjeu concret de gouvernance et d'administration publique. Il vise à

clarifier les attributions de cette figure particulière, qui cumule plusieurs fonctions essentielles : chef de l'exécutif provincial, représentant du pouvoir central en province et chef des opérations militaires. De même, en définissant les droits et devoirs de chaque catégorie concernée, ce papier examine ce statut juridique particulier, afin de permettre, notamment, en cas de manquement aux obligations du gouverneur militaire, qu'il soit crucial de préciser les mécanismes de responsabilité, notamment la juridiction compétente ou le niveau de redevabilité attendu. Dès lors, il se pose un problème juridique.

Le statut du gouverneur de province est régi par les articles 32 à 42 de la Loi sur la libre administration des provinces. Nous voulons comprendre le statut du gouverneur militaire. Deux questions principales découlent de ces préoccupations : quels sont les fondements juridiques des pouvoirs exorbitants attribués (Magnon, 2013) au gouverneur militaire, qui est le chef de l'exécutif ? En second lieu, quels sont les droits et obligations à établir aux vues des relations qui se nouent entre la province et le gouvernement central ? À cet égard, il sera clarifié, à titre principal, les facteurs justifiant le fondement juridique du pouvoir du gouverneur militaire en tant que chef du gouvernement provincial (1). En outre, il y a ses droits et obligations (2) pendant l'exécution des tâches qui lui ont été confiées, ainsi que les liens qu'entretient la province avec le gouvernement central (3).

2. MÉTHODOLOGIE

Pour collecter et analyser des données, nous avons utilisé diverses méthodes et techniques. À cet égard, nous avons mis en évidence l'approche juridique (Segihobe, 2022) pour étayer, d'un côté, des méthodes d'interprétation juridique (Nyabirungu, 2013), littérale, exégétique, systémique, téléologique et analytique, notamment pour l'analyse des décisions de justice (Perelman, 1999). Il ne s'agit pas seulement de se concentrer sur l'aspect textuel de l'évolution du droit constitutionnel, qui correspond à son stade primitif (Turpin, 1998), mais aussi de prendre en compte les données empiriques qui reflètent la réalité de l'état de siège. D'un autre côté, il a été sans nul doute fait usage des techniques documentaire et d'interview semi-libre. Cette dernière consistait en la distribution d'un formulaire de questions, suivie de réponses aux acteurs sociopolitiques du Nord-Kivu, en 2024.

CONCEPT « ÉTAT DE SIÈGE »

Comme la Constitution n'a pas défini l'état de siège, c'est l'article 3-14 de la loi organique portant organisation et fonctionnement des Forces armées qui s'en occupe. Cette loi dispose que l'état de siège est « un régime restrictif des libertés publiques (comme la manifestation) décrété par ordonnance du Président de la République sur tout ou partie du territoire national ». Elle le prévoit, lorsque les circonstances graves menacent d'une manière immédiate, l'indépendance ou l'intégrité du territoire national ou qu'elles provoquent l'interruption du fonctionnement régulier des institutions. Ces circonstances doivent aboutir à un résultat objectif et tangible (Vunduawe et Mboko, 2020). Ces mesures sont généralement la suspension, la limitation de certains droits et libertés (R.Const 1550, 2021), ou des mesures restrictives de la liberté individuelle (Bulmer, 2021).

De la part de Camus (1948), l'état de siège est un signe de guerre, Il est dérogatoire. (Ntumba, 2007) ; (Kapinga, 2021) Toutefois, il constitue le noyau dur des droits les plus fondamentaux insusceptibles de dérogation (Kalemba et Mutsuva, 2024). La doctrine distingue deux types d'état de siège. D'une part, l'état de siège est dit militaire lorsqu'il est proclamé à la suite d'une guerre, alors que d'autre part, l'état de siège est qualifié de politique lorsqu'il fait suite à une insurrection à main armée (Kalemba et Mutsuva, 2024). Il s'explique de point de vue politique par la notion d'imminence (Agamben, 2003). Cette mesure relève de la loi, même si la forme qu'elle emprunte est une ordonnance délibérée en Conseil des ministres (Kaluba, 2013). Elle induit une supériorité de la décision politique sur le strict respect de la légalité ordinaire (Goupy, 2017), au regard de la nécessité d'agir politique. Des dispositions constitutionnelles y font allusion. Ce sont notamment les articles 85, 119, 129, 144 et 145. Certaines instituent ce régime, d'autres cependant prévoient les mécanismes de sa proclamation. Les états d'exception revêtent plusieurs appellations selon qu'il s'agit d'un État à l'autre. Il peut s'agir d'un état d'urgence, d'un état d'exception, des circonstances exceptionnelles, d'un état de siège, d'un état de défense préventive, d'une agression imprévue, d'un état de péril éminent, des ordres juridiques spéciaux, d'un état de guerre, d'une suspension de la Constitution, d'un état de tension, d'un état de défense, d'un état d'alerte, etc. (Magnon, 2013). L'emploi dépend d'un État à un autre, et la définition est tirée de la circonstance que traverse cet État. Ces terminologies sont plus usitées selon le choix, par la Constitution sud-africaine en son article 37, Française en son article 36, Hongroise en ses articles 51 et 52, Burundaise en son article 116, Allemande en son article 80, Gabonaise en ses articles 25 et 26,

Espagnole en son article 116, etc. Les théories générales en matière d'état d'exception couvrent cette préoccupation. L'objectif déclaré est de contenir la menace émanant des groupes armés et de protéger les civils et leurs biens. Pour ça, la théorie des pouvoirs de crise admet que ce droit soit reconnu au gouvernement, en situations extraordinaires, dans les décisions individuelles, des prescriptions législatives inconditionnelles, ou même de suspendre, par mesure générale, l'application de telles prescriptions (Eisenmann, 1957). Par conséquent, des circonstances exceptionnelles, comme la raison d'État et les exigences de l'ordre public, peuvent justifier des violations de la légalité (Muhindo Malonga, 2001).

En d'autres termes, la légalité peut être relative. Dans ce cadre, trois conditions sont posées. En premier lieu, les mesures nécessaires prises pour répondre à une situation réellement exceptionnelle, et au caractère exceptionnel doivent concrètement être appréciées. À ce niveau, le rapport du Réseau pour la réforme du secteur de la sécurité et de la justice (RRSSF) a également révélé, dans cet ordre d'idées, que les menaces justifiant l'état de siège sont de trois types : la prolifération des groupes armés et l'intensification de leurs activités dans les provinces ; l'expansion du terrorisme ; et l'intensification des tueries et la destruction des propriétés privées. Ceci n'est pas le cas pour les zones ciblées, parce que ce ne sont pas seulement ces deux provinces qui sont souffrantes de ce malaise d'insécurité. Les pouvoirs d'exception sont étendus pendant le temps et dans les lieux où ces circonstances apparaissent. Le jeu des pouvoirs d'exception est limité à la période exceptionnelle elle-même, à la durée de l'événement qui nécessite impérieusement ces pouvoirs (Antoine de Laubadere, et al., 1988).

Par inadvertance, la durée normale de cette mesure d'exception n'est pas déterminée, ce qui enlève tout caractère exceptionnel à celle-ci. En deuxième lieu, l'intérêt pour la sauvegarde duquel le principe de légalité a été observé doit être un intérêt suffisamment important pour justifier le sacrifice de ce principe. Ainsi, à titre exemplatif, la défense nationale rétablit l'ordre public et la continuité des services publics essentiels à la vie nationale ou locale (provinciale). En troisième lieu, l'Administration doit, du fait des circonstances exceptionnelles, être dans l'impossibilité d'agir conformément au principe de légalité. Ce qui peut résulter de l'urgence à agir (Chapus, 1994). En effet, il y a une distinction claire entre l'état de siège, d'urgence et de guerre. Selon la loi qui régit les FARDC, l'état de guerre correspond au « recours légal et ultime à tous les moyens militaires ou non militaires de défense nationale pour mettre un terme à la menace ou à l'agression contre les intérêts fondamentaux du pays » (art. 2-16). L'induction est que l'état de siège serait proclamé pour des menaces à caractère armé, et l'état d'urgence pour celles à caractère non armé (Rutinigirwa, 2022, Baraka Akilimali, 2022).

Le statut est, à première vue, assez large. Il regroupe toutes les dispositions législatives et réglementaires régissant la situation des fonctionnaires, c'est-à-dire leur entrée au service, le déroulement de leur carrière, leurs droits et obligations, la discipline, et leur départ du service. En revanche, au sens strict, le statut désigne la loi régissant spécifiquement la situation des agents publics ayant de ce fait la qualité de fonctionnaires (Cornu, 2018).

C'est sous cette acception qu'on l'entend aussi dans le droit de la fonction publique, où il renvoie à un ensemble des règles qui définissent les droits et obligations de l'ensemble des fonctionnaires (sous certaines exceptions) ou de certaines catégories d'entre eux (Guinchard et Debard, 2023). De nombreuses études se sont concentrées sur l'état de siège en tant que tel, en examinant son impact sur la justice et sa perception dans les zones où il est proclamé, ainsi que comme un régime juridique distinct. Parmi l'abondante littérature disponible, on compte peu d'auteurs qui ont traité du statut du gouverneur militaire de la province sous état de siège en droit constitutionnel congolais, encore moins de celui du gouverneur militaire durant l'état de siège.

3. RÉSULTATS ET DISCUSSION

Pour préserver la sauvegarde de la nation, le chef de l'État dispose de pouvoirs extraordinaires propres à « une situation qui s'écarte de la routine ou de la normalité : une situation inédite ». Par conséquent, les ordonnances portant mesures d'application de l'état de siège et celle portant nomination des membres des gouvernements provinciaux militaires dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu, ont été soumises à un contrôle de constitutionnalité à la Cour constitutionnelle. Celle-ci a considéré comme recevable et fondée la requête qui lui avait été adressée par le chef de l'État. Ce qui confirme leur légalité. Toutefois, même si une démarche a été entreprise d'une part, il a été constaté qu'elle n'a pas été achevée d'autre part. Pour le statut du Gouverneur militaire en tant que chef de l'exécutif provincial (3.1), ses droits et obligations (3.2) ainsi que les relations entretenues entre la province et le gouvernement central (3.3).

3.1. Le Gouverneur militaire de province en tant que chef de l'exécutif provincial

En règle générale, le gouverneur de province est le dirigeant de l'exécutif provincial en temps normal. L'état de siège politique autorise les forces armées à assumer des rôles clés dans l'administration et la gouvernance des provinces concernées (R.Const 1550, 2021). Elle reste la seule brèche qui permet au Gouverneur militaire, généralement au grade d'officier général, de diriger la province pour exercer les fonctions militaires et civiles (Picotte, 2018), en

tant que chef du gouvernement sous la suspension de l'Assemblée Provinciale. Ce contexte particulier contrevient aux principes de l'apolitisme et de la soumission de l'autorité militaire à l'autorité civile, tels qu'ils sont énoncés aux articles 83, 183 et 188 de la Constitution. D'un côté, ces effets se font sentir sur la constitution en ce qu'ils étouffent la démocratie, le régionalisme politique et la décentralisation. Cela représente non seulement un manque de volonté politique, mais aussi la présidentialisation du pouvoir, qui offre au chef de l'État une ubiquité politique (Balingene, 2014a). Cela est perceptible dans plusieurs cas, par exemple lors de la proclamation de l'état de siège (3.1.1), de la dérogation du statut de la province (3.1.2) ou encore de la nomination et de la relève du gouverneur militaire (3.3.3).

3.1.1. La proclamation

Il est maintenant officiellement établi que la dernière fois où un état de siège a été déclaré en République démocratique du Congo (RDC) remonte au 3 mai 2021. En effet, les rédacteurs de la Constitution de la RDC ont cherché à limiter strictement son utilisation, compte tenu de son caractère exceptionnel et temporaire. Cela découle de ce que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) prévoit comme procédure dans son article 4. Une clause de communication aux États parties au Pacte de tous les objectifs et de sa durée pourrait être envisagée. Pour qu'il soit proclamé, l'implication du Conseil Supérieur de la Défense (CSD) dans ce processus a entretenu une confusion entre ce qu'il convient d'entendre de l'état siège ou de l'état de guerre.

La Constitution a distingué ces deux régimes d'état d'exception, jusqu'à leur procédure d'activation. En entendant le CSD, le gouvernement a violé l'article 86 qui prévoit qu'il ne doit être entendu qu'en cas de déclaration de guerre. À cet effet, toute autre démarche contraire entacherait les dispositions légales. De plus, il convient de noter que la Cour constitutionnelle (CC) peut parfois hésiter sur la question de savoir si l'état de siège relève d'un régime d'autorisation ou d'un régime de proclamation. Cette incertitude persiste en raison de la contradiction entre ses quatre décisions. En premier lieu, dans son arrêt R. Const 061/TSR, la Cour suprême de justice, agissant comme conseil constitutionnel, a statué, le 30 novembre 2007, que le Président de la République avait le pouvoir de déclarer l'état de siège sans avoir besoin d'une autorisation préalable du Congrès. Deuxièmement, l'arrêt R. Const. 1117, décision de la Cour constitutionnelle datée du 12 décembre 2019, rappelle que le Congrès peut autoriser le président à proclamer l'état de siège ou l'état d'urgence. En troisième lieu, un autre arrêt sous R. Const. 1200, a été rendu par la même Cour en date du 13 avril 2020 avec un régime alternatif. Enfin, le R. Const 1550 reste dans la même lignée que le R. Const 1200. Cet arrêt est considéré

comme définitif et exécutoire, puisqu'il règle presque du néant en ne réglant pas le conflit potentiel entre le Président de la République et le parlement. Il accorde une alternative au président : soit il agit sans l'autorisation du congrès, soit il demande son approbation avant d'agir. Il s'agit exactement d'un régime alternatif ou d'option.

C'est dans ce balbutiement de la Cour que le pouvoir du chef de l'État se transforme en pouvoir présidentiel en ce qui concerne cette question. Bien que le système d'autorisation ou de consultation puisse sembler garantir la cohérence constitutionnelle, il ne fait en réalité qu'un bloc de celle-ci. La conséquence est telle que la lecture holistique des dispositions constitutionnelles relatives à l'état de siège nous permet d'opiner que la concertation n'est qu'une étape pour aboutir à l'autorisation du Congrès. Nettement, il est tiré la conséquence selon laquelle, le balbutiement de la Cour n'a pas défendu la suprématie de la Constitution (Shukuru, 2020). Tout cela était bien très discutable. En effet, la Cour constitutionnelle n'a pas rempli adéquatement son rôle d'harmonisation du cadre juridique de la gouvernance sécuritaire, ce qui a contribué à la pollution de l'environnement institutionnel en renforçant les germes de conflit entre le Président de la République et le Parlement au sujet de l'exercice de leurs pouvoirs respectifs (Balingene et coll., 2022). En dépit de cela, cette personne détient des pouvoirs constitutionnels qui sont considérés comme un véritable droit de veto, c'est-à-dire l'autorisation ou non de la proclamation de l'état de siège.

À la fin de l'article 85 de la Constitution, on peut lire qu'une loi doit être adoptée afin de déterminer les modalités d'application de l'état de siège. La Cour constitutionnelle a accepté que le Parlement adopte une ordonnance au lieu d'une Loi, puisque ce dernier n'avait toujours pas voté de texte pouvant servir de référence. Dans ce contexte, le Parlement a depuis adopté une loi. En outre, si elle avait vu le jour, elle aurait comblé les lacunes qui émaillent ces ordonnances. La prorogation de l'état de siège perdure. Certaines affirmations démontrent qu'il est prorogé dans un climat très tendu des députés. L'honorable sénateur Célestin Vunabandi s'interroge : « Jusqu'à quand allons-nous continuer de proroger l'état d'urgence ? » (Totalementactus, 2024, septembre). Il est instructif de constater comment les députés provinciaux du Nord-Kivu agissent. C'est une leçon morale pour eux, avec toutes ces prorogations. Le pouvoir provincial était exercé en un certain moment, sous-règne des désordres communautaires (Mughanda et Mashauri, 2024). Mais, ils ne sont pas visiblement reprochés de ça, pour que cet état perdure. Cette fois-ci, ce ne sont plus seulement les députés de l'Est qui sont insatisfaits des prorogations successives de la Chambre basse du Parlement sans débats préalables, mais aussi ceux de la Tshopo et du Sud-Kivu. Ils ont d'ailleurs été reçus en caucus par le président de l'Assemblée nationale pour discuter de ces questions. Ils ont également

manifesté leur mécontentement (Radio Okapi, 2024, septembre). Dès lors, les facteurs relatifs à la sécurité sont à la base de la dérogation au statut de la province.

3.1.2. La dérogation au statut de province en période normale

L'organisation administrative congolaise, telle qu'elle est décrite à l'article 3 de la Constitution, comprend des entités régionalisées d'un côté, et, de l'autre, des entités territoriales décentralisées. Dans son domaine de compétences exclusives, la province exerce le pouvoir législatif, réglementaire, ainsi que celui de la liberté contractuelle, sous réserve des conditions prévues par la Constitution. Il est vrai que la dérogation au statut de province crée un problème et bouleverse l'ordre constitutionnel, puisqu'elle écarte le rôle du gouvernement provincial dans l'Assemblée Provinciale. Cela réduit considérablement les prérogatives de la province. Permettre à l'Assemblée Provinciale de conserver un certain pouvoir décisionnel en matière financière favoriserait son développement. La conséquence inclut les dispositions constitutionnelles immuables insusceptibles de révision, au point qu'elles forment l'identité de l'ordre constitutionnel congolais (Balingene, 2021). Tout à fait, la Haute Cour s'épargne aussi de son rôle de juge régulateur des conflits qui peuvent naître entre le pouvoir central et la province en matière de compétence, selon les dispositions de l'article 61 de la loi qui organise le fonctionnement de la CC. La mesure étant justifiée, l'état de siège est considéré aujourd'hui comme une situation normale et qui n'a plus rien d'exceptionnel (Troper, 2007). Il continue à enfreindre les prérogatives réservées aux provinces. Or, toute activité tendant à réduire ces prérogatives est interdite. Il est important de noter que c'est plutôt la durée qui s'est étirée en longueur, et non la mesure elle-même, puisque cette dernière est, par nature, une exception et une dérogation au fonctionnement habituel du service public. Par exemple, l'histoire de l'état de siège au Zaïre montre qu'à la guerre de 1977, sous le régime du maréchal Mobutu, l'état de siège n'a duré que 88 jours (Vunduawe et Mboko, 2020).

Cette réglementation n'émanait pas de l'autoritarisme du Maréchal à l'époque, mais de la prise de conscience de la nature temporaire de la mesure en question. À l'heure actuelle, il y a eu 89 prorogations de l'état de siège militaire proclamé. Dans ce cas, la levée de la mesure, n'était qu'une atténuation à l'interne du service militaire.

3.1.3. La nomination et la relève du Gouverneur militaire

En principe, en temps normal, le Gouverneur de province est élu au sein ou en dehors de l'Assemblée Provinciale, investi par le Président de la République et relevé de ses fonctions par ce dernier si une motion de censure ou de défiance par l'Assemblée Provinciale, selon la procédure légale prévue.

Quant au Gouverneur militaire issu de l'état de siège, il est nommé et relevé de ses fonctions par le Président de la République sous son pouvoir discrétionnaire. La justification de sa nomination tire sa base à l'article 1er de l'ordonnance de 2021 mettant en œuvre l'état de siège. Cette nomination est aussi reprise dans l'arrêt R. Const. 1550, lorsque la Cour Constitutionnelle dit que l'état de siège met en place une réglementation qui confie à une autorité militaire la responsabilité du maintien de l'ordre public et l'administration d'un État ou d'une partie qui est confrontée à une menace sécuritaire très grave. En effet, en l'absence de réglementation légale sur l'instauration de l'état de siège, la Cour constitutionnelle l'a déclaré illégal. Selon l'histoire du pays, le Général Singa Boyenge, fut désigné commandant de Région Militaire et Gouverneur de la région de Shaba lors de la guerre de 80 jours en 1977 (Vunduawe et Mboko, 2020). De même, auparavant, le Général Mulamba, eut à exercer la fonction de commissaire extraordinaire à Kisangani pendant la rébellion, en 1965. Cette référence peut avoir fait la logique du juge constitutionnel. En cette période, le juge administratif reste le seul à pouvoir effectuer un contrôle de l'action administrative des autorités militaires et policières (Mashagirot et al., 2022).

Dès la proclamation de l'état de siège, la population concernée est privée de ses autorités qu'elle a pu élire. Cela ne peut être le cas, mutatis mutandis une fois l'état de siège est décrété sur l'étendue du territoire national. Le cas récent est de la Tunisie où, ces mesures ont été prises sur toute l'étendue du territoire national depuis le 25 juillet 2021. Le Président est resté au fauteuil et les opposants ont qualifié la mesure de coup d'État (Maallem, 2023), car même la juridiction constitutionnelle a été suspendue. Les auteurs, dans le rapport du RRSSJ (Balingene et al., 2022), craignent que, la formation de certaines autorités militaires occupant les gouvernorats est douteuse et n'est pas professionnelle parce qu'elles sont issues de la rébellion du RCD antérieurement soutenu par le Rwanda et le MLC par l'Ouganda. Avant leur nomination, une étude de leurs dossiers pourrait être caractérisée par un sens de rigueur, afin qu'elle reflète au moins la bonne gouvernance des entités concernées. Le principe de soumission de l'autorité militaire à l'autorité civile en termes d'établissement d'une nette subordination. Généralement, les rapports entre les pouvoirs politiques et l'armée sont a priori régis par une règle simple et non écrite : l'armée s'abstient de s'immiscer dans la politique. En échange, le politique aussi ne peut pas s'ingérer dans la conduite des affaires militaires, sauf dans la définition des politiques de la défense ou de ressources budgétaires pour les opérations (Tonni, 2022). La loi du Burkina Faso réglementant l'état d'urgence et de siège, organise la possibilité d'un transfert partiel des divers pouvoirs de l'autorité civile à l'autorité militaire. Ainsi, « l'autorité civile continue d'exercer les pouvoirs dont elle n'est pas dessaisie ». Cette loi pouvait être une source d'inspiration. En conséquence, il serait possible de désigner les chefs

de région militaire du Nord-Kivu et de l'Ituri comme gouverneurs militaires, ce qui dissiperait les préoccupations exprimées par Mumbere Lubula (2022). Il souligne que la législation ne définit pas clairement les principes régissant la collaboration entre le gouverneur militaire, les commandants des secteurs opérationnels et les responsables des 32^e et 33^e régions militaires, qui administrent respectivement la province de l'Ituri et celle du Nord-Kivu (p. 52).

Dans cet état des choses, ses droits et obligations seraient bien déterminés si l'état de siège était lui-même harmonisé.

3.2. Les droits et obligations

Le Gouverneur militaire, figure emblématique qui cumule en province, deux casquettes importantes, qui sont : la représentation du gouvernement central en province et la coordination de la province a été attribué des compétences (3.2.1) d'administration de la province et de conduite des opérations militaires. Cette même ordonnance n'a pas prévu son statut judiciaire (3.2.2), la détermination de son juge en pareilles circonstances et, la procédure à suivre (3.2.3) pour lui trainer en justice.

3.2.1. Les compétences du Gouverneur militaire

Toute autorité qui se voit confier certaines responsabilités doit posséder les compétences nécessaires. Selon l'article 2, alinéa 3, de l'ordonnance susmentionnée, « les autorités provinciales disposent de l'administration publique, de la police nationale congolaise et de tous les services nationaux en province ». La loi de 2008 sur la libre administration des provinces, telle que modifiée en 2013, organise le statut du Gouverneur. L'administration de la province se trouve aujourd'hui sous le coup de l'état de siège, au sens profond des motivations qui ont poussé à sa proclamation. En chapeautant la province, il a en main, l'administration de la province. La base juridique est l'ordonnance instaurant l'état de siège. De par sa nature militaire, il détient tous les pouvoirs du gouverneur de province en temps normal. Avant la prise de la ville de Goma par l'AFC-M23, le Gouverneur militaire s'occupait aussi des questions de développement tel que la construction des routes et intervenait comme autorité politique de la province. En adoptant cette loi, la matière de compétence est une question importante qui doit avoir fait objet de réflexion, car elle constitue un point saillant. De plus, pendant près de trente ans, les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri ont connu une présence militaire accrue. Plus d'une centaine de groupes armés locaux, aux motivations diverses, opèrent dans l'Est de la RDC, dont la moitié d'eux loge au Nord-Kivu (Baromètre, 2024, septembre). L'armée et la police ont toujours eu pour mandat de conduire plusieurs opérations de sécurisation et de maintien de

l'ordre public, parfois avec l'aide de partenaires, comme la Mission de l'Organisation des Nations unies (MONUSCO) pour la stabilisation en République démocratique du Congo. En dépit de l'état de siège, les attaques contre les populations civiles se sont poursuivies et intensifiées au Nord-Kivu et en Ituri, le nombre de victimes civiles s'est doublé en un an. Au moins 1261 personnes civiles ont été tuées dans le cadre du conflit armé au Nord-Kivu et en Ituri entre juin 2021 et mars 2022, dont 204 femmes et 79 enfants. À titre comparatif, l'année précédente, 559 civils ont été tués au Nord-Kivu et en Ituri, dont 129 femmes et 25 enfants entre juin 2020 et mars 2021, comme le démontre le rapport d'Amnesty International (Amnesty, 2024). Malgré ces statistiques alarmantes, la sécurité et la stabilité restent des priorités pour le gouvernement central. Dans ce contexte difficile, le gouverneur militaire assume la direction des opérations tout en supervisant l'administration de la province. La conduite des opérations correspond à la gestion des opérations militaires. Même dans ce cas, il n'y a apparemment aucun encadrement réglementaire pour la prise de décisions. Tantôt, le Lt-Général Sikabwe Fall, coordonnateur des opérations militaires au Nord-Kivu, est nommé, déchu et renommé, soit par le Président de la République, ou soit par le ministre de la Défense. En même temps, à ce stade, le Gouverneur militaire a un statut hybride. Il doit obéir aux directives du chef de l'État et aux ordres hiérarchiques de ses supérieurs dans l'armée. Cependant, les responsabilités officielles ne semblent pas encore clairement établies. Le balbutiement est toujours présent en raison de l'absence de définition claire des responsabilités de la région militaire dans une zone opérationnelle. Cette clarification faciliterait la cohabitation et éviterait les conflits de compétences, comme le souligne le réseau panafricain (Kabengele et al., 2021).

En plus de cette certaine négligence observée chez les autorités hiérarchiques, la Défense demande également une réforme majeure. Certaines unités de l'Armée et des Forces de sécurité sont présentes dans les zones opérationnelles depuis plus de 10 ans, sans permutation. Cela a entraîné une baisse de performance chez les forces de défense et de sécurité. Les soldats, qui se retrouvent dans un endroit monotone, risquent d'oublier leur mission. Par conséquent, ces forces armées peuvent être tentées d'intervenir. Dans toute initiative visant à protéger la population, il est essentiel d'accompagner celle-ci dans le cadre de l'opération militaire (Kabengele et al., 2021). Or, les députés provinciaux, qui sont maintenant marginalisés par la nouvelle autorité militaire, ont développé une certaine méfiance envers elle. Ils ne peuvent plus s'exprimer librement sur les médias pour informer la population. Il serait bénéfique que les communautés locales travaillent en collaboration avec les dirigeants politico-militaires actuels. Travaillant en mèche, le civil et le militaire pourraient faire mieux. Les avis éclairés et les informations de ces hommes de terrain peuvent révéler le vrai problème. C'est le début de toute défaite : travailler en opposition. La sécurité est une responsabilité partagée par

chacun. Si cela n'est pas respecté, les opérations peuvent être compromises par des actions susceptibles d'être contestées. La justice est là, pour cet équilibre nécessaire.

3.2.2. Le statut judiciaire

Le statut judiciaire du Gouverneur militaire n'étant pas réglé par l'ordonnance mettant en œuvre l'état de siège, nous pouvons le percevoir dans plusieurs facettes. Entre-temps, dans le cadre de contrôle juridictionnel des actes administratifs, la Cour administrative d'appel reste compétente au regard des actes qu'il pose comme le ressorte l'article 96 de la loi de 2016, organisant le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif. Les provinces agissent devant le juge administratif par le truchement du Gouverneur de province ou son délégué tel que disposé à l'article 28 alinéa 2. En effet, elles sont des entités autonomes. Le Gouverneur militaire est devenu redevable du pouvoir central, dans l'exercice de sa mission de représentation du gouvernement central et de coordination des services publics déconcentrés en province au nom de l'état de siège. Pourtant, on ne peut parler d'autonomie que, quand il y a présence d'une Assemblée Provinciale qui contrôle le gouvernement provincial. Dans le cas d'espèce, l'importance des charges attribuées à l'autorité publique, lui rend responsables dès lors qu'il exerce ses fonctions. Autrement dit, il n'y a pas de régime d'irresponsabilité aménagé à son profit. Il doit donc répondre de ses actes devant le juge compétent selon la procédure légale. La détermination du juge compétent est importante pour éviter le déni de justice. La loi sur la libre administration des provinces est muette sur cette question. Ainsi, pour déterminer le juge compétent, il faudra d'abord partir du juge civil, pénal et administratif. Au civil : Cette question demeure non tranchée par la loi sur la libre administration des provinces. Certes, la procédure civile semble ne pas épargner quiconque. Naturellement, le juge civil trouve devant lui, les justiciables concernés par la matière civile. Dans ce contexte, Vunduawe et Mboko (2020) écrivent : « Les litiges entre particuliers (personnes physiques ou morales de droit privé), qui ne concernent que des rapports privés (droit civil, droit commercial, droit du travail, etc.), échappent au juge administratif. » (p. 1085) À ce niveau, pas question de privilège de juridiction ou d'immunités. Cela implique que le Gouverneur militaire n'est pas épargné. Au pénal : Le Gouverneur et le vice-gouverneur de province sont, justiciables devant la Cour de cassation statuant en premier et dernier ressort, conformément à l'article 153, alinéa 3, point 9 de la Constitution. En tant que chef de l'exécutif provincial, le Gouverneur militaire peut engager sa responsabilité pénale devant la Haute cour militaire (HCM) pour les infractions prévues par le Code pénal militaire et pour celles déterminées par l'ordonnance portant mesure d'application de l'état de siège. Du point de vue politique, l'action du Gouverneur militaire n'est pas soumise au contrôle de l'Assemblée Provinciale. Cependant, il répond de son action devant le

gouvernement central. Il importe de noter que la HCM a hérité de la compétence pénale de sa qualité et de son grade d'officier général des FARDC, aux termes de l'article 120 b du Code judiciaire militaire de 2002. Cette même ordonnance détermine les infractions qui rentrent dans la compétence des juridictions militaires. Dans le cadre de ce cas particulier, la procédure de sa mise en accusation est de la compétence exclusive du pouvoir central qui en assure le contrôle de ses fonctions. Ce pouvoir peut le déférer devant le juge compétent pour qu'il obtienne sa condamnation une fois que sa culpabilité est établie. Administratif: Les gouvernants et gouvernés doivent se soumettre aux lois dans un État de droit. La proclamation de l'état de siège sur un territoire donné ne rend pas l'administration, un miracle. Quelle que soit la situation, l'administration doit toujours fonctionner sous contrôle juridictionnel selon les procédures juridiques. Alors, les litiges nés de l'activité administrative du Gouverneur militaire peuvent être réglés par voie: juridictionnelle, gracieuse et amiable. Cette pratique est envisageable comme justice pure. Cette dernière voie, relève de la volonté de s'exécuter sans intervention d'un organe judiciaire. À partir du moment où cette procédure est enclenchée, la personne lésée attend du juge qu'il lui accorde une indemnisation ou une condamnation pécuniaire, qu'il annule l'acte administratif entaché d'illégalités, ou les deux sanctions à la fois dans le cadre d'un contentieux mixte de pleine juridiction. À la HCM, il est crucial que le Gouverneur militaire soit jugé comme officier général, tout en tenant compte de son rôle en tant qu'autorité militaire politique et administrative. Cette approche permet de lui attribuer des circonstances aggravantes en fonction des responsabilités qu'il exerce. Cette proposition pourrait remédier à toute forme d'illégalité entravant l'application de la loi.

3.2.3. La procédure à suivre

On ne saurait pas établir la procédure à suivre pour attraire le Gouverneur militaire en justice si l'on ne se réfère pas à la procédure prévue en période ordinaire. La convergence avec le droit commun n'est pas aussi importante. Pourtant, la divergence est large au point qu'en droit commun, il y a autorisation de poursuites lorsqu'il s'agit des autorités jouissant du privilège de poursuites, alors qu'en droit militaire, cette autorisation est remplacée par le régime d'information, comme l'énonce l'article 163 du Code judiciaire militaire. En effet, le Gouverneur militaire peut se voir être traduit en justice sous l'initiative de l'Auditeur général des forces armées. En tant que justiciable de la HCM, l'auditeur n'a pas de limites, vu que les privilèges de poursuite sont inopérants en période d'état de siège. Certes, le déclenchement des poursuites n'est pas automatique à son égard. Sa double casquette appelle l'Auditeur général à remplir certaines formalités. Non seulement qu'il doit informer d'une part, il doit également adresser une correspondance à l'autorité de nomination, d'autre part. En pareille situation, la

procédure ne sera pas ordinaire. L'Auditeur général se saisira lui-même. À dire vrai, les infractions qui sont déterminées par l'ordonnance peuvent amener n'importe quel citoyen justiciable d'une juridiction de droit commun, à être par son état, justiciable des juridictions militaires. Toutefois, un lot de blocages de poursuites, même légers, reste envisageable au regard de l'importance des fonctions qu'il occupe.

Cependant, étant donné que la justice est regardante, d'autres règles peuvent lui être appliquées. Il doit faire preuve de vigilance dans l'exercice de ses fonctions.

3.3. Les Rapports institutionnels

La province et le gouvernement central sont deux institutions différentes. Chacune de ces deux agit dans la limite de ses compétences. Ici, les animateurs se traitent en partenaires. La province bénéficie d'une autonomie de gestion. Il s'agit ici de la notion de séparation des pouvoirs. Si ce traitement ne reflète pas l'autonomie, ça dirait que le principe n'est pas respecté. (Fierobe, 2020). Par comparaison à la période normale, les rapports institutionnels existants entre le pouvoir central et le gouvernement provincial sont téléguidés par l'autonomie institutionnelle. À cet effet, chaque institution œuvre pour son bien-être. Toutefois, une collaboration (3.3.1) rentable est envisageable dans le cadre des bonnes relations institutionnelles (3.3.2) partenariales (3.3.3).

3.3.1. Relations avec le pouvoir central et les Provinces

Les relations qui se nouent entre les gouvernements provincial et central devraient se traiter d'égal à égal. Elles constituent la clé, voire le moteur, de la gouvernance provinciale (Mughendi et Robain, 2015). N'envisageant pas une quelconque subordination entre ces deux institutions, la Constitution veut que les rapports entre les deux échelons de pouvoir d'État reposent sur le principe de séparation des pouvoirs (Articles 203 à 206 de la Constitution). La Conférence des gouverneurs de provinces est le seul cadre institutionnel de collaboration. Le Chef de l'État reste le régulateur du bon fonctionnement des institutions au sommet de l'État. Dans tous les cas, certaines dispositions constitutionnelles connaissent une dérogation dans un régime d'état de siège. En pareil régime, le gouverneur militaire est en réalité subordonné au gouvernement central et ce dernier exerce sur lui un véritable pouvoir hiérarchique. La subordination du Gouverneur militaire lui attribue une nature hybride. Dans l'exercice de ses fonctions relatives à la conduite des opérations militaires, il est géré par le Conseil Supérieur de la Défense, comme il devient une composante de l'armée et qu'il relève du Ministère de la Défense et de l'état-major général de l'armée. En tant qu'autorité politique, il peut représenter le gouvernement central dans la province. Il est alors partout coincé, sachant qu'il doit être

contrôlé d'une part, par le Président de la République et, d'autre part, par le gouvernement central. Cette hybridité comporte des implications juridiques, notamment au niveau de la conciliation entre le principe de l'indépendance du pouvoir politique dans la gestion autonome de la province et celui de la hiérarchie militaire. Comme si la forme de l'État a changé, le contrôle hiérarchique s'exerce dans le cadre d'une organisation administrative centralisée sous sa forme de déconcentration (Vunduawe et Mboko). En effet, au cœur de la déconcentration, il y a le pouvoir hiérarchique (Chapus, 2001). Dans le cadre de l'usage du pouvoir hiérarchique, il est bien connu que l'administration centrale peut exercer le pouvoir hiérarchique sur le Gouverneur de province étant une autorité déconcentrée. Elle peut à cet effet exercer le pouvoir d'instruction, de réformation, de substitution et d'annulation sur les actes du Gouverneur de province relevant du pouvoir central. Le rôle des autorités hiérarchiques est expressément défini à l'article 8 de l'ordonnance mettant en œuvre l'état de siège. Cette ordonnance invite le ministre en charge de l'intérieur, de la justice et de la défense d'intervenir chacun en ce qui le concerne. Mais, il se remarque des difficultés majeures, découlant de l'intervention comme autorité hiérarchique concernée. À titre exemplatif, le ministre de la Défense avait nommé par arrêté ministériel N° VPM/MDNAC/CAB/021/2023 du 16 septembre 2023 à titre intérimaire le Gouverneur militaire du Nord-Kivu, le feu Général Major Chirimwami. Cette occasion est considérée comme ratée, puisque le ministre de la Défense pourrait seulement s'occuper des questions reliées à l'administration des moyens destinés aux opérations. Juridiquement parlant, cet acte a défié la prévision de l'ordonnance mettant en œuvre l'état de siège.

Bien plus, s'ajoute l'injonction légale faite au Chef d'État-major Général des FARDC et au secrétaire Général de la Défense d'exécuter la décision prise par l'autorité (ministre de la Défense). Sans contester cette injonction, l'autorité provinciale est mise sous une immense pression. À part les objectifs de rétablissement de la sécurité, l'état de siège a été également proclamé pour exercer sur les provinces, le pouvoir hiérarchique à travers les membres du gouvernement central. Devant cet imbroglio, voilà comment se trame le rapport entre les membres de deux gouvernements entre les deux échelons de pouvoir, même en période normale. En effet, lorsque l'un de ces membres est en visite d'inspection en province, il se comporte comme s'il était le chef hiérarchique. En principe, un membre du gouvernement central correspond à celui du gouvernement provincial (Mufundji, 2014). Or, les compétences respectives des deux entités (État et provinces) sont clairement définies dans la loi fondamentale. Celle-ci montre qu'elles sont des institutions parallèlement différentes. Toutefois, en réalité, le pouvoir central entretient délibérément le flou pour perpétuer son hégémonisme. L'on peut s'interroger sur l'existence, au niveau national, du ministère de l'Enseignement maternel, primaire, secondaire et professionnel, alors que, logiquement, un

service centralisateur serait érigé pour la coordination de ces actions éducationnelles et non un ministère. Il s'agit d'une matière de compétence exclusive à la province. D'autres cas déplorables sont ceux des suspensions des assemblées provinciales par le ministre de l'Intérieur, la prise en otage du contrôle de toute la politique provinciale, la confusion des pouvoirs et la confiscation de l'importante partie du pouvoir de la province à Kinshasa. Finalement, certains gouverneurs de province ont compris que le ministre de l'Intérieur était leur supérieur hiérarchique. C'est le cas de l'ex-Gouverneur du Sud-Kivu Théo Ngwabidje (R.Const 1703, 2021) qui l'avait déclaré dans sa présentation des moyens à la Cour constitutionnelle. De même, l'ancien Gouverneur Boende de l'Équateur et l'ancien Gouverneur du Sud-Kivu ont également donné comme motif. En marge de distinction, il en résulte que toutes les compétences reconnues à la province ne sont plus même concurrentes, mais appartiennent cette fois-ci au gouvernement central et au Président de la République. Les périodes exceptionnelles justifient leur mainmise sur la province pour autant que la mesure ne sera pas encore levée. Ces autorités hiérarchiques prennent des décisions de plein droit sans qu'un texte ne soit nécessaire. Il est question d'opportunité. L'urgence et la nécessité sont discrétionnairement appréciées par elles-mêmes. Cette cacophonie perdurant énerve l'ordre public.

3.3.2. L'insubordination de l'Assemblée Provinciale

La fonction législative est beaucoup plus importante là où le régionalisme politique est d'application. Elle doit être insubordonnée. À tout bien regarder, l'Assemblée Provinciale est soumise à des conditions de vie plus rigoureuses que l'Assemblée nationale (Nyembo, 2009), pourtant, son rôle est de grande importance. L'Assemblée Provinciale est parmi les cibles de l'état de siège. Celui-ci suspend l'activité parlementaire. Cette dernière manie le contrôle politique qui a un caractère informatif et les questions et des auditions organisées pour atteindre un objectif. Mais le contrôle politique peut aboutir à des questions politiques infligées directement contre un responsable politique de l'administration dans son aspect sanctionneur (Vunduawe et Mboko). Cette compétence est également reconnue par les constitutions intérimaires, notamment l'acte constitutionnel du 09 avril 1994 et la Constitution de la Transition du 04 avril 2003. Les députés provinciaux pouvaient avoir, en dehors de leurs compétences normales, s'occuper au moins du contrôle de la gestion des ressources de la province. Cela continuerait à booster l'économie de la province. Sinon, toutes les fois que ces genres de mesures ne sont pas accompagnées par d'autres qui les mettront pragmatiquement en œuvre en termes de sous-ensemble de la première, ce serait créer d'autres conséquences fâcheuses. Il s'est encore une fois observé d'autres suspensions des activités des certaines assemblées provinciales par la même autorité (ministre de l'Intérieur). Dans le cadre de la

sauvegarde de l'intérêt général, il veille à la sécurité et à l'ordre public dit-on. Or, dans le cadre de ses attributions, il doit prendre des mesures conservatoires en vue de rétablir l'ordre public troublé. Il doit emprunter la voie légale pour agir. Dans le cas contraire, ces pratiques sont régies par l'opinion de Balingene (2014), qui les décrit comme suit : « le prétexte trompeur souvent invoqué pour préserver l'ordre public, d'autant plus qu'il ne justifie pas cette ingérence politique illégale qui favorise les proches ou alliés du régime en écartant les opposants » (p. 116). À l'absence de l'organe délibérant de la province qui vote chaque année le budget annuel de la province selon la procédure prévue, le Gouverneur militaire tire un choix parmi les budgets annuels antérieurement votés par l'Assemblée Provinciale. Il apprécie lui-même en optant un budget qui lui semble être exécutable. Certaines personnes au sein du pouvoir exécutif central ont autorité sur lui en ce qui le concerne, conformément à la déclaration contenue dans le décret établissant les procédures d'application de son article 8. Il exerce ses fonctions sous surveillance de ce gouvernement qui peut apprécier des actes qu'il pose.

Les cas problématiques

Les députés provinciaux se trouvent confrontés à des défis liés à l'exercice de leurs fonctions qui rentrent dans l'accomplissement des mandats qui leur sont confiés. Lors de la proclamation et à la suite de l'état de siège, aucune mission n'a été attribuée à ces organes délibérants provinciaux. Les mesures d'applications n'ont fait que les reconnaître des avantages sociaux. L'attitude de ces parlementaires provinciaux dévoile une autre impression. Celle qui s'y dégage est que l'état de siège est une affaire politique contre eux. Au lieu de dénoncer l'inefficacité de l'état de siège et de sécher les séances parlementaires, les députés nationaux devraient s'engager à proposer des solutions idoines visant l'amélioration de la mise en œuvre de cette mesure exceptionnelle, même si la prorogation de l'état de siège est faite sans débat préalable remarquable. Au moins, cinq dignitaires provinciaux du Nord-Kivu ont été déclarés par Amnesty International d'avoir été menacés par les autorités militaires. Lors d'une conférence de presse tenue le 16 août 2021, le porte-parole du Gouverneur militaire du Nord-Kivu, le général Sylvain Ekenge, a accusé les députés provinciaux qui critiquaient le bilan de l'état de siège, d'être de connivence avec les groupes armés, et les a menacés de les poursuivre pénalement devant des juridictions militaires (SCIFA, août 2021). Dans ce cas, certains ont fait l'objet de poursuites et de détention, dont Jean-Paul Ngahangondi, comme le rapporte Amnesty International (Amnesty International, mai 2022). Ces députés se trouvent devant un dilemme. Ils ne savent plus quoi faire. Ils ne font que le passe-temps au bureau de l'Assemblée Provinciale. Ainsi, le ministre de l'Intérieur rappelle à chaque fois les députés, de ne pas envisager des initiatives pour autant que l'état de siège sera en train d'être requalifié. Derrière

les envolées lyriques et les plaidoyers personnels, se cache souvent une stratégie de négociation qui semble ne pas aboutir. Par discipline, l'Assemblée Provinciale du Nord-Kivu avait pris une communication officielle N° 03/CAB RAP/ASSPROV-NK/2024 à l'attention de ses honorables députés, qui reportait toutes les activités parlementaires. Au regard des propos discourtois, humiliants et dégradants tenus à l'égard des députés provinciaux (révèle les députés provinciaux dans un point de vue adressé au Chef de l'État sur la gestion de l'état de siège), le Gouverneur militaire, le Lieutenant-Général Constant Ndima Kongba déclarait en ces mots : « je vais vous tirer de vos carapaces, je vous reçois au même titre que les motards, je ne suis pas venu pour négocier avec vous (...), c'est d'ailleurs la première et la dernière fois de vous recevoir ». Il semble que cet ancien Gouverneur militaire ait apporté des stéréotypes et des convictions préconçues avec lui en province. Il croit que les élites et les différentes classes sociales du Nord-Kivu seraient impliquées dans la déstabilisation et l'insécurité, et que les populations du Nord-Kivu s'entretuent pour des raisons qui leur sont propres, devenant ainsi leurs propres victimes et bourreaux. Il va même jusqu'à suggérer que les députés provinciaux tuent leurs propres électeurs et les massacrent. Les députés ont progressivement renforcé leur point de vue sur la gestion de l'état de siège en soulignant les mauvaises relations entre les autorités militaires provinciales et les députés provinciaux. En conséquence, le Gouverneur a restreint les déplacements des députés, les obligeant à obtenir une autorisation préalable de sa part pour quitter la province. Cette situation a profondément frustré et révolté les députés, qui dépendent de leur bureau et non du Gouverneur (...). Ces propos ont été tenus, avec indignation intérieure des lourds préjugés et présomptions selon lesquelles les notabilités et les couches sociales sont elles-mêmes à la base de leur malheur. Les députés s'indignaient de ne pas avoir perçu leurs émoluments et avantages cumulés depuis près de quatorze mois. Malgré cela, le Gouvernement central et le Gouverneur militaire de la province du Nord-Kivu ont convenu de contribuer chacun à hauteur de 50 % pour les indemnités des députés provinciaux. La réalité est difficile à palper pour établir exactement l'exactitude matérielle des faits, cependant, ce qui est sûr, les députés provinciaux perçoivent difficilement ce qui leur est dû. Les cas pareils sont nombreux et infructueux à leur égard.

3.4. Discussion

L'état de siège a été justifié pour des raisons sécuritaires notamment de prolifération des groupes armés au Nord-Kivu et en Ituri, d'expansion du terrorisme et des violences persistantes contre les populations civiles. Cependant, il y a bien d'autres provinces qui hébergent des groupes armés mais qui n'ont pas vu d'état de siège leur être imposé. Ce motif semble donc insuffisant du fait qu'il n'est pas totalement objectif. La mesure a donc ciblé

seulement deux provinces à savoir, l'Ituri et le Nord-Kivu. Il a conduit à la substitution des autorités politiques et administratives par des responsables de l'armée et de la police, la suspension de la compétence pénale des tribunaux ordinaires, ainsi que des restrictions des libertés de la population. L'objectif déclaré de l'état de siège était de combattre les groupes armés et de protéger la population civile contre les violences et la violation des droits fondamentaux. Cet objectif semble également irréaliste, car les violations massives n'ont pas cessé et se sont même multipliées depuis qu'il a été décrété. La proclamation de l'état de siège a été entachée d'irrégularités. Elle n'a pas respecté la procédure prévue par le Pacte International Relatifs aux Droits Civils et Politiques (PIDCP). Ensuite, la Cour constitutionnelle n'a pas joué son rôle dans son dernier arrêt R.Const 1550, considéré comme définitif. Elle a ôté au parlement son droit d'autoriser la proclamation de l'état de siège en instaurant un régime alternatif ou d'option d'autorisation de la proclamation de l'état de siège. La province n'est plus autonome au regard de sa perte manifeste de son statut d'Entité régionalisée. Après la désignation du gouverneur militaire de la province, les nominations et les mesures disciplinaires prises à l'encontre de ce dernier n'ont pas respecté la procédure établie par l'ordonnance régissant l'état de siège. Le Gouverneur militaire a été ainsi investi de larges pouvoirs exécutifs. Il les exerce sous la vigilance du pouvoir central, mais, échappe au contrôle des élus provinciaux. Il aurait été plus approprié pour le Président de la République d'attribuer la compétence administrative à l'autorité civile et la direction des opérations militaires à l'autorité militaire. Avec le rétablissement de l'ordre dans les régions relevant de sa compétence territoriale, il aurait pu ainsi déléguer ses responsabilités. Ceci aurait pu créer de l'harmonie et un environnement de collaboration entre les civils et les autorités militaires et policières. Il aurait aussi permis d'écarter des préjugés sur les buts inavoués de l'état de siège, incluant l'occasion de se faire une santé financière. En outre, au lieu que l'Assemblée Provinciale soit suspendue, ses tâches allaient être déterminées pour toute la durée de l'état de siège, notamment en préservant la fonction de contrôle sur la gestion financière des provinces concernées. En somme, l'état de siège au Nord-Kivu et en Ituri permet d'affirmer que les régimes d'exception sont mis en place pour répondre aux besoins politiques et non juridiques. Il est alors important de faire les recommandations ci-après : Veiller à ce que l'état de siège reste un régime exceptionnel et temporaire, conformément au droit international et à la Constitution ; Mettre fin à l'état de siège le plus tôt possible pour restaurer la démocratie au niveau des provinces concernées ; Adopter une loi règlementant les modalités d'application de l'état de siège, conformément à l'article 85 de la Constitution. Cette loi devrait notamment déterminer le statut de gouverneur militaire ainsi que le rôle des parlementaires au niveau de la province placée sous état de siège pendant toute sa durée.

4. CONCLUSION

Cette étude sur le statut du gouverneur militaire de la province soumise à un état de siège a démontré que, depuis la proclamation de cet état dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu, le gouverneur militaire exerce des fonctions civiles et politiques, mais ne doit pas agir en électron libre. Ses droits et obligations n'ont pas été suffisamment réglementés au départ. Les principes du régime d'urgence n'ont pas entravé l'État de droit. La décision d'imposer un état de siège a profondément bouleversé le concept de régionalisme politique. En effet, il n'a pas été déclaré conformément aux règles du droit international. Il a confié l'ensemble des responsabilités à l'autorité militaire, qui devrait pourtant être soumise à l'autorité civile. De ce fait, le statut de la province a perdu tout son sens, puisque l'organe législatif de la province demeure suspendu, ce qui va à l'encontre des principes démocratiques. L'ascendant du pouvoir central sur le gouverneur militaire a conduit, en réalité, à une diminution significative des attributions dévolues à la province.

En ce qui concerne le statut judiciaire du gouverneur militaire, c'est la HCM qui est la juridiction pénale compétente pour traiter les infractions. L'auditeur général peut déclencher des poursuites sans aucune autre forme de procès, car les privilèges de poursuites sont inopérants dans les provinces couvertes par l'état de siège. Le droit commun s'applique dans les affaires civiles le concernant. Le juge administratif est responsable de la légalité des décisions prises par le gouverneur militaire. Ce dernier peut annuler certaines mesures jugées illégales. De ce point de vue, en tant que chef de l'exécutif provincial, le gouverneur militaire doit rester soumis à la légalité ordinaire, sauf pour les actes couverts par le régime dérogatoire de l'état de siège, conformément à l'ordonnance du Président de la République.

Actuellement, il est recommandé d'adopter une loi organique régissant l'état de siège, comme le prévoit la Constitution dans son article 85. L'état de siège met en évidence de manière flagrante les liens complexes entre le pouvoir central et le gouvernement provincial. En réalité, les provinces ont été secrètement assujetties au contrôle du gouvernement et de l'armée. Le gouverneur militaire est soumis à la hiérarchie du gouvernement et de l'armée, ce qui signifie que son poste est toujours menacé. Ainsi, la province n'est plus qu'une entité territoriale déconcentrée, sans vraie autonomie. Le contrôle hiérarchique s'exerce sur le gouverneur militaire par le Président de la République, le ministre national de l'Intérieur, celui de la Défense et celui de la Justice, chacun dans sa sphère de compétence.

BIBLIOGRAPHIE

Lois et règlements

L'Acte constitutionnel de la transition du 9 avril 1994 et la Constitution de la transition du 4 avril 2003.

Constitution de la République Démocratique du Congo. 2011. *Journal officiel de la RDC*, Numéro spécial, 7-77.

Cour constitutionnelle. 2020. *Arrêt R. Const. 1200 du 13 avril 2020*. JORDC, Numéro spécial.

Cour constitutionnelle. 2021. *Arrêt R. Const. 1550 du 6 mai 2021*. Inédit.

Cour constitutionnelle. 2021. *Arrêt R. Const. 1653 du 30 novembre 2021*. Inédit.

Cour constitutionnelle. 2022. *Arrêt R. Const. 1703 du 8 février 2022*. Inédit.

Cour suprême de Justice. 2007. *Décision du 26 décembre 2007*. Inédit.

Loi n° 16/008 du 15 juillet 2016 modifiant la loi n° 87-010 du 1er août 1987 portant Code de la famille. 2016. *JORDC*, Numéro spécial, 9-196.

Loi n° 023/2002 du 18 novembre 2002 portant Code judiciaire militaire. 2003. *JORDC*, Numéro spécial, 1-81.

Loi n° 023-2019/AN portant réglementation de l'état de siège et de l'état d'urgence au Burkina Faso. 2019.

Loi organique n° 08/012 du 31 juillet 2008 (modifiée par loi n° 13/008 du 22 janvier 2013). 2013. *JORDC*, Numéro spécial, 1-17.

Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008. 2008. *JORDC*, Numéro spécial, 5-32.

Loi organique n° 11/012 du 11 août 2011. 2011. *JORDC*, Numéro spécial, 2-15.

Loi organique n° 13/010 du 19 février 2013. 2013. *JORDC*, Numéro spécial, 2-32.

Loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013. 2013. *JORDC*, Numéro spécial, 2-24.

Loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013. 2013. *JORDC*, Numéro spécial, 2-24.

Ordonnance n° 21/015 du 3 mai 2021 portant proclamation de l'état de siège. 2021. Inédit.

Ordonnance n° 21/016 du 3 mai 2021 portant mesures d'application de l'état de siège. 2021. Inédit.

Ordonnance n° 21/018 du 4 mai 2021 portant nomination des gouvernements provinciaux militaires. 2021. Inédit.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966. 1999. *JORDC*, Numéro spécial, 1-19.

Livres, Articles et autres références académiques

Agamben G., 2003. *L'état d'exception. Homo Sacer II, 1*. Traduit par Jérémie Gayoud. Paris : Éditions du Seuil.

Amnesty International. 2021. « Déclaration du porte-parole du gouvernement Patrick Muyaya ». Vidéo YouTube, 4 mai.
<https://www.youtube.com/watch?v=4gWtp9Jmwig>.

Baraka Akilimali J. 2022. « État de siège sans précautions de siège : chroniques d'une planification déficitaire au Nord-Kivu et en Ituri », in *Regards croisés*, Pole Institute, n°39.

Baromètre sécuritaire du Kivu. 2021. *La cartographie des groupes armés dans l'Est du Congo*.
<https://kivusecurity.nyc3.digitaloceanspaces.com/reports/39/2021%20KST%20rapport%20FR>.

Bulmer E., 2021. *Pouvoirs d'urgence. Guide introductif à l'élaboration d'une constitution*. Stockholm : International IDEA.

Camus A., 1948. *L'état de siège*. Paris : Gallimard.

Chapus R., 1994. *Droit administratif général*. Tome 1, 8^e éd. Paris : Montchrestien.

Cornu, G. ; 2018. *Vocabulaire juridique*. 12^e éd. Paris : PUF.

Eisenmann, Charles. 1957. « Le droit administratif et le principe de l'égalité ». *Documents du Conseil d'État*.

Fierobe, H.. 2020. *La séparation des pouvoirs dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*. Mémoire Master 2, Université Paris I.

Goupy, M. 2017. « L'état d'exception, une analyse utile ? » *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 97-111.

Guinchard, S. 2023. *Lexique des termes juridiques*. 30^e éd. Paris : Dalloz.

Kahombo, B. 2011. « Originalité de la Cour constitutionnelle : son organisation et ses compétences ». *Librairie africaine d'études juridiques*.

Kahombo, B. 2014. « Les fondements de la révision de la Constitution congolaise ». *Librairie africaine d'études juridiques*, 428-453.

Kahombo, B. 2021. « La pérennité de l'identité de l'ordre constitutionnel congolais ». *Recht in Afrika* 24 : 68-95.

Kaluba, D. 2013. *La justice constitutionnelle en République Démocratique du Congo*. Kinshasa : Éditions Eucalyptus.

- Kapinga Nkashama, S. 2021. « État d'urgence sanitaire pour faire face à la COVID-19 en RDC ». *Librairie africaine d'études juridiques*, 44-53.
- Kilomba, A. 2015. « La CIRGL et le règlement des différends... ». *Revue québécoise de droit international* 28 (1) : 204-218.
- Laubadère, A., J.-C. Venezia, et Y. Gaudemet. 1988. *Traité de droit administratif*. Tome 1, 10^e éd. Paris : LGDJ.
- Lebreton G. 1997. *Libertés publiques et droits de l'homme*. Paris : Armand Colin.
- Magnon, X. 2013. « Le concept d'état d'exception ». *Revue de droit public* : 10-34.
- Mashagiro, S., Mwimba, M., Nalukoma Irengé, I. B., et Nyaluma, M.— A. 2022. « État de siège et accès à la justice au Nord-Kivu ». In *Regards croisés*, no 39, 63-76. Goma : Pole Institute.
- Mufundji, C. 2014. *La décentralisation : Problématique et conformité à la Constitution*. <https://www.hamann-legal.de>.
- Mughanda, M., et Kambale Mashauri, F. 2024. « Interrogation de la gouvernance rotative au Nord-Kivu ». *Annales de l'Université de Goma* 14 (sp. 2) : 1-18.
- Mumbere Lubula, E. 2022. « État de siège dans les provinces d'Ituri et du Nord-Kivu ». In *Regards croisés*, no 39, 37-54.
- Nyabirungu, R. 2013. « De l'interprétation en droit ». In *Interprétation, cassation et annulation en droit congolais*, 12-61.
- Nyembo-ya-Lumbu, O. 2009. *La Constitution de la troisième République est fédérale*. Kinshasa : Éditions universitaires africaines.
- Perelman, C. 1999. *Logique juridique : Nouvelle rhétorique*. 2^e éd. Paris : Dalloz.
- Picotte, J. 2018. *Juridictionnaire*. Moncton : Université de Moncton.
- Réseau pour la réforme du secteur de sécurité et de justice. 2022. *La réforme du secteur de sécurité à l'épreuve de l'état de siège*. Bulletin spécial. <https://rressj.org>.
- Rutinigirwa Muliro, L. 2022. « État de siège en RD Congo... ». *Regards croisés*, no 39 : 25-36.
- SCIFA Radiotélévision FARDC. 2021. « État de siège : Général Sylvain Ekenge face à la presse ». Vidéo YouTube, 16 août. <https://www.youtube.com/watch?v=0dhhjkWbKc4>.
- Segihobe Bigira, J.— P. 2022. « Interprétation comme instance méthodologique... ». In *Méthodologie de recherche et de rédaction en droit*, 213-299. Bruxelles : Bruylant.
- Shukuru, F. 2020. « L'arrêt R. Const.1200... ». *Revue scientifique de la Faculté de droit de l'Université de Goma* 4 : 285-303.
- Toni E., 2022. « Encadrement constitutionnel de la fonction militaire en Afrique ». HAL. <https://hal.science/hal-04174427>.

Troper, M. 2007. « L'état d'exception n'a rien d'exceptionnel ». In *L'exception dans tous ses états*, 163-175. Paris : Éditions Parenthèses.

Turpin, D. 1998. *Droit constitutionnel*. Paris : PUF.

Vunduawe, F., et Mboko, J.— M. 2020. *Traité de droit administratif de la RDC*. 2^e éd. Bruxelles : Bruylant.

Presses & Médias

Radio Okapi, 2024, « Assemblée nationale : des députés mécontents de la prolongation de l'État de siège sans débat préalable » *Radio Okapi*, <https://www.radiookapi.net/2024/09/25/actualite/politique/assemblee-nationale-des-deputes-mecontents-de-la-prolongation-de>

SCIFA Radiotélévision FARDC. 2021. « État de siège : Général Sylvain Ekenge face à la presse de Beni. » Video, 16 Août 2021. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=0dhhjkWbKc4>.

Vunabandi, Celestin. 2024. « Il s'exclame sur la prorogation de l'état de siège. » *TotalementActus*, September 20.

Academic Editor : Ecole Nationale d'Administration, RDC

Citation : Jean-Marie Hwinyiri (2025). Statut du gouverneur militaire de la province placée sous l'état de siège en droit constitutionnel congolais. *Revue inflexion de l'École Nationale d'Administration de la RDC*, Volume 1, Numéro 001. p. 1-19.

Copyright : © 2025 par ENA-RDC. Soumis pour une éventuelle publication en libre accès selon les termes et conditions de la licence Creative Commons Attribution (CC BY-NC-ND). Licence : Article © 2025 by Revue Inflexion d'Ecole Nationale d'Administration is licensed under CC BY-NC-ND 4.0

Clause de non-responsabilité : Les propos tenus dans la revue INFLEXION engagent uniquement leurs auteurs. Ils ne sauraient refléter la position de l'École Nationale d'Administration ni de la revue. La responsabilité de tout contenu injurieux, diffamatoire ou illicite incombe exclusivement à son auteur, sans préjudice des droits d'auteur cédés à la revue.

