
M.E.S., Numéro 110, Vol. 2, Juillet-Septembre 2019

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

Mise en ligne le 11 janvier 2022

Bicéphalisme de l'exécutif dans la coordination des actions des services centraux d'Etat et son impulsion en droit passif congolais : Politique

par

Gbua Sobela Désiré

Faculté de Droit, Université de Kinshasa

Résumé

Ce texte se voudrait d'être accessible à un public large, à savoir : des chercheurs, des praticiens du droit, des responsables politiques et administratifs d'où il s'attèle à faire comprendre les grandes lignes du droit congolais et la spécialité. Il décrit, à titre illustratif, les services publics d'Etat : les services centraux d'Etat dans la coordination et l'impulsion de l'action d'Etat. Cet article justifie le bicéphalisme du pouvoir exécutif à la tête de l'Etat par le fait que le pouvoir exécutif suprême est partagé entre deux personnalités : le Président de la République et le Premier Ministre, chef du gouvernement (article 90 al. 2 de la constitution). En France comme en République Démocratique du Congo, le constituant a voulu faire du Premier Ministre le véritable chef du gouvernement mais la pratique montre que la place du Premier Ministre comme celle du Président de la République varie sensiblement en fonction de la composition de l'Assemblée

nationale. En dehors de la période de cohabitation, le Gouvernement se trouve soumis à l'autorité du Président de la République sur la base duquel il a été élu par le peuple au suffrage universel direct. Ce bicéphalisme induit l'existence de deux organes de l'administration d'Etat de deux sortes : d'une part des autorités investies dans l'ordre administratif, de compétences générales : le Président de la République et le Premier Ministre placés à la tête du système administratif congolais. Et d'autre part, en dessous d'eux, des organes spécialisés dans la direction d'un groupe de services

Abstract

From a perspective of constitutes on article accessible to a wide audience: scientific, the law practice as the political and administrative responsible. The strive to make understand the outline of the Congolese law and specialty: it describes, for illustrative purposes, the public services of state in the coordination and impulse of the action of the state. That is why the bicéphalism of the executive power has the head of the state? Because the supreme executive power is shared between two people: The president of the republic and the prime minister, head of the government article 90 al. 2 of the constitution wanted to make prime minister the head of government, but practice shows that the position of the prime minister and the president of the republic varies significantly depending on the composition of the national assemblies. Outside the period of cohabitation, the government is

subject to the authority of the President of the republic on the basis of which he was elected by the people to direct universal suffrage. This bicephalism induces the existence of two organs of the state administrative order, of general jurisdiction: the president of the republic and the prime minister placed in the head of the Congolese administrative systems. The president of the republic and the prime minister at the head of the Congolese administrative systems. And on the other hand, below them, specialize bodies in the direction of a group of services.

Introduction

Le Bicéphalisme du pouvoir exécutif à la tête de l'Etat se matérialise par le fait que le pouvoir exécutif suprême est partagé entre deux personnes : le Président de la République, Chef de l'Etat (art. 69, Constitution), et le Premier Ministre Chef du Gouvernement (art. 90, al.2, Constitution). En France comme en République Démocratique du Congo, le constituant a voulu faire du Premier Ministre le véritable chef du gouvernement, mais la pratique montre que la place du Premier Ministre comme celle du Président de la République varie sensiblement en fonction de la composition de l'Assemblée nationale¹⁰⁶.

En dehors de la période de cohabitation, le gouvernement se trouve soumis à l'autorité du Président de la République. Il devient l'instrument de programme d'action du Président de la République sur la base duquel il a été élu par le peuple au suffrage universel direct¹⁰⁷. Le

gouvernement a en charge la gestion quotidienne de l'Etat dans le cadre de politique de la nation définie en concertation avec le Président de la République. Il dispose de l'Administration publique, des Forces armées, de la Police nationale et des Services de sécurité (art. 91, Constitution). Ce bicéphalisme induit l'existence des organes de l'Administration d'Etat de deux sortes : d'une part, les autorités investies, dans l'ordre administratif, de compétences générales : le Président de la République et le Premier Ministre, placés à la tête du système administratif, et, d'autre part, en dessous d'eux, des organes spécialisés dans la direction d'un groupe de service, les Ministres et leurs collaborateurs¹⁰⁸. Le terme « collaborateurs » vise les responsables des services qui assistent les autorités administratives centrales précitées dans l'accomplissement de leurs tâches constitutionnelles et légales. Ces collaborateurs peuvent être distingués entre les collaborateurs directs et ceux qui collaborent indirectement¹⁰⁹, c'est-à-dire ceux qui sont chargés simplement d'émission des avis.

Dans ce cadre, on peut examiner successivement la Présidence de la République et la Primature comme des services les plus importants qui épaulent les deux plus hautes autorités administratives centrales de l'Etat, à savoir : le Président de la République, qui est l'arbitre national chargé d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions (art. 69, al. 3, Constitution), et le Premier Ministre comme le grand entrepreneur juridique de l'Etat. Ensuite, il faudra

¹⁰⁶ M.A. Cohendet, Le président de la République, 2^{ème} éd. Paris Dalloz coll. « Connaissance du droit », 2012, pp. 120-136

¹⁰⁷ J-J. Gicquel, J.E Gicquel, op. cit., n° 1311, p. 633

¹⁰⁸ J. Waline, op. cit. p. 69

¹⁰⁹ Vunduawe te Pemako, op. cit., p. 430

indiquer l'organisation des départements ministériels et les grands organismes consultatifs nationaux.

I. La Président de la République

En droit constitutionnel, le mot « présidence » renvoie au mandat ou à la durée du mandat d'un Président de la République ou encore à l'expression « sous le régime de .. ». Par ailleurs, l'expression « Président de la République » a eu, dans l'histoire constitutionnelle de la RDC, un sens spécial sous la Constitution de la Transition du 4 avril 2003 (art. 80). Elle a représenté « l'espace présidentiel¹¹⁰ », composé du Président de la République et de quatre Vice-présidents de la République. Dans cette compréhension, la Présidence de la République était appelée à assurer un leadership nécessaire et exemplaire dans l'intérêt de l'unité nationale de la RDC.

L'expression « Présidence de la République » renvoie dans l'ordre administratif, à l'ensemble des services administratifs qui assistent le Président de la République, chef de l'Etat, dans l'exercice de ses tâches constitutionnelles et légales. Actuellement, la Présidence de la République est composée du cabinet du Président de la République, de l'Etat-major particulier du Président de la République et de la Maison civile du chef de l'Etat.

1.1. Le cabinet du Président de la République

L'organisation du Cabinet du Président de la République est déterminée en premier lieu par cette autorité administrative. Toutefois, certains détails y relatifs sont apportés par le Directeur de cabinet, agissant en application de l'ordonnance présidentielle de base qui organise cet important service public.

1.1.1. L'organisation définie par le Président de la République

L'organisation et le fonctionnement du Cabinet du Président de la République sont fixés par ordonnance du Président de la République¹¹¹. Ce Cabinet comprend une Direction, des conseillers spéciaux, des collèges des conseillers, des services personnels du Chef de l'Etat, d'autres services ainsi que des services spécialisés.

La Direction est composée d'un Directeur de cabinet et de deux Directeurs de cabinet adjoints, l'un chargé des questions politiques, administratives et juridiques, l'autre des questions économiques et de la reconstruction. L'ordre de préséance de ces Directeurs de cabinet adjoints est déterminé par l'ordonnance de leur nomination¹¹². Le Directeur de cabinet assure la liaison entre le cabinet et toutes les institutions de la République. Il statue par vote de décision¹¹³. Il est l'ordonnateur des

¹¹⁰ Vunduawe te Pemako, J.M. Mboko Dj'Andima, op. cit., vol. II, p. 885

¹¹¹ Point V. B. e. de l'accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo (J.O n° spécial, 5 avril 2003, p. 56) et article 80, alinéa 2 de la Constitution de la Transition

¹¹² Actuellement il s'agit de, l'ordonnance n° 09/003 du 30 juin 2009 portant organisation et fonctionnement du cabinet du Président de la République (J.O, n° spécial, 3 février 2009, col. 6-7) établit cette préséance.

¹¹³ Le Directeur de Cabinet a le pouvoir d'organiser les collèges des conseillers, les services personnels

dépenses du Cabinet du Président de la République. Il s'agit ici des dépenses qui sont effectuées sur les crédits alloués à cette structure de l'Etat, qui ne sont pas à confondre avec les émoluments et la liste civile du Président de la République (art. 89, Constitution).

Le Président de la République est aussi assisté de deux conseillers spéciaux du Chef de l'Etat, à savoir le Conseiller spécial en matière de sécurité et le Conseiller spécial en matière de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme¹¹⁴. Ces Conseillers spéciaux rendent compte de leur mission directement au Chef de l'Etat. Les services administratifs dont disposent les conseillers spéciaux sont organisés par ordonnance du Président de la République¹¹⁵.

Les Collèges des conseillers sont au nombre de neuf : le collège chargé de l'aménagement du territoire et des infrastructures, le collège chargé des questions économiques, financières et monétaires, le collège chargé des questions juridiques et administratives, le collège chargé du suivi des activités du Parlement et des institutions d'appui à la démocratie, le collège chargé des mines, énergie et hydrocarbures, le collège chargé de l'agriculture, pêche et élevage, le collège chargé des affaires foncières et

environnement, et le collège chargé des questions sociales et culturelles¹¹⁶.

Le Cabinet du Président de la République est également formé des services personnels du chef d'Etat (comprenant des ambassadeurs itinérants, un assistant financier, un assistant logistique, un secrétaire particulier, des chargés de mission et un secrétaire administratif), du service du protocole du Chef de l'Etat (chargé d'assurer l'ordonnance des cérémonies et des réceptions organisées par le Président de la République et dirigé par un chef du protocole), du Service de communication du Chef de l'Etat dirigé par un directeur de la communication et de la Presse présidentielle (dirigée par un directeur de la Presse).

Des Service spécialisés peuvent faire partie du Cabinet du Président de la République, parmi lesquels on peut mentionner premièrement le Journal officiel de la République Démocratique du Congo, qui est chargé de la publication et de la diffusion des textes législatifs et réglementaires pris par les autorités centrales, des actes de procédure, des actes de sociétés, d'associations, de partis politiques, des dessins et modèles industriels, des marques de fabrique, de commerce et de service ainsi que tout autre acte visé par le loi¹¹⁷, suivant l'ordonnance-loi n° 68-400 du 23 octobre

du Chef de l'Etat ainsi que tous les autres services du Cabinet, après approbation du Président de la République il a également le pouvoir de désigner les membres d Cabinet qui ne sont pas directement nommés par le Président de la République.

¹¹⁴ La lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme est organisés par la loi n° 04/ du 19 juillet 2004 (JO n° spécial, 5 août 2004 pp. 5-35)

¹¹⁵ L'ordonnance n° 92/144 du 2 octobre 1992, signée à l'époque par le Maréchal Mobutu, continue à organiser le service du Conseiller spécial du Chef de l'Etat en matière de sécurité

¹¹⁶ On s'appuie ici sur une ordonnance n° 09 /005 du 30 janvier 2009 portant nomination des conseillers principaux du Cabinet du Président de la République (JO. n° spécial, 3 février 2009, col. 7-8)

¹¹⁷ Article 3 du décret n°046-A/2003 du 23 mars 2003 portant création, organisation et

1968 relative à la publication et à la notification des actes officiels telle que modifiée et complétée par la loi n°10/007 du 27 février 2010, il importe de préciser que les actes législatifs et réglementaires des autorités centrales sont publiés par le Journal officiel par voie d'insertion et sur son site internet¹¹⁸.

1.1.2. L'organisation complémentaire à apporter par le Directeur de Cabinet à travers une décision réglementaire.

En sus de l'organisation du Cabinet fixée par le Président de la République, une décision du Directeur de Cabinet est appelée à donner les détails d'organisation des Collèges des conseillers, des services personnels du Chef de l'Etat ainsi que de tous les autres services du Cabinet du Président de la République. Cette décision réglementaire est exécutée après approbation par le Président de la République. En outre, les membres du Cabinet qui ne sont pas nommés par le Président de la République sont désignés à leurs fonctions sur décision du Directeur de Cabinet.

Régime disciplinaire : en cas de manquement aux devoirs de leur charge, les membres du Cabinet du Président de la République peuvent faire l'objet, suivant la gravité des faits, des sanctions disciplinaires ci-après : avertissement, blâme, exclusion temporaire avec ou sans privation de

traitement pour une période ne dépassant pas un mois ou la révocation. Pour prononcer ces différentes peines disciplinaires, les autorités compétentes sont déterminées par le règlement intérieur du Cabinet du Président de la République édicté sous forme de décision du Directeur de cabinet.

1.2. L'Etat-major particulier du Président de la République

A la tête de l'Etat, le Président de la République est d'office le chef suprême de l'Administration d'Etat, civile et militaire. Comme le souligne Pierre Akele, « la qualité de chef suprême des Forces armées s'attache naturellement à la fonction du Président de la République du fait que celui-ci est, en tant que chef de l'Etat, placé à la tête de l'Etat et donc de l'ensemble de l'Administration de l'Etat »¹¹⁹.

1.2.1. Du chef suprême au commandant suprême des forces armées

Aperçu historique, de l'Etat Indépendant du Congo jusqu'en 1972, le commandement effectif des Forces armées (Force publique, puis Armée nationale congolaise (ANC) fut assumé par le commandant en chef, et exercé sous l'autorité de celui qui détient le pouvoir civil le plus élevé au sein de l'Etat, en l'occurrence l'Administrateur général au Congo (1885-1887), le Gouverneur général du Congo (1887-1960), le chef de l'Etat (1960-1963) ou le Président de la

fonctionnement du Journal officiel de la République Démocratique du Congo (JO n°8 du 15 avril 2003, p. 26. Les Codes Larcier RDC 2010 : Vol B. Droit administratif, p. 631)

¹¹⁸ JO n° spécial, 3 mars 2010, col. 5

¹¹⁹ P. Akele Adau, Le Président de la République commandant suprême des Forces armées ses responsabilités et ses prérogatives constitutionnelles, Kinshasa, Publications de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa, 2003, p. 9

République (1963-1972)¹²⁰. La situation spécifique du Général de corps d'armée Mobutu Sese Seko, militaire de son état et chef d'Etat, va finalement conduire à la suppression en 1972 de la fonction de commandant en chef. Le titre hautement honorifique de chef suprême des Forces armées, reconnu au chef de l'Etat, implique en fait celui de commandant suprême des Forces armées. Dans ce contexte, l'ordonnance n° 74-103 du 21 juin 1974 portant organisation du commandement des Forces Armées Zaïroises (FAZ) précise que le Capitaine général n'exerce pas le commandement des Forces armées, mais il est simplement l'officier le plus gradé placé à la tête de l'armée avec comme rôle essentiel la coordination des activités des différentes forces. C'est le rôle que joue aujourd'hui le chef d'Etat-major général des Forces armées. Le titre de « commandant suprême des Forces armées » est formellement consacré, pour la première fois, par le Constitution de la Transition du 4 avril 2003 (art. 72).

Le Président de la République est le commandant suprême des Forces Armées¹²¹, lesquelles ont pour mission « de défendre l'intégrité du territoire national et les frontières » (art. 187, al. 2, Constitution). Il est dans ces conditions, le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, de la souveraineté nationale et du respect des traités et accords internationaux (art. 69, Constitution). Le commandement se définit comme « le pouvoir et la responsabilité reconnus à

un chef militaire de donner les ordres pour l'exécution d'une mission»¹²². Du fait que le Président de la République est constitutionnellement le commandant suprême de Forces Armées (art. 83, al. 1er) il lui revient, en temps de guerre, de mettre en œuvre les Forces armées, c'est-à-dire organiser leur déploiement et leur engagement sur pied de guerre. Comme il occupe la place la plus élevée dans la chaîne de commandement de l'armée, il doit donc conduire la guerre, car la chaîne de commandement des forces est placée sous la conduite et la supervision du commandant suprême. Celui-ci a en effet une action directe sur les hommes et la planification des objectifs militaires à atteindre et des actions à mener sur terrain.

1.2.2. Le rôle et l'organisation de l'Etat-major particulier du Président de la République

Dans l'exercice de ses prérogatives de commandant suprême des Forces-Armées, le Président de la République dispose d'un Etat-major particulier dont l'organisation et le fonctionnement sont fixés par ordonnance présidentielle (art. 11 L.O sur les Forces armées). L'Etat-major particulier du Président de la République a, en effet, pour mission d'assister le Président de la République dans le cadre de la définition de la politique de défense et de sécurité dans les conditions déterminées par l'article 91 de la Constitution et de l'aider dans sa

¹²⁰ Lorsque le Lieutenant-général Joseph Désiré Mobutu devint Président de la République chef de l'Etat, à la suite du coup d'Etat du 24 novembre 1965, il confia le commandement en Chef de l'Armée au Général Louis Gizangue Bobozo afin de ne pas cumuler en droit, le statut de « chef suprême

des Forces armées et de la Police » et celui de commandant en chef de l'ANC

¹²¹ Article 83 alinéa 1^{er} de la Constitution et 9, alinéa 1^{er} de la loi organique n° 11/012 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement des Forces armées (JO n° spécial 22 août 2011, col. 7)

¹²² P. Akele Adau, op. cit., p. 11

fonction de commandant suprême des Forces armées (art. 83, Constitution). Cet Etat-major particulier joue en réalité le rôle de conseiller militaire du Président de la République en tant que commandant suprême des Forces armées, car le Cabinet du Président de la République ne dispose pas d'un collège chargé des questions militaires.

En attendant l'organisation effective de cet Etat-major particulier, la Maison militaire du Chef de l'Etat, instituée par le décret n°015/2003123 du 2 mars 2003, joue ce rôle. Cette structure est dirigée par un Officier supérieur ou général appelé « chef de la Maison militaire »¹²⁴, ayant rang de Ministre. La maison militaire du chef de l'Etat comprend trois départements, à savoir : le département des opérations et organisation qui regorge de quatre officiers de liaison représentant respectivement les trois Forces (Force terrestre, Force aérienne et Force navale) et la Police nationale ; le département des renseignements et sécurité, ainsi que le département administratif et logistique¹²⁵. Le chef de la Maison militaire est assisté dans ses tâches quotidiennes par un cabinet composé d'un conseiller juridique et son adjoint, d'un assistant du chef de Maison militaire, d'un secrétaire administratif et son adjoint, d'un responsable de service financier et d'un secrétaire particulier ; le chef de Maison militaire arrête l'organisation et le fonctionnement du

Cabinet et des départements dirigés par des officiers portant le titre de chef de département, et ce, en conformité avec les directives du Président de la République. Les chefs des départements et le conseiller juridique sont nommés par le chef de Maison militaire, après approbation du Président de la République. Le terme « approbation » doit signifier ici l'accord, celui du chef de l'Etat. Le chef de la Maison militaire est enfin l'ordonnateur des dépenses de ce service et gère donc les moyens matériels et financiers mis à sa disposition.

1.2.3. La Maison civile du Chef de l'Etat

Il est créé à la Présidence de la République, une Maison civile du Chef de l'Etat. Ce service public est placé sous l'autorité directe du Président de la République. Il a la charge de la gestion de la liste civile du Chef de l'Etat.

1.2.3.1. La liste civile du Chef de l'Etat

Le Président de la République a droit aux émoluments et à la liste civile, fixés par la loi de finances (art. 89, Constitution). En droit belge, où le droit congolais s'inspire, le Roi bénéficie de la liste civile, laquelle est entendue comme « la somme d'argent annuelle versée par trimestre et par anticipation au chef de l'Etat

¹²³ J.O. n° 8, 15 avril 2003, pp. 5-6. Les Codes Larcier RDC, t. VI, B. Droit public 2010, pp. 395-397

¹²⁴ Le chef de la maison militaire bénéficie d'un cabinet formé d'un conseiller juridique et son adjoint, d'un assistant du Chef de la Maison militaire, d'un secrétaire administratif et son adjoint, d'un responsable de service financier et d'un secrétaire particulier

¹²⁵ Le personnel de la Maison militaire était soumis au statut de la Fonction publique du 17 juillet 1981 et aux règlements d'administration spécifiques aux membres des Forces armées, et ce, en attendant la promulgation du statut des membres des Forces armées en vertu de l'article 122 point 15, de la Constitution. C'est la loi n° 13/005 du 15 janvier 2013 que viendra fixer ce statut du militaire des Forces armées de la République démocratique du Congo (JO n° spécial, 25 janvier 2013)

pour lui permettre d'exercer sa fonction avec la dignité et l'éclat nécessaire»¹²⁶.

A cet sujet, Francis Delpérée souligne que « la liste civile désigne la somme forfaitaire et immuable que l'Etat fédéral met chaque année, à la disposition du Roi pour lui permettre de faire face à ses obligations»¹²⁷. En droit belge, cette liste civile permet au chef de l'Etat de rémunérer les membres du personnel de la Maison du Roi, de prélever les émoluments qui correspondent aux activités publiques qu'il remplit (rémunération), d'assurer l'entretien des palais, châteaux ou maisons mis à sa disposition, de couvrir les dépenses d'accueil et de représentation qui lui incombent dans l'exercice de ses fonctions et de couvrir ses dépenses personnelles, voire celles des membres de sa famille, durant le règne¹²⁸.

En droit congolais, la liste civile est une dotation budgétaire pour le Président de la République destinée à couvrir ses besoins, alors que les émoluments pour le Président de la République constituent sa rémunération.

A l'époque de l'Etat Indépendant du Congo, le Roi Souverain Léopold II disposa de la Fondation de la Couronne. Avec l'Acte additionnel du 5 mars 1908 au Traité de cession de l'Etat Indépendant du Congo à la Belgique et le décret du 5 mars 1908 supprimant la Fondation de la Couronne¹²⁹ furent cédés

au domaine privé de l'Etat. Pendant la période du Congo belge, le Roi des Belges, chef de l'Etat aussi de la colonie, bénéficia de la liste civile conformément au droit public belge. Après l'Indépendance du Congo, la liste civile en faveur du chef de l'Etat réapparaît avec l'Acte constitutionnel de la Transition du 9 avril 1994 (art. 52)¹³⁰. La Constitution de la Transition du 4 avril 2003 n'en a pas fait mention¹³¹. La Constitution du 18 février 2006 prévoit, en son article 89, l'existence de la liste civile au profit du Président de la République.

1.2.3.2. Le rôle et l'organisation de la Maison civile du Chef de l'Etat

La Maison civile du Chef de l'Etat gère la liste civile fixée annuellement par la loi de finances au profit du Président de la République, l'intendance et la logistique des résidences et sites présidentiels privés ainsi que le service médical présidentiel. Elle assure également le secrétaire privé du chef de l'Etat. Ces attributions ressortent de l'article 2 du décret présidentiel n°005/2003 du 31 janvier 2003 portant création et organisation de la Maison civile du Chef de l'Etat¹³².

Les structures de la Maison civile sont le chef de la Maison civile et l'Administration de la Maison civile (art. 3, Décret du 31 janvier 2003). L'organisation

¹²⁶ Y. Lejeune, op. cit., n° 501, p. 405

¹²⁷ F. Delpérée, op. cit., n° 523, p. 524

¹²⁸ Idem, n° 567, p. 524

¹²⁹ F. Vunduawe te Pemako, J.M. Mboko Dj'andima, op. cit., Vol. I. pp. 96-102

¹³⁰ Dans l'esprit des concertateurs, le Président de la République sous ce régime constitutionnel règne mais ne gouverne pas. Il est comparable au Roi des Belges en cette période

¹³¹ Il faut dire que pendant les périodes où le texte constitutionnel ne prévoit pas de liste civile en faveur du Président de la République, la loi budgétaire ou la loi de finances détermine des crédits qui couvrent les dépenses pouvant être prises en charge dans le cadre de la liste civile

¹³² JO n° 3, 1^{er} février 2003, p. 8, Les codes Larcier RDC, t.VI, A. Droit public, 2010, p. 394

de l'ancienne Maison civile instituée par l'ordonnance n° 92-140 du 2 octobre 1992 portant organisation des structures de la Présidence de la République prévoyait plutôt un chef de la Maison civile assisté d'un chef de la Maison civile adjoint et des services de la Maison civile (un service d'Intendance et un secrétaire privé du Chef de l'Etat)¹³³. Le personnel de la Maison civile est soumis au statut de la Fonction publique prévu à l'article 122, point 12 in limine, de la Constitution, tel qu'appliqué par un règlement d'administration spécifique à ce personnel afin de tenir compte de la particularité de ce service au regard de sa mission. Comme service public géré en régie indirecte, la Maison civile du Chef de l'Etat bénéficie, pour son fonctionnement, d'un budget émergeant au budget de l'Etat.

Le Chef de la Maison civile est nommé par le Président de la République. Il coordonne l'ensemble des activités de la Maison civile. Il fait régulièrement rapport au Président de la République sur la marche des services placés sous sa coordination. Il dispose d'un cabinet restreint¹³⁴. Il a rang de Ministre. Ce Chef de la Maison civile a le pouvoir de régler par des dispositions particulières les questions relatives au fonctionnement de ce service. L'ordonnance du 2 octobre 1992 sur l'organisation des structures de la

Présidence de la République précisait que ces détails étaient réglés par des règlements intérieurs proposés par le Chef de la Maison civile et approuvés par le Président e la République.

L'Administration de la Maison civile du Chef de l'Etat comprend les services suivants : le service administratif et juridique, le service de l'intendance et de la logistique, le service financier, le service des sites et domaines privés du chef de l'Etat, le secrétariat privé du chef de l'Etat et le service médical présidentiel¹³⁵. Si les responsables des services de la maison civile (directeur Administratif et juridique, intendant général, directeur financier et secrétaire privé du Chef de l'Etat) ont rang de conseiller au Cabinet du Chef de l'Etat, le médecin-directeur, médecin personnel du Chef de l'Etat, rang de conseiller principal au Cabinet du Chef de l'Etat. Ils sont tous nommés par le Président de la République.¹³⁶

II. La primature

Le sens du mot primature est aussi polysémique que l'est le terme « présidence de la République ». En Afrique, primature renvoie à la fonction de Premier Ministre comme au siège des services administratifs relevant du Premier Ministre¹³⁷. Le poste de Premier Ministre¹³⁸ réapparaît dans l'histoire

¹³³ JO n° spécial, octobre 1994, pp. 20-22

¹³⁴ Le cadre organique de ce cabinet restreint est fixé par une ordonnance séparée du Président de la République, sur proposition du chef de la Maison civile, alors que la composition du cabinet restreint du chef de la Maison civile sous le texte de 1992 était fixée ç quatre unités au maximum

¹³⁵ Le cadre organique de ce cabinet restreint est fixé par une ordonnance séparée du Président de la République, sur proposition du Chef de la Maison civile, alors que la composition du cabinet restreint

du Chef de la maison civile sous le texte de 1992 était fixée à quatre unités au maximum

¹³⁶ Les attributions de tous ces services sont déterminées dans le décret présidentiel du 31 janvier 2003 portant création et organisation de la Maison civile du Chef de l'Etat (art. 8 à 12)

¹³⁷ Le petit Larousse illustré, édition 2013, R. Dégni - Ségul, Droit administratif général, t. 1, L'organisation administratif, 4^{ème} éd. Abidjan, Ed. Omniprésence, 2013, p. 129

¹³⁸ La réapparition du poste de Premier Ministre fut précédé par l'institution du poste de « Premier

constitutionnelle du pays sous la Transition politique vers la Troisième République organisée d'abord par la Constitution du 24 juin 1967 telle que révisée par la loi n°90-002 du 5 juillet 1990 (art. 96). Toutefois, dans le cadre de cet article, la primature est la dénomination qui regroupe l'ensemble des services administratifs placés sous l'autorité directe du Premier Ministre, Chef du gouvernement. Le Premier Ministre est en effet assisté, dans l'exercice de ses fonctions, par un Cabinet et un Secrétariat général du gouvernement. Il bénéficie également de l'appui d'une Administration sous l'appellation de « Secrétariat général à la primature » et, éventuellement, de certains services publics appelés « services rattachés »¹³⁹. Mais ce sont le Cabinet du Premier Ministre et le Secrétariat général du gouvernement qui forment principalement ce qu'on peut entendre par le terme « Primature ».

2.1. Le Cabinet du Premier Ministre

L'organisation et le fonctionnement du Cabinet du Premier Ministre sont actuellement déterminés par le décret n°12/022 du 17 juillet 2012¹⁴⁰, tel que modifié et complété par le décret n°13/046 du 1^{er} octobre 2013¹⁴¹. Cette structure administrative est composée d'un personnel politique et d'un personnel

administratif et d'appoint. Elle comprend une Direction, des collèges de conseillers, des conseils techniques, un Secrétariat privé du Premier Ministre et du Service administratif.

2.2.1. La direction et le régime disciplinaire

La direction est composée d'un Directeur de cabinet et de deux Directeurs de cabinet adjoints, chargés respectivement des questions économique, financière, monétaire, technique et d'infrastructures et des questions politique, juridique et administrative, diplomatique, sociale et culturelle. Le Directeur de cabinet a rang de Ministre, tandis que les Directeurs de cabinet adjoints celui de Ministre délégué. Le Directeur de cabinet statue par voie de décision. Le Cabinet du Premier Ministre bénéficie, pour que son fonctionnement, de crédits émergeant au budget de l'Etat distincts de crédits allouées au Premier Ministre au titre de dotation, prévus à l'article 95, alinéa 2, de la Constitution¹⁴². Le Directeur de cabinet, ou la personne déléguée par lui à cet effet, est l'ordonnateur des dépenses sur les crédits alloués à ce service public. Par ailleurs, en cas de manquement aux devoirs de leur charge, les membres du Cabinet du Premier

commissaire d'Etat». Celui-ci ne fut en réalité que le coordonnateur du Conseil exécutif à l'époque du Mouvement Populaire de la Révolution (MPR), parti – Etat. Par l'ordonnance n°77-191 du 6 juillet 1977 relative à l'organisation du Conseil exécutif ce poste fut créé (JO n° spécial, 1^{er} août 1977, p. 478 ; F. Vunduawe te Pemako. A l'ombre Léopard Vérités sur le régime de Mobutu Sese Seko, t. 1, Bruxelles, Ed. Zaïre-Libre, 2000, pp. 47-48 ; L. Mabi Mulumba, Congo-Zaïre : Les coulisses du pouvoir sous Mobutu. Témoignage à un ancien Premier Ministre, Liège, Les Éditions de l'Université de

Liège, 2011, p. 169 ; F. Vunduawe te Pemako, J.M. Mboko Dj'Andima, op. cit., vol. I, p. 561

¹³⁹F. Vunduawe te Pemako, J-M Mboko Dj'Andima, op. cit., vol. II, pp. 673-674 ; V ?P. Lunda Bululu, Conduire la première transition au Congo-Zaïre, Paris, L'Harmattan, coll « Mémoires Africaines », 2013, p. 19

¹⁴⁰ JO., n° spécial, 16 août 2012, col 9-17

¹⁴¹ JO., n° 20, 15 octobre 2015, col. 14-16,

¹⁴² Outre les émoluments fixés annuellement par la loi de finances au profit des membres du Gouvernement, le Premier Ministre bénéficie d'une dotation (art. 95, Constitution).

Ministre peuvent faire l'objet, suivant la gravité des faits, des peines disciplinaires ci-après : avertissement verbal, blâme écrit, exclusion temporaire avec privation de tout ou d'une partie de traitement pour une durée ne dépassant pas trente jours ou la révocation. En dehors de la révocation en vertu de la théorie de l'acte contraire, ces sanctions disciplinaires sont prononcées, après une procédure disciplinaire écrite et contradictoire, par le Directeur de cabinet, sauf en ce qui concerne les Directeurs de cabinet adjoints.

Les Collèges de conseillers, dont le nombre ne peut dépasser seize, sont dirigés par des conseillers principaux qui ont rang de Vice-Ministre. Chaque Collège comprend des cellules dont le nombre ne peut être supérieur à trois. Les cellules sont placées sous la coordination des conseillers et comprennent des chargés d'études dont le nombre ne peut dépasser trois personnes par cellule. Par ailleurs, des conseillers techniques spéciaux peuvent être nommés par le Premier Ministre, avec rang de conseiller principal, et dépendre directement du Directeur de Cabinet. Un conseiller technique spécial est assisté de deux conseillers et de deux chargés d'études au maximum. Le Premier Ministre bénéficie également de l'appui d'un pool d'assistants techniques dans différents domaines. L'Assistant technique a rang de conseiller.

Autres services du Premier Ministre

Le Secrétariat privé du premier Ministre comprend un secrétaire particulier, un assistant, un secrétaire, un attaché de

presse, trois chargés de mission, un intendant privé et un agent de protocole. De son côté, le Service administratif comprend le personnel d'appoint du Cabinet et le personnel d'appui à la résidence du premier Ministre. Le personnel d'appoint est chargé de l'exécution des tâches administratives courantes du cabinet (réception et enregistrement du courrier, saisie et expédition du courrier émanant du cabinet, transmission interne du courrier, logistique, constitution, conservation et préservation des archives, entretien des installations du cabinet, etc.), en collaboration avec les services du Secrétariat général à la Primature, qui est aussi appelé à exécuter des tâches de gestion courante. En revanche, le personnel d'appui est composé du personnel domestique oeuvrant à la résidence du premier Ministre. Ce personnel domestique est placé sous l'autorité de l'Intendant privé du premier Ministre.

A l'instar des secrétaires généraux des ministères, un secrétariat général est placé à la Primature. Il constitue l'Administration du premier Ministre. Il est composé du personnel administratif soumis au statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat. Le Secrétariat général à la Primature ne fait pas, en réalité, partie du cabinet du premier Ministre, mais il collabore plutôt avec le Cabinet¹⁴³.

2.2.2. Le Secrétariat général du Gouvernement

Le Gouvernement fonctionne d'une manière collégiale et solidaire¹⁴⁴. Ainsi le Conseil des Ministres est-il

¹⁴³ Article 27 du décret du 17 juillet 2010 portant organisation et fonctionnement du Cabinet du Premier Ministre.

¹⁴⁴ Article 45 de l'ordonnance n°12/007 du 11 juin 2010 portant organisation et fonctionnement du gouvernement (JO, n° spécial, 14 juin 2012, coll. 13)

« l'instance de discussion, de concertation, et de décision du Gouvernement » (Art. 46, Ord. du 11 juin 2012 portant organisation et fonctionnement du gouvernement). Le Directeur de cabinet du Président de la République et le Secrétaire général du Gouvernement assistent aux réunions du Conseil des Ministres, mais sans voix délibérative. C'est le Secrétariat général du gouvernement qui tient l'agenda du conseil des ministres et la matrice des décisions du gouvernement en vue de leur meilleur suivi. Il tient les archives du gouvernement et contribue au perfectionnement des outils de travail du gouvernement en lui apportant une documentation utile. Il assure également, en concertation avec le Ministre chargé des relations avec le Parlement, la relation entre le Gouvernement et le Parlement.

Des attributions.

Le Secrétariat général du gouvernement assiste le Premier Ministre dans la coordination de l'activité gouvernementale et dans la tenue des réunions du Conseil des Ministres. A ce titre, il prépare les réunions du Conseil des Ministres et des commissions interministérielles, élabore des procès-verbaux et comptes rendus du Conseil des Ministres¹⁴⁵ et des commissions interministérielles, assure la logistique et la correction rédactionnelle des projets de textes légaux et réglementaires, assiste le Porte-parole du gouvernement dans la rédaction des comptes rendus du Conseil des Ministres, etc.

¹⁴⁵ Les délibérations du Conseil des Ministres sont consignées dans un procès-verbal signé par le Secrétariat général du Gouvernement

2.2.2.1. Organisation

Le Secrétariat général du gouvernement est composé d'un Secrétaire général et de deux secrétaires généraux adjoints, ayant respectivement rang de Ministre délégué et de Vice-Ministre, et d'un Secrétaire Technique. Le Secrétaire général du gouvernement statue par voie de décision ; celui-ci et ses deux adjoints sont nommés par le 1er Ministre. Le Secrétariat technique du Secrétaire Général du gouvernement comprend un coordonnateur ayant rang de conseiller principal du Premier Ministre, un Collège des experts (un expert juridique, un expert politique et administratif, un expert économique et financier et un expert logistique) et un service administratif. Le coordonnateur, les experts ainsi que les assistants et secrétaires des Secrétaires généraux titulaires et adjoints sont nommés par le Premier Ministre.

Certains membres du Service administratif du Secrétariat général du gouvernement sont mis à sa disposition par les Ministres ayant les Finances et le Budget dans leurs attributions (c'est le cas du sous-gestionnaire des crédits, du contrôleur budgétaire, du comptable public principal et des comptables publics subordonnées) ou par le secrétaire général à la Primature. Le Secrétaire général du gouvernement ou la personne déléguée par lui à cet effet, est l'ordonnateur des dépenses sur les crédits budgétaires alloués à ce service public. Il exerce le pouvoir disciplinaire sur tout le personnel du Secrétaire général du gouvernement, à l'exception des Secrétaires généraux adjoints. Dans ce cadre, il peut

prononcer les peines disciplinaires ci-après : avertissement verbal, blâme écrit ou l'exclusion temporaire avec privation de tout ou d'une partie de traitement pour une durée ne dépassant pas trente jours. La peine disciplinaire de révocation est prononcée par l'autorité investie du pouvoir de nomination en vertu de la théorie de l'acte contraire.

III. Les Départements ministériels du gouvernement

3.1. Importance

Les Départements ministériels constituent les principaux instruments de l'Administration d'Etat. Ils constituent en effet l'élément technique et permanent de l'Administration centrale de l'Etat. Il importera d'abord de jeter un regard rapide sur le sujet partant de l'époque de l'Etat Indépendant du Congo avant de pouvoir examiner la direction et l'organisation d'un Département ministériel.

3.1.1. L'historique sur les Départements ministériels

A l'époque de l'Etat Indépendant du Congo, le gouvernement central, basé à Bruxelles fut constitué au départ, entre 1885 et 1894, des Administrateurs généraux, faisant office de Ministres du Roi-Souverain placés à la tête des trois Départements de ce gouvernement, à savoir : le département des affaires étrangères ayant également dans ses attributions la Justice, le département des Finances et celui de l'Intérieur¹⁴⁶. C'est avec le décret du 1^{er} septembre 1894 sur l'organisation du gouvernement central¹⁴⁷,

que les Administrateurs généraux obtiennent l'appellation de « secrétaire général » et sont placés sous la coordination unique d'un secrétaire d'Etat, qui peut être considéré comme le Premier Ministre du gouvernement central de l'Etat Indépendant du Congo.

Sous la période du Congo belge.

Le Congo se trouvant en situation d'union réelle avec le Royaume de Belgique, la métropole et la colonie partagent le même Gouvernement. En vertu de l'article 28 de la Charte coloniale, le Ministre Belge des Affaires étrangères a dans ses attributions, les relations de la Belgique avec les Puissances étrangères au sujet de la colonie. En sus, le Gouvernement belge est, en quelque sorte, composé d'un deuxième Ministre de l'Intérieur, appelé « Ministre des colonies », qui est chargé de toutes les affaires concernant le Congo belge et contresigne les actes du Roi concernant la colonie (art. 23, Charte coloniale).

Actuellement, un département ministériel est une branche d'activités du gouvernement désignée sous le nom de « ministère » par l'article 93 de la Constitution et par l'ordonnance du 11 juin 2012 portant organisation et fonctionnement du gouvernement, modalités pratiques de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement ainsi qu'entre les membres du gouvernement (art. 3 et 4), prise en application de l'article 91, alinéa 6, de la Constitution. D'ores et déjà, il convient d'indiquer que le Président de la

¹⁴⁶ E. Coffin, et alii, Encyclopédie du Congo belge. t1, Bruxelles, Ed. Bieleveld, p. 311. F. Vunduawe te

Pemato, J.M. Mboko-Dj'Andima, op. cit., vol. 1., p. 60

¹⁴⁷ BO, 1894, p. 186

République dispose d'une liberté de création des départements ministériels (art. 90 et 92, al. 6, Constitution). C'est aussi le cas par exemple en France¹⁴⁸, alors qu'en Belgique, l'article 99 de la Constitution coordonnée le 17 février 1994 impose deux règles : un nombre maximum de quinze Ministres (y compris le Premier Ministre) et la partie des Ministres d'expression française et néerlandaise¹⁴⁹. Le Président de la République a donc le pouvoir de créer ou supprimer un ministère, ou modifier son intitulé lors de la formation du gouvernement.

3.1.2. La direction d'un département ministériel

Le Ministre responsable de son département (art. 93, al.1er in limine, Constitution), a autorité sur tous les agents de carrière de son département. A leur égard, il exerce un pouvoir d'affectation et un pouvoir hiérarchique emportant le pouvoir disciplinaire, exercés dans le respect du statut des agents de carrière de services publics de l'Etat et ses mesures d'exécution. Toutefois, le Ministre n'a pas le pouvoir de nomination des agents de carrière de son département. Car le Président de la République a le pouvoir de nomination des hauts fonctionnaires de l'Administration publique (Secrétaire général, directeur, chef de division et chef de bureau)¹⁵⁰ et des officiers généraux et supérieurs des Forces armées et de la Police Nationale. Le Premier Ministre nomme aux emplois civils et militaires autres que ceux

pourvus par le Président de la République (art. 92, al. 3, Constitution). Néanmoins, il n'est pas exclu que les Ministres ayant la Fonction publique, l'Intérieur et la Défense nationale puissent bénéficier de la délégation de compétence du Premier Ministre en vertu de l'article 92, al. 5, de la Constitution, pour nommer certains agents de carrière subalternes. Le projet de loi portant statut des agents de carrière des services publics de l'Etat s'est prononcé dans ce sens (art. 6).

Le Ministre est l'ordonnateur des dépenses de son département, pour le compte de tous les services relevant du Secrétariat général de son ministère ou placés sous son autorité directe, à l'expression des régies indirectes placées certes sous son autorité mais bénéficiant d'une certaine autonomie administrative et financière. Comme ordonnateur, le Ministre a le pouvoir, dans la limite des crédits budgétaires qui lui sont accordés par la loi de finances, d'engager, de liquider et d'ordonnancer les dépenses nécessaires au fonctionnement de son département (art. 103, al. 2, L. du 15 juillet 2011 relative aux finances publiques)¹⁵¹.

Détenteur du pouvoir réglementaire.

Le Ministre détient un pouvoir réglementaire sectoriel d'exécution des décrets réglementaires du Premier Ministre¹⁵². Car ce dernier assure

¹⁴⁸ P. Gérard, op. cit., n°44, pp. 19-20

¹⁴⁹ F. Delpérée, op. cit., n° 443, pp. 417-418 ; M. Uyttendaelle, op. cit. p. 37. Y Lejeune, op. cit., n° 534, p. 437

¹⁵⁰ L'Acte constitutionnel de la Transition du 9 avril 1994 attendait plutôt par l'expression : « Haut fonctionnaire de l'Administration publique », le

Directeur et le Secrétaire général de l'Administration publique (art. 47)

¹⁵¹ JO, n° spécial, 26 juillet 2011, p. 44.

¹⁵² L'étude générale sur les détenteurs du pouvoir réglementaire depuis l'Etat Indépendant du Congo à nos jours a été réalisée par le Prof. Félix Vunduawe

l'exécution des lois et dispose du pouvoir réglementaire général de l'Etat, sous réserve des prérogatives dévolues au Président de la République (art. 92, al. 1^{er}, Constitution). Dans ce cadre, le Ministre contresigne les actes du Premier Ministre et se charge d'assurer leur exécution (art. 92 al. 4, Constitution). Le Ministre statue par voie d'arrêté (art. 93, al. 2, Constitution). D'autre part, il détient un large pouvoir d'instruction à l'endroit de ses collaborateurs œuvrant au sein du Secrétariat général et des régies indirectes ou services spécialisés en cas de leur existence au sein de son ministère. C'est dans ce cadre que le Ministre peut prendre une circulaire pour donner l'interprétation d'une loi ou d'un acte réglementaire¹⁵³. Exceptionnellement, une circulaire peut contenir sournoisement des décisions réglementaires ou individuelles. Dans ce cas, elle peut faire grief et, partant, être susceptible de recours en annulation pour excès de pouvoir.

Le Ministre signe les contrats pour le compte de son département. Il est donc l'autorité contractante des marchés publics conclus pour le compte de son département. Dans ce cadre, il définit les projets publics de son secteur d'activité, les prépare, planifie leur réalisation suivant la procédure d'attribution des marchés publics, suit et contrôle l'exécution des contrats administratifs conclus¹⁵⁴. Il est

également l'autorité contractante des conventions de délégation de service public¹⁵⁵ pour ce qui est de la gestion des services placés sous son autorité. Comme autorité contractante, le Ministre dispose d'une cellule de gestion des projets et des marchés publics, laquelle est chargée de la conduite de l'ensemble de la procédure de gestion des projets et de passation des marchés publics et des délégations de service public¹⁵⁶.

Cette cellule comprend deux organes : une commission de passation des marchés et un secrétariat permanent. S'agissant particulièrement des marchés de travaux réalisés pour le compte de son département, le Ministre est le maître d'ouvrage. La loi du 27 avril 2010 relative aux marchés définit le maître d'ouvrage comme « l'autorité contractante pour le compte de laquelle l'exécution des travaux ou la fourniture d'équipement est réalisée (art. 5) ».

Absence de personnalité juridique

Les différents départements ministériels n'ont pas de personnalité juridique. Ils évoluent dans le cadre de la personnalité juridique dont jouit l'Etat. A ce sujet, Georges Vedel écrit : « Les

te Pemako ans son Traité de droit administratif (pp. 329-383).

¹⁵³ Les circulaires ministérielles sont aussi utilisées au journal officiel comme le sont les arrêtés ministériels

¹⁵⁴ Article 5 de la loi n° 10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics, JO n° spécial, 30 avril 2010, p. 8

¹⁵⁵ La convention de délégation de service public est le contrat par lequel une autorité publique compétente confie la gestion d'un service public

relavant de sa compétence à un délégataire dont la rémunération est liée ou substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service (art. 5. I. sur le marché public)

¹⁵⁶ La convention de délégation de service public est le contrat par lequel une autorité publique compétente confie la gestion d'un service public relavant de sa compétence à un délégataire dont la rémunération est liée ou substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation du service (art. 5. I. sur le marché public)

ministères, simples services de l'Etat ; ne sont pas dotés de la personnalité morale. Leur action est tout simplement celle de l'Etat»¹⁵⁷. D'où les conséquences ci-après doivent être tirées :

- pas de dettes civiles possibles entre ministères, car l'Etat ne peut pas être vis-à-vis de lui-même à la fois créancier et débiteur ;
- cependant, compte tenu de l'individualité administrative et financière de chaque ministère, il n'y a pas aussi lieu d'accepter la compensation entre les dettes et les créances qu'un particulier peut avoir vis-à-vis de différents ministères¹⁵⁸.

3.2. Attributions communes des ministères

En dehors des attributions spécifiques, tout département ministériel exerce les attributions communes ci-après¹⁵⁹ : conception, élaboration et mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans le secteur qui lui est confié, préparation des projets de traités et accords internationaux, de lois, d'ordonnances-loi, ordonnances, décrets et arrêtés d'exécution en rapport avec ses attributions spécifiques ; contrôle hiérarchique des services publics non personnalisés et contrôle de tutelle des établissements publics de son secteur d'activité ; gestion des relations avec les organisations internationales s'occupant des matières de

son secteur d'activité ; représentation de l'Etat dans les rencontres nationales et internationales en rapport avec les matières relevant de son secteur d'activité, gestion des relations avec les organisations nationales s'occupant des matières du ministère ; gestion du secteur d'activité en collaboration avec les autres Ministres ; gestions des agents de carrière des services publics de l'Etat en collaboration avec les ministères de la Fonction publique ; mise en œuvre de la politique du Gouvernement pour la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption et les antivaleurs ; mobilisation des recettes assignées à ses services ; engagement de dépenses prévues au budgets de l'Etat suivant les crédits alloués au ministère ; avis préalable à l'agrément des ONG de son secteur d'activité¹⁶⁰.

3.3. Éléments de droit comparé

La Belgique a abandonné l'organisation classique de l'Etat qui repose sur la relation entre le Gouvernement, les Cabinets ministériels et les Administrations des ministères (comprenant plusieurs administrations et directions générales, directions et services¹⁶¹. En application du plan « Copernic » de réforme décidé par le Gouvernement fédéral en 2000, les anciens ministères sont transformés en services publics fédéraux (SPF). Le droit belge¹⁶² fait la distinction entre les SPF « verticaux »,

portant disposition générales applicables aux ASBL et aux établissements d'utilité publique. JO n° spécial, 15 août 2001, p. 7

¹⁶¹ C'est encore le cas, par exemple, de l'organisation des services centraux d'un ministère en France

¹⁶² D. Batselle, T. Mortier, M. Scarcez, op. cit., n° 120, p. 93

¹⁵⁷ G. Vedel, P. Delvolvé, op. cit., p. 456.

¹⁵⁸ F. Vunduawe te Pemako, op. cit., p. 45.

¹⁵⁹ Article 1^{er}, point A., de l'ordonnance n° 12/008 du 11 juin 2012 fixant les attributions des Ministres (JO n° spécial, 14 juin 2012 ; col. 23-24).

¹⁶⁰ Le ministère ayant la Justice dans ses attributions à la compétence spécifique d'agrément des ASBL, établissements d'utilité publique (fondations) et autres (art. 3, L n° 004/2001 du 20 juillet 2001

au nombre de dix et qui gèrent des domaines d'actions et des matières déterminées¹⁶³ et les SPF horizontaux au nombre de quatre, donc trois gèrent des matières communes aux différents SPF (le SPF Personnel et Organisation, le SPF Budget et Contrôle de gestion et le SPF Technologies de l'Information et la Communication), et le quatrième, le SPF Chancellerie et Services généraux, rattaché aux Services du Premier Ministre, qui joue un rôle de coordination entre les SPF. Ces quatre SPF horizontaux apportent donc leur assistance aux SPS verticaux. Chaque SPF est placé sous l'autorité d'un Ministre.

Actuellement, un SPF comprend en principe deux organes : un comité de direction comme l'organe chargé de la gestion quotidienne et opérationnelle du SPF, dirigé par un président (anciennement secrétaire général du ministère) et un conseil stratégique, spécialement pour les SPF verticaux, composé du ministre (président), du président du Comité de direction, du directeur de la Cellule stratégique (Cabinet) et d'experts externes (permanents ou temporaires, désignés par le Ministre dans les limites des moyens budgétaires prévus à cet effet, rémunérés sous forme de jetons de présence).

Chaque Ministre ou secrétaire d'Etat dispose, en effet, d'une cellule stratégique, et, dans le cas où il est compétent pour plusieurs matières, il peut disposer de plusieurs cellules ou noyaux

stratégiques, qui l'appuient pour la préparation et l'évaluation de la politique dans un objectif d'intégration et de coordination optimales de celle-ci au sein du SPF. Par ailleurs, pour le compte de toute l'Administration fédérale, un Comité d'audit est institué. Il est rattaché au Conseil des ministères et indépendant des SPF, et composé de sept experts désignés pour un mandat de six ans renouvelable une fois. Le Comité d'audit de l'Administration fédérale (CAAF) est un organe indépendant qui assiste le Conseil des ministères par une mission d'information et d'alerte, c'est-à-dire il l'éclaire « sur le fiabilité des systèmes de contrôle interne mis en œuvre au sein des services pour permettre la réalisation des objectifs du Gouvernement » et « exerce ses missions de manière à contribuer à la bonne gouvernance des services publics et au renforcement de la chaîne de contrôle et de la maîtrise des risques au sein de chaque service ». ¹⁶⁴ Dans cet ordre d'idées, il faut indiquer que les activités d'audit interne sont effectivement exercées, soit par un service spécifique permanent soit par un service permanent commun à plusieurs services (service d'audit interne partagé), en vue de donner aux services une assurance raisonnable sur le degré de maîtrise de ses opérations et des conseils pour les améliorer¹⁶⁵.

3.3.1. L'organisation d'un département ministériel

Le Ministre applique le programme gouvernemental dans son

¹⁶³ Par exemple, le SPF Intérieur, le SPF Justice, le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, le SPF Santé publique, sécurité de la charte alimentaire et Environnement, etc

¹⁶⁴ L'arrêté royal du 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral dont les extraits sont repris par D.

Bastsebe, T. Mortier, M. Scarcez, op. cit. n° 132, p. 100

¹⁶⁵ Les activités d'audit interne visent à l'amélioration des activités, processus, procédures et structures qui relèvent de l'autorité du dirigeant (le top manager le plus élevé de chaque service)

département, sous la direction et la coordination du Premier Ministre (art. 93, al. 1er, Constitution). C'est à juste titre qu'on peut noter que 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 règles indirectes.

3.3.2. Les cabinets ministériels

Les Vice- Premiers Ministres, les Ministres, les Ministres délégués et les Vice-Ministres sont assistés dans l'exercice de leurs fonctions par un Cabinet. Il n'existe qu'un seul cabinet au niveau de chaque ministère dont les membres sont tous nommés par le Vice-Premier Ministre, le Ministre ou le Ministre délégué, selon le cas, après consultation du Vice- Ministre. Les cabinets ministériels travaillent en étroite collaboration avec l'Administration, c'est-à-dire le Secrétariat général du ministère ainsi que les règles indirectes et les établissements publics placés respectivement sous l'autorité hiérarchique ou la tutelle du Ministre ou du Ministre délégué concerné. Le Cabinet remplit donc dans chaque ministère une fonction essentielle de coordination, à la fois externe, en assurant la liaison avec les autres ministères, et interne, en harmonisant l'action des services¹⁶⁶. 167

Un cabinet ministériel comprend un Directeur de cabinet, un Directeur de cabinet adjoint, sept

conseillers, dont obligatoirement au moins un conseiller juridique, un conseiller financier ou budgétaire, et un ou des conseillers techniques en rapport avec les attributions spécifiques du département. Toutefois, sur dérogation accordée par le Premier Ministre, un cabinet ministériel peut être constitué d'un nombre supplémentaire de conseillers ou de chargés d'études (quatre chargés d'études), des chargés de missions en fonction de la composition du ministère des secrétaires particuliers en fonction de la composition du ministère et un service d'appoint, placés sous la responsabilité d'un secrétaire administratif.

En cas de manquement aux devoirs de leur charge, les membres de cabinet ministériel sont passibles, suivant la gravité des faits, des sanctions disciplinaires ci-après : avertissement, blâme, exclusion temporaire avec privation de tout ou d'une partie d'indemnité de fonction pour une période ne dépassent pas trois mois ou la révocation. La plénitude du pouvoir disciplinaire sur les membres du cabinet est détenue par le Vice-premier Ministre, le Ministre ou le Ministre délégué, selon le cas.

Lorsqu'un fonctionnaire est nommé comme membre d'un cabinet politique (du Président de la République, du Premier Ministre ou d'un Ministre), celui-ci doit être placé en position de détachement conformément aux dispositions statutaires. Car le membre d'un cabinet politique est un agent public soumis certes à un régime de droit public, mais il n'est pas fonctionnaire, puisqu'il n'est pas régi par le statut des

¹⁶⁶ L'organisation et le fonctionnement des cabinets ministériels sont fixés par le décret n° 12/020 du 18 juillet 2012 (JO n° spécial, 16 août 2012, col. 25-32).

¹⁶⁷ En ce sens, J. Chevalier, Science administrative, op. cit., p. 333.

agents de carrière des services publics de l'Etat. En outre, le membre du secrétariat général du gouvernement, agent de carrière des services publics de l'Etat, est aussi placé en position de détachement conformément aux dispositions statutaires.

Conclusion

En guise de conclusion, de l'ensemble des services centraux d'Etat présentés dans ce cadre, ce travail s'est attelé à examiner successivement la présidence de la République et la primature, car ils constituent les services les plus importants qui épaulent les deux plus hautes autorités administratives centrales de l'Etat, à savoir : le Président de la République qui est l'arbitre national chargé d'assurer le fonctionnement régulier de pouvoirs publics et des institutions (article 69 alinéa 3 de la constitution), et le Premier Ministre comme le grand entrepreneur juridique d'Etat.