

**UNIVERSITE DE LUBUMBAHI**

**FACULTE DE DROIT**

**Département de Droit Public**

B.P.1825

LUBUMBASHI



**L'INSTITUTION DU CONSEIL D'ÉTAT ET LA  
JUSTICE ADMINISTRATIVE EN RÉPUBLIQUE  
DÉMOCRATIQUE DU CONGO :  
DÉFIS ET PERSPECTIVES**

Par MOKE KINZAMBI Joël

*Mémoire présenté et défendu en vue de l'obtention du  
titre de Licencié en Droit*

Directeur : KAZADI MPIANA Joseph

*Professeur*

**Année Académique 2018-2019**

**EPIGRAPHE**

Sans aucun doute l'établissement des institutions et des comportements civiques nourris de justice constitue la voie la plus sûre pour parvenir à la Démocratie et à la paix dans une société. La justice constitue la vertu fondamentale de toute société bien ordonnée. Une société est bien ordonnée si elle est Démocratique ; elle n'est Démocratique que si elle est justice. Une cité n'est juste que si les citoyens sont justes, en choisissant de mettre en place des institutions justes c'est-à-dire rationnelles et raisonnables, et en appliquant de façon rigoureuse et impartiale les lois que ces institutions établissent.

La mise en place des institutions et des lois justes est l'objet de la justice politique et, subsidiairement, de la justice raciale, en particulier dans ses aspects distributifs et attributifs. Par contre, l'application impartiale et rigoureuse des lois dans le but de maintenir l'ordre et la paix parmi les citoyens constitue l'objet de la justice légale, celle qui est au cœur du pouvoir judiciaire et dans l'administration de la justice.

*PLATON, ARISTOTE et JOHN RAWLS.*

*Joel MOKE*

## DEDICACE

A toi Eternel Dieu, pour ton amour, ta protection, le souffle de vie accorder à notre égard, cela prouve à suffisance que tu es un Dieu d'amour. Nous dédions ce présent travail à tous ceux-là qui nous ont soutenus de près ou de loin : A vous mes parents, à mon père MOKE NGAMEY et à ma mère KINZAMBI NZUMBA dans tout ce que vous avez enduré comme épreuve afin de placer les principaux jalons de notre éducation et de notre instruction.

Nous pensons aussi à tous ceux qui se sont sacrifiés, tant sur le plan matériel que moral afin de nous hisser jusqu'au niveau où nous sommes actuellement. Nos profonds hommages et notre scrupuleuse gratitude s'adresse également au couple NGAMEY Junior et Hadassa NGAMEY et le couple MOKE MUINDU et madame Merveille MOKE pour leurs efforts fourni matériellement et moralement à notre parcours.

Nous adressons un vibrant hommage à un cœur qui nous a porté et nous a encouragé durant les multiples vagues, les vents et marées, qui nous a conseillé en temps de relâche, à vous madame Rebecca LIYANZA, que ce coup de pouce vous dirige et continu à vous caractériser pour la réussite d'autres échéances.

Notre remerciement s'adresse à mes pères spirituels le pasteur Jean-Paul KATSHINA et le pasteur Léon NTUMBA, pour la grâce dans une guerre qu'ils ont mené qui nous a rendu aujourd'hui vainqueur.

Nous continuons à soulever l'un de flambeau plus exceptionnel et de valeur à mes frères et sœurs MOKE NGAMEY Trésor, MOKE WOLO Bibi, MOKE KOLBIAL, MOKE NGOLNZIAM, couple Fiston BINDA et madame Sandrine MULLWEME et tous les autres que nous n'avons pas citer pour tant d'affection, d'amour et d'encouragement à notre égard.

L'art d'apprendre et de connaître étant l'apanage de tout être humain en général et en particulier de l'homme instruit, il ne peut se fier qu'aux théories qui lui ont été transmises par ses aînés ou ses encadreurs scientifiques.

Il doit être animé par un esprit de vouloir le vérifier, étant donné que la véracité des faits de contrôle par les épreuves voilà pourquoi, c'est de bon droit qu'il est

recommandé à chaque étudiant finaliste de premier et deuxième cycle de rédiger un travail de fin de cycle (TFC) et le mémoire en deuxième licence.

Toutes nos autorités académiques, administratives et enseignants trouverons sur cette page notre mot de remerciement pour tant d'efforts déployés au bout de cinq ans à l'université de Lubumbashi plus particulièrement à l'Assistante WELO SAKO Grace et à la faculté de droit au seuil de cette œuvre nous tenons à exprimer notre reconnaissance, de façon à faciliter l'élargissement de l'horizon dans lequel on s'est versé.

Quant à nos condisciples, compagnons de lutte et de nos amis du campus daignant trouver ici l'expression de notre amitié le plus sincère et d'une reconnaissance la plus meilleure, en particulier : MAWETE Viteron, NSUKA Willy, UMBA Lionnel, MALOSO Laurette, MASHITA Bernadette, MILEMI Enock, BIPHAR NTINGALA, MBULA DIEU MERCI, BITUMBA Vainqueur, BAKIAKA Sagesse, MADIAU Patrick, BUKASA TSHILOMBO Seraphin, Glodie VINGI DENDA, MUTOMBO Dieudone, MASIWELE Eddy, Doudou MASAMBA, Richard DENDE et tout le panafricain, une école de lumière qui nous a ouvert à la science panafricaine, les valeurs africaines et la détermination dans la pensée ouverte à la science africaine.

En fin, que tous ceux qui ne sont pas cités, trouvent ici nos remerciements les plus vifs.

*Joël MOKE*

## AVANT-PROPOS

La vie est un combat dont l'objectif c'est la réussite, monts et vallées font la terre des hommes, car les souffrances endurées aujourd'hui peuvent se muer demain en source de bonheur et d'espérance, serons-nous encore ce que nous sommes aujourd'hui et demain.

Le travail que nous présentons vient de sanctionner celui du deuxième cycle, mais que dire. Jeter l'ancre pour ce bateau du savoir qui nous a embarquées pendant cinq ans vers le chemin de la valeur serait lâche.

Avouons que ce travail a connu nos propres efforts sur le plan intellectuel et de la recherche, le concours hors pair des plusieurs personnes d'où il est à la fois un travail personnel et collectif dans sa réalisation.

Saisissons cette occasion pour exprimer notre reconnaissance à tout le corps professionnel de l'université de Lubumbashi et plus particulièrement celui de la noble faculté de droit qui avec patriotisme a mis dans la mesure du possible de bons enseignements à la portée de nature bagage intellectuel.

Il serait malveillant de parler sans pour autant faire allusion à ce berceau scientifique qui nous nourrit durant l'élaboration de ce chef d'œuvre qui en dépit de ces lourdes charges nous a encadré, conseillé, agrandir dans la science à vous Monsieur le Professeur Joseph KAZADI MPIANA pour vos efforts combien si élogieux fournit à notre égard.

Comme un esquif dans une mer perturbée nous avons eu besoin d'un bon capitaine pour veiller à notre avancement, partons donc aux nues les efforts et sacrifices hautement louables de l'Assistant Adolphe MUSULWA SENGA, qui en dépit de ses multiples occupations, nous a dirigés et accompagner dans l'édification de cet opuscule et surtout pour nous avoir stimulé à cet effort scientifique et nous avoir offert un assis scientifique qui, ça nous a donné l'opportunité de nous concentrer rédiger ces lignes qui aujourd'hui nous honorent.

N'eut été sa disponibilité et ses remarques, notre travail comporterait sans doute d'insuffisances et d'incohérences.

*Joël MOKE*

## INTRODUCTION

### 1. PRESENTATION DE L'OBJET D'ETUDE

Il est de coutume universitaire qu'à la fin de chaque cycle de rédiger un travail sanctionnant la fin du dit cycle, c'est pour cela nous nous sommes inscrit dans la perspective d'élaboration du travail qui sanctionne la fin de notre deuxième cycle académique.

La République Démocratique du Congo se veut un Etat de Droit qui se conforme aux normes existantes.

Comme l'énonce le préambule de la Constitution de la République Démocratique du Congo que le peuple congolais animé par la volonté commune de bâtir, au cœur de l'Afrique, un Etat de droit et une nation puissante et prospère.<sup>1</sup>

Hormis les juridictions d'ordre judiciaire coiffées par la cour de cassation d'une part et la cour constitutionnelle comme étant la haute cour d'autre part est venue par la même loi qui est la constitution, les juridictions d'ordre administratif qui de sa part sont coiffées par le conseil d'Etat.

Le contentieux administratif qui naît dans l'administration doit nécessairement trouver solution par des organes propres se référant à ce litige.

Dans le but de doter l'administration d'un juge spécial à elle, il fallait s'orienter, pour créer une juridiction administrative, vers une séparation plus poussée d'avec l'administration active, et un parallélisme avec la structure de juridiction judiciaire.<sup>2</sup>

La justice administrative est créée de ce fait pour lutter contre le problème administratif qui naît au sein de l'administration. La constitution de la République Démocratique du Congo a prévu l'ordonnancement de cette justice en RDC.

L'article 154 de la constitution dispose qu', il est institué un ordre de juridictions administratives composé du conseil d'Etat et des cours et tribunaux administratifs<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Préambule de constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée par la loi par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la République Démocratique du Congo.

<sup>2</sup> J.RIVERO et WALINE, *Droit Administratif*, 16<sup>éd</sup>, Paris, éd, Dalloz, 1996, P.120.

L'ordre des juridictions administratives comprend des juridictions de droit commun et des juridictions spécialisées. Les juridictions de droit commun sont le conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs.<sup>4</sup>

Les juridictions spécialisées de l'ordre administratif, non visées par la présente loi organique, sont créées et organisées en vertu des dispositions de l'article 149 alinéa 6 de la constitution<sup>5</sup>

Dans cet ordonnancement, la Cour la plus haute de l'ordre administratif est le conseil d'Etat en République Démocratique du Congo.

Le Conseil d'Etat est la plus haute juridiction de l'ordre administratif<sup>6</sup>

Il sied de souligner que l'origine du conseil d'Etat congolais remonte aux années d'avant 1960.

A la suite du Conseil d'Etat français, créé par la constitution du 22 frimaire an VIII (15 décembre 1799)<sup>7</sup>, la loi du 23 décembre 1946 institue le conseil d'Etat belge.<sup>8</sup>

Ce conseil avait une compétence territoriale étendue sur le territoire Congolais. La compétence territoriale du conseil d'Etat belge sera étendue au Congo belge par la loi du 15 avril 1958<sup>9</sup>

A ce niveau nous comprenons que, le Conseil d'Etat Congolais trouve ses sources depuis les années d'avant 1960.

Après le 30 juin 1960, le Conseil d'Etat est assorti par le biais des dispositions transitoires de la loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo,

---

<sup>3</sup> Voir article 154 de la constitution de la RDC

<sup>4</sup> Article 2 de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

<sup>5</sup> Article 2 alinéa 3 de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>6</sup> Article 2 de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>7</sup> Article 52 de constitution du 22 frimaire an VIII (15 décembre 1799), ch. DEBBASCH et J-M. PONTIER, les constitutions de la France, 3<sup>e</sup> éd, paris, Dalloz, 1996.

<sup>8</sup> La loi du 23 décembre 1946 portant création du conseil d'Etat, M.B, n°9, janvier 1947 ; codes Piron, t. II, p. 1960, P. 76.

<sup>9</sup> La loi du 15 avril 1958 modifiant la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil de l'Etat, B.O, 1958, p. 677 ; codes Piron, t. II, p. 1960, p.76.

précisément à son article 253, que la compétence du conseil d'Etat belge fut prolongée pour le Congo<sup>10</sup>

Les raisons politiques ont fait qu'il y ait une rupture des relations diplomatiques, la loi constitutionnelle du 18 juillet 1963 est intervenue pour retirer aux institutions belges les attributions qu'elles détenaient de la loi fondamentale.<sup>11</sup>

Après cette période le conseil d'Etat a revu le jour finalement à l'apparition de la cour suprême de justice qui en son sein avait une section administrative.

La République Démocratique du Congo va finalement disposer des juridictions administratives propres, à savoir la section administrative de la cour suprême de justice<sup>12</sup>

La Constitution va ainsi faire disparaître la Cour suprême de justice et la faire éclater en trois hautes Cours, entre autre la cour de cassation dans l'ordre judiciaire, la cour constitutionnelle et le Conseil d'Etat dans l'ordre administratif. C'est pour cette raison que dans ce travail nous allons traiter de l'institution du conseil d'Etat et la justice administrative en Rd Congo.

## **2. CHOIX ET INTERET DU SUJET**

### **II.1. CHOIX DU SUJET**

Le choix du sujet se rapporte aux désirs que le chercheur trouve en choisissant tel sujet et non tel autre<sup>13</sup>.

Ce sujet trouve son intérêt d'ordre à notre égard d'une part, du fait de constat fait sur le terrain d'un manque de l'autonomie de la justice administrative autrefois greffée à l'ordonnement judiciaire commun et aujourd'hui trouvant son indépendance et d'autre part

<sup>10</sup> Article 253 de la loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures de l'Etat.

<sup>11</sup> La loi constitutionnelle du 18 juillet 1963 portant modification de la loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures de l'Etat. M.C, N°18, 15 septembre 1963 ? PP. 423-425

<sup>12</sup> La cour suprême de justice, telle qu'elle a fonctionné depuis 1969, rappelle le conseil supérieur qui avait siégé à la fois comme une cour de cassation en matière civile et commerciale et des prises à partie, et conseil d'Etat pour délibérer sur les questions dont le Roi –souverain croyait devoir le saisir, le décret du Roi-souverain du 16 avril 1889 portant sa création dit clairement, en son article 1<sup>er</sup> « il est institué, sous le nom de conseil supérieur, une cour suprême dont le siège est à Bruxelles »<sup>2&é</sup> » (voir B.O., 1889, p.161). On peut aussi lire les commentaires faits par KATUALA KABA KASHALA et YENYI OLUNGU à ce sujet, dans leur ouvrage cour suprême de justice. Historique et textes annotés de procédure, Kinshasa Editions BATENA NTAMBUA, 2000, pp.11-16.

<sup>13</sup> MPALA MBABULA, *Pour vous chercheurs*, éd Mpala, Lubumbashi, 2004, p.44.

les défis qui doivent être relevés par la justice administrative aujourd'hui autonome, chapeautée par le conseil d'Etat nouvellement institué et entré en œuvre.

## **II.2. INTERET DU SUJET**

L'intérêt que revêt ce sujet nous le situons à trois niveaux

### **1. INTERET PERSONNEL**

Ce qui nous a poussé à nous intéresser au présent sujet est de savoir la manière dont le conseil d'Etat s'institue, comment la justice administrative s'organise en République Démocratique du Congo et aussi quelles sont les attentes de la dite justice.

### **2. INTERET SOCIAL**

Le présent travail a pour finalité de pouvoir amener la société Congolaise à la maîtrise de l'institution du conseil d'Etat comment étant la juridiction la plus haute dans l'ordre administratif. Aussi de comprendre le système juridique administratif au pays afin de se mettre dans le bain de la justice administrative au Congo pour mieux établir des rapprochements avec d'autres Etats du point de vue du système administratif.

### **3. INTERET SCIENTIFIQUE**

Les scientifiques trouveront un intérêt au présent travail du fait d'apporter une pierre à l'édifice dont le jalon a déjà été posé par la loi et le multiple travail parlant du conseil d'Etat et de la justice administrative mais par ailleurs nous allons mener en éclairage sur ce qui est déjà posé sur terrain.

### **3. ETAT DE LA QUESTION**

Dans chaque domaine scientifique, il existe toujours des personnes qui précèdent qui sont considérées souvent comme étant de précurseurs par rapport à l'auteur. Les personnes qui ont abordés dans le temps.

De manière condensée, nous avons pris les soins de lire quelques ouvrages des auteurs qui ont réfléchi avant nous de cette manière :

VUNDUAWE te PEMAKO dans son ouvrage « traité du droit administratif » soutient que, suivant l'article 154 de la Constitution, l'ordre de juridictions administratives ordinaires est composé du conseil d'Etat, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs. Il renchérit en disant que, deux catégories des juges administratifs dits spécialisés peuvent exister : d'abord, les juridictions administratives spécialisées relevant du conseil d'Etat par voie d'appel, et ensuite les juridictions administratives spécialisées relevant du conseil d'Etat par voie de cassation.<sup>14</sup>

Jean FOURGEROUSE dans son ouvrage « Droit administratif en schémas » estime que, l'administration est contrôlée par des structures juridictionnelles spécifiques : les juridictions administratives qui forment un ordre particulier à côté des juridictions judiciaires.

L'existence des juridictions administratives repose sur la conception française de la séparation des pouvoirs. Celle-ci a conduit à retirer au juge judiciaire la compétence de juger l'administration, au nom de la séparation des pouvoirs entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. de sorte que l'existence d'une juridiction administrative est garantie par une norme constitutionnelle.<sup>15</sup>

Lombard MARTINE dans son ouvrage « Droit administratif » affirme que, l'ordre usuel de présentation des juridictions administratives, qui sera suivi ici, commence par le conseil d'Etat, du fait sans doute qu'il fut la première juridiction administrative et que, d'un point de vue historique, son rôle a été important dans la formation du Droit Administratif. Si l'on voulait cependant rendre compte de ce qu'est aujourd'hui la réalité concrète et vivante de la justice administrative, et l'importance respective des différentes juridictions , il faudrait inverser l'ordre de représentation et commencer par l'étude des tribunaux administratifs, puis celle des cours administratives d'appel et évoquer enfin le rôle du conseil d'Etat.<sup>16</sup>

De notre part, en se ralliant aux pensées des auteurs cités ci-hauts, nous affirmons que, la justice administrative est organisée en République Démocratique du Congo par la Constitution qui prévoit en son article 154 qu'il est institué un ordre de juridictions administratives composé du Conseil d'Etat et des cours et tribunaux administratifs

---

<sup>14</sup> VUNDUAWE te PEMAKO, *Traité de droit administratif*, éd. Larcier, Bruxelles, 2007, p 867-868.

<sup>15</sup> Jean FOURGEROUSE, *le Droit administratif en schémas*, éd. Eclipses Marketing, Paris, 2014, P 226

<sup>16</sup> MARTINE LOMBARD, *Droit Administratif*, éd. Dalloz, 3<sup>e</sup> édition, Paris, 2007, p. 352.

L'ordre des juridictions administratives comprend des juridictions de droit commun et des juridictions spécialisées.<sup>17</sup>

En RDC le Conseil d'Etat est la juridiction la plus haute de la justice administrative, qui est suivi des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs. A côté des juridictions administratives de droit commun ou ordinaires existent les juridictions administratives spécialisées qui sont constituées, entre autres de la Cour des comptes ainsi que des juridictions disciplinaires publiques et des ordres professionnels.

#### 4. PROBLEMATIQUE

Le professeur ROGER DU BOIS, définit la problématique comme étant l'ensemble des questions qu'un auteur d'une recherche scientifique se pose pour orienter dans une bonne direction son étude. Elle est l'expression de la préoccupation majeure qui se circonscrit de manière précise et détermine avec absolue clarté les dimensions essentielles et l'objet d'étude que le chercheur se propose de mener<sup>18</sup>

Institué par la constitution congolaise en son article 154, le conseil d'Etat et les juridictions d'ordre administratif dont l'organisation, les compétences ainsi que le fonctionnement sont prévu par la loi n° 16/027 du 15 octobre 2016. La justice administrative aujourd'hui paraît comme étant un ordre d'ordonnement nouveau qui demande une rigueur dans le travail pour se démarquer de la léthargie juridique constatée au sein du système judiciaire congolais.

Le conseil d'Etat nouvellement installé doit se faire autonome par rapport à sa prise de décision, mais hélas, il doit se refaire à d'autres juridictions de sa carrure pour mieux se positionner.

Dans le cadre de notre travail nous sommes partis de quatre questions que nous avons eu à poser :

- Comment est instituée la justice administrative en Rd Congo ?
- Quelles sont les compétences des juridictions administratives congolaises ?
- Quels sont les défis et perspectives de la justice administrative Rd Congo ?

<sup>17</sup> Article 154 de la constitution de la RDC.

<sup>18</sup> ROGER DU BOIS, *méthodes de recherche en sciences sociales*, éd. Dalloz, Paris, 2000, p. 5-14.

## 5. HYPOTHESES

L'hypothèse est la réponse provisoire ou anticipative qu'émet un chercheur pour tenter de répondre aux questions posées à la problématique.

Pour ce qui nous concerne, nous allons proposer des réponses provisoires de manière qui suit en faisant une étude approfondie de notre sujet.

Premièrement nous allons réfléchir sur la manière dont la justice administrative est instituée, deuxièmement, nous penserons aux compétences qu'exercent les juridictions administratives en Rd Congo, et en fin troisièmement, nous examinerons les défis et perspectives de la justice administrative en Rd Congo.

En effet, l'article 154 de la Constitution de la République démocratique du Congo institue un ordre de juridictions administratives composé du Conseil d'Etat et des Cours et Tribunaux administratifs.

Les compétences des juridictions administratives sont situées à l'article 155 de la constitution congolaise<sup>19</sup> d'une part et par les articles 75, 76, 77, 78, 79, 80, et 81 de la loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétences et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif<sup>20</sup>. Ces lois prévoient les compétences communes de ces juridictions administratives, sans omettre les compétences spécifiques pour chaque juridiction administrative de l'autre part.

La justice administrative en Rd Congo chapeauté par le conseil d'Etat qui doit relever des multiples défis et doit atteindre les perspectives, en l'occurrence, rétablir le justiciable devant elle dans ses droits, lutter contre l'hémorragie de la corruption dans le domaine de la justice, rendre des décisions justes et honnêtes faire de la justice congolaise un organe de confiance à l'égard de la population et aussi sortir l'administration congolaise dans le chaos. La liste n'est pas exhaustive.

---

<sup>19</sup> Article 155 de la Constitution congolaise.

<sup>20</sup> Les articles 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

## 6. METHODES ET TECHNIQUES DE RECHERCHE

### 6.1. Méthodes

La méthode est l'ensemble des procédures particulières appliquée à l'un ou à l'autre stade de la recherche<sup>21</sup>.

La méthode est l'ensemble des opérations intellectuelles sur lesquelles une discipline scientifique à atteindre les vérités qu'elles poursuivaient, les démontrer et les vérifier.

A la lumière de la définition et des idées dégagées ci-haut nous allons recourir dans le cadre de ce travail à la méthode juridique qui nous aide à consulter et analyser les textes des lois, la méthode comparative nous permettra de faire une étude comparative avec d'autres institutions juridiques de la même sorte que nos juridictions administratives.

### 6.2. Techniques

Les techniques sont des moyens utilisées pour récolter les données liées non seulement aux hypothèses du travail et aux définitions explicites ou implicites que les chercheurs donnent dès qu'ils étudient, mais aussi à la méthode qu'ils choisissent pour mener à bien son étude.

Elles sont aussi définies par Adrien MULUMBATI voies et moyens d'enregistrer et de collecter diverses informations sur des individus, des groupes d'individus, des institutions, l'environnement dans lequel les individus et les groupes d'individus vivent ou évoluent, les opinions des individus et des groupes d'individus, leurs attitudes, leurs comportements, leurs cognitions.<sup>22</sup>

Quant à la technique, nous nous sommes servis de la technique ci-après :

- Technique d'analyse documentaire.

---

<sup>21</sup> P. RONGERE, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, éd. Dalloz, 1971, P. 18.

<sup>22</sup> MULUMBATI NGASHA Adrien, *introduction à la science politique*, Paris, éd. Africa, 2006, P. 21.

## ❖ **Technique d'analyse documentaire**

Elle est celle qui nous permettra d'accéder aux contenus de différents documents : les textes des lois, les ouvrages, les notes de cours, etc. en vue de réunir les données de ce dit travail.

## **7. DELIMITATION DU TRAVAIL**

### **a. Dans le temps**

L'étendue du présent travail remonte à l'année de 2006 qui justifie la Constitution de la République Démocratique du Congo et des années 2016-2017 qui est pour nous remarquable suite à l'établissement autonome de la justice administrative.

C'est dans ce contexte que notre étude remonte depuis la publication de la loi organique N° 16/027 du 15 octobre 2016 jusqu'à ce jour. Pour cette étude notre champ empirique s'étend à la République Démocratique du Congo et à d'autres Etats de l'Afrique francophone et du monde.

### **b. Dans l'espace**

Nous allons mener notre recherche sur l'espace de a Rd Congo qui nous ait évident et nous pouvons étendre ledit espace sous d'autres dimensions sur d'autres législations.

## **8. SUBDIVISION DU TRAVAIL**

Il en résulte que nous ne partirons pas d'une conception à priori pessimiste, nous décrivons et analyserons les données en présence pour connaître leur fondement.

Une telle démarche suppose avant tout un cadre du travail bien préparé et bien structuré. Pour ce faire, la nature du présent travail se dessine autour des trois chapitres subdivisés en section, paragraphes, points et sous points.

Dans le premier chapitre nous traiterons sur les considérations générales.

Le deuxième chapitre quant à lui, portera sur l'institution du conseil d'Etat et la justice administrative en Rd Congo.

Le troisième chapitre se penchera sur l'analyse des défis et perspectives de la justice administrative en Rd Congo. Et en définitif nous mettrons un terme à cette subdivision par une conclusion générale suivie d'une bibliographie et d'une table des matières.

## **CHAPITRE PREMIER : DES CONSIDERATIONS GENERALES**

Dans ce chapitre il sera question pour nous de pouvoir analyser deux sections, dont la première traitera sur l'administration de manière conceptuelle et la deuxième portera sur l'éclatement de la cour suprême de justice de la République Démocratique du Congo.

### **SECTION PREMIERE : DE L'ADMINISTRATION**

Il sera question dans cette section de traiter deux paragraphes dont le premier examinera les causes de l'éclatement de la cour suprême de justice de la République Démocratique du Congo et le second parlera de la naissance du contentieux administratif.

Le mot administration peut revêtir deux sens si l'on s'attache à la fonction de l'administration (définition fonctionnelle), le mot désigne l'ensemble des activités dont le but est de répondre aux besoins d'intérêt général de la population (ordre public, bonne marche des services publics...), tels qu'ils sont définis par l'opinion publique et le pouvoir politique. Il est écrit avec un petit « a ». Mais, si on s'attache à son organisation (définition organique), il désigne l'ensemble des personnes morales (Etat, collectivités territoriales, établissements publics...) qui accomplissent ces activités. Le mot administration s'écrit alors avec un grand « A ». Il existe là encore deux approches : une conception large qui considère que les organismes privés chargés d'une action administrative font partie de l'administration, et une conception restreinte les exclus.<sup>23</sup>

L'administration peut aussi être considérée comme étant l'activité consistant à gérer des affaires, publiques ou privées, ou des biens. A côté de cette conception matérielle ou fonctionnelle, existe une conception organique : l'administration se définit alors comme un ensemble d'organes ou des services. En Droit Administratif, on s'intéresse avant tout à l'Administration publique, même si cet adjectif est le plus souvent oublié.<sup>24</sup>

Du point de vue matériel, l'Administration est l'ensemble des activités ou fonctions exercées, éventuellement en mettant en œuvre des prérogatives de puissance

<sup>23</sup> <http://www.wikipedia.org/Dictionnaire/Administration>

<sup>24</sup> Agathe van Lang, Geneviève Gondouin et Véronique Inserguet-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif*, éd. Dalloz, Paris, 2008, p. 5

publique en vue de satisfaire les besoins de la collectivité : essentiellement service public et police. D'un point de vue organique, elle se présente comme l'ensemble des organes chargés d'assurer les missions administratives des personnes publiques. Les deux sens du terme sont la plupart du temps liés.<sup>25</sup>

## **PARAGRAPHE PREMIER : L'ETAT**

Ce paragraphe nous permettra de définir l'Etat et d'examiner trois points qui tour à tour nous parlerons de la province, l'administré et l'acte administratif.

### **1. Définition**

L'Etat est un phénomène récent apparu au 15<sup>ème</sup> siècle, il est le fruit d'un processus d'institutionnalisation du pouvoir politique. Cela signifie que le pouvoir n'est plus un pouvoir personnel et n'est plus incarné par un homme ou une femme qui en serait le propriétaire. Désormais le pouvoir est exercé par un homme ou une femme au nom d'une entité abstraite nommée l'état.<sup>26</sup>

L'Etat est une fiction juridique, une institution qui est dotée d'une permanence. Les gouvernants ne sont donc pas propriétaire du pouvoir, ils sont tenus de respecter les règles de droits relatives à l'exercice du pouvoir. Autrement dit, les gouvernants doivent respecter la constitution et ce qu'on appelle le droit constitutionnel. L'état se définit par 3 éléments constitutifs fondamentaux : un territoire, une population et une autorité politique souveraine. L'état est donc une personne morale de droit public, qui est souveraine sur le plan interne mais également sur le plan externe.

L'Etat est une organisation dotée de la personnalité de la capacité d'exercer et de contrôler l'usage de la force sur une population déterminée et un territoire donné. En d'autres termes, l'Etat est un pouvoir normatif jouissant du monopole de la contrainte légitime exercée sur une population dans les limites d'un territoire donné<sup>27</sup>.

Aussi, il peut être défini comme étant, une collectivité organisée ayant comme support sociologique une nation. Dans un sens plus étroit, il indique, dans cette société

<sup>25</sup> Agathe van Lang, Geneviève Gondouin et Véronique Inserguet-Brisset, Ibidem, P. 6

<sup>26</sup> MUSAFIRI NALWANGO Paul, *Droit Constitutionnel : Théorie Général de l'Etat*, Cours de premier Graduat Droit, UNLU, 2014-2015, P. 50, Inédit

<sup>27</sup> JEAN ERICK GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, éd. Lextenso, Paris, 27<sup>ème</sup> édition, 2012, P.

politique, les pouvoirs publics. Dans un sens beaucoup plus étroit, il désigne au sein des pouvoirs publics, l'élément central par opposition aux collectivités publiques locales.<sup>28</sup>

L'Etat est donc la personne morale de Droit public qui a de droits et des obligations mais ayant une contrainte, et cet Etat est la constitution de trois éléments qui sont le territoire, la population et le pouvoir politique

## **2. Les éléments constitutifs de l'Etat**

L'Etat est composé des éléments qui font de l'Etat une réalité sur le plan interne et sur le plan international.

### **2.1. Le territoire**

Le territoire est l'élément physique d'un Etat, Le territoire joue un rôle irremplaçable dans la dynamique politique, puisqu'il désigne le lieu d'exercice des fonctions politiques de l'Etat.<sup>29</sup>

Peu importe l'étendue territoriale de l'Etat, il est toujours Etat lorsque, pourvu d'une base physique au sol, il capte la population dans un cadre précis, et dans ce même cadre, il bloque les compétences des pouvoirs publics.

Le territoire devient le facteur de l'unité du groupe lui permettant de prendre conscience de soi par sa différenciation avec les groupes voisins. Le territoire est un moyen d'action de l'Etat sur les biens comme sur les hommes.<sup>30</sup>

Ce n'est pas le territoire vide qui fait l'objet d'une attention spécifique, mais bien la population installée sur ce territoire.

### **2.2. La population**

La population est une notion humaine qui ne saurait être écartée de la définition de l'Etat. L'Etat ne détient de réalité qu'en tant qu'il se présente comme une « société politique organisée ». La population d'un Etat est celle qui vit sous ses lois et sur son

---

<sup>28</sup> MUSAFIRI NALWONGO Paul, *cours de Droit constitutionnel théorie générale*, UNILU, 2014-2015, P. 55

<sup>29</sup> MUSAFIRI NALWONGO Paul, *Ibidem*, P. 59

<sup>30</sup> MUSAFIRI NALWONGO Paul, *Ibidem*, P. 59

territoire. Dans la population coexistent deux catégories de personnes, qui sont les « habitants » sur un territoire<sup>31</sup> :

- les nationaux, ceux rattachés à l'Etat par un lien juridique appelé « lien de nationalité » ;
- les étrangers, ceux dépourvus de lien de nationalité mais obéissant toutefois aux lois de l'Etat de résidence.

Si rien ne distingue les uns des autres, le seul fait qu'une distinction juridique est établie oblige la reconsidération de l'élément sociologique « population » sous l'angle spécifique de nation, élément psychologique.

❖ La nation semble être ce « dénominateur commun » qui créerait la « collectivité homogène unie ».

Ainsi, dans la recherche de la détermination d'une notion humaine centrale de l'Etat, les juristes s'accordent pour définir un « point commun entre tous les individus ou au moins tous les groupements humains la composant ». Curieusement, dans les analyses classiques, le fait que tous soient soumis à une même autorité, à un même ordre juridique ne paraît pas être un élément de cohésion suffisant !

Il apparaît bien inéluctable que la diversité d'une population ne peut être niée : les structurations sociales, la pluralité linguistique, les différenciations religieuses ou culturelles etc.... sont présentes dans la plupart des Etats. La diversité n'est pourtant pas nécessairement un facteur de division sociale ni un moteur de scissions territoriales.

### **2.3. Le pouvoir politique**

L'organisation politique suppose l'existence de trois éléments : le souverain, la puissance et l'autorité des gouvernants.

#### **A. Le souverain**

Le souverain est une qualité politique qui fixe l'idée de droit, l'ordre Social désirable, le projet de société. L'Etat, un mode particulier d'organisation politique, exerce à l'intérieur de ses frontières une puissance exclusive<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> MUSAFIRI NALWANGO Paul, Ibidem, P. 60

D'abord la notion de souveraineté s'attache au territoire, il s'agit de la « souveraineté territoriale » qui permet à l'État, à l'organisation politique, de se sentir seul maître à l'intérieur de ses frontières, à l'exclusion d'autres États.

Ensuite cette souveraineté se saisit de l'institution, dans le cadre clôturé du territoire et de la population et fait penser à la « norme supérieure » autour de laquelle toute l'organisation de l'État se construit<sup>33</sup>.

## B. La puissance publique

La puissance publique signifie d'abord un pouvoir général de direction. Celui-ci donne à l'État la prérogative d'édicter des règles de conduite et à prescrire toutes les mesures nécessaires pour la gestion des affaires de la communauté.

Elle signifie également un pouvoir exclusif de coercition grâce auquel l'État parviendra à imposer ses décisions et à les faire exécuter, au besoin par la force matérielle (manu militari)

L'État est ainsi le seul de tous les groupements organisés à détenir la force publique et c'est dans ce monopole de la continuité que réside finalement son attribut essentiel.

## C. L'autorité des gouvernants

Si la puissance publique appartient à l'État, les gouvernements exercent leurs prérogatives conformément à leur statut constitutionnel, c'est-à-dire par délégation en tant que organes. Les gouvernements doivent ainsi leur force à la confiance du souverain et leur valeur personnelle qui peut être morale, matérielle, intellectuelle. De ces trois éléments qui entrent en jeu, l'ordre hiérarchique s'établit de la manière suivante<sup>34</sup> :

-le souverain – la puissance publique - les gouvernements.

---

<sup>32</sup> MUSAFIRI NALWANGO Paul, Ibidem, P. 65

<sup>33</sup> MUSAFIRI NALWANGO Paul, P. 65

<sup>34</sup> MUSAFIRI NALWANGO Paul, P.69

## **1. LA PROVINCE**

La province est une entité régionalisée dotée de la personnalité juridique. La République Démocratique du Congo désormais 25 provinces énumérées ci-après : Bas-Uele, Equateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uele, Ituri, Kasai, Kasai Oriental, Kongo Central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Luala, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud-Kivu, sud-Ubangi, Tanganyika, Tshopo et Tshuapa.

Toutefois, La ville de Kinshasa, la capitale de la République Démocratique du Congo est le siège des institutions nationales. Elle a le statut de province. En effet, ayant ce statut, la ville de Kinshasa, sans être une province est aussi une entité régionalisée. Elle est donc dotée de la personnalité juridique.

Aux termes de l'article 3 de la constitution Les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux.<sup>35</sup>

Il est ressortit de la loi que les provinces de la république sont au nombre de 25 et la ville province de Kinshasa qui a ce statut et ramène le nombre de ces provinces a 26. En outre ces provinces jouissent d'une libre administration et sont dirigées par des autorités provinciales.<sup>36</sup>

## **2. L'ADMINISTRE**

Le mot administré est définis comme étant la personne qui dépend d'une administration d'une autorité administrative.<sup>37</sup>

Egalement, l'administré est défini comme le citoyen, relativement à ceux qui régissent la subdivision administrative.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Voir l'article 3 de la constitution

<sup>36</sup> La Constitution de la République consacre à la RDC le Régionalisme dans le rapport de l'Etat avec les provinces. La majorité des Etats d'Afriques ont hérités la forme de leur Etat par les anciennes colonies en l'occurrence les Etats d'Afriques francophones qui aujourd'hui consacre pour la plus part la forme unitaire décentralisée acquis par l'ancienne colonie qui est la France. La République Démocratique du Congo et l'Afrique du sud sont des Etats qui aujourd'hui consacrent la forme de l'Etat unitaire régionalisé. Cours des institutions politiques de l'Afrique contemporaine du Professeur, KAZADI MPIANA Joseph, G3 droit public, note Manuscrite.

<sup>37</sup> [Http// :www.internaute.fr.dictionnaire](http://www.internaute.fr.dictionnaire)

### 3. ACTE ADMINISTRATIF

Moyen juridique d'action de l'administration, qui couvre deux procédés principaux :

- L'acte unilatéral : c'est un acte destiné à régir des personnes étrangères à son édicition, leur impose des droits et obligations ;
- Le contrat : destiné à régir les relations réciproques de ses auteurs, entraîne des droits et des obligations sur la base d'un accord de volontés.

Il ressort de cette définition deux sortes d'actes administratif que sont : les actes unilatéraux et les contrats administratifs.

#### 1. Acte unilatéral

Manifestation unilatérale de volonté émanant d'une autorité administrative, qui modifie l'ordonnancement juridique et s'applique à d'autres sujets de droit que l'auteur de l'acte.

#### 2. Le contrat administratif

C'est acte juridique reposant sur un accord de volonté entre les parties contractantes, les personnes publiques sont susceptibles de conclure de contrat administratifs.<sup>39</sup>

Il est serait important de pouvoir mener une distinction entre un acte administratif unilatéral et un contrat administratif.

Un acte administratif qui a un seul auteur ne peut être qu'un acte unilatéral, comme le sont, par exemple, les arrêtés municipaux règlementant la circulation et sanctionnant des véhicules dans la commune ou les décisions par lesquelles un ministre nomme des fonctionnaires ou rejette des recours hiérarchiques, ou encore comme le sont les circulaires

---

<sup>38</sup> [Http://: www.wikipedia.Dictionnaire.administreé](http://www.wikipedia.Dictionnaire.administreé).

<sup>39</sup> JEAN ERICK GICQUEL, Ibidem P.105

par lesquelles un chef de service fait connaître à ses subordonnés comment ils doivent appliquer une loi ou un règlement.<sup>40</sup>

Mais un acte peut fort bien être unilatérale, alors cependant qu'il a deux (ou plus de deux) auteurs. C'est très simplement et notamment le cas des arrêtés interministériels, pris conjointement par les ministres relativement à des affaires à l'égard desquelles ils sont également compétents.<sup>41</sup>

Ainsi, lorsqu'on se trouve en présence d'un acte qui a plus d'un auteur on ne peut savoir en considérant seulement le nombre de ses auteurs s'il est ou non un acte unilatéral. C'est dire que le critère de la distinction n'est pas d'ordre quantitatif. Ce qui est déterminant, c'est le contenu de l'acte. Ou bien, il est tel que l'acte est destiné à régir le comportement des personnes qui sont étrangères à son édition, c'est-à-dire qui sont des tiers par rapport à lui. Ou bien il est tel que l'acte est destiné à régir les relations réciproques de ses auteurs. Au premier cas, il est unilatéral. Au second cas, il est bilatéral (ou plurilatéral) ou, pour employer un terme plus usuel, il est un contrat.<sup>42</sup>

## **PARAGRAPHE DEUXIEME : DES COMPETENCES DE L'ADMINISTRATION**

Il sera question dans ce paragraphe de traiter des compétences de l'administration en examinant quatre points de cette manière ; premièrement nous parlerons des autorités administratives, deuxièmement nous examinerons le contrôle administratif de l'administration, troisièmement nous pencherons sur le contrôle parlementaire de l'administration et en fin quatrièmement nous discuterons sur le contrôle juridictionnel de l'administration.

La gestion des affaires de l'Administration est faite par des personnes qualifiées des personnes Administratives. D'où ces compétences sont reconnues par des personnes qui représentent cette Administration. Toutefois les compétences que peuvent avoir les autorités administratives sont définies expressément par des textes de lois.

Les compétences des autorités administratives sont l'élaboration des actes unilatéraux, conclure des contrats est, en principe déterminé par les textes législatifs ou

---

<sup>40</sup> RENE CHAPUS, *Droit administratif Général*, éd. Montchrestien, Paris, 13<sup>e</sup> édition, 1999, P 467

<sup>41</sup> RENE CHAPUS, *Ibidem*, P468

<sup>42</sup> RENE CHAPUS, *Ibidem*, P469

réglementaire. Plus exceptionnellement, certaines dispositions constitutionnelles définissent les compétences des autorités administratives les plus importantes.<sup>43</sup>

### ***1. LES AUTORITES ADMINISTRATIVES***

Cette expression ambiguë peut désigner une forme de pouvoir, le pouvoir administratif confié à un ensemble d'organes. On suppose ainsi l'autorité administrative à l'autorité judiciaire. Une autorité administrative est un organe chargé d'agir notamment en prenant des décisions administratives, au nom d'une personne publique. Les autorités administratives, diverses, sont toujours des personnes physiques qui agissent, soit individuellement (président de la république, premier ministre, ministre, préfet, recteur, maire, président d'une assemblée locale) soit collégalement : assemblée délibérante d'une collectivité locale, d'un établissement public, autorités administratives indépendantes pour la plupart. Les compétences de ces autorités sont déterminées par le texte constitutif de la personne publique, lequel peut être aussi bien un règlement, une loi, que la constitution.<sup>44</sup>

### ***2. LE CONTROLE ADMINISTRATIF PAR L'ADMINISTRATION***

Après multiple décisions prises par l'administration pour assurer l'intérêt général de la population, il est de coutume juridique que cette administration puisse passer à un contrôle pour mener à bon l'action de cette administration.

L'administration elle-même peut enclencher une procédure de contrôle en son sein pour assurer le bon fonctionnement de son action.

Le contrôle administratif par l'administration peut être considéré comme tel : le contrôle de l'administration par le gouvernement, le contrôle hiérarchique, le contrôle de tutelle, et le contrôle de l'administration par les autorités administratives.

---

<sup>43</sup> RENE CHAPUS, Ibidem P.83

<sup>44</sup> RENE CHAPUS, Ibidem P.41

## 2.1. Le contrôle de l'administration par le gouvernement

Comme nous le connaissons, Le gouvernement dispose de l'administration publique, des Forces armées, de la police nationale et des services de sécurité.<sup>45</sup>

Le président de la République, en tant que chef suprême de l'administration de l'Etat, civile et militaire, s'assure, a tout instant, du maintien de l'ordre public et du bon fonctionnement de secteur public. Il assure donc un contrôle administratif supérieur sur les grands services de l'Etat tels que les services de la Présidence de la République, le secrétariat Général du Gouvernement, les Services de renseignement, Etc.

L'action du président de la République est suivi par le membre du gouvernement selon les limites de leurs compétences.

Les ministres sont les chefs de leurs Ministères et y appliquent la politique de la Nation telle que définie par le gouvernement, en concertation avec le Président de la République, le programme approuvé l'Assemblée nationale et des décisions prises par le gouvernement.

A ce titre, les ministres exercent le contrôle Hiérarchique en ce qui concerne les services centralisés et le contrôle de tutelle quant aux personnes administratives spécialisées à caractère national. Le Ministre de l'intérieur exerce, dans le cadre du décret-loi n°81 du 2 juillet 1998, le contrôle de tutelle sur les entités administratives décentralisées. Relevons tout de suite que la loi organique, prévue à l'article 3, alinéa 4, de la Constitution, qui viendra fixer, entre autres, les rapports des entités territoriales décentralisées avec l'Etat et les provinces pourra changer ces état de choses.

Néanmoins, sur les entreprises publiques suivant la notion de a législation congolaise de 1978<sup>46</sup> et les entités administratives décentralisées, le gouvernement exerce le contrôle de tutelle suivant trois modalités :

---

<sup>45</sup> Voir l'Article 91 alinéa 3, de la constitution de la République Démocratique du Congo DU 18 février 2006 telle que modifiée et complétée.

<sup>46</sup> Suivant l'article 2 de la loi organique du 6 janvier 1978 portant dispositions générales applicables aux entreprises publiques, ces dernières sont comprises comme toutes personnes morales spécialisées de droit public, c'est-à-dire comme tous établissements publics quel que soit l'objet, alors qu'en droit comparé, ne sont entreprises publiques que les établissements publics à caractère industriel et/ ou commercial, c'est-à-dire les sociétés nationales.

- ❖ La tutelle administrative, qui comprend le pouvoir d'annulation, le pouvoir d'autorisation, le pouvoir d'approbation et le pouvoir de suspension ;
- ❖ La tutelle financière, qui se manifeste à travers l'exercice du pouvoir d'autorisation et du pouvoir de substitution d'action ;
- ❖ La tutelle technique, qui comprend le pouvoir d'opposition par rapport aux normes techniques contenues dans les actes-types tels que les cahiers des charges, prévues par la réglementation.

Il est à préciser que, les tutelles technique et financière sont exercées par le Ministre du portefeuille, sur l'ensemble des entreprises publiques. Tandis que la tutelle administrative est exercée par le Ministre désigné dans les statuts propres de chaque entreprise publique. En outre le gouvernement exerce un contrôle de tutelle politico administrative sur les entités administratives décentralisées à travers le Ministre de l'intérieur.<sup>47</sup>

Le gouvernement peut toutefois, recourir à d'autres mécanismes pour effectuer un contrôle sur l'administration qui est sous sa gestion.

Le gouvernement peut également utiliser divers mécanismes pour exercer son contrôle sur l'administration. En effet, il peut désigner une commission ministérielle ou recourir à l'expertise de certains services comme l'inspection Générale et le conseil supérieur du portefeuille.<sup>48</sup>

Le contrôle de l'administration par le gouvernement peut suivre la direction hiérarchique ou de tutelle selon les organisations administratives en présence.

Pour les organisations administratives centralisées, concentrées ou déconcentrées il est établi un contrôle hiérarchique d'une part et pour les organisations administratives décentralisées il est établi le contrôle de tutelle.

### **2.1.1. le contrôle hiérarchique**

Le contrôle hiérarchique est défini indirectement en passant par la notion de la hiérarchie administrative, par hiérarchie, il faut entendre une forme d'organisation du personnel dans laquelle chaque agent se trouve subordonné à un agent supérieur à lui, à l'exception de l'un d'entre eux qui exerce son autorité sur tous les autres soit directement soit indirectement. Ainsi, à chaque niveau de la pyramide administrative se trouve un chef hiérarchique.<sup>49</sup> Le chef a donc un pouvoir hiérarchique qui comprend essentiellement le pouvoir de contrôle sur ses subalternes et sur les actes de ceux-ci.

---

<sup>47</sup> VUNDUAWE te PEMAKO, Ibidem, P. 826

<sup>48</sup> VUNDUAWE te PEMAKO, Ibidem, P. 827

<sup>49</sup> VUNDUAWE te PEMAKO, Ibidem, P. 831

En outre, le contrôle hiérarchique procède de la décentralisation administrative. Cette dernière forme un système d'organisation dans lequel le pouvoir de décision est attribué par délégation ou subdélégation aux agents hiérarchiquement subordonnés à la personne publique considérée. Par ce contrôle, l'autorité supérieure est autorisée à vérifier d'office l'activité administrative de l'agent subordonné.

Le contrôle hiérarchique se caractérise par un pouvoir de contrôle exercé par une autorité hiérarchique. Les caractéristiques du contrôle hiérarchique sont retenues au nombre de trois :

1. Le pouvoir hiérarchique est détenu de plein droit par l'autorité supérieure. Il s'agit ici donc d'un pouvoir général, sans qu'un texte ne soit nécessaire. Le contrôle hiérarchique s'exerce donc de plano.
2. Le pouvoir hiérarchique étant un pouvoir général, le contrôle hiérarchique est exercé sans cause déterminée, c'est-à-dire aussi bien pour des raisons d'opportunité que pour des raisons de légalité ou de la régularité juridique.
3. Le pouvoir hiérarchique étant justement un pouvoir de responsabilité, le contrôle hiérarchique peut être exercé spontanément, c'est-à-dire sans qu'il y ait nécessairement un concours, et ce, dès que l'autorité hiérarchique reçoit l'information.

L'autorité hiérarchique qui a le pouvoir de contrôle exerce ce contrôle sur les actes administratifs et les personnes qui prennent ces actes.

#### **A. Le contrôle hiérarchique sur les personnes**

Il sied de retenir que, au départ le pouvoir hiérarchique permet à l'autorité supérieure qui le détient d'intervenir à l'égard du comportement des subordonnés en exerçant le pouvoir d'instruction qui se traduit par l'émission d'ordres de service et circulaires définissant ce que doit être un comportement de leurs destinataires. Aux instructions qui lui sont adressées, le subordonné doit s'y conformer, sous peine de faire l'objet de poursuites disciplinaires, fondées sur la méconnaissance de son devoir d'obéissance. Même si le subordonné peut appeler l'attention du supérieur sur l'illégalité et l'inopportunité des instructions reçues, il n'est libéré d'y obéir que si elles sont manifestement illégales<sup>50</sup> et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

---

<sup>50</sup> A ce sujet la constitution en son article 28 alinéa 1<sup>er</sup>, dispose que « Nul n'est tenu d'exécuter un ordre manifestement illégal. Tout individu, tout agent de l'Etat est délié du devoir d'obéissance lorsque l'ordre reçu

Toutefois, en cas d'insubordination, le pouvoir hiérarchique se transforme en pouvoir disciplinaire, l'exercice du pouvoir disciplinaire comprend notamment la prise de la mesure de suspension préventive, qui est une mesure provisoire et de sauvegarde de l'intérêt du service, et l'application des peines disciplinaires telles que l'avertissement verbal, le blâme, l'exclusion temporaire, la déchéance des fonctions, la révocabilité, la démission d'office. Etc.

### **B. Le contrôle hiérarchique sur les actes**

Nous devons faire remarquer d'abord que le contrôle hiérarchique est plus un pouvoir sur les actes que sur les personnes. Ainsi l'autorité hiérarchique peut-elle suspendre, annuler ou reformer les actes des subalternes ou encore se substituer en eux.

Le pouvoir d'annulation permet au supérieur hiérarchique de faire disparaître de l'ordonnement juridique les décisions du subordonné. L'annulation ayant un effet rétroactif, la décision du supérieur ne remplacera celle du subordonné que pour le présent et l'avenir.

L'autorité hiérarchique peut également exercer un pouvoir de substitution de décision, pour autant qu'elle dispose juridiquement de compétences identiques et qu'elle respecte la procédure d'abrogation ou de retrait des actes administratifs, car de manière générale, il y a deux limitations à ce pouvoir hiérarchique :

- Le respect des règles de compétence ou mieux du principe de légalité ;
- Le respect des droits régulièrement acquis (la théorie de *beati possidentes*).

Le pouvoir détenu par une autorité hiérarchique permet que le contrôle hiérarchique puisse être fait de deux manières soit :

1. L'autorité hiérarchique agit elle-même exercer ce contrôle, c'est-à-dire l'autorité hiérarchique peut agir *proprio motu* dès qu'elle a l'information ;
2. L'autorité hiérarchique agit aussi sur recours des administrés contre les comportements des subalternes ou contre leurs actes.

Hormis, le contrôle hiérarchique exercé par l'administration, par le biais de l'autorité hiérarchique dans les organisations administratives centralisées, concentrées, ou

---

constitue une atteinte manifeste au respect des droits de l'homme et des libertés publiques et des bonnes mœurs » à la personne qui refuse de l'exécuter, voir l'article 28 alinéa 2, de la constitution.

déconcentrées, il un autre contrôle qui se fait dans les organisations administratives décentralisées.

### 2.1.2. Le contrôle de tutelle

Le contrôle de tutelle est celui qui est exercé par une autorité supérieure appartenant à une personne administrative, principalement l'Etat, sur les entités administratives décentralisées et les établissements publics dont particulièrement les entreprises publiques. Le contrôle de tutelle s'exerce en vertu de la loi et toujours dans le but de protection de l'intérêt général.<sup>51</sup>

L'intérêt général fait à ce niveau guide le besoin de l'autorité de tutelle à exercer ce contrôle à l'administration.

Le contrôle de tutelle peut être d'une part, un contrôle de tutelle générale ou un contrôle de tutelle spéciale d'autre part.

La tutelle générale est un mode de tutelle qui peut être exercée à l'égard de n'importe quel acte administratif émanant d'une autorité administrative décentralisée. Elle s'exerce souvent par les procédés de suspension et d'annulation. C'est ainsi qu'elle peut être considérée comme facultative et répressive<sup>52</sup>.

La tutelle spéciale est par contre un mode de tutelle qui porte sur les seuls actes énumérés dans la loi sensu lato. Elle est obligatoire et préventive, car elle s'exerce par les procédés d'avis d'autorisation et d'approbation.<sup>53</sup> En cas de concours entre les deux tutelles ; il convient de s'en tenir à la volonté de législateur lorsque celle-ci est exprimée. A défaut le principe de la primauté du particulier sur le général et celui de la subsidiarité de la tutelle générale trouvent normalement application.<sup>54</sup>

Il est à retenir que le contrôle de tutelle est caractérisé au nombre de trois :

1. La tutelle administrative est différente de la tutelle de droit civil. Entre les deux institutions, il y a absolument rien de commun, seul le nom. La tutelle civile a pour

<sup>51</sup> VUNDUAWE te PEMAKO, Ibidem, P. 837

<sup>52</sup> Voir J. DEMBOUR, *Droit Administratif*, faculté de Droit de Liège, 3<sup>e</sup> éd, 1978, P.139

<sup>53</sup> Ph BOUVIER, op. Cit, P. 249-250, n°290

<sup>54</sup> VUNDUAWE te PEMAKO, Ibidem, P. 838

objectif la protection des mineurs et des incapables. Tandis que la tutelle administrative est un pouvoir de contrôle de l'Etat dans le but de la protection de l'intérêt général et de la sauvegarde des droits individuels.

2. Il s'agit d'un contrôle exercé sur les seules, personnes publiques, territoriales ou spécialisées, car, comme est signalé ci-avant, il s'exerce dans le cadre de décentralisation territoriale ou par services.
3. Ce contrôle doit tenir compte de la liberté reconnue à la collectivité ou l'entité et s'exerce en vertu de la loi. Le texte est donc, dans ce cas, nécessaire, car à l'égard de l'autorité décentralisée, la liberté est la règle et le contrôle l'exception.

Le contrôle de tutelle s'exerce tant sur les personnes, mieux les organes de ces entités contrôlées, que sur les actes.

#### **A. Le contrôle de tutelle sur les personnes**

Le contrôle de tutelle s'exerce sur les personnes administratives territoriales ou spécialisées au travers de leurs organes que sont <sup>55</sup>:

- ❖ Les autorités locales (provinciales ou de a ville de Kinshasa et autres autorités locales) et les conseils consultatifs d'après l'organisation territoriale et administrative actuelle de la République Démocratique du Congo définie par le décret-loi n°081 du 2 juillet 1998. Comme on le sait, les conseils consultatifs prévus par cette législation n'ont jamais été installés. Les Entités territoriales décentralisées en question fonctionnent en fait comme dans des entités territoriales déconcentrées.
- ❖ Les organes de gestion (comités de gestion) et de décision (conseil d'Administration) des entreprises et établissements publics.

L'expression de tutelle sur les personnes ne désigne rien d'autre que le pouvoir disciplinaire exercé sur les autorités décentralisées. Ainsi ce contrôle s'exerce-t-il par voie de suspension ou de révocation d'un membre d'un organe d'une entreprise publique. En revanche, en ce qui concerne les Entités administratives Décentralisées, il peut s'exercer par voie de :

- Suspension ou de report de réunion du conseil consultatif ;

---

<sup>55</sup> VUNDUAWE te PEMAKO, Ibidem, 839

- Suspension ou de révocation de l'autorité locale<sup>56</sup>.

## **B. Le contrôle de tutelle sur les actes**

Les mécanismes de contrôle sont nombreux et aussi variés toutefois, ce contrôle dépend du Droit positif de chaque pays.

En Droit positif Congolais, le contrôle de tutelle sur les actes s'exprime de deux manières :

1. Par tutelle a priori par voie d'autorisation, par exemple, en ce qui concerne les entreprises publiques, sont notamment soumises à l'autorisation préalable :
  - Les marchés de travaux et de fournitures d'un montant important ;
  - Les emprunts à plus d'un an de terme ;
  - Les prises et cessions de participations financières ;
  - L'établissement d'agences et bureaux.<sup>57</sup>
2. Par tutelle a posteriori par voie de :
  - Approbation, lorsque le caractère exécutoire est subordonné à l'approbation qui rétroagit à la date de l'édition de la décision. Cette approbation peut être explicite, ou implicite après l'écoulement du délai imparti pour décider ;
  - Annulation, contre les décisions illégales ;
  - Réformation, en vue du remplacement d'une décision initiale par une meilleure ;
  - Suspension qui précède souvent l'annulation en cas d'urgence ;
  - Opposition, à l'exécution de toute délibération ou décision jugée contraire à la loi, à l'intérêt général ou à l'intérêt particulier de l'entreprise, prise soit par le Conseil d'Administration ou le comité de gestion ;
  - Substitution. Cette substitution se réalise par voie de substitution de décision ou de substitution d'action où, pour ce dernier cas, son exercice suppose une abstention d'agir de l'autorité sous-tutelle. Pour ce faire, la substitution par voie d'action est subordonnée à une mise en demeure restée infructueuse.

Généralement, la tutelle s'exerce a posteriori, à l'initiative de l'autorité de tutelle ou sur recours des administrés. Elle est a priori lorsqu'un texte l'impose.

---

<sup>56</sup> VUNDUAWE Te PEMAKO, Ibidem, P. 839

<sup>57</sup> Voir l'article 41 de la loi organique du 6 janvier 1978 portant dispositions générales applicables aux entreprises publiques.

### 3. LE CONTROLE ADMINISTRATIF PAR LE PARLEMENT

La fonction de contrôle du parlement sur l'action gouvernementale est l'expression de la démocratie parlementaire ou représentative. Ce contrôle sur le gouvernement et les services publics comporte un droit à l'information indispensable non seulement pour le travail législatif, par exemple dans le domaine de l'élaboration du budget, mais aussi pour l'utilisation de la modalité de contrôle la plus absolue qui a comme conséquence la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement.

Généralement, l'expression « contrôle parlementaire », recouvre une grande diversité d'opération, qui va de la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement aux activités purement informatives. Par extension, la responsabilité pénale du président de la République et des membres du Gouvernement entre également dans cette rubrique. Ce terme comme le relève pierre Avril et Jean Gicquel, « le terme contrôle désigne les activités politiques des assemblées par opposition à leur activité législative »<sup>58</sup>

Le contrôle parlementaire sur l'action gouvernementale et administrative est politique essentiellement à double titre. D'abord, parce qu'il est mis en œuvre par un mandataire ou une assemblée politique. Et ensuite, parce qu'il exerce au nom de critères qui peuvent être purement politiques : l'assemblée blâme tel ministre ou refuse la confiance à tel Gouvernement, non parce qu'ils auraient démerité, ni parce qu'ils auraient enfreint la loi, ou qu'ils feraient preuve de négligence, mais simplement parce qu'elle estime qu'il est opportun, en l'occurrence, de modifier le jeu des alliances.<sup>59</sup>

Il est assorti de la Constitution à son article 100 que le parlement congolais est constitué de l'assemblée nationale et du sénat.<sup>60</sup>

Le parlement dispose d'un droit à l'information essentiel pour le travail législatif et l'exercice de son contrôle sur l'activité du Gouvernement et le fonctionnement des services administratifs placés sous l'autorité de celui-ci. Notons que le gouvernement est pleinement responsable de la gestion de l'Etat et doit répondre de ce fait, devant l'assemblée

<sup>58</sup> Voir P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, 2<sup>e</sup> éd, Paris, éd. Montchrestien, 1996, P. 221.

<sup>59</sup> Voir F. DELPERREE, *Le Droit Constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles-Paris, éd. Bruylant, L.G.D.J., 2000, n°951, P. 805.

<sup>60</sup> Voir article 100 de la constitution de la RDC

nationale<sup>61</sup> , le gouvernement dans sa gestion dispose de l'Administration publique, des Forces Armées, de la Police nationale, et des services de sécurité civile.<sup>62</sup> Il sied de souligner que, l'Administration civile et militaire relève du Gouvernement dirigé par le Premier Ministre, chef du Gouvernement, et composé de Ministres, de Vice-Ministres et le cas échéant ; de Vice-Premier Ministres d'Etat et de Ministres délégués.<sup>63</sup>

Pour cette évidence, c'est-à-dire sur le droit à l'information du parlement, la constitution en son article 131, alinéa 2, dispose « s'ils en sont requis, les membres du Gouvernement ont l'obligation d'assister aux séances de l'Assemblée nationale et à celles du sénat, d'y prendre la parole et de fournir aux parlementaires toutes les explications qui leur sont demandées sur leurs activités.<sup>64</sup>

C'est dans cet objectif aussi d'informer le parlement que le président de la République communique avec l'assemblée nationale et le sénat par des messages qu'il lit ou fait lire et donne lieu à aucun débat<sup>65</sup> ce dernier prononce une fois l'an devant l'assemblée nationale et le sénat réunis en congrès un discours sur l'état de la Nation<sup>66</sup>.

#### ***4. LE CONTROLE JURIDICTIONNEL DE L'ADMINISTRATION***

Hormis le contrôle de l'administration, elle-même ou celui du parlement, il y a aussi, un autre contrôle qui est celui du règlement de contentieux administratif par voie juridictionnelle. Si l'Administration contentieuse n'a pas donné satisfaction ou s'il y a pas eu arrangement à l'amiable entre administré et l'administration. Dans ce cas le juge tranche le litige soit pour annuler un acte administratif entaché d'irrégularité ou d'illégalité, soit encore les deux sanctions à la fois dans le cadre du contentieux de pleine juridiction.

Après multiples mutations de la justice administrative congolaise suite a de différentes lois (constitution) organisations le fonctionnement de la République dans toutes ses formes.il est arrivé au moment où la justice administrative a vu le jour.

---

<sup>61</sup> Voir article 91, alinéa 1<sup>er</sup> et 4<sup>e</sup>, de la constitution

<sup>62</sup> Voir article 91, alinéa 3<sup>e</sup>, de la Constitution

<sup>63</sup> Voir l'article 90, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution

<sup>64</sup> Voir l'article 131, alinéa 2<sup>e</sup>, de la Constitution

<sup>65</sup> Voir l'article 77, alinéa 2<sup>e</sup>, de la Constitution

<sup>66</sup> Voir l'article 77, alinéa 3<sup>e</sup>, de la Constitution

La république Démocratique du Congo va finalement disposer des juridictions administratives propres, à savoir la section administrative de la cour suprême de justice<sup>67</sup> et les sections administratives des cours d'Appel, depuis la promulgation de la constitution du 24 juin 1967.

Actuellement, suivant l'article 154 de la constitution, l'ordre de juridictions administratives ordinaires est composé du conseil d'Etat, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs.<sup>68</sup>

### **1) LE CONSEIL D'ETAT**

Le conseil d'Etat est la haute cour administrative de l'Etat, c'est-à-dire le juge administratif suprême de la République. Il exerce toutes les attributions qui revenaient à la section administrative de la cour suprême de justice. En effet, il connaît du contentieux de l'annulation pour excès de pouvoir contre les actes, règlements et décisions des autorités administratives centrale, du contentieux de l'indemnité pour dommage exceptionnel ainsi que les recours contre les décisions des cours administratives d'appel<sup>69</sup>

### **2) LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL**

Elles sont compétentes du contentieux de l'annulation pour excès de pouvoir contre les actes et décisions des autorités des provinces et des organes personnalisés placés sous la tutelle de ces autorités.

### **3) LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS**

Ils sont chargés de l'examen des recours en annulation des actes et décisions des autorités des entités territoriales décentralisées, qui sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie.

---

<sup>67</sup> La cour suprême de justice, telle qu'elle a fonctionné depuis 1969, rappelle le conseil supérieur du Congo qui avait siégé à la fois comme une cour de cassation en matière civile et commerciale et des prises à partie, et comme conseil d'Etat pour délibérer sur les questions dont le Roi-souverain croyait devoir le saisir, le décret du Roi- souverain du 16 avril 1889 portant sa création dit clairement, en son article 1<sup>er</sup> « il est institué, sous le nom de conseil supérieur , un cour suprême dont le siège est à Bruxelles » voir B.O, 1889, P. 161. On peut aussi lire les commentaires faits par KATULA KABA KASHALA et YENYI OLUNGU à ce sujet, dans leur ouvrage, *cour suprême de justice, historiques et textes annotés de procédure*, éd. Betana Ntumbua, 2000, P. 11-16

<sup>68</sup> Voir l'article 154 de la constitution

<sup>69</sup> Voir l'article 155 de la constitution

Dans le contrôle juridictionnel, hormis, les juridictions ordinaires, il existe une catégorie des juridictions administratives d'ordre spécialisé.

Deux catégories des juges administratifs peuvent exister : d'abord, les juridictions administratives spécialisées relevant du conseil d'Etat par voie d'appel<sup>70</sup>, et ensuite, les juridictions administratives spécialisées relevant du conseil d'Etat par voie de cassation. Ainsi les arrêts définitifs de la cour des comptes et les décisions en matière disciplinaire du conseil supérieur de la Magistrature et des conseils nationaux des ordres professionnels (ordre des avocats, ordre des médecins, ordre des pharmaciens, ordre des architectes) pourront-ils par exemple être soumis à la cassation du conseil d'Etat.

## **SECTION DEUXIEME : L'ECLATEMENT DE LA COUR SUPREME DE JUSTICE**

Dans cette section il sera question de pouvoir traiter deux paragraphes dont le premier examinera les causes de l'éclatement de la cour suprême de justice et le deuxième parlera de la naissance du contentieux administratif.

La constitution de 2006 a eu à faire éclater la cour suprême de justice à trois hautes juridictions selon les ordres juridictionnels.

Pour l'ordre judiciaire il y a la cour de cassation comme haute cour, pour l'ordre administratif il y a le conseil d'Etat et la cour constitutionnelle comme la plus haute juridiction selon le schéma de Hans KELSEN<sup>71</sup>.

### **PARAGRAPHE PREMIER : LES CAUSES DE L'ECLATEMENT DE LA COUR SUPREME DE JUSTICE**

Dans ce paragraphe nous allons traiter quatre points, dont le premier s'occupera de la cour constitutionnelle, le deuxième éclairera sur la cour de cassation et le troisième en fin explicitera le conseil d'Etat

---

<sup>70</sup> Par exemple, en Belgique, on peut citer la députation permanente du conseil provincial qui a une compétence juridictionnelle de connaître qui a une compétence juridictionnelle de connaître du contentieux électoral communal. En effet, les contestations nées des résultats des élections communales relèvent de la députation permanente en premier ressort et du conseil d'Etat en tant que juge d'appel, voir ph. BOUVIER. Op. Cit. p. 266, n°309

<sup>71</sup> HANS KELSEN, *la garantie juridictionnelle de la constitution, la justice constitutionnelle*, in, « revue de droit public », PUF, 1928

Il y a un certains bout de temps la cour suprême de justice était au cœur du système judiciaire congolais et faisait office de trois grandes juridictions du pays selon la constitution, pour des raisons d'installation des autres juridictions la cour suprême de justice a rendu ces services à la nation mais avec plusieurs failles qui ont fait nécessité l'installation des différentes juridictions selon les couleurs juridiques. Dans le cadre des failles le professeur Mboyo EMPENGE a estimé que la concentration des pouvoirs judiciaires aux mains d'une seule personne à l'exemple la cour suprême de justice, reste une erreur grave préjudiciable à l'administration d'une justice, saine et bonne.<sup>72</sup>

Aussi le professeur KABANGE NTABALE, a soutenu que, la concentration des contentieux judiciaire, administratif, constitutionnel à la seule cour suprême de justice a engendré un léthargique pour certaines sections spécialement la section de législation et dans certaine mesure, la section administrative. Ce entraîné comme conséquence regrettable l'absence des grands arrêts de principe. Il importe donc, partant de ce constat malheureux, de sauvegarder la séparation des contentieux judiciaire, administratif et constitutionnel qui est bénéfique pour se traitement tant qualitatif que quantitatif des dossiers.<sup>73</sup>

Après ces insuffisances des juges de la cour suprême de justice à la tête de la justice Congolaise, finalement le point de vue de l'éclatement de la cour suprême de justice a prévalu. Ainsi, la constitution du 18 février 2006, élaborée par le parlement de Transition en application des articles 98 et 104, alinéa 2, de la constitution de Transition du 4 Avril 2003, et adoptée par le peuple lors du référendum organisé du 18 février 2005, a procédé à la création des trois hautes juridictions : la cour constitutionnelle, la cour de cassation et le conseil d'Etat<sup>74</sup> en lieu et place de l'ancienne cour suprême de justice.

### ***1. LA COUR CONSTITUTIONNELLE***

La Cour constitutionnelle fait partie du pouvoir judiciaire (article 149, alinéa 1 de la Constitution) mais elle n'appartient pas ni aux juridictions de l'ordre judiciaire ni aux juridictions de l'ordre administratif en raison de la nature des questions dont elle a à connaître

<sup>72</sup> MBOYO EMPENGE EA LONGILA B.B, *la mégarde de modèles de constitution euro-occidentales et l'élaboration d'une constitution zaïroise de développement véritablement intéressé* », annale de la faculté de Droit, vol. XXV, P.UZ, Aout ; 1996 ; P.172.

<sup>73</sup> KABANGE NTABALA, « *quelle constitution pour la troisième République face aux réalités zaïroises ?* Annales de la faculté de Droit, vol. XXV, P.UZ, Aout 1996, P.98-99.

<sup>74</sup> Voir E. LAMY, *les structures judiciaires de la République Démocratique du Congo*, Revue congolaise de Droit, n° 1, Kinshasa, O.N.R.D., 1970, P.62-63

et en raison de ses attributions. Cette Cour contribuera à garantir les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques. Elle sera l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics. Son introduction dans la Constitution approuvée par le peuple congolais lors du référendum du 18 décembre 2005 et promulguée le 18 février 2006, constitue l'une des grandes avancées à la stabilisation des institutions démocratiques et l'édification d'un Etat de droit. Elle est prévue par les articles 157 à 169.

### 1. Organisation, ressort et siège

Le ressort de la Cour constitutionnelle, couvre tout le territoire national et son siège est dans la ville de Kinshasa.

### 2. Composition (articles 158 à 159 de la Constitution)

L'article 158 de la Constitution dit que la Cour constitutionnelle comprend neuf membres nommés par le Président de la République dont trois sur sa propre initiative, trois désignés par le Parlement réuni en congrès et trois désignés par le Conseil Supérieur de la Magistrature. Les deux tiers des membres doivent être des juristes provenant de la magistrature, du barreau ou de l'enseignement universitaire.<sup>75</sup>

Le mandat de ses membres est de neuf ans non renouvelable. La Cour est renouvelée par tiers tous les trois ans. Toutefois, lors de chaque renouvellement, il sera procédé au tirage au sort d'un membre par groupe.<sup>76</sup>

Le Président de la Cour est élu par ses pairs pour une durée de trois ans renouvelable une seule fois. Il est investi par ordonnance du Président de la République.<sup>77</sup>

Pour être nommé membre de la Cour constitutionnelle, le candidat doit être congolais et justifier d'une expérience éprouvée de quinze ans dans les domaines juridique ou politique (article 159 de la Constitution). La Cour constitutionnelle en vertu de l'article 20 de la loi organique précitée, il est créé au sein de la cour un corps des conseillers référendaires

---

<sup>75</sup> Voir l'article 158, alinéa 1, de la constitution

<sup>76</sup> Voir l'article 158, alinéa 3, de la constitution

<sup>77</sup> Voir l'article 158, alinéa 5, de la constitution

placés sous l'autorité du président, d'où le nombre de conseillers référendaires ne peut dépasser soixante<sup>78</sup>

### 3. Ses compétences (articles 160, 161, 163, 164, 165 de la Constitution)

#### a) Compétence territoriale ou *ratione territoriae* ou *ratione loci*

Elle couvre toute l'étendue du territoire national.

#### b) Compétence personnelle ou *ratione personae*

Elle est compétente en matière pénale pour juger les infractions de haute trahison, d'outrage au Parlement, d'atteinte à l'honneur ou à la probité, les délits d'initié et les autres infractions de droit commun commises par le Président de la République et le Premier ministre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Elle est également compétente pour juger leurs co-auteurs et complices.

#### c) Compétence matérielle ou *ratione materiae* (articles 160 à 162 et 167 de la Constitution)

- La Cour constitutionnelle est chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi : La Cour constitutionnelle connaît de la conformité à la Constitution des lois organiques, des lois autres que les lois organiques avant leur publication, des traités ou accords internationaux avant leur publication ; Elle connaît aussi de la conformité à la Constitution des ordonnances du Président de la République prises en cas d'état d'urgence ou d'état du siège ; Elle connaît également de la conformité à la Constitution des règlements intérieurs des chambres parlementaires et du Congrès, des institutions d'appui à la démocratie avant leur publication.

- Elle connaît de l'inconstitutionnalité des actes législatifs ou réglementaires : Elle connaît de l'inconstitutionnalité d'une loi à promulguer et l'inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire.

- Elle connaît de l'interprétation de la Constitution : Elle juge l'exception d'inconstitutionnalité soulevée devant ou par une juridiction. 4. Elle connaît du contentieux des élections présidentielles et législatives ainsi que du référendum.

---

<sup>78</sup> Article 20 de la loi organique n°13/026 du 15 octobre 2016 portant organisation et fonctionnement de la cour constitutionnelle.

- Elle connaît des conflits de compétences entre pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ainsi qu'entre l'Etat et les provinces.
- La Cour constitutionnelle connaît des conflits d'attribution : Elle connaît des recours contre les arrêts rendus par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, uniquement en tant qu'ils se prononcent sur l'attribution du litige aux juridictions de l'ordre judiciaire ou administratif. Ce recours n'est recevable que si un déclinatoire de juridiction a été soulevé par ou devant la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat.
- La Cour constitutionnelle est la juridiction pénale du chef de l'Etat et du Premier Ministre ainsi que de leurs auteurs, coauteurs et complices pour les infractions politiques de haute trahison, d'outrage au Parlement, d'atteinte à l'honneur ou à la probité ainsi que pour les délits d'initiés et ou les infractions de droit commun commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.
- La Cour constitutionnelle est compétente pour prononcer la déchéance du Président de la République et du Premier ministre en cas de leur condamnation.
- La Cour constitutionnelle donne des avis relatifs à la détermination du caractère réglementaire d'une loi ayant régi une matière relevant désormais du domaine réglementaire.
- Elle connaît de la déclaration du patrimoine familial du Président de la République et des membres du Gouvernement qu'elle communique à l'administration fiscale.
- Elle connaît également de l'absence de la déclaration, de la déclaration frauduleuse ou du soupçon d'enrichissement sans cause dans le chef du Président de la République et du Premier Ministre.
- La Cour constitutionnelle connaît de la déclaration de la vacance de la Présidence de la République. Elle connaît également de la prolongation du délai de l'élection du Président de la République consécutive à la vacance de la Présidence de la République.

## 2. LA COUR DE CASSATION (*article 153 de la constitution*)

La cour de cassation est la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire.

### a) Origine

La Cour de cassation a pour origine lointaine, une institution qui existait sous l'ancien régime français et que l'on appelait le Conseil des parties, lequel était alors une section du Conseil du Roi, spécialement chargée d'examiner les recours formés contre les arrêts des Parlements. Après avoir disparu pendant la Révolution française, ce Conseil est devenu Tribunal de cassation le 27 novembre 1790<sup>79</sup> qui deviendra par la suite la Cour de cassation. L'idée fondamentale qui inspira cette création fut d'abord le souci d'éviter que le juge ne s'immisce dans la fonction du législateur en dénaturant sa pensée.<sup>79</sup> Mais sur cette préoccupation initiale s'en greffa une seconde, à savoir le souci d'unifier l'interprétation de la règle de droit<sup>80</sup>. De là, la création d'une juridiction suprême investie d'une mission régulatrice afin d'éviter que la même règle de droit ne soit interprétée de façon différente pour les différentes juridictions. Ce modèle français a été exporté dans de nombreux pays dont la Belgique<sup>80</sup>. En République Démocratique du Congo, la Cour de cassation a été créée par la Constitution du 18 février 2006.

### b) Ressort et siège

La Cour de cassation couvre toute l'étendue de la République Démocratique du Congo et son siège est à Kinshasa.

### c) Compétence matérielle

L'article 153 alinéa 2 de la Constitution, la Cour de cassation connaît des pourvois en cassation formés contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort par les Cours et tribunaux civils et militaires.<sup>81</sup>

### d) Compétence personnelle

<sup>79</sup> VINCENT, S. GUINCHARD, G. MONTAGNIER et A. VARINARD, *Institutions judiciaires*, Paris, 8e éd. Dalloz, 2005, n° 404, p. 603

<sup>80</sup> A. HERAUD et A. MAURIN, *Institutions judiciaires*, Paris, 5e éd. Sirey- Dalloz, 2004, p. 67 ;

<sup>81</sup> Voir l'article 153, alinéa 2, de la constitution

L'article 153 alinéa 3 de la Constitution prévoit que la Cour de cassation juge en premier et dernier ressort les infractions commises par : les membres de l'Assemblée Nationale et du Sénat, les membres du Gouvernement autres que le Premier ministre, les membres de la Cour constitutionnelle et du parquet près cette Cour, les magistrats de la Cour de cassation ainsi que du parquet près cette Cour, les membres du Conseil d'Etat et du parquet près ce Conseil, les membres de la Cour des comptes et du parquet près cette Cour, les premiers présidents des Cours d'appel ainsi que les procureurs généraux près ces Cours, les premiers présidents des Cours administratives d'appel et les procureurs près ces Cours, les gouverneurs, les vice-gouverneurs de province et les ministres provinciaux, les présidents des Assemblées provinciales.<sup>82</sup>

#### e) De la composition

**Composition** La Cour de cassation est composée d'un premier président, des présidents et des conseillers. Elle est composée de six chambres au moins : civile (Procédure civile droit des personnes, de la famille, bien, obligations et responsabilité civile et contractuelle, assurance, et sûretés), commerciale (droit commercial, économique, financier, etc.), sociale (droit du travail et sécurité sociale), pénale (droit pénal général, droit pénal spécial, procédure pénal etc.) et une chambre coutumière (en cas de violation ou non de la coutume). Dans la mesure du possible, chacune des chambres est composée des spécialistes dans le domaine concerné, et subdivisée en sections ; cela afin de permettre une spécialisation plus poussée et, de ce fait, un gain de temps dans l'examen des pourvois.

La Cour de cassation dispose aussi des chambres réunies et une Assemblée plénière pour des affaires complexes. L'organisation et le fonctionnement des chambres sont fixés par le premier président de la Cour de cassation.

Les fonctions du ministère public sont assumées par le procureur général près la Cour de cassation, les premiers avocats généraux et avocats généraux près cette Cour.

Le greffe est organisé comme celui de la Cour suprême de justice, sous l'autorité d'un greffier en chef.

---

<sup>82</sup> Voir l'article 153, alinéa 3, de la constitution

### e. 1. Missions de la Cour de cassation

La Cour de cassation, en tant que juridiction suprême de l'ordre judiciaire a pour mission de veiller au respect de la règle de droit par les juridictions inférieures. Elle devrait servir un régulateur aux autres juridictions et assurer une certaine fixité de la jurisprudence. Elle ne devrait donc pas être un troisième degré de juridiction étant donné que son rôle n'est pas de rejurer l'affaire comme le ferait une Cour d'appel, en substituant son propre arrêt à la décision qui lui est déférée.

En principe, la Cour de cassation, juge le droit et non les faits. Et c'est pourquoi, l'on dit que la « Cour de cassation juge les jugements et non les affaires ». <sup>83</sup> Cette formule signifie que la Cour de cassation ne connaît pas du fond des affaires c'est-à-dire qu'elle ne peut pas vérifier si le juge s'est trompé quant aux faits. <sup>84</sup>

Elle ne contrôle pas la réalité des faits mais vérifie si le juge a légalement appliqué le droit aux faits. Elle n'a pas à se substituer sa propre appréciation des faits à une interprétation qu'elle considérerait comme erronée ou à suppléer à des carences dans l'instruction de la cause.

La Cour de cassation a pour mission de veiller à l'interprétation et à l'application exacte de la loi et, par-là, d'assurer l'unité de la jurisprudence. C'est une garantie fondamentale, d'une part, du maintien de l'Etat de droit et, d'autre part, de l'égalité des citoyens devant la loi, éléments essentiels d'une véritable démocratie. C'est aussi le gage de la sécurité juridique.

Il convient cependant de relever que l'article 153 alinéa 3 de la Constitution congolaise du 18 février 2006 prévoit que la Cour de cassation juge en premier et dernier ressort les bénéficiaires du privilège de juridiction énumérés. <sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> J. SCARANO, *Institutions juridictionnelles*, Paris, 9ème éd. Ellipses, 2006, n° 178, p.129 J.

<sup>84</sup> R. PERROT, *Institutions judiciaires*, Paris, 12ème éd. Montchrestien, 2006, n° 221, p. 179.

<sup>85</sup> Voir l'article 153, alinéa 3, de la constitution

## e.2. Compétence matérielle

Tout en reconnaissant sa mission, la Cour de cassation a les mêmes compétences matérielles spéciales de la section judiciaire de l'ancienne Cour suprême de justice à savoir : des demandes en révision, des prises à partie, des règlements des juges, demandes de renvoi d'une Cour d'appel à une autre et des renvois ordonnés après cassation (articles 155 du Code d'OCJ).<sup>86</sup>

### 3. LE CONSEIL D'ETAT

Le conseil d'Etat c'est la plus haute juridiction de l'ordre administratif en République Démocratique de Congo. Elle est l'homologue de la Cour de cassation dans les juridictions de l'ordre judiciaire.

Toutefois, il existe une distinction fondamentale entre le Conseil d'Etat et la Cour de cassation. Si les deux exercent les plus hautes fonctions juridictionnelles, le Conseil d'Etat est chargé d'une mission très spécifique, celle de conseil auprès du Gouvernement et des administrations, qu'il remplit en rendant des avis dans le domaine législatif et réglementaire<sup>87</sup>.

Le Conseil d'Etat trouve son origine en France sous l'Ancien Régime, à la fin du XIII<sup>ème</sup> siècle, dans le Conseil du Roi, lequel donnait « ses avis au Souverain sur les affaires administratives et judiciaires réservées à la justice royale »<sup>88</sup>. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat continue à donner des avis. En République Démocratique du Congo, il a été créé par la Constitution du 18 février 2006.

a) Ressort et siège Le ressort du Conseil d'Etat est sur toute l'étendue de la République et son siège est à Kinshasa.

#### b) Compétence matérielle

L'article 155 de la Constitution prévoit que le Conseil d'Etat est compétent en premier et dernier ressort des recours pour violation de la loi, formés contre les actes, règlements et décisions des autorités administratives centrales. Il connaît en appel des

<sup>86</sup> Voir l'article 155, du code d'organisation et des compétences judiciaires

<sup>87</sup> J.P. SCARANO, *Institutions juridictionnelles*, Paris, 9<sup>ème</sup> éd. Ellipses, 2006, n° 192, p. 145.

<sup>88</sup> R. PERROT, *Institutions judiciaires*, ibidem Paris, 12<sup>ème</sup> éd. Montchrestien, 2006, n° 255, p. 207

recours contre les décisions des Cours administratives d'appel rendues au premier degré. Il connaît dans les cas où il n'existe pas d'autres juridictions compétentes, des demandes d'indemnités relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, matériel ou moral résultant d'une mesure prise ou ordonnée par les autorités centrales de la République. Il se prononce en équité en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public ou privé<sup>89</sup>.

Comme nous pouvons le constater, le Conseil d'Etat est le juge de première instance et juge d'appel. En tant que juge de première instance (article 155 alinéas 1 et 3 de la Constitution du 18 février 2006), sa compétence est en premier et dernier ressort parce que l'affaire sera jugée pour la première et la dernière fois par le Conseil d'Etat, sans possibilité de recours. Dans cette situation, il s'agit pour le Conseil d'Etat de connaître des recours en annulation ou en suspension formés contre les actes, règlements et décisions des autorités administratives centrales (ordonnances du Président de la République, décrets du Premier ministre, arrêtés des ministres ou autres décisions d'une autorité administrative centrale). On comprend facilement la raison d'être d'une telle règle : par définition, ces actes émanent d'une autorité nationale (Président de la République, Premier ministre, ou ministre) ; il est donc indispensable de centraliser tout le contentieux devant une juridiction dont l'autorité est également centrale (nationale). En tant que juge d'appel (article 155 alinéa 2 de la Constitution du 18 février 2006), le Conseil d'Etat est juge d'appel de droit commun, en ce sens, il connaît en appel des recours contre les décisions des Cours administratives d'appel rendues au premier degré.

## **PARAGRAPHE DEUXIEME : LA NAISSANCE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

Il sera question dans ce paragraphe de traiter trois points dont le premier examinera les généralités sur le recours du contentieux, le deuxième traitera la classification du recours sur le contentieux et en fin le troisième parlera de la juridiction administrative.

Le contentieux administratif est né dès lors que l'activité administrative a vu le jour, il est à retenir que le conflit administratif donne à un contentieux administratif qui nécessairement doit trancher par une juridiction administrative.

---

<sup>89</sup> Voir l'article 155 de la constitution

## ***1. GENERALITES SUR LE RECOURS DU CONTENTIEUX***

Nous allons au cours de ces généralités définir le terme recours, recours administratif et le recours contentieux.

### **1. Recours**

En Droit administratif, on entend par recours, l'action de déférer à une autorité ou à une juridiction un acte ou une décision administrative en vue d'obtenir de celle-ci le retrait, l'annulation, l'abrogation, la reformation ou l'interprétation.<sup>90</sup>

Aussi, on peut définir le recours de la manière suivante, on entend par recours, tout moyen mis par le Droit à la disposition d'une personne pour faire redresser une situation par une autorité publique, tout mode de réclamation juridiquement organisé.<sup>91</sup>

Cette définition nous amènés à repartir les recours en deux grandes catégories, à savoir, les recours administratifs et le recours contentieux.

Le recours administratifs est celui porté devant une autorité administrative, il est contentieux ou mieux juridictionnel, lorsqu'il est porté devant une juridiction administrative. Toutefois, la réclamation du contentieux du contribuable introduite auprès de l'administration fiscale contentieuse peut être aussi considérée comme un recours contentieux dans la mesure où cette réclamation ouvre la phase administrative du contentieux fiscal.<sup>92</sup>

### **1. Les recours administratifs :**

Ce sont les recours portés devant les autorités administratives par leurs administrés. Ils sont au nombre de deux à savoir les recours gracieux et les recours hiérarchiques :

---

<sup>90</sup> Dictionnaire Grand la rousse

<sup>91</sup> Jean RIVERO et Jean WALINE, *Ibidem*, P. 200.

<sup>92</sup> Signalons qu'en Belgique, la Réforme de la procédure fiscale réalisée par les lois des 15 et 23 mars 1999 a fait perdre enfin au recours du contribuable à la Direction régionale des Impôts son caractère juridictionnel, pour devenir un recours purement administratif, mais obligatoire voir R. FORESTINI, *la réforme de la procédure fiscale par les lois des 15 et 23 mars 1999*, Bruxelles, éd. Bruyant, 1999, P. 7-8, n° 3. L'exercice de la fonction juridictionnelles matière fiscale est dorénavant, en Belgique, comme en République Démocratique du Congo d'ailleurs, depuis les reformes judiciaires de 1968 et fiscale de 1969, entièrement dévolu au pouvoir judiciaire.

- Recours gracieux : C'est un recours administratif que l'administré adresse à l'auteur de l'acte lui-même et lui demande de revenir sur sa décision ;
- Recours hiérarchique : c'est un recours administratif par lequel l'administré demande au supérieur hiérarchique d'annuler l'acte du subordonné.

## 2. Les recours contentieux :

Ce sont ceux par les quels une personne soumet à un juge, dans les formes réglées, une prétention juridique en vue d'obtenir satisfaction par une décision juridictionnelle.<sup>93</sup>

Nous avons quatre recours contentieux que sont : le recours pour excès de pouvoir ou recours en annulation, le recours de pleine juridiction, recours en interprétation, recours en appréciation de la légalité.

## **2. CLASSIFICATIONS DU RECOURS SUR LE CONTENTIEUX**

Comme nous l'avons mentionnés ci-haut, le recours du contentieux sont au nombre de quatre à savoir : le recours pour excès de pouvoir ou en annulation, le recours de pleine juridiction, le recours en interprétation et le recours en appréciation de la légalité.

### 1. Le recours pour excès de pouvoir ou en annulation

C'est le recours par lequel il demandé au juge de procéder à l'annulation totale ou partielle de l'acte administratif

### 2. Le recours de pleine juridiction ou de plein contentieux :

C'est le recours visant à obtenir une condamnation pécuniaire de l'administration

### 3. Le recours en interprétation :

C'est le recours destiné à faire préciser par le juge administratif le sens d'un acte ou d'un jugement administratif

---

<sup>93</sup> Jean RIVERO et Jean WALINE, Ibidem, P. 245

#### 4. Le recours en appréciation de légalité :

Plusieurs classifications de recours contentieux sont possibles en matière administrative. Le législateur congolais, quant à lui a adopté la classification suivante :

- Le contentieux de l'annulation des actes administratifs pour excès de pouvoir ;
- Le contentieux de l'indemnité, appelé aussi de la réparation ou de la responsabilité ;
- Le contentieux de pleine juridiction.

##### 1. Le contentieux de l'annulation pour excès de pouvoir

Le contentieux de l'annulation pour excès de pouvoir est un contentieux objectif dirigé contre un acte administratif qui a fait grief, il s'agit ici d'un contentieux de légalité, de la juridicité ou de régularité juridique.

A cet effet, nous sommes obligés de donner les caractères de ce recours.

##### 1.1. Les caractères du recours en annulation pour excès de pouvoir

Le recours de contentieux en annulation pour excès de pouvoir présente deux caractères :

- a. Ce recours vise comme résultat l'annulation de l'acte administratif jugé illégal.
- b. Une fois l'annulation prononcée, elle produit ses effets à l'égard de tous, c'est-à-dire les effets de ce contentieux sont erga omnes<sup>94</sup>. Ainsi l'acte administratif annulé est-il supprimé de l'arsenal juridique dès l'origine, c'est-à-dire l'annulation produit ses effets rétroactivement au jour de la prise de l'acte annulé.

##### 2. Le recours du contentieux de l'indemnité

Le contentieux de l'indemnité est un contentieux subjectif, car il vise l'indemnisation de la personne lésée d'un préjudice causé par l'administration et ses agents.

---

<sup>94</sup> La loi erga omnes c'est une loi qui s'impose à tous de son entrée en vigueur sans dérogation, c'est-à-dire dès lors que l'autorité compétente prend cette décision, ou publie cette loi, celle-ci devient ipso facto imposable à tous, donc tous doivent y obéir. Voir MUSANGAMWENYA WA LYANNGA KU BABENZANGA Gilbert, cours de L'introduction général à l'étude de Droit, Unilu, 2014-2015, Inédit, P. 86.

Contentieux est aussi appelé « contentieux de la réparation du préjudice ou de la responsabilité » cette responsabilité peut être contractuelle, délictuelle ou quasi délictuelle.<sup>95</sup>

Nous allons suivre le plan précédent sur le recours de l'annulation pour excès de pouvoir, nous parlerons des caractères du recours de l'indemnité.

❖ Les caractères du recours du contentieux de l'indemnité

Le recours du contentieux de l'indemnité présente deux caractères spécifiques :

- a. Le contentieux de l'indemnité étant un contentieux subjectif, il vise comme résultat, l'indemnisation sur base des droits subjectifs<sup>96</sup> dont se prévaut l'administré.
- b. L'indemnité à verser est à charge de la partie civilement responsable. Ainsi ce contentieux a-t-il des effets erga partes, c'est-à-dire entre parties au procès.

Ici la personne lésée par l'administration se voit réhabilité par l'administration pour une faute causée par elle.

3. Le recours du contentieux de pleine juridiction

Le contentieux de pleine juridiction est le contentieux où le juge administratif est saisi de deux requête à la fois ; l'une, en annulation pour excès de pouvoir et, l'autre, en réparation pour préjudice subi, introduites en même temps par le requérant à titre principal, il y a ici combinaison du contentieux de l'annulation et du contentieux de l'indemnité<sup>97</sup>. Il sied de souligner que la notion de recours de pleine juridiction en Droit Congolais est différente de celle invoquée en Droit Français ou en Droit Belge.

En Belgique par exemple dans les hypothèses où il dispose d'une compétence de pleine juridiction, le conseil d'Etat ne se limite pas à l'annulation d'une décision

<sup>95</sup> Ici nous faisons référence dans le cas où l'administration à une responsabilité sur base d'une faute, c'est-à-dire la responsabilité de l'Administration pour faute. Voir VUNDUAWE et PEMAKO, Traite de Droit administratif, sur les notions de supra : 3<sup>e</sup> partie, titre IV, chapitre I, section I, § I, Responsabilité administrative sans faute.

<sup>96</sup> Jean CARBONIER Résume le débat entre sociologues et juristes sur l'existence des droits subjectifs. Il fait en effet observer que la tardivité de la notion de droit subjectif, inconnue de droit romain, montrerait son caractère artificiel, car elle dépendrait de considérations idéologiques, liées à l'individualisme et au libéralisme. Ainsi le Droit subjectif est le produit d'une idéologie tout à la fois moderne et occidentale. Il ne faut pas s'attendre à le retrouver dans le système juridique des sociétés archaïques, ni dans celui des sociétés orientales telles que la Chine pré-révolutionnaire ou l'Inde coutumière. Pour ces sociétés, l'individu en compte pax ; il est immergé dans le groupe, famille ou tribu. Flexible Droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur, 10<sup>e</sup> éd, Paris, L.G.D.J., 2001, P. 193-199.

<sup>97</sup> Voir l'article 149, C. O.C.J

administrative illégale, il peut, selon les cas réformer ou remplacer la décision initiale<sup>98</sup>. Il s'agit principalement des contentieux relatifs aux matières suivants :

- Les élections des conseils communaux, des conseils d'aide sociale et des conseils de police ;
- La cessation anticipée des fonctions et remplacement des mandataires communaux et des membres des conseils d'aide sociale, ainsi que le contentieux disciplinaire de ces derniers ;
- La suppression de la dotation accordée à un parti politique lorsque ce dernier fait montre d'hostilité déclarée envers les droits de l'homme. etc.<sup>99</sup>

En France par contre, C'est ce que René CHAPUS affirme, aussi lors qu'il écrit « l'office ou ; si on préfère, la mission du juge du plein contentieux est de remplacer les décisions dont il est saisi et qui sont contestées à juste titre, par ses propres décisions, qui se substitueront a celles qui étaient ainsi contestées »<sup>100</sup>. C'est le cas notamment du contentieux fiscal dans lequel le juge peut modifier la décision ayant la décision ayant fixé le montant de l'imposition contestée, du contentieux des immeubles insalubre ou le juge peut autoriser l'exécution d'office des travaux prescrites ou du contentieux des édifices menaçant ruine dans le cadre duquel le juge peut ordonner la démolition de l'édifice alors que le maire par exemple aurait prescrit des travaux de réparation.

Il importe plus pour notre cas de pouvoir dégager les caractères pour établir une différence.

❖ Les caractères du recours contentieux de pleine juridiction

- a. Le contentieux de pleine juridiction est un double contentieux objectif et subjectif qui vise à la fois l'annulation de l'acte administratif jugé illégal et l'indemnisation pour le préjudice subi.
- b. C'est deux requêtes doivent s'introduire à titre principal et au même moment devant le juge administratif compétent. La requête en réparation pour dommage causé ne peut pas être une question nouvelle dont le juge n'a pas été saisi in limin litis.

<sup>98</sup> Voir art. 16 et 16 bis des lois coordonnées sur le conseil d'Etat, les codes Larciens Belges, t, VI Droit public et administratif. A. Droit public, éd. 2003 P. 306-307.

<sup>99</sup> Voir à ce sujet, M. LEROY, *contentieux administratifs*, 2<sup>e</sup> éd, Bruxelles, éd. Bruylant, 2000, P. 860.

<sup>100</sup> R. CHAPUS, *Droit de contentieux administratif, paris*, éd. Montchrestien, 2012, n° 172, P. 181.

- c. Le contentieux de l'indemnité pour réparation d'un dommage exceptionnel ne peut pas se combiner avec une requête en annulation pour excès de pouvoir. Le requérant doit choisir la seule voie à suivre (*electa una via, non datur recursus ad alteram*, c'est-à-dire une voie ayant été choisie, on ne peut en adopter une autre). car, en Droit congolais, le contentieux de l'annulation ne se combine avec le contentieux de l'indemnité dans le cadre du contentieux de pleine juridiction que s'il s'agit d'un préjudice ordinaire subi.

### **3. LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE**

La justice Administrative est organisée en République Démocratique du Congo suivant l'article 154 d la constitution de République de la manière suivante : le conseil d'Etat, les cours administratives d'appels et les tribunaux administratifs qui constitue un ordre administratif ordinaire, hormis cet ordre il y a un ordre dit spécial qui est constitué : de la cour de compte et des juridictions ordres professionnels (publics et privés).

#### **1) LE CONSEIL D'ETAT**

Le conseil d'Etat est la plus haute cour administrative de l'Etat, c'est-à-dire le juge administratif suprême de la République, il exerce les attributions qui revenaient à la section administrative de la cour suprême de justice. En effet, il est connaît du contentieux de l'annulation pour excès de pouvoir contre les actes, règlements et décisions des autorités administratives centrales, du contentieux de l'indemnité pour dommage exceptionnel ainsi que des recours contre les décisions des cours administratives d'appel.<sup>101</sup>

Le conseil d'Etat est compétent en matière consultative et contentieuse.

La section consultative du conseil d'Etat est compétente pour donner des avis motivés su la régularité juridique de tout projet ou de toute proposition d'acte législatif, règlement ou décision dont elle est saisie par les autorités du pouvoir central ainsi que par celles des organismes placés sous leur tutelle. Elle se prononce sur les difficultés d'interprétation des textes juridiques.<sup>102</sup>

Elle donne des avis motivés sur la légalité ou sur la constitutionnalité des dispositions des textes sur lesquelles elle est consultée et, s'il y a lieu, sur la pertinence des

<sup>101</sup> Voir l'article 155, de la constitution

<sup>102</sup> Voir l'article 82 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

moyens juridiques retenus pour atteindre les objectifs que les autorités administratives centrales se sont assignés, en tenant compte des contraintes inhérentes à l'action administrative<sup>103</sup>. Répond aux questions qui soulèvent une difficulté d'interprétation des textes juridiques devant une juridiction ou autorité administrative centrale et attire l'attention des pouvoirs publics sur les réformes qui paraissent souhaitables pour l'intérêt général.<sup>104</sup> Elle est aussi chargée d'une mission permanente d'inspection à l'égard des juridictions de l'ordre administratif qu'elle exerce, sous l'autorité du premier président du conseil d'Etat, assisté des autres membres de ladite section<sup>105</sup>

La section du contentieux du conseil d'Etat est le juge de toutes les affaires qui relèvent de la compétence contentieuse du conseil d'Etat.<sup>106</sup> Elle reconnaît en premier et en dernier ressort, des recours en annulation pour violation de la loi, l'édit ou du règlement, formés contre les actes, règlements ou décisions des autorités administratives centrales ou contre ceux des organismes publics placés sous leur tutelle ainsi que ceux des organes nationaux des ordres professionnels.<sup>107</sup> La violation de la loi, de l'édit, du règlement, de la coutume et des principes généraux de droit comprend notamment :

1. L'incompétence ;
2. L'excès de pouvoir ;
3. La fausse application ou la fausse interprétation de la loi, de l'édit ou du règlement ;
4. La non-conformité à la loi, à l'édit ou au règlement de l'acte, du règlement de l'acte, du règlement ou de la décision dont il a été fait application ;
5. La violation des formes substantielles ou des formes prescrites à peine de nullité des actes ;
6. La dénaturation des faits et des actes ;
7. La négation de la loi due aux actes.<sup>108</sup>

---

<sup>103</sup> Voir l'article 83, alinéa 1, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

<sup>104</sup> Voir l'article 84, alinéa 1, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

<sup>105</sup> Voir l'article 84, Alinéa 2, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

<sup>106</sup> Voir l'article 85, alinéa 1, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

<sup>107</sup> Voir l'article 85, alinéa 3, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

<sup>108</sup> Voir l'article 85, alinéa 4, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

La section du contentieux connaît de l'appel des arrêts ainsi que des décisions rendus en premier ressort par des cours administratives d'appel.<sup>109</sup>

La section du contentieux connaît des pourvois en cassation, pour violation de la constitution, du traité international dûment ratifié, de la loi, de l'édit, de la coutume, des principes généraux de droit et du règlement de droit et du règlement dirigés contre les arrêts et jugements des juridictions administratives de droit commun ou contre les décisions des juridictions administratives spécialisées visées à l'article 2 alinéa 3 de la présente loi organique<sup>110</sup>. La section du contentieux connaît également<sup>111</sup>:

- Des Demandes en révision ;
- Des prises à partie des magistrats de l'ordre administratifs ;
- Des règlements de juges ;
- Des demandes en renvoi d'une cour administrative d'appel à une autre cour administrative d'appel ou d'une juridiction du ressort d'une cour administrative d'appel à un ressort d'une autre cour administrative d'appel ;
- Des actions en responsabilité dirigée contre l'Etat pour une durée excessive de la procédure devant une juridiction de l'ordre administratif.
- Etc.

## **2) LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL**

Il est créé une ou plusieurs cours administratives d'appel dans le ressort de chaque province ainsi que dans la ville de Kinshasa, capitale de la République.<sup>112</sup>

La cour administrative d'appel, dans les matières consultatives et contentieuses.

La section consultative de la cour administrative d'appel est compétente pour donner des avis motivés sur les textes de tout projet ou de toute proposition d'édit, d'acte, de

---

<sup>109</sup> Voir l'article 86, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

<sup>110</sup> Voir article 87, alinéa 1, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

<sup>111</sup> Voir l'article 88, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

<sup>112</sup> Voir l'article 60, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

règlement ou de décisions des autorités provinciales et des organismes placés sous leur tutelle.<sup>113</sup>

Elle donne des avis motivés notamment sur la constitutionnalité, la légalité et la conformité aux règlements d'exécution nationaux des édits ainsi que sur la légalité et la conformité aux édits des règlements des autorités provinciales pour lesquelles elle est consultée.<sup>114</sup>

Elle donne des avis motivés, s'il y a lieu, sur la pertinence des moyens juridiques retenus pour atteindre les objectifs que les autorités administratives provinciales se sont assignés, en tenant compte des contraintes inhérentes à l'action administrative.<sup>115</sup>

La section consultative connaît également par voie d'avis motivé, elle répond aux questions qui soulèvent une difficulté d'interprétation des textes visés à l'alinéa du présent article devant une juridiction ou une autorité administrative provinciale et attire l'attention des pouvoirs publics provinciaux sur les réformes qui paraissent nécessaires pour l'intérêt<sup>116</sup> général.

La section du contentieux de la cour administrative d'appel est compétente pour connaître, au second degré, de l'appel des jugements et ordonnances rendus par les tribunaux administratifs ainsi que de l'appel des décisions prises par des organes disciplinaires des provinces, des organes publics ou des ordres professionnels provinciaux et locaux.<sup>117</sup>

Elle connaît au premier degré, des recours en annulation pour violation de la loi, de l'édit et du règlement, formés contre les actes, règlements ou décisions des autorités administratives provinciales et des organismes publics placés sous leur tutelle ainsi que des organes provinciaux des ordres professionnels. Elle se prononce soit en suspension, soit en

---

<sup>113</sup> Voir l'article 94, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>114</sup> Voir l'article 95, alinéa 1, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>115</sup> Voir l'article 95, alinéa 2, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>116</sup> Voir l'article 95, alinéa 3, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>117</sup> Voir l'article 96, alinéa 1, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

annulation desdits actes.<sup>118</sup> Elle connaît également au premier degré, du contentieux des élections des députés provinciaux, des gouverneurs et vice gouverneurs de province.<sup>119</sup> Etc.

### 3) *LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS*

Il est créé un ou plusieurs tribunaux administratifs dans la ville de Kinshasa, dans chaque ville et dans chaque territoire. Toutefois, il peut être créé un seul tribunal pour deux ou plusieurs territoires.<sup>120</sup>

Le tribunal administratif comprend une section consultative et contentieuse et chaque section est subdivisée en chambre<sup>121</sup>

Le tribunal administratif est compétent pour la section consultative, il donne des avis motivés sur les textes de tout projet d'acte, de règlement ou de décision des autorités administratives du territoire, de la ville, de la commune, du secteur ou de la chefferie ainsi que des organismes publics placés sous leur tutelle.<sup>122</sup>

Elle se prononce, par voie d'avis motivés, sur des difficultés d'interprétation des textes juridiques à la requête des autorités administratives locales.<sup>123</sup>

La section consultative donne des avis motivés notamment sur la constitutionnalité, la conformité au traité dûment ratifié et la légalité des dispositions des textes pour lesquelles elle est consultée et, s'il y a lieu, sur la pertinence des moyens juridiques retenus pour atteindre les objectifs que les autorités administratives locales se sont assignés, en tenant compte des contraintes inhérentes à l'action administrative.<sup>124</sup>

---

<sup>118</sup> Voir l'article 96, alinéa 2, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>119</sup> Voir l'article 96, alinéa 3, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>120</sup> Voir l'article 69, alinéa 1&2, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>121</sup> Voir l'article 70 alinéas 1, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>122</sup> Voir l'article 102, alinéa 1, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>123</sup> Voir l'article 102, alinéa 2, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>124</sup> Voir l'article 103, alinéa 1, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

Egalement par voie d'avis motivé, elle répond aux questions qui soulèvent une difficulté d'interprétation des textes de sa compétence devant une juridiction ou une autorité administrative locale et attire l'attention des pouvoirs publics sur les réformes qui paraissent nécessaires pour l'intérêt général.<sup>125</sup>

La section du contentieux est compétente pour connaître les recours en annulation, pour violation de la constitution, du traité dument ratifié, de la loi, de l'édit et du règlement, formés contre les actes, règlement ou décisions des autorités du territoire, de la ville, de la commune, du secteurs ou de la chefferie ainsi que contre ceux des organismes publics placés sous leur tutelle. Elle se prononce soit en suspension, soit en annulation desdits actes, règlements ou décisions.<sup>126</sup>

Elle connaît du contentieux relatif aux marchés et travaux publics, à l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux réquisitions. Elle du contentieux fiscal de son ressort ; à ce titre, toute contestation au sujet de la validité et de la forme des actes de poursuites en recouvrement des impôts de son ressort relève de sa compétence.<sup>127</sup>

La section du contentieux connaît du contentieux des élections urbaines, communales et locales. Et aussi tout autre contentieux administratif, don la connaissance n'aura pas été expressément attribuée à une autre juridiction administrative, relève de la compétence de la section du tribunal administratif.<sup>128</sup> Etc.

Il été question dans ce chapitre de pouvoir définir les grandes notions ayant trait à l'administration, aussi nous avons parlé de l'éclatement de la Cour suprême de justice qui nous amener aujourd'hui à l'existence de trois hautes juridictions à savoir la cour de Cassation juridiction suprême de l'ordre judiciaire, la Conseil d'Etat la Cour suprême des juridictions de l'ordre administratif et la cour constitutionnelle la haute cour selon le schéma

---

<sup>125</sup> Voir l'article 103, alinéa 2, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>126</sup> Voir l'article 104, alinéa 1, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>127</sup> Voir l'article 104, alinéa 2 & 3, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>128</sup> Voir l'article 104 alinéas 4, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

de Hans Kelsen<sup>129</sup>. Nous avons exploité l'organisation et le fonctionnement de chaque juridiction après l'éclatement de la Cour suprême de justice.

---

<sup>129</sup> HANS KELSEN, Ibidem.

## **CHAPITRE DEUXIEME : L'INSTITUTION DU CONSEIL D'ETAT ET LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN RDC**

Ce chapitre est constitué de deux sections, il sera question de décortiquer le deux sections, dont la première explicitera l'institution du conseil d'Etat et la deuxième développera la question de la compétence du conseil d'Etat.

### **SECTION PREMIER : DE L'INSTITUTION DU CONSEIL D'ETAT**

Cette section contient deux paragraphes dont le premier traitera sur l'organisation du conseil d'Etat et le deuxième examinera le fonctionnement du conseil d'Etat.

Aux termes de l'article 154 de la constitution, Il est institué un ordre de juridictions administratives composé du Conseil d'Etat et des Cours et Tribunaux administratifs<sup>130</sup>.

#### **PARAGRAPHE PREMIER : L'ORGANISATION DU CONSEIL D'ETAT**

Il sera question dans ce paragraphe de pouvoir examiner cinq points, le premier traitera des origines du conseil d'Etat, le deuxième parlera du siège du conseil d'Etat, le troisième portera sur le personnel du conseil d'Etat, le quatrième se penchera sur la question des magistrats, des greffiers et des huissiers, en fin le cinquième mettra un point sur le ministère public.

L'organisation du conseil d'Etat est prévue par la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence, et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif. Le conseil d'Etat comme juridiction de l'ordre administratif trouve son organisation dans la dite loi.

#### ***1. DES ORIGINES DU CONSEIL D'ETAT***

L'origine du conseil d'Etat remonte à la naissance du contentieux administratif en Rd Congo qui part depuis les années avant la colonisation de notre Etat.

Nous situons l'origine du conseil d'Etat dans deux périodes, la période avant 1960 et la période après 1960.

---

<sup>130</sup> Voir l'article 154 de la constitution

### a. La période avant 1960

Le conseil d'Etat de la République Démocratique du Congo est créé suite au conseil d'Etat français, créé par la constitution du 22 frimaire an VIII (15 décembre 1799)<sup>131</sup>, la loi du 23 décembre 1946 institue le conseil d'Etat Belge<sup>132</sup>, qui dispose d'une section d'administration ayant, entre autres, pour compétence de statuer par voie d'arrêts sur le recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès de détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements de diverses autorités administratives ou contre les décisions contentieuses administratives<sup>133</sup>.

La compétence territoriale du conseil d'Etat Belge sont étendue au Congo belge par la loi du 15 avril 1958<sup>134</sup>

L'extension de compétence territoriale du conseil d'Etat belge été rendue possible en raison de l'article 1<sup>er</sup> de la constitution Belge qui faisait des colonies une partie intégrante du royaume de Belgique, même si celles-ci devaient être régies par des lois particulières. En effet, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la constitution belge du 7 février 1831 et en exécution de l'article 7 de la charte coloniale, la loi du 15 avril 1958 est intervenue pour étendre la compétence du Conseil d'Etat Belge à sa colonie, le Congo Belge.<sup>135</sup>

Donc avant 1960 le Congo Belge n'avait connu que le contentieux de l'indemnité tranché par les tribunaux civils en vue de la réparation des préjudices causés par l'Administration.

Après cette période, s'en est suivie la période d'après 1960.

### b. La période après 1960

Cette période commence par le prolongement de la compétence du conseil d'Etat Belge par le biais des dispositions transitoires de la loi fondamentales du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo, précisément en son article 253. Qui prolonge cette

<sup>131</sup> VUNDUAWE te PEMAKO, Ibidem, P. 849

<sup>132</sup> Voir la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un conseil d'Etat. M.B n°8 Janvier 1947 ; codes Piron, t. II, 1960, P. 76

<sup>133</sup> Voir l'article 9 de la loi du 23 décembre 1946 telle que modifiée et complétée par la loi du 15 avril 1958

<sup>134</sup> Voir la loi du 15 avril 1958 modifiant la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un conseil de l'Etat. B.O. 1958, P. 677 ; Codes Piron, t. II, 1960, P.76.

<sup>135</sup> La constitution de la Belgique citée par VUNDUAWE te PEMAKO, *Traité de droit administratif*, éd. Larcier, Bruxelles, 2007, P. 850

compétence en attendant l'organisation effective de la cour constitutionnelle qui devait comprendre : <sup>136</sup>

- Une chambre de constitutionnalité et une chambre de conflits comme juge constitutionnel ;
- Une chambre d'administration, comme juge administratif pour connaître des demandes de réparation pour dommage exceptionnel et les recours en annulation pour violation de la loi, vices de formes, excès ou détournement de pouvoir. <sup>137</sup>

Nous pouvons faire une marche en arrière en rappelant que la période pré-constitutionnelle de 1960 à 1964, les articles 189, 190, 253 et 254 de la loi fondamentale relative aux structures de l'Etat du Congo avaient conféré des compétences à des institutions étrangères ; à savoir : la cour de cassation de Belgique, le Conseil d'Etat de Belgique et la cour des Comptes de Belgique. <sup>138</sup>

Il sied de souligner qu'après la rupture des relations diplomatiques entre la Belgique et le Congo, le Conseil d'Etat belge n'a pu jouer le rôle de juge administratif de transition pour le compte de l'Etat. En effet, saisi d'un cas de succession de pouvoir coutumier réalisé dans le territoire de Walikale (Nord-Kivu), le Conseil d'Etat belge décida, dans l'arrêt Mahamba, qu'il était dans l'impossibilité de rendre un arrêt pour un Etat étranger. <sup>139</sup> Après cette rupture des relations diplomatiques, la loi constitutionnelle du 18 juillet 1963 <sup>140</sup> celle-ci est intervenue pour retirer aux institutions belges mentionnées ci-haut les attributions qu'elles détenaient de par la loi fondamentale. Il y a eu donc abrogation pure et simple des articles précités de la loi fondamentale. <sup>141</sup>

Nous pouvons donc retenir que durant la période de 1960 à 1968, il y a eu l'absence effective de juridiction administrative au Congo. Car les juridictions administratives prévues par la constitution provisoire de 1960 et la constitution 1<sup>er</sup> août 1964 n'ont pas connu d'installation.

<sup>136</sup> Voir l'article 226 de la loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures de l'Etat. :

<sup>137</sup> Voir l'article 236 de la loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures de l'Etat

<sup>138</sup> VUNDUAWE te PEMAKO, Ibidem, P. 851

<sup>139</sup> VUNDUAWE te PEMAKO, Ibidem, P. 851

<sup>140</sup> Voir la loi fondamentale du 18 février 1963 portant modification de la loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures de l'Etat, M.C, n°18, 15 septembre 1963, P. 423-425

<sup>141</sup> VUNDUAWE te PEMAKO, Ibidem, 852

Après ce multiples passage de la justice est venue la cour suprême de justice qui en son sein disposer de trois section une section judiciaire, administrative et constitutionnelle.

La République Démocratique du Congo va finalement disposer des juridictions administratives propres, à savoir la section administrative de la cour suprême de justice<sup>142</sup>

Il sied de souligner que la cour suprême de justice à exercer ces compétences durant un moment et après ce moment la constitution de la République Démocratique du Congo a procéder à l'éclatement de la dite Cour a trois juridictions dans la Cour de cassation, le Conseil d'Etat et la Cour constitutionnelle.

L'article 154 de la constitution a institué le conseil d'Etat et la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence, et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif a ainsi porter cette installation réelle et matérielle.

## **2. DU SIEGE DU CONSEIL D'ETAT**

Aux termes de l'article 15 de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, le chef de juridiction veille au bon fonctionnement des services de sa juridiction<sup>143</sup>, le premier président du Conseil d'Etat veille au bon Fonctionnement de cette juridiction. Le Premier Président du Conseil d'Etat communique, directement avec les chefs d'autres juridictions, avec ceux des juridictions de l'ordre judiciaire ou avec ceux de la cour constitutionnelle pour les questions concernant sa juridiction. Il communique également avec les autorités administratives pour les mêmes questions.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> La Cour suprême de justice, telle qu'elle a fonctionné depuis 1969, rappelle le Conseil supérieur du Congo qui avait siégé à la fois comme une cour de cassation en matière civile et commerciale et des prises à partie, et comme Conseil d'Etat pour délibérer sur les questions dont le Roi-souverain croyait devoir la saisir. Le décret du Roi-souverain du 16 avril 1889 portant sa création dit clairement, en son article 1<sup>er</sup> « il est institué, sous le nom de Conseil supérieur, une cour suprême dont le siège est à Bruxelles » voir B.O., 1889, P. 161. On peut aussi lire les commentaires faits par KATUALA KABA KASHALA et YENYI OLUNGU à ce sujet, dans leur ouvrage, *cour suprême de justice. Historique et textes annotés de procédures*, Kinshasa, Ed. Batena Ntambua, 2000, P.11-16.

<sup>143</sup> Voir l'article 15 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>144</sup> Voir l'article 15, alinéa 1 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

L'article 18 de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif prévoit que, La composition du siège est décidée par le chef de la juridiction. Chaque année, avant la rentrée judiciaire, le chef de chaque. Juridiction adressée au Bureau du Conseil d'Etat un rapport relatif au fonctionnement des services de sa juridiction pendant l'année écoulée. Ce rapport comprend notamment les statistiques des affaires jugées et en instance. Le chef de la juridiction joint à ce rapport toutes observations utiles.<sup>145</sup>

Il ressort de la loi que, le chef de juridiction gère sa juridiction, contrôle et communique dans le cas échéant avec d'autres juridictions les questions relatives a sa juridiction et même aux autorités administratives. La modalité de la composition de siège est décidée par le chef de la juridiction.

### **3. DU PERSONNEL DU CONSEIL D'ETAT**

Pour assurer le bon fonctionnement des juridictions administratives la loi prévoit une catégorie du personnel qui doit travailler au bénéfice de ces institutions. Le Conseil d'Etat fait partit de ces institutions et a à son sein il y a du personnel prévu par la loi.

Le personnel des juridictions de l'ordre administratif comprend assortit de l'article 25 de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, le personnel des juridictions de l'ordre administratif comprend les magistrats, les agents des greffes et ceux des secrétariats des par parquets ainsi que les huissiers.<sup>146</sup>

### **4. DES MAGISTRATS, DES GREFFIERS ET DES HUISSIERS**

#### **a. Des magistrats**

Les magistrats du conseil d'Etat sont constitués du<sup>147</sup> :

- Premier président, les présidents et les conseillers du conseil d'Etat ;

---

<sup>145</sup> Voir l'article 18 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>146</sup> Voir l'article 25 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>147</sup> Voir l'article 26 alinéas 1&2 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

- Le procureur général, les premiers avocats généraux et les avocats généraux près le conseil d'Etat.

Tous ces magistrats sont régis par le statut des magistrats.

### **b. Des greffiers et Huissiers**

Hormis les magistrats du conseil d'Etat il y a une autre catégorie des agents qui travaillent au sein de cet appareil judiciaire pour assister ces derniers à la réalisation de la mission de justice reconnue à ladite institution.

L'article 27 de la loi même organique prévoit que, sont agents des juridictions de l'ordre administratifs, les fonctionnaires et agents administratifs des greffiers, des secrétariats de parquets et les huissiers.<sup>148</sup>

Les greffiers ont pour mission<sup>149</sup> :

- Assister le juge dans les actes et procès-verbaux de son ministère ; il les signe avec lui
- Ecrit ce qui est prononcé ou édicté par le juge et dresse acte de diverses formalités dont l'accomplissement doit être constaté.
- Il conserve les minutes registres et tous actes afférents à la juridiction près laquelle il est établi.
- Il délivre les grosses, expéditions et extraits des jugements ou d'ordonnances.

Le greffier signe les actes et jugements avec le magistrat mais dans le cas échéant si un acte ou un jugement ne peut être signé par le greffier qui y a concouru, le juge signe seul après en avoir fait constater l'impossibilité par un autre greffier.

En cas d'absence ou d'empêchement, le greffier est remplacé par un de ses adjoints ou, à défaut, par toute personne majeure assumée par le juge.

D'autres agents s'ajoutent pour assister le magistrat comme énoncé ci-haut les huissiers.

---

<sup>148</sup> Voir l'article 27 alinéas 1&2 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>149</sup> Voir les articles 28, 29 et 30 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

Les huissiers sont chargés du service intérieur des juridictions des juridictions administratives et de la signification des exploits. Les chefs des juridictions désignent les huissiers parmi les agents des services publics de l'Etat mis à leur disposition.<sup>150</sup>

### **c. Du Ministère public**

Aux termes de l'article 32, il est institué un parquet près chaque juridiction de l'ordre administratif.<sup>151</sup> Le conseil d'Etat comme étant une juridiction de l'ordre administratif a aussi un parquet attaché à lui.

Le ministère public a pour mission de<sup>152</sup> :

- Intervenir par voie d'action dans le cas de renvoi pour cause de sûreté publique, de révision et de pourvoi en cassation dans l'intérêt de la loi. Mais celui-ci ne prend pas part au délibéré ;
- Expose publiquement et en toute indépendance son opinion sur les questions que les requêtes présentent à juger et les solutions qu'elles appellent.

Le parquet général près le conseil d'Etat est constitué d'un procureur général près le conseil d'Etat, assisté d'un ou de plusieurs Avocats généraux et d'un ou de plusieurs avocats généraux. Le procureur général près le conseil d'Etat exerce les fonctions du Ministère public près cette juridiction. Les premiers Avocats généraux et les avocats généraux exercent les fonctions du Ministère public sous sa surveillance et se directives.<sup>153</sup>

Le parquet institué par loi remplit des missions précises lui reconnut et est dirigé par procureur général près cette juridiction.

---

<sup>150</sup> Voir l'article 31 alinéa 1&2 de de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>151</sup> Voir l'article 32 de de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>152</sup> Voir l'article 33&34 de de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>153</sup> Voir l'article 36 de de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

Le procureur général près le conseil d'Etat prononce une mercuriale à l'audience solennelle de rentrée du conseil d'Etat. Il peut, s'il le juge nécessaire, siéger, sans voix délibérative, aux audiences ordinaires du conseil d'Etat.<sup>154</sup>

## **PARAGRAPHE DEUXIEME : DU FONCTIONNEMENT DU CONSEIL D'ETAT**

Il sera question dans ce paragraphe de pouvoir traiter cinq points dont tout à tour nous parlerons, du siège et du ressort du conseil d'Etat, de la composition des sections et des chambres du conseil d'Etat, de l'assemblée plénière du conseil d'Etat et en fin du bureau du conseil d'Etat.

### **1. DU SIEGE ET RESSORT**

Aux termes de l'article 43 de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement du conseil d'Etat, le siège du conseil d'Etat est situé dans la capitale de la République Démocratique du Congo, toutefois, en cas de nécessité, le Conseil d'Etat peut siéger en tout autre lieu du territoire national.<sup>155</sup>

Le ressort du Conseil d'Etat s'étend sur l'ensemble du territoire national.<sup>156</sup>

Le conseil d'Etat étend sa compétence sur le territoire national et gère tout le différent ayant sa compétence sur l'étendue du territoire national.

### **2. DE LA COMPOSITION**

Le Conseil d'Etat est composé des magistrats du siège, aussi les magistrats du parquet près cette juridiction, ainsi que les conseiller référendaires. Les magistrats du siège sont repris de cette manière<sup>157</sup>:

- Un premier président
- des présidents et

---

<sup>154</sup> Voir l'article 36 alinéas 4 & 5 de de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>155</sup> Voir l'article 36 alinéa 1 de de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>156</sup> Voir l'article 36 alinéa 2 de de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>157</sup> Voir l'article 44 alinéa 1 de de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

- des conseillers.

Toutes fois, tout magistrat du parquet et du siège ayant au moins le rang égal à celui de conseiller à la cour administrative d'appel et tout juriste non magistrat, choisi sur le mérite de ses publications ou sur base de son expérience en matière juridique, judiciaire, administrative, financière, fiscale et douanière par le Conseil supérieur de la magistrature, peut être affecté au Conseil d'Etat en qualité de conseiller référendaire pour une durée de trois ans renouvelable une fois. <sup>158</sup>

Les conseillers référendaires ont pour missions d'assister les magistrats du Conseil d'Etat dans l'accomplissement de leur mission. <sup>159</sup>

### **3. DES SECTIONS ET DES CHAMBRES**

Pour le fonctionnement du Conseil d'Etat, l'article 45 de la même loi organique dispose que, le Conseil est composé d'une section consultative et d'une section du contentieux. Aussi chaque section comprend une ou plusieurs chambres. <sup>160</sup>

Il sied de souligner que, les chambres sont des organes attachés aux sections et ceux fonctionnent au sein des sections.

Les sections sont composées de <sup>161</sup> :

- Président de section,
- Des présidents des chambres et,
- Des conseillers

Le président de la section a pour mission de répartir les affaires lui confiées par le premier président entre les chambres, après avoir accompli, s'il y a lieu, les actes d'instruction nécessaires à la mise en cause en état de la cause <sup>162</sup>.

---

<sup>158</sup> Voir l'article 44 alinéa 2 de de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>159</sup> Voir l'article 44 alinéa 3 de de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>160</sup> Voir l'article 45 de la loi organique précitée.

<sup>161</sup> Voir l'article 46 de la même loi organique précitée.

<sup>162</sup> Voir l'article 47 alinéas 1 de la même loi organique précitée

Il sied de noter que pour les affaires urgentes le premier président les confie directement aux chambres qui en assurent l'instruction et la mise en état.<sup>163</sup>

#### **a. La section du contentieux**

La section du contentieux du conseil d'Etat est le juge de toutes les affaires qui relèvent de la compétence contentieuse du conseil d'Etat<sup>164</sup> elle comprend six chambre en son sein et ces chambres sont chargées de l'instruction et de jugement des affaires reconnues à la section du contentieux.

Les chambres de la section du contentieux sont réparties de cette manière<sup>165</sup> :

1. La chambre de l'administration, chargée du contentieux de la légalité et de la répartition du dommage exceptionnel ;
2. La chambre des finances publiques et de la fiscalité, chargée du contentieux fiscal, parafiscal et douanier ainsi que du contentieux des finances publiques, des marchés et des travaux publics du pouvoir central ;
3. La chambre des affaires sociales, chargée des conflits de carrière des agents et fonctionnaires de l'Etat, en ce compris les litiges liés aux retraites, aux pensions, aux rémunérations et aux avantages sociaux ;
4. La chambre des élections, des formations politiques et des organismes professionnels, chargée du contentieux des élections autres que les élections présidentielles et législatives ainsi que du contentieux lié à l'organisation, au fonctionnement et au financement des partis et regroupements politiques ou des organismes professionnels ;
5. La chambre des matières économiques, chargée du règlement des conflits à caractère économique ou technique et ceux liés à la concurrence ;
6. La chambre des affaires générales, chargée du règlement de toutes les matières non expressément attribuées à d'autres chambres par la présente loi organique.

Les chambres sont composées à leur tour: d'un président et des conseillers. Les délibérations des affaires sont faites avec les membres ayant pris part à l'instruction de la cause.<sup>166</sup>

<sup>163</sup> Voir l'article 47 alinéas 2 de la même loi organique précitée

<sup>164</sup> Voir l'article 85, alinéa 1, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>165</sup> Voir l'article 48 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

En outre, le recours en annulation des actes, règlements ou décisions des autorités administratives centrales est communiqué par le premier président du Conseil d'Etat à la section du contentieux ou en, cas d'urgence, directement au président de la chambre. Le premier président en informe l'autorité dont l'acte, le règlement ou la décision est attaquée<sup>167</sup>.

Les affaires soumises au Conseil d'Etat peuvent être renvoyées à la plénière de la section pour examen, à la demande soit du premier président du Conseil d'Etat, soit du président de la section concernée, soit de la chambre compétente ou des chambres réunies, soit encore à la demande du Ministère public.<sup>168</sup>

#### **b. La section consultative**

La section consultative du Conseil d'Etat est composée de<sup>169</sup>:

- Président de section ;
- présidents de chambres et ;
- conseillers.

La section consultative comprend trois chambres réparties de cette manière :

1. La chambre des avis ;
2. La chambre d'interprétation des textes juridiques ;
3. La chambre d'études et d'inspections permanente.

#### **4. DE L'ASSEMBLEE PLENIERE**

Aux termes de l'article 53 de la loi organique précitée, le Conseil d'Etat est dotée d'une assemblée plénière comprenant tous les magistrats du Conseil d'Etat<sup>170</sup>.

L'assemblée plénière est dirigée par le premier président du Conseil d'Etat<sup>171</sup>.

---

<sup>166</sup> Voir l'article 49 alinéas 1&2 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>167</sup> Voir l'article 50 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>168</sup> Voir l'article 51 alinéas 1,2 & 3 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>169</sup> Voir l'article 52 alinéa 1 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>170</sup> Voir l'article 53 alinéa 1 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

Elle a la mission<sup>172</sup> :

- De délibérer sur toutes les questions intéressant l'assemblée du Conseil d'Etat ou, en cas de nécessité, sur toutes les questions relevant d'une section ou d'une chambre ;
- De siéger de plein droit, en cas de revirement de jurisprudence, de déclinaoire de juridiction ou lorsqu'il y a lieu de se prononcer, par arrêt, sur une question de principe.

## **5. LE BUREAU**

Il est institué un bureau du Conseil d'Etat composé du premier président, du procureur général, des présidents et des premiers avocats.<sup>173</sup>

Le bureau du Conseil d'Etat est un organe de réflexion et de décision mis à la disposition du premier président et du procureur général pour la gestion efficiente et harmonieuse du Conseil d'Etat ainsi que pour celle des autres juridictions administratives.<sup>174</sup>

Par ailleurs, le bureau du Conseil d'Etat n'a pas une compétence juridictionnelle ; il ne peut se substituer ni à une chambre, ni à une section, moins encore à l'Assemblée plénière du Conseil d'Etat<sup>175</sup>.

Le bureau du Conseil d'Etat a pour mission de :

- Approuver le règlement intérieur du Conseil d'Etat<sup>176</sup> ;
- Etablir, à la fin de chaque année, un rapport complet du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel, des tribunaux administratifs et des parquets qui y sont rattachés à l'attention du président du Conseil supérieur de la magistrature qui transmet une copie au ministère ayant la justice dans ses attributions.

---

<sup>171</sup> Voir l'article 53 alinéas 2 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>172</sup> Voir l'article 53 alinéas 3 & 4 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>173</sup> Voir l'article 58 alinéa 1 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>174</sup> Voir l'article 58 alinéa 2 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>175</sup> Voir l'article 58 alinéa 3 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>176</sup> Voir l'article 59 alinéas 1&2 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

Le rapport du bureau du Conseil d'Etat porte sur l'activité des juridictions administratives, la marche des procédures et leurs délais d'exécution. A l'occasion du dépôt de son rapport, le bureau du Conseil d'Etat fait part au Conseil supérieur de la magistrature des difficultés d'interprétation des textes juridiques rencontrées et lui en propose des améliorations.<sup>177</sup>

## **SECTION DEUXIEME : DE LA COMPETENCE DU CONSEIL D'ETAT**

Il sera question dans cette section de pouvoir traiter deux paragraphes, dont le premier portera sur la compétence du conseil d'Etat en matière consultative et le second analysera la compétence du Conseil d'Etat en matière du contentieux.

### **PARAGRAPHE PREMIER : LA COMPETENCE EN MATIERE CONSULTATIVE**

Ce paragraphe examinera deux points qui sont reparti de cette manière ; le Conseil d'Etat comme étant un tribunal d'avis sur le projet et proposition des lois et le Conseil d'Etat comme étant un tribunal de l'interprétation des textes de juridiques.

#### ***1. TRIBUNAL D'AVIS SUR LE PROJET ET PROPOSITION DE LOIS***

La section consultative du conseil d'Etat est compétente pour donner des avis motivés sur la régularité juridique de tout projet ou de toute proposition d'acte législatif, règlement ou décision dont elle est saisie par les autorités du pouvoir central ainsi que par celles des organismes placés sous leur tutelle. Elle se prononce sur les difficultés d'interprétation des textes juridiques.<sup>178</sup>

Elle donne des avis motivés sur la légalité ou sur la constitutionnalité des dispositions des textes sur lesquelles elle est consultée et, s'il y a lieu, sur la pertinence des moyens juridiques retenus pour atteindre les objectifs que les autorités administratives centrales se sont assignés, en tenant compte des contraintes inhérentes à l'action administrative<sup>179</sup>

---

<sup>177</sup> Voir l'article 59 alinéas 3 & 4 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>178</sup> Voir l'article 82 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

<sup>179</sup> Voir l'article 83, alinéa 1, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

## **2. TRIBUNAL DE L'INTERPRETATION DES TEXTES JURIDIQUES**

Tant que tribunal de l'interprétation des textes juridiques, le Conseil d'Etat à la section consultative elle :

Répond aux questions qui soulèvent une difficulté d'interprétation des textes juridiques devant une juridiction ou autorité administrative centrale et attire l'attention des pouvoirs publics sur les réformes qui paraissent souhaitables pour l'intérêt général.<sup>180</sup> Elle est aussi chargée d'une mission permanente d'inspection à l'égard des juridictions de l'ordre administratif qu'elle exerce, sous l'autorité du premier président du conseil d'Etat, assisté des autres membres de ladite section<sup>181</sup>

### **PARAGRAPHE DEUXIEME : DE LA COMPETENCE EN MATIERE DU CONTENTIEUX**

Ce paragraphe est constitué trois points qui traite de la compétence de Conseil d'Etat en matière du contentieux dont le premier parlera du tribunal des recours en annulation et le deuxième analysera le tribunal de recours de l'indemnité et le troisième examinera le tribunal de recours de pleine juridiction.

La section du contentieux du Conseil est le juge de toutes les affaires qui relèvent de la compétence contentieuse du Conseil d'Etat.

#### **1. TRIBUNAL DES RECOURS EN ANNULATION**

Le contentieux de l'annulation pour excès de pouvoir est un contentieux objectif dirigé contre un acte administratif qui a fait grief, il s'agit ici d'un contentieux de légalité, de la juridicité ou de régularité juridique.

A cet effet, nous sommes obligés de donner les caractères de ce recours.

- Les caractères du recours en annulation pour excès de pouvoir

Le recours de contentieux en annulation pour excès de pouvoir présente deux caractères :

---

<sup>180</sup> Voir l'article 84, alinéa 1, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

<sup>181</sup> Voir l'article 84, Alinéa 2, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

- c. Ce recours vise comme résultat l'annulation de l'acte administratif jugé illégal.
- d. Une fois l'annulation prononcée, elle produit ses effets à l'égard de tous, c'est-à-dire les effets de ce contentieux sont erga omnes<sup>182</sup>. Ainsi l'acte administratif annulé est-il supprimé de l'arsenal juridique dès l'origine, c'est-à-dire l'annulation produit ses effets rétroactivement au jour de la prise de l'acte annulé.

Le conseil d'Etat connaît en premier et en dernier ressort des recours en annulation pour violation de la loi, de l'édit ou de règlement, formés contre les actes, règlements ou décisions des autorités administratives centrales ou contre ceux des organismes publics placés sous leur tutelle ainsi que ceux des organes nationaux des ordres professionnels.

La violation de la loi, de l'édit, du règlement, de la coutume et des principes généraux de droit comprend notamment :

1. L'incompétence ;
2. L'excès de pouvoir ;
3. La fausse application ou la fausse interprétation de la loi, de l'édit ou du règlement ;
4. La non-conformité à la loi, à l'édit ou au règlement de l'acte, du règlement ou de la décision dont il a été fait application ;
5. La violation des formes substantielles ou des formes prescrites à peine de nullité des actes ;
6. La dénaturation des faits et des actes ;
7. La négociation de la foi due aux actes ;

## **2. LE TRIBUNAL DE L'INDEMNITE**

Le contentieux de l'indemnité est un contentieux subjectif, car il vise l'indemnisation de la personne lésée d'un préjudice causé par l'administration et ses agents.

---

<sup>182</sup> La loi erga omnes c'est une loi qui s'impose à tous de son entrée en vigueur sans dérogation, c'est-à-dire dès lors que l'autorité compétente prend cette décision, ou publie cette loi, celle-ci devient ipso facto imposable à tous, donc tous doivent y obéir. Voir MUSANGAMWENYA WA LYANNGA KU BABENZANGA Gilbert, cours de L'introduction général à l'étude de Droit, Unilu, 2014-2015, Inédit, P. 86.

Contentieux est aussi appelé « «contentieux de la réparation du préjudice ou de la responsabilité » cette responsabilité peut être contractuelle, délictuelle ou quasi délictuelle.<sup>183</sup>

Nous allons suivre le plan précédent sur le recours de l'annulation pour excès de pouvoir, nous parlerons des caractères du recours de l'indemnité.

❖ Les caractères du recours du contentieux de l'indemnité

Le recours du contentieux de l'indemnité présente deux caractères spécifiques :

Le contentieux de l'indemnité étant un contentieux subjectif, il vise comme résultat, l'indemnisation sur base des droits subjectifs<sup>184</sup> dont se prévaut l'administré.

L'indemnité à verser est à charge de la partie civilement responsable. Ainsi ce contentieux a-t-il des effets erga partes, c'est-à-dire entre parties au procès.

Ici la personne lésée par l'administration se voit réhabilité par l'administration pour une faute causée par elle.

### **3. TRIBUNAL DE RECOURS DE PLEINE JURIDICTION**

Le contentieux de pleine juridiction est le contentieux où le juge administratif est saisi de deux requête à la fois ; l'une, en annulation pour excès de pouvoir et, l'autre, en réparation pour préjudice subi, introduites en même temps par le requérant à titre principal, il y a ici combinaison du contentieux de l'annulation et du contentieux de l'indemnité<sup>185</sup>. Il sied de souligner que la notion de recours de pleine juridiction en Droit Congolais est différente de celle invoquée en Droit Français ou en Droit Belge.

En Belgique par exemple dans les hypothèses où il dispose d'une compétence de pleine juridiction, le conseil d'Etat ne se limite pas à l'annulation d'une décision

<sup>183</sup> Ici nous faisons référence dans le cas où l'administration à une responsabilité sur base d'une faute, c'est-à-dire la responsabilité de l'Administration pour faute. Voir VUNDUAWE et PEMAKO, Traite de Droit administratif, sur les notions de supra : 3<sup>e</sup> partie, titre IV, chapitre I, section I, § I, Responsabilité administrative sans faute.

<sup>184</sup> Jean CARBONIER Résume le débat entre sociologues et juristes sur l'existence des droits subjectifs. Il fait en effet observer que la tardivité de la notion de droit subjectif, inconnue de droit romain, montrerait son caractère artificiel, car elle dépendrait de considérations idéologiques, liées à l'individualisme et au libéralisme. Ainsi le Droit subjectif est le produit d'une idéologie tout à la fois moderne et occidentale. Il ne faut pas s'attendre à le retrouver dans le système juridique des sociétés archaïques, ni dans celui des sociétés orientales telles que la Chine pré-révolutionnaire ou l'Inde coutumière. Pour ces sociétés, l'individu en compte pax ; il est immergé dans le groupe, famille ou tribu. Flexible Droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur, 10<sup>e</sup> éd, Paris, L.G.D.J., 2001, P. 193-199.

<sup>185</sup> Voir l'article 149, C. O.C.J

administrative illégale, il peut, selon les cas réformer ou remplacer la décision initiale<sup>186</sup>. Il s'agit principalement des contentieux relatifs aux matières suivants :

- Les élections des conseils communaux, des conseils d'aide sociale et des conseils de police ;
- La cessation anticipée des fonctions et remplacement des mandataires communaux et des membres des conseils d'aide sociale, ainsi que le contentieux disciplinaire de ces derniers ;
- La suppression de la dotation accordée à un parti politique lorsque ce dernier fait montre d'hostilité déclarée envers les droits de l'homme. etc.<sup>187</sup>

En France par contre, C'est ce que René CHAPUS affirme, aussi lors qu'il écrit « l'office ou ; si on préfère, la mission du juge du plein contentieux est de remplacer les décisions dont il est saisi et qui sont contestées à juste titre, par ses propres décisions, qui se substitueront a celles qui étaient ainsi contestées »<sup>188</sup>. C'est le cas notamment du contentieux fiscal dans lequel le juge peut modifier la décision ayant la décision ayant fixé le montant de l'imposition contestée, du contentieux des immeubles insalubre ou le juge peut autoriser l'exécution d'office des travaux prescrites ou du contentieux des édifices menaçant ruine dans le cadre duquel le juge peut ordonner la démolition de l'édifice alors que le maire par exemple aurait prescrit des travaux de réparation.

Il importe plus pour notre cas de pouvoir dégager les caractères pour établir une différence.

- ❖ Les caractères du recours contentieux de pleine juridiction
  - d. Le contentieux de pleine juridiction est un double contentieux objectif et subjectif qui vise à la fois l'annulation de l'acte administratif jugé illégal et l'indemnisation pour le préjudice subi.
  - e. C'est deux requêtes doivent s'introduire à titre principal et au même moment devant le juge administratif compétent. La requête en réparation pour dommage causé ne peut pas être une question nouvelle dont le juge n'a pas été saisi in limin litis.

<sup>186</sup> Voir art. 16 et 16 bis des lois coordonnées sur le conseil d'Etat, les codes Larciens Belges, t, VI Droit public et administratif. A. Droit public, éd. 2003 P. 306-307.

<sup>187</sup> Voir à ce sujet, M. LEROY, *contentieux administratifs*, 2<sup>e</sup> éd, Bruxelles, éd. Bruylant, 2000, P. 860.

<sup>188</sup> R. CHAPUS, *Droit de contentieux administratif, paris*, éd. Montchrestien, 2012, n° 172, P. 181.

- f. Le contentieux de l'indemnité pour réparation d'un dommage exceptionnel ne peut pas se combiner avec une requête en annulation pour excès de pouvoir. Le requérant doit choisir la seule voie à suivre (*electa una via, non datur recursus ad alteram*, c'est-à-dire une voie ayant été choisie, on ne peut en adopter une autre). car, en Droit congolais, le contentieux de l'annulation ne se combine avec le contentieux de l'indemnité dans le cadre du contentieux de pleine juridiction que s'il s'agit d'un préjudice ordinaire subi.

La section du contentieux connaît également :

De l'appel des arrêts ainsi que des décisions rendues au premier ressort par des cours administratives d'appel. Elle connaît des pourvois en cassation, pour violation de la constitution, du traité international dûment ratifié, de la loi, de l'édit, de la coutume, des principes généraux de droit et du règlement dirigés contre les arrêts et jugements des juridictions administratives de droit commun ou contre les décisions des juridictions administratives spécialisées visées à l'article 2 de l'alinéa 3 de la présente loi organique. Elle connaît le pourvoi régulièrement formé contre un jugement définitif rendu sur le fond d'une contestation s'étend à tous les jugements dans les mêmes instances entre les mêmes parties. Elle connaît également l'acquiescement d'une partie à un jugement la rend non recevable à se pourvoir en cassation contre ce même jugement, sauf si l'ordre public est intéressé.<sup>189</sup>

La section du contentieux connaît également<sup>190</sup>:

1. Des demandes en révision ;
2. Des prises à partie des magistrats de l'ordre administratif ;
3. Des règlements de juges ;
4. Des demandes en renvoi d'une cour administrative d'appel ou d'appel à une autre cour administrative d'appel ou d'une juridiction du ressort d'une cour administrative d'appel à une autre du ressort d'une autre cour administrative d'appel ;
5. Des actions en responsabilité dirigées contre l'Etat pour une durée excessive de la procédure devant une juridiction de l'ordre administratif.

<sup>189</sup> Voir l'article 87 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

<sup>190</sup> Voir l'article 88 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

Toutes fois, dans le cas où il n'existe pas d'autre juridiction compétente, la section du contentieux du Conseil d'Etat connaît des demandes d'indemnités relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, matériel ou moral, résultant d'une mesure prise ou ordonnée par les autorités du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes publics sous leur tutelle.<sup>191</sup>

Hormis les sections séparées du Conseil d'Etat, ce dernier connaît toutes sections réunies les affaires ci-après<sup>192</sup> :

1. Des pourvois qui soulèvent des questions de principe ;
2. Des pourvois comportant des moyens complexes relevant de la compétence de plusieurs chambres d'une section et qui sont susceptibles de recevoir des solutions divergentes ;
3. Des pourvois soumis au Conseil d'Etat lorsque le juge de renvoi ne s'est pas conformé au point de droit jugé par le Conseil d'Etat ;
4. Des pourvois introduits, après cassation avec renvoi, contre les décisions rendues par la juridiction du renvoi ;
5. Des cas d'éventuels revirements de jurisprudence ;
6. Du pourvoi du procureur général près le Conseil d'Etat ;
7. Du pourvoi du procureur général près du Conseil d'Etat agissant dans le seul intérêt de la loi ;
8. De tout pourvoi, lorsque le procureur général, le premier président, le président de la section ou celui de la chambre le sollicite ;
9. Des pourvois introduits pour la deuxième fois après cassation et concernant la même cause et les mêmes parties ;
10. Des conflits de compétence entre les différentes juridictions de l'ordre administratif ;
11. Des affaires estimées complexes par le premier président ou par les présidents des sections du Conseil d'Etat.

Les affaires que connaît le Conseil d'Etat sont réparties en deux blocs, d'une part le Conseil d'Etat reçoit les affaires dans la section consultative, d'autre part elle reçoit et

---

<sup>191</sup> Voir l'article 89 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>192</sup> Voir l'article 90 de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

traite les affaires dans la section contentieuse. Mais elle peut aussi toutes fois, recevoir les affaires dans toutes le deux sections réunies.

Le Conseil d'Etat est institué par la constitution<sup>193</sup> pour être l'organe régulateur des affaires administratives et aider l'Etat à pouvoir s'aligner parmi les Etat de Droit ayant tous les atouts nécessaires pour les faire valoir. Il été question de relever l'équivoque de l'institution du Conseil d'Etat et aussi parler des compétences du Conseil d'Etat. Nous avons regroupés les compétences du Conseil d'Etat en deux blocs. L'un parlant des compétences du Conseil en matière consultative et l'autre en matière contentieuse à ne pas oublier que le conseil d'Etat peut siéger toutes section réunies.

---

<sup>193</sup> Voir l'article 154 de la constitution de la République Démocratique du Congo

## **CHAPITRE TROISIEME : DEFIS ET PERSPECTIVES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

Il sera question dans ce chapitre de pouvoir analyser une section, les problèmes liés à la justice administrative en République Démocratique du Congo.

### **SECTION PREMIERE : DES PROBLEMES LIES A LA JUSTICE ADMINISTRATIVE**

Il sera question dans cette section de pouvoir traiter deux paragraphes dont le premier analysera les défis de la justice administrative et le second examinera les perspectives que la justice administrative doit relever en Rd Congo

#### **PARAGRAPHE PREMIER : DEFIS DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE**

Dans ce paragraphe nous allons traiter trois points qui tour à tour nous parlerons de l'indépendance de la justice administrative, de la politisation de la justice administrative et en fin de l'impartialité de la justice administrative

##### ***1. DE L'INDEPENDANCE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE***

L'indépendance du juge (corolaire au principe de séparation des pouvoirs) est la clef de voûte d'une véritable démocratie, de l'Etat de droit et de l'administration de la justice. Elle peut se définir comme étant la situation du juge auquel son statut (dispositions constitutionnelles et légales) assure la possibilité de prendre ses décisions à l'abri de toutes les influences, instructions et pressions<sup>194</sup>

Dans un Etat qui se veut démocratique, la justice doit nécessairement se détacher des autres pouvoirs pour mieux s'épanouir et être véritablement indépendante de ces pouvoirs.

A ce propos, il serait important de souligner que la justice en République démocratique du Congo ou le pouvoir judiciaire est organisé en ordres juridictionnel, dont nous avons l'ordre judiciaire chapeauté par la cour de cassation, l'ordre administratif

---

<sup>194</sup> G. DE LEVAL, *Institutions judiciaires*, Liège, 2ème éd., Collection Scientifique de la Faculté de Droit de Liège, 1993, p. 37

chapeauté par le Conseil d'Etat et la cour constitutionnelle en n'est pas oublié les juridictions spécialisées.

La justice Administrative étant faisant partie du pouvoir judiciaire, elle est dans le collimateur des institutions judiciaires qui doivent être indépendantes du pouvoir exécutif et législatif comme l'article 149 de la Constitution de la République Démocratique du Congo le prévoit, Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il est dévolu aux Cours et Tribunaux qui sont : la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation, le Conseil d'Etat, la Haute Cour militaire, les cours et tribunaux civils et militaires ainsi que les parquets rattachés à ces juridictions.<sup>195</sup>

La justice administrative est une clef pour un développement d'un Etat et une affirmation d'une démocratie pratique dans un Etat. Il convient d'affirmer que le chemin d'une indépendance effective de la justice congolaise est loin d'être une réalité contournée des gangrènes qui frappent cette justice.

L'article 149<sup>196</sup> de la constitution pose le fondement de l'indépendance de la justice en Rd Congo. En démontrant les limites du pouvoir exécutif et législatif face au pouvoir judiciaire. Et l'article 151 de la constitution précise que le pouvoir exécutif ne peut donner d'injonction au magistrat dans l'exercice de sa juridiction, ni entraver le cours de la justice, ni s'opposer à l'exécution d'une décision de justice.<sup>197</sup>

L'exécutif garde le monopole du pouvoir en Rd Congo contenu des certaines prérogatives qu'elles violent aussi il les utilise au détriment des autres pouvoirs.

Le pouvoir que l'exécutif continue d'avoir sur le transfert et la promotion des juges, en violation des dispositions de la constitution qui attribue ces fonctions au Conseil supérieur de la magistrature, reste l'une des causes principales du manque d'indépendance du pouvoir judiciaire et donc la persistance de l'impunité dans notre pays.<sup>198</sup>

---

<sup>195</sup> Voir l'article 149 de la constitution de la République Démocratique du Congo

<sup>196</sup> Voir l'article 149 de la Constitution

<sup>197</sup> Voir l'article 151 de la constitution

<sup>198</sup> Voir le paragraphe 39 et 40 du rapport spécial de l'ONU sur l'indépendance des juges et des avocats, Leandro DESPOUY, Sur sa mission en République Démocratique du Congo (15-21 Avril 2007), présenté devant le Conseil des droits de l'homme, le 11 Avril 2008, à la huitième session consacrée à « la promotion et la protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques ; sociaux, et culturels, y compris le

Il sied de souligner que l'indépendance du juge à l'égard du pouvoir exécutif signifie que la désignation du juge ne doit pas être laissée à la discrétion du pouvoir exécutif.<sup>199</sup> Ainsi donc, nous considérons qu'un tribunal manque d'indépendance lorsqu'il existe des liens structurels étroits entre le pouvoir exécutif et certaines de ses membres.<sup>200</sup>

Le pouvoir judiciaire pour s'épanouir doit se détacher effectivement et définitivement du pouvoir exécutif en République Démocratique du Congo pour être un outil de paix et de puissance en renforcement de la Démocratie.

La justice administrative se trouvant dans collimateur du pouvoir judiciaire doit se démarquer de tous les maux retenant l'indépendance de la justice dans notre Etat. Il y a plusieurs éléments qui gênent le développement de cette justice au Congo.

Le juge administratif doit faire valoir la capacité de se délier du pouvoir exécutif en fin de faire de la justice un élément de confiance envers la population qui du reste fait montre une certaine inquiétude et ne fait pas confiance à la justice Congolaise pour cause de l'influence politique en Rd Congo.

Il existe plusieurs entraves qui retardent l'indépendance de la justice congolaise, à l'occurrence le salaire de magistrat, l'ingérence du pouvoir exécutif, la procédure de nomination des magistrats et de révocation, la promotion des magistrats...

L'indépendance du pouvoir judiciaire doit être entendue comme conséquence du principe de la séparation du pouvoir. Ce principe veut que chaque pouvoir s'organise en son sein sans interférence d'autres pouvoirs, sous réserves d'un contrôle mutuel prévu par la constitution et non par une loi.

L'indépendance de la justice exige donc, en plus d'un salaire décent pour les magistrats, qu'aucun autre pouvoir ne se mêle ni dans la désignation des magistrats, ni dans leur transfert, ni dans leur promotion, ni dans les mesures disciplinaires à leur encontre, ni dans leur révocation. C'est au croisé de cette conception d'indépendance de la justice, que nous faisons appel à l'appréciation de l'ordonnance présidentielle qui a accordé au Ministère

---

droit au développement ». [http://daccesssdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/128/50/PDF/G0812850.pdf ? OpenElement](http://daccesssdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/128/50/PDF/G0812850.pdf?OpenElement).

<sup>199</sup> CEDH, 22 octobre 1984, Sramaek, contre Autriche, Série A, n° 84 ; CEDH 5 décembre 2002, Dalkilic contre Turquie, § 25.

<sup>200</sup> CEDH, 10 mai 2001, Chypre contre Turquie, §358 ; CEDH, 25 Septembre 2001, Yalgin contre Turquie, §46.

de la justice des attributions faisant de lui une autorité hiérarchique du pouvoir judiciaire, subordonnant ainsi au pouvoir exécutif.<sup>201</sup>

L'indépendance du pouvoir judiciaire qui se découle de la séparation des pouvoirs n'est pas encore effective au Congo.<sup>202</sup>

Le juge administratif doit pour relever le défis de l'indépendance de la justice administrative, travailler pour l'effectivité de l'indépendance de la justice, en faisant respecter le droit et affirmer l'indépendance de la justice administrative dans l'exercice de sa fonction.

Il doit être plus que courageux et doit utiliser les moyens juridiques à sa disposition pour condamner juridictionnellement toute tentative de subordination du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif.

Le juge administratif doit retenir qu'au dessus de son pouvoir il n'y a que la loi et rien d'autre il ne doit qu'obéir à la loi. Il doit aussi retenir qu'il ne pas membre de l'administration publique pour dépendre du pouvoir exécutif. Il a un pouvoir différent et indépendant, tirant son existence et ses compétences de la constitution, de la même manière que le pouvoir Exécutif. Donc ils sont tous égaux et doivent être tous indépendant l'un de l'autre.

Il sied de souligner que la justice administrative est un nouvel air, un atout majeur des éléments du pouvoir judiciaire qui s'est ajouté dès l'installation effective du Conseil d'Etat qui du reste ne doit pas tombé a la léthargie de la mauvaise image de la justice Congolaise mais par contre, elle doit s'afficher comme étant un ouf de soulagement à l'endroit de la population congolaise en prenant de décision juste et équitable sans injonction du pouvoir exécutif.

---

<sup>201</sup> Le fait que le pouvoir judiciaire est dans la plupart des constitutions Etatiques, cité en dernier après le pouvoir législatif et exécutif ou qu'il s'est constitué historiquement après les autres ne doit pas en faire un pouvoir inférieur aux autres. C'est gravissime de penser dans Etat qui se veut de Droit.

<sup>202</sup> A noter qu'en absence d'une indépendance effective du pouvoir judiciaire le droit fondamental du congolais à un tribunal indépendant et impartial ne peut pas être effectivement garantie ce droit est reconnu par les instruments internationaux ratifiés pal la Rd Congo (art 10 de la déclaration universelle de droit de l'homme, art 14 du Pacte II de l'ONU et art 7 al. 1, let de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples pour le droit à une juridiction impartiale) et aux quels le peuple congolais réaffirme son adhésion et son attachement dans le préambule de la constitution. Touts fois, nous pouvons toujours invoquer la constitution dans un cas concret devant une juridiction compétente, pourvu que celle-ci soit effectivement indépendante. L'indépendance effective du pouvoir judiciaire est une condition sine qua non d'exercice du droit a un juge indépendant et impartial et des autres droits fondamentaux figurant dans la constitution et les instruments internationaux de protection des droits de l'homme.

## **2. DE LA POLITISATION DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE**

L'indépendance de la justice comme conséquence du principe de la séparation des pouvoirs doit être la lumière d'un Etat démocratique comme se veut la République Démocratique du Congo.

Le pouvoir exécutif ne permet pas au pouvoir judiciaire de faire son travail en interférant dans plusieurs cas pour soit acquitter une personne ou soit condamnant une personne.

L'interférence du pouvoir exécutif au pouvoir judiciaire affecte gravement l'indépendance du pouvoir judiciaire. Celui-ci s'immisce dans l'administration de la justice, si l'ensemble de l'appareil judiciaire s'y est soumis en Rd Congo.

Le manque de la volonté politique pour lutter contre la corruption ne fait que maintenir une situation dans laquelle ceux qui peuvent se le permettre achètent les services des magistrats.

Il existerait donc une justice à deux vitesses en République Démocratique du Congo : la justice rapide, celle des riches et des puissants qui peuvent acheter ou influencer les décisions des juges, et la justice lente qui n'avance pas, celle-ci pour les pauvres qui sont victimes des décisions achetées par les plus riches ou des interférences politiques.<sup>203</sup>

La prise de position du juge congolais est entachée des irrégularités causées par le pouvoir exécutif, toutefois, les membres du pouvoir politique en Rd Congo dite la loi et prend effet et cause de toutes situations mêmes celles de justice qui du reste démontre une dépendance envers le pouvoir au risque d'être remercié.

La justice congolaise ne fait que suivre le cours de la politique sans force ni besoin de se montrer honnête envers la conscience des juges qui ne font participés a la situation malveillante de ne pas faire justice mais plutôt offrir la justice a ceux qui ont le pouvoir et la richesse.

La justice administrative pour sortir de cet engrenage doit du reste, se faire violence et le juge administratif doit être une personne d'une haute moralité, présentant une attitude courageuse enfin de faire face a une situation de léthargie qui fait de notre justice un outil boiteux.

---

<sup>203</sup> Voir rapport du rapporteur spécial de l'ONU sur sa mission en République Démocratique du Congo, pp. 22- 24.

Le courage ne vient que dans l'esprit de bien faire les choses et pour sauver la république, créer des situations de fait, comme la cour constitutionnelle béninoise a fait preuve d'un certain courage en faisant taire une proposition de la majorité au pouvoir et faire justice au bénéfice de la République<sup>204</sup>.

La politisation de la justice congolaise ne permet pas que celle-ci fait son travail et bonne et dit forme, c'est-à-dire sans interférence et injonction, sans penchant d'un certain coté, sans immixtion, ni besoin de diriger la position des juges au bénéfice du pouvoir politique.

Il est à constater que, les juges congolais se lient de plus en plus au plaisir de bafouer la Constitution et les lois au profit des personnes détenant le pouvoir pour des raisons de corruption, des nominations dans de poste, de garder les plus longtemps dans des villes etc...

La marche de la justice Congolaise apparait être douteuse. Il sera question a la justice administrative pour relever le défi de la justice administrative en République Démocratique du Congo da faire montre une marque d'indépendance envers le pouvoir exécutif et s'affirmer en suivant l'exemple courageux des institutions judiciaires d'autres Etats Francophones a l'occurrence le Benin pour mieux se définir et s'affirmer afin d'apaiser la tension de la justice en Rd Congo.

Le Conseil d'Etat doit faire preuve de maturité pour faire face à ses fléaux qui longtemps gangrenaient la justice. Le courage, la détermination, la force, le vouloir de l'indépendance doit animer les juges administratifs Congolais a fin de se détacher de la léthargie et de l'impunité qui a pris de la place dans le milieu de la justice.

---

<sup>204</sup> La cour constitutionnelle béninoise a fait face a un controverse dans la prise de sa décision qui au préalable pour cette matière elle n'été pas compétente parce que la constitution n'ayant pas prévue expressément cette compétence, mais la dite cour a bloquer la passage d'une révision constitutionnelle par audace et courage des membres composant la cour constitutionnelle béninoise et du reste sauver la république a la merci des dignitaire qui ont voulue prendre le plaisir de faire de n'importe quoi au pouvoir. Donc la dite cour a fait preuve d'indépendance et de courage pour atteindre cet objectif combien plus louable pour une Démocratie forte et pour le respect de la justice. Voir le professeur KAZADI MPIANA, cours de Droit des institutions politiques de l'Afrique contemporaine, cours de département de droit Public. Notes manuscrites.

### 3. DE L'IMPARTIALITE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

L'impartialité constitue à l'instar de l'indépendance du juge le fondement de toute justice sur laquelle repose les fondations de l'Etat de Droit. Elle constitue donc le rempart contre l'éventuel arbitraire du juge.<sup>205</sup>

Ici l'indépendance est comprise comme étant un état d'esprit de celui qui est guidé par le souci de justice en se référant au Droit ; elle implique que le juge soit sans opinion préconçue, sans parti pris, sans préjugé et sans préjugement.<sup>206</sup>

Aussi bien que l'indépendance l'impartialité est une matière délicate qui intéresse l'Etat à veiller sur ça et la population à prendre cette notion avec beaucoup de valeur. L'impartialité est imposée au juge pour faire sa mission un chemin noble et délicat sans remord auprès des gens jugés.

Les textes internationaux, abondent sur cette notion, soulignant la nécessité du juge impartial. En effet, l'art 10 de la Déclaration des droits de l'homme de l'ONU prévoit que toute personne a droit, en pleine égalité à ce que sa cause soit entendue par un tribunal impartial.<sup>207</sup>

Les principes des nations unies relatifs à l'indépendance de la magistrature<sup>208</sup> aux points 2 et 8 recommandant que les magistrats règlent les affaires dont ils sont saisis impartialement. Par ailleurs, l'exigence d'impartialité a été confirmée par la une jurisprudence

---

<sup>205</sup> Voir KUVANDJA N. MANENO, *l'indépendance et l'impartialité du juge en droit comparé belge, français e de l'Afrique francophone*, Vol. II, L'impartialité thèse doctorale en Droit, Faculté de Droit, U.C.L., Louvain-la-Neuve, 25 Juin 2005, pp. 257-632 ; F.KUTY, *L'impartialité du juge en procédure pénale*, Bruxelles, Larcier, 2005, P. 769. D. ROETS, *L'impartialité et justice pénale*, Paris, éd. Cujas, 1997, p. 494, S. JOSSERAND, *L'impartialité du magistrat en procédure pénale*, Paris, LGDJ, 1998, 651 pages, C. TOURNIER « De l'impartialité objective et subjective », in *Revue de la recherche juridique Droit prospectif*, 2005 ; pp. 233-247 ; J. VAN COMPERNOLLE et TARZIA 5SOUS DIRECTION, *L'impartialité du juge et de l'arbitre. Etude du Droit Compare*, Bruxelles éd ? Bruyant, 2006, P. 336. Cité par le Professeur KAVUNJA N. NYEMBO, *Droit judiciaire congolais*.

<sup>206</sup> T. KAVUNDA N. MANENO, *l'indépendance et l'impartialité du juge en droit comparé belge et de l'Afrique francophone*, VOL. II thèses doctorale en Droit, U.J.C.LT, Louvain- Neuvene-

<sup>207</sup> Préambule des constitutions sénégalaises, ivoirienne, béninoise, et congolaise (constitution approuvée par referendum du 18 /12/2005 te promulguée le 18/02/2006.

<sup>208</sup> Voir, le congrès des nations unies cinquième congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et traitement des délinquants Milan 26 Aout au 6 septembre 1985 et confirmés par l'Assemblée Générale dans les r »solutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985.

du comité de l'ONU pour l'élimination raciale en ce qui concerne l'article 5 a de la Convention internationale de toutes formes de discrimination raciale.<sup>209</sup>

Il est impérieux de savoir les articles 1, 5,7 du statut Universel du juge<sup>210</sup> qui ont mis l'accent sur la nécessité de l'impartialité du juge. En son article 5 il est affirmé que, le juge doit être et apparaître impartial dans l'exercice de son activité juridictionnelle. Il doit accomplir sa tâche avec modération et dignité au regard de sa fonction et de toute personne concernée. Cette pratique provient de l'article 3 du statut du juge en Europe.<sup>211</sup>

Ces instruments internationaux, protègent mutatis mutandis, le juge, le justiciable et assure la crédibilité du jugement rendu par un juge qui est indépendant et impartial.

Le principe est posé par les lois, mais la pratique de l'impartialité fait défaut en Rd Congo. En parlant de l'indépendance de la justice et de la politisation de la justice congolaise dont la justice administrative fait partie, celle-ci étant dans le collimateur doit relever les défis de la justice qui se présente complexe pour les raisons similaires aux notions analysées ci-haut.

A l'indépendance de la justice est liée l'impartialité des magistrats qui n'est pas non plus effective au Congo<sup>212</sup>

L'indépendance du pouvoir judiciaire est institutionnelle mais du reste elle ne peut être reflétée par l'indépendance personnelle des juges par rapports aux éléments extérieurs et par rapports à eux-mêmes. Cette notion d'indépendance est proche de la notion d'impartialité, tout en étant distincte. Comme moyen de rendre une justice correcte, l'impartialité est synonyme d'indépendance personnelle des magistrats.<sup>213</sup> Nonobstant, l'impartialité du tribunal est un droit du justiciable et, en pratique, une forme d'expression de

<sup>209</sup> Voir la communication n° 3/1991, du 24 mars 1994, Narraienen contre Norvège, CERD/C/44/3/1991, §1-10.

<sup>210</sup> Voir le conseil central de l'Union Internationale des Magistrats lors de la réunion a Taipei (Taiwan) le 07 novembre 1989 ont approuvés tous en mettant l'accent sur la nécessité de l'impartialité du juge.

<sup>211</sup> Voir l'association Européenne des Magistrats en 1992 et amendé le 20 Avril 1996 au cours de réunion de Bratislava

<sup>212</sup> L'association des Hautes Juridictions de cassation des pays ayant en partage l'Usage du Français et créée en 2001 et regroupe 48 cours suprêmes et cours de cassation dont la cour suprême de Justice de la Rd Congo.

l'indépendance personnelle qu'elle présuppose, celle de l'esprit des textes plus que celles des textes eux-mêmes<sup>214</sup>

L'impartialité s'oppose à ce que les circonstances extérieures à l'affaire puissent influencer le jugement en faveur ou au détriment d'une partie.<sup>215</sup>

Il sied de souligner que, la justice administrative est l'œil de la population congolaise qui du reste s'impose au juge administratif qui doit s'administrer une logique pour faire remarquer une différence avec le système juridique congolais entaché des erreurs de justice et d'appartenance aux parties au procès pour des affinités soit tribales, soit familiales ou de religions. En outre il est à remarquer que l'institution du Conseil d'Etat comme cour suprême de l'ordre administratif est un levier pour que ce nouvel air dans la justice Congolaise puis se déterminer en tant qu'élément de soutien à la Démocratie, à la paix, au développement et à la croyance de la population à la justice Congolaise.

Le défi de l'impartialité est un souhait qui doit animer le juge administratif Congolais à fin de faire de la justice Congolaise un outil d'avantage pour le principe de la séparation du pouvoir.

La loi prévoit des circonstances pour garantir l'impartialité du juge en instituant la récusation du juge et le renvoi pour cause de suspicion légitime ou de sûreté publique.

#### **a. La récusation**

Celle-ci se présente comme étant un moyen qui permet de garantir une bonne administration de la justice aux justiciables en excluant du siège d'une juridiction un ou plusieurs magistrats suspectés de partialité. Elle constitue un incident qui intervient au cours d'un litige et ' l'occasion duquel il est allégué qu'il existe des doutes quant à l'aptitude du juge à statuer de manière objective et impartiale sur le litige dont il est saisi.<sup>216</sup>

<sup>214</sup> Voir la problématique de l'indépendance de la justice, Actes du deuxième Congrès de l'AHJUCAF à Dakar (Sénégal), 7 et 8 novembre 2007. <http://www.Ahjucaf.Org/spip.php?rubrique448> ;

<sup>215</sup> Voir l'arrêt de la cour suprême du Justice, (RR 187/188) du 2 février 1995, Bull. arrêts 2003, P. 113-114

<sup>216</sup> Voir la cour de cassation belge, le 18 novembre 1997, Pas, 1997, I, P. 1215, cour de cassation Belge, é octobre 2002, R.G.P. 02.934 ; cassation Belge, 10 décembre 2003, J.T. ; P. 883 ; Dans le même sens, S GUINCHARD, *Méga Nouveau Code de Procédure Civile*, Paris, 2<sup>ème</sup> éd. Dalloz, 1998, n° 1123 ; A. VITU, *La récusation en matière pénale*, Mélanges dédiées à Jean Vincent, Paris, éd. Cujas, 1981, P ? 427 ; D. ROETS,

La procédure de récusation vise ainsi à empêcher qu'une cause ne soit jugé par une juridiction ou instruite par un juge ne présentant pas les garanties nécessaires d'impartialité, objective et sérénité.<sup>217</sup>

La récusation est dirigée contre un juge pris individuellement<sup>218</sup> Les articles 71 à 77 du code d'organisation et compétence judiciaire règlent la situation de récusation. Au sens de l'article 71 du code d'organisation et de compétence judiciaire, sont au premier chef d'être récusés les juges, quel que soit la juridiction à laquelle ils appartiennent (ordre judiciaire, ordre administratif, cour des comptes, cour constitutionnelle) quand bien même s'agirait-il d'une juridiction arbitrale.<sup>219</sup>

La récusation comme garantie de la loi permet au justiciable de s'en prévaloir pour des raisons d'impartialité. La garantie de la limite de la loi doit être liée a la personne qui l'applique et circonstances qui prévale sur le terrain.

La justice Congolaise ne fait plus foi au justiciable, c'est la raison majeure d'interpellation de la justice administrative pour relever le défi au bout de difficultés multiples énumérées ci-haut.

Hormis la récusation la loi prévoit, une autre garantie le renvoi pour cause légitime ou de sûreté publique.

#### b. Le renvoi pour cause suspicion légitime

Le renvoi pour cause suspicion légitime est un moyen par lequel une partie suspecte la partialité de tous les juges d'une juridiction, s'adresse à une juridiction supérieure

*impartialité et justice pénale*, Paris, éd. Cujas, 1997, P. 1999 ; F. KUTY, *L'impartialité du juge en procédure pénale*, Bruxelles, éd. Larcier, 2005, P. 177-178. Cité par le professeur Téléphone KAUNDJA N. MANENO, cours de Droit judiciaire, Tome I, cours de G2 droit, Université Catholique de Bukavu, 6<sup>em</sup> édition, 2008, Inédit.

<sup>217</sup> Voir J. VAN COMPERNOLLE, G. GLOSSET MARCHAL et ALLI, *Examen de jurisprudence (1991 à 2001) Droit juridiction privé*, R.G.J.B., 4<sup>em</sup> trim. 2002, n° 609, P. 210. Cité par le professeur Téléphone KAUNDJA N. MANENO, cours de Droit judiciaire, Tome I, cours de G2 droit, Université Catholique de Bukavu, 6<sup>em</sup> édition, 2008, Inédit

<sup>218</sup> M. FRANCHIMONT, *Manuel de procédure pénale*, Liège, éd. Collection de l'Université de Liège. Ed. Jeune barreau de liège, 1989, p. 997 ; X. DE RIEMAECKET, *Déontologie et discipline*, in X. DE RIEMAECKET et ALLI, *Statut et Déontologie du magistrat*, Bruxelles, éd. La Charte, 2000, p. 31

<sup>219</sup> Voir l'article 71 du code d'OJC

pour que sa cause puisse être envoyée, connue, tranchée, par une autre juridiction que celle suspectée.<sup>220</sup>

La suspicion légitime suppose qu'il y a impossibilité de constituer le siège à a suite d'une récusation, visant l'ensemble des membres d'une juridiction.<sup>221</sup> De telle manière toute la juridiction est suspectée de ne pouvoir juger avec sérénité requise.<sup>222</sup>

Ce cas d'impartialité énumérée à ce niveau fait croire une justice saine et sans tache mais en réalité les lois mais de garde aux juges qui peuvent en respectés, mas par ailleurs ceux qui détiennent le pouvoir politique s'en abuse et font de la justice leur marche pied et un véhicule a double vitesse.

Le juge administratif est soumis a ces principes pour plus d'impartialité le juge administratif doit du reste imposer une manière de travailler qui lui permettra d'aller au-delà des limites incidentes des autorités politiques qui les imposent.

Le juge administratif doit se dépasser est faire intégrer a la justice Congolaise un système de mérite de décision de justice au profit de l'intérêt commun et d'égalité des citoyens.

## **PARAGRAPHE DEUXIEME : PERSPECTIVES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE**

Ce paragraphe est constitué de trois points dont nous allons traités du manque des cours administratives d'appel, du manque des tribunaux administratifs et de la célérité de la justice administrative.

### ***1. DU MANQUE DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL***

L'article 154 de la Constitution institue un ordre de juridictions administratives composé du Conseil d'Etat et des Cours et tribunaux administratifs.<sup>223</sup>

<sup>220</sup> Voir X. DE RIEMAECKR et G. LONDERS, « *Déontologie et discipline* », in *statut et déontologie de magistrat*, Bruxelles, éd. La Charte, 2002, P. 310.

<sup>221</sup> Voir cour suprême de justice, 30 novembre 1983, R.R. 28, in DIBUNDA K., *répertoire générale de la jurisprudence de la cour suprême de justice 1969-1985*, Kinshasa, éd. C.P.D.Z., 1990, V. renvoi pour cause de suspicion légitime, n°29, p.202.

<sup>222</sup> Voir Cour suprême de justice 3 mars 1982, R.R. 13, in DIBUNDA K, *Ibidem*, p. 201 ; cass. Belge (1<sup>er</sup> ch), 30 avril 2004, C.04.0183. F, Larc. Cass., 2004, p. 126.

<sup>223</sup> Voir l'article 154 de la constitution

Il est créé une ou plusieurs cours administratives d'appel dans le ressort de chaque province ainsi que dans la ville de Kinshasa, capitale de la République.<sup>224</sup>

La loi prévoit l'installation des cours administratives d'appel mais la matérialisation en fait défaut jusqu'à nos jours, de ce fait l'article 224 de la constitution avait laissé une voie de sortie pour le cas de la non installation des cours administratives d'appels en une situation telle que, en attendant l'installation des juridictions de l'ordre administratif, les cours d'appel exercent les compétences dévolues aux cours administratives d'appel.<sup>225</sup>

Toutes les compétences dévolues à la cour administrative d'appel sont temporairement exercées par la cour d'appel.

Les cours d'appel connaissent en premier ressort des recours en annulation pour violation de la loi contre les actes ou décisions des autorités administratives provinciales, locales et des organismes décentralisés sous la tutelle de ces autorités.<sup>226</sup>

L'article 149 du code d'organisation et de compétence judiciaire renchérit en ajoutant que, la cour d'appel peut connaître en même temps l'action en réparation du préjudice causé par un acte, un règlement ou une décision illégale lorsque le préjudice subi ne peut être entièrement réparé par l'acte d'annulation.<sup>227</sup>

La situation du manque des cours administratives d'appel est traitée par la constitution et d'autres lois mais le plus grand problème qui se pose c'est le manque des spécialistes au service de la justice administrative. Les juges judiciaires de la cour d'appel va se voir charger de traiter tous les cas, parce qu'il en même temps juge judiciaire, juge commercial, et juge du travail en combinant tout ce travail on risquerait de se trouver devant un juge qui commet d'erreur de travail suite a la multitude des affaires devant la cour d'appel.

Pour pallier au problème des insuffisances de l'installation des cours administratives d'appel, le gouvernement doit principalement disposer des moyens pour surmonter la problématique de la surcharge des juges judiciaires en leur encombrant des

---

<sup>224</sup> Voir l'article 60, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>225</sup> Voir l'article 224 de la constitution

<sup>226</sup> Voir Téléphone KAUNDJA N. MANENO, cours de Droit judiciaire, Tome I, cours de G2 droit, Université Catholique de Bukavu, 6<sup>em</sup> édition, p. 205, 2008, Inédit

<sup>227</sup> Voir l'article 149 de code d'organisation et compétence judiciaire.

affaires de toute marque. La séparation des tâches selon la loi s'impose pour plus d'indépendance, d'impartialité et de célérité de la justice à l'égard du justiciable.

La multiplicité du juge de la cour d'appel affaiblit le système judiciaire administratif. Nous demandons que la justice administrative soit libre pour faire montre sa force majeure à la population congolaise.

A l'avenir la justice administrative doit avoir un personnel propre de la tête au bas de l'échelon pour rendre cette justice forte, puissante, indépendante et impartiale.

## **2. MANQUE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS**

Il est créé un ou plusieurs tribunaux administratifs dans la ville de Kinshasa, dans chaque ville et dans chaque territoire. Toutefois, il peut être créé un seul tribunal pour deux ou plusieurs territoires.<sup>228</sup>

Le tribunal administratif comprend une section consultative et contentieuse et chaque section est subdivisée en chambre<sup>229</sup>

Il ressort de l'exposé de motif de la constitution de la Rd Congo, pour plus d'efficacité, de spécialité et de célérité dans le traitement des dossiers, les cours et tribunaux ont été éclatés en deux ordres et la cour constitutionnelle parmi lesquels celui de l'ordre administratif coiffé par le Conseil d'Etat et l'ordre judiciaire coiffée cour de Cassation.

Les tribunaux administratifs sont des juridictions de premier degré. La constitution voulait en Créant ces juridictions pour pallier aux problèmes qui nous préoccupent tous. La perspective de la justice administrative, se relever pour le compte du Congo.

La justice administrative doit tracer la ligne du juge administratif qui du reste doit moins trois moi. Les problèmes de qui s'applique mutatis mutandis.

Le juge administratif doit sortir des habitudes et de croisé quelque'un l'idéal qui est en lui l'équité pour permettre à la justice administrative d'être solide puissante et très forts.

---

<sup>228</sup> Voir l'article 69, alinéa 1&2, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>229</sup> Voir l'article 70 alinéas 1, de la loi organique, n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

### 3. LA CELERITE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

La célérité de la justice est entendue non pas comme synonyme d'urgence ou de précipitation, mais de rapidité de souplesse un délai raisonnable que le juge applique pour trancher un litige que les garanties de temps ne peuvent se faire au mépris des garanties fondamentales.

Le terme célérité est préféré à celui de rapidité comme pour souligner que la rapidité doit s'accompagner du temps nécessaire à la qualité du système. M.J-CVM ange die avait ainsi accordé au terme de célérité celui de qualité accolée au terme de célérité celui de qualité de justice pour affirmer.

En République Démocratique du Congo nous assistons à des multiples situations que la population affiche à l'égard de la justice cause de la lourdeur et de la lenteur de celle-ci et aussi du manque de l'indépendance que le juge congolais affiche dans la prise de décision.

la crise de confiance, crise de conscience, crise de croissance<sup>230</sup>, notre justice doit faire face à une explosion du contentieux en même temps qu'à une dévalorisation corrélative de son image<sup>231</sup>, dans le contexte, l'accélération du temps juridique et judiciaire<sup>232</sup>, devient une préoccupation majeur de la pression économique confère au temps une valeur plus importante encore, or, à l'heur de la concurrence des droits<sup>233</sup>, les modes d'évaluation des

<sup>230</sup> V. L. C ADIET, *Civil justice reform :access, costan delays, the french perspective*, in *civil justice incrisis*, sous la dir. de A .A .S . ZUCKERMAN, P.U . Oxford, 1 999, pp. 291ets.

<sup>231</sup> P. H EBRAUD, *Observations sur la notion de temps en droit civil*, in *Mélanges P. KAYSER*, P. U . A ix Marseille, 1979, T.II, pp.1 ets., spéc.n°29, p.50 :«On le ressent comme une gêne, une entrave, un facteur extrinsèque paralysant la réalisation des droits, une scorie de la vie du droit. Ce sentiment a pris une grande force à l'égard de la justice ; on dénonce sans cesse, et sans doute avec excès, ses lenteurs, et l'accélération de la procédure est devenu e un thème majeur de tous les projets de réforme et de toutes les innovations législatives récentes » ; H. H AENELet J . A RTHUIS, *Propositions pour une justice de proximité*, Mission du garde des sceaux, 1994; C. JOLIBOISet P . F AUCHON, *Quels moyens pour quelle justice ? Mission d'information de la commission du Sénat*, 1 9 9 6 .V.ce pendant le rapport de l'institut Louis-Harris pour la Mission de recherche Droitetjustice, 2000-2001.

<sup>232</sup> P. G ERARD, F.OST et M.VANDEKERCGOVE(Dir.), "L 'accélération du temps juridique", publication des facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles , 2 0 0 0 ; J. N ORMAND, " Les facteurs d'accélération de la procédure civile" ,in *Mélanges Pierre Draï* ,Daloz 200 0 , pp.427ets.;G. WIEDERKEHR, " L' accélération des procédures et les mesures provisoires" , RIDC, 1998, pp. 449ets.

<sup>233</sup> V. les séminaire " Attractivités économiques des droits" , cycle de conférences à l'Université de Paris X N an terre. H . M U I R W A T T , *La concurrence des systèmes juridiques* , in [www.prospective.org/gps\\_front](http://www.prospective.org/gps_front); H. M UIRWATTet D . F AIRGRIEVE, *Common law et tradition civiliste :con vergence ou concurrence ?*PU F, 200 6.

systèmes judiciaires ont fait apparaître la procédure française comme passablement lente et inefficace<sup>234</sup>,

La justice congolaise est reconnue comme étant une justice lente qui ne prend pas en compte le délai légal. La procédure judiciaire en République Démocratique du Congo fait couler beaucoup d'encre et de salive, la prise en compte du temps est un élément nécessaire pour démontrer l'efficacité d'un système.

Le délai de procédure imposé par la loi suffit aux parties et au juge de pouvoir prendre en délibéré un dossier et mettre fin au débat afin d'éviter le débat dilatoire dans un procès.

Les parties conduisent l'instance par des actes de procédure<sup>7</sup>, elles doivent les accomplir en prenant en compte les conditions de temps objectivement imposées.

La justice congolaise est caractérisée par l'impunité qui gouverne le déroulement de toutes activités de la justice en République Démocratique du Congo, il sied de souligner que la justice administrative se trouvant dans cet engrenage doit se dépasser et faire respecter dans la loi et le marché dans le strict système de la justice moderne.

Le juge administratif doit présenter un certain courage pour ne pas être dans le collimateur de l'impunité que nous assistons dans le milieu de la justice congolaise.

Le procès administratif doit aussi respecter le délai légal qui ne peut pas être respecté en milieu de la justice mais aussi faire intervenir un nouveau souffle pour changer la cour de l'impunité de la justice administrative.

Des critiques récurrentes sont en tout cas formulées contre la procédure de deuxième instance. Déjà en 1997 : « Le volume des affaires portées devant les juridictions et la durée des instances qui en découle en laissent à penser que la justice sera

---

<sup>234</sup> V. le rapport Doing Business de la banque mondiale, [www.français.doingbusiness.org](http://www.français.doingbusiness.org), qui mesure la législation des affaires dans 178 pays. C'est un instrument d'évaluation et de comparaison des législations et réglementations qui affectent directement la croissance économique". Les internautes proposent même un simulateur de réformes : "Quel serait l'impact d'une réforme sur le classement du pays ? Changez la valeur des indicateurs dans cette feuille afin de connaître l'impact des réformes sur les classements ». Cet exercice sous-entend que les autres pays ne réforment pas, parallèlement, leur justice, ce qui limite son intérêt.

probablement paralysée ,essentiellement au niveau des cours d'appel, en l'an 2000» . La réalité des chiffres confirme la prédiction pessimiste de Jean-Marie Coulon.

En effet, en dépit de l'effort important consenti par les magistrats pour juger les affaires qui leur sont soumises dans un délai raisonnable, certaines chambres sont largement sinistrées.<sup>235</sup>

Le problème de délai fait toujours défaut pour des multiples causes, alors l'appel est lancé au juge administratif pour surmonter et relever le défi pour de perspective future et meilleur de la justice administrative.

En sus de la conclusion partielle, la justice administrative nouvellement instituée doit relever plusieurs défis et sur monter les perspectives d'avenir pour rendre la justice administrative véritablement autonome.

Le cours de la justice en générale est considéré comme étant a deux vitesses, d'où les riches sont favoriser au détriment de pauvre, le juge congolais ne jouit d'aucune indépendance, d'aucune impartialité et le juge congolais est des penchant politique a la prise de décision, aussi s'ajoute le problème matériel qui ne permet le développement de la justice. Par ailleurs la constitution a institué la justice administrative qui celle-ci doit], nonobstant sa non maturité par rapport au temps doit relever le défi et doit attendre multiple perspective pour rendre le cours de la justice efficace et honnête en donnant plus de confiance au justiciable. Donc la justice administrative et au cœur d'un changement du système dérailler à un système qui fera foi au justiciable.

Ce problème se pérennise et aussi la justice administrative est prise au couteau et ne permet pas le juge hormis celui du Conseil d'Etat de bien travailler et d'être définitivement installée. Ainsi donc le gouvernement congolais doit mettre des moyens pour permettre la justice administrative d'être définitivement autonome et indépendante.

---

<sup>235</sup> Voir Jean Claude MANGENDIE premier président de la cour d'appel de Paris , *célérité et qualité de la justice devant la cour d'appel, Rapport au garde des sceaux, ministère de la justice, 24 mai 2008. Paris*

## CONCLUSION GENERALE

En guise de conclusion générale de notre sujet porté sur l'institution du Conseil d'Etat et la justice Administrative en Rd Congo, en toile de notre étude, il était question de démontrer comment est la constitution de la Rd Congo du 18 février 2006 à instituer le Conseil d'Etat et la justice administrative.

Hormis les juridictions d'ordre judiciaire coiffées par la cour de cassation d'une part et la cour constitutionnelle comme étant la haute cour d'autre part est venue par la même loi qui est la constitution, les juridictions d'ordre administratif qui de sa part sont coiffées par le conseil d'Etat.

Le contentieux administratif qui naît dans l'administration doit nécessairement trouver solution par des organes propres se référant à ce litige.

Dans le but de doter l'administration d'un juge spécial à elle, il fallait s'orienter, pour créer une juridiction administrative, vers une séparation plus poussée d'avec l'administration active, et un parallélisme avec la structure de juridiction judiciaire.<sup>236</sup>

La justice administrative est créée de ce fait pour lutter contre le problème administratif qui naît au sein de l'administration. La constitution de la république démocratique du Congo a prévu l'ordonnancement de cette justice en RDC.

L'article 154 de la constitution dispose qu', il est institué un ordre de juridictions administratives composé du conseil d'Etat et des cours et tribunaux administratifs<sup>237</sup>

L'ordre des juridictions administratives comprend des juridictions de droit commun et des juridictions spécialisées. Les juridictions de droit commun sont le conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs.<sup>238</sup>

Les juridictions spécialisées de l'ordre administratif, non visées par la présente loi organique, sont créées et organisées en vertu des dispositions de l'article 149 alinéa6 de la constitution<sup>239</sup>

---

<sup>236</sup> J.RIVERO et WALINE, *Droit Administratif*, 16<sup>éd</sup>, Paris, éd, Dalloz, 1996, P.120.

<sup>237</sup> Voir article 154 de la constitution de la RDC

<sup>238</sup> Article 2 de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

Dans cet ordonnancement, la Cour la plus haute de l'ordre administratif est le conseil d'Etat en République Démocratique du Congo.

Le Conseil d'Etat est la plus haute juridiction de l'ordre administratif.<sup>240</sup>

En effet les préoccupations majeures qui ont pilotés notre étude s'est résumées en ces termes :

- Comment est instituée la justice administrative en Rd Congo ?
- Quelles sont les compétences des juridictions administratives congolaises ?
- Quels sont les défis et perspectives de la justice administrative Rd Congo ?

En guise de réponses nous avons formulées notre réponse de cette manière

En effet, l'article 154 de la Constitution de la République démocratique du Congo institut un ordre de juridictions administratives composé du Conseil d'Etat et des Cours et Tribunaux administratifs.

Les compétences des juridictions administratives sont situées à l'article 155 de la constitution congolaise<sup>241</sup> d'une part et par les articles 75, 76, 77, 78, 79, 80, et 81 de la loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétences et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif<sup>242</sup>.ces lois prévoient les compétences communes de ces juridictions administratives, sans omettre les compétences spécifiques pour chaque juridiction administrative de l'autre part.

La justice administrative en Rd Congo chapeauté par le conseil d'Etat qui doit relever des multiples défis et doit atteindre les perspectives, en l'occurrence, rétablir le justiciable devant elle dans ses droits, lutter contre l'hémorragie de la corruption dans le domaine de la justice, rendre des décisions justes et honnêtes faire de la justice congolaise un organe de confiance à l'égard de la population et aussi sortir l'administration congolaise dans le chaos. La liste n'est pas exhaustive.

---

<sup>239</sup> Article 2 alinéa 3 de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>240</sup> Article 2 de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

<sup>241</sup> Article 155 de la Constitution congolaise.

<sup>242</sup> Les articles 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

Cette œuvre se décortique en trois chapitres dont le premier se penche sur les considérations générales.

Le deuxième chapitre quant à lui, à porter sur l'institution du conseil d'Etat et la justice administrative en Rd Congo.

Le troisième chapitre à analyser des défis et perspectives de la justice administrative en Rd Congo.

Pour la réussite de ce travail nous avons fait usage de certaines méthodes qui nous ont permis de guider notre réflexion, la méthode juridique nous a aidé à consulter et analyser les textes des lois, et aussi la méthode comparative qui nous a permis de faire une étude comparative avec d'autres institutions juridiques de la même sorte que nos juridictions administratives.

Ces méthodes ont été suivies de techniques qui nous ont permis de cerner le problème de la justice administrative en Rd Congo, nous avons fait usage de la technique d'analyse documentaire, Elle nous a permis d'accéder aux contenus de différents documents : les textes des lois, les ouvrages, les notes de cours, etc. en vue de réunir les données de ce dit travail afin de mener à bon notre étude.

Il ressort de cette étude que, la justice administrative est organisée en Rd Congo, composée du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs. Il est à retenir que la constitution de la Rdc se fait démocratique, moderne et civilisée. En mettant l'accent sur l'établissement d'une justice administrative pour trancher le contentieux de l'administration, l'action administrative est encadrée par de garde fous qui limite les multiples erreurs, les excès de pouvoir et les abus de pouvoir des autorités administratives. Elle aussi conseiller du gouvernement dans la matière administrative.

Le Conseil d'Etat est institué par la constitution<sup>243</sup> pour être l'organe régulateur des affaires administratives et aider l'Etat à pouvoir s'aligner parmi les Etat de Droit ayant tous les atouts nécessaires pour les faire valoir. Le conseil d'Etat est la cour suprême des juridictions de l'ordre administratif, en de l'échelon se trouve les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs.

---

<sup>243</sup> Voir l'article 154 de la constitution de la République Démocratique du Congo

Au-delà de cet ordonnancement des choses, il y a un sérieux problème qui se pose en matière de la justice en générale, crise d'indépendance, d'impartialité, la politisation de la justice, faute d'installation des juridictions suivant la décentralisation administrative et technique a l'étendue du territoire national et aussi un problème de la célérité de la justice. Il en va de même que la justice administrative nouvellement installée en Rd Congo qui du reste se trouvera dans le sac de cette léthargie qui gangrène la justice Congolaise en général, d'où le défi est lancé à la justice administrative de pouvoir se dépasser et prendre assez de courage pour ébranler les limites qui remet en cause la justice en République Démocratique du Congo.

Ainsi donc, le juge administratif Congolais ne doit qu'obéir à la loi et faire preuve de moralité et d'équité pour être un outil de confiance à l'égard de la population.

Etant une œuvre humaine, elle ne manque pas de défaut, des limites ou même des erreurs, il nous sera important de parfaire cette œuvre dans des échéances avenir, dans une étude approfondie soit un DEA, soit un ouvrage, un article, etc.

## BIBLIOGRAPHIE

### A. TEXTES CONSTITUTIONNELS ET LEGAUX

1. La constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée par la loi n°11/002 du 20 janvier portant révision des certains articles de la constitution de la République Démocratique du Congo.
2. La loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures de l'Etat.
3. La loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.
4. La loi du 23 décembre 1946 portant création du conseil d'Etat, M.B, n°9, janvier 1947 ; codes Piron, t. II, p. 1960, P. 76.
5. La loi du 15 avril 1958 modifiant la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil de l'Etat, B.O, 1958, p. 677 ; codes Piron, t. II, p. 1960, p.76.
6. Code d'organisation et des compétences judiciaires

### B. OUVRAGES

1. A. HERAUD et A. MAURIN, *Institutions judiciaires*, Paris, 5e éd. Sirey- Dalloz, 2004 ;
2. AGATHE VAN LANG, GENEVIEVE GONDOUIN et VERONIQUE INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, éd. Dalloz, paris, 2008 ;
3. CHAPUS R, *droit administratif*, 8éd, Montchrestien, Paris, 1996
4. E. LAMY, *les structures judiciaires de la République Démocratique du Congo*, Revue congolaise de Droit, n° 1, Kinshasa, O.N.R.D., 1970 ;
5. F. DELPERREE, *Le Droit Constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles-paris, éd. Bruylant, L.G.D.J. n°951 2000;
6. G. DE LEVAL, *Institutions judiciaires*, Liège, 2ème éd., Collection Scientifique de la Faculté de Droit de Liège, 1993 ;
7. GIRON A, *Le Droit Administratif de la Belgique*, vol 3, éd. Bruyant-Christophe, Bruxelles, 1885 ;
8. HANS KELSEN, *la garantie juridictionnelle de la constitution, la justice constitutionnelle*, in, « revue de droit public », PUF, 1928 ;
9. J. DEMBOUR, *Droit Administratif*, faculté de Droit de Liège, 3<sup>e</sup> éd, 1978 ;

10. J. VAN COMPERNOLLE, G. GLOSSET MARCHAL et ALLI, *Examen de jurisprudence (1991 à 2001) Droit juridiction privé*, R.G.J.B., 4<sup>em</sup> trim. 2002, n° 609 ;
11. J.P. SCARANO, *Institutions juridictionnelles*, Paris, 9ème éd. Ellipses, 2006, n° 178 ;
12. JEAN ERICK GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, éd. Lextenso, Paris, 27é, 2012 ;
13. Jean FOURGEROUSE, *le Droit administratif en schémas*, éd. Eclipses Marketing, paris ;
14. KABANGE NTABALA C, *Droit Administratif, tome II : le statut de la fonction publique de République Démocratique du Congo. Genèse, Evolution, Problèmes et Solutions proposées*, P.UK, Kinshasa, 2000 ;
15. KABANGE NTABALA C, *Droit Administratif, tome III : Genèse, et évolution de l'organisation territoriale politique et administrative en République Démocratique du Congo, de l'Etat indépendant de Congo à nos jours et perspectives d'avenir*, P.U.K, Kinshasa, 2001 ;
16. KABANGE NTABALA, « *quelle constitution pour la troisième République face aux réalités zairoises ?* Annales de la faculté de Droit, vol. XXV, P.UZ, Aout 1996 ;
17. KATULA KABA KASHALA et YENYI OLUNGU à ce sujet, dans leur ouvrage, *cour suprême de justice, historiques et textes annotés de procédure*, éd. Betana Ntumbua, 2000 ;
18. M. FRANCHIMONT, *Manuel de procédure pénale*, Liège, éd. Collection de l'Université de Liège. Ed. Jeune barreau de liège, 1989 ;
19. M. LEROY, *contentieux administratifs*, 2<sup>o</sup> éd, Bruxelles, éd. Bruylant, 2000 ;
20. MARTINE LOMBARD, *Droit Administratif*, éd. Dalloz, 3<sup>o</sup> édition, Paris, 2007 ;
21. MBOYO EMPENGE EA LONGILA B.B, *la mégarde de modèles de constitution euro-occidentales et l'élaboration d'une constitution zairoise de développement véritablement intériste* », annale de la faculté de Droit, vol. XXV, P.UZ, Aout ; 1996 ;
22. MPALA MBABULA, *Pour vous chercheurs*, éd P.U.L, Lubumbashi, 2004 ;
23. MULUMBATI NGASHA Adrien, *introduction à la science politique*, Paris, éd. Africa, 2006 ;

24. P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, 2<sup>e</sup> éd, paris, éd. Montchrestien, 1996 ;
25. P. RONGERE, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, éd. Dalloz, 1971, P. 18.
26. R. FORESTINI, *la réforme de la procédure fiscale par les lois des 15 et 23 mars 1999*, Bruxelles, éd. Bruyant, 1999 ;
27. R. PERROT, *Institutions judiciaires*, Paris, 12<sup>e</sup>me éd. Montchrestien, 2006, n° 221 ;
28. RENE CHAPUS, *Droit administratif Général*, éd. Montchrestien, Paris, 13<sup>e</sup> édition, 1999 ;
29. RIVERO J et WALINE, *Droit Administratif*, 16<sup>e</sup>éd, Dalloz, Paris, 1996 ;
30. ROGER DU BOIS, *méthodes de recherche en sciences sociales*, éd. Dalloz, Paris, 2000 ;
31. ROLLAND L, *Précis de Droit Administratif*, 1&2D, Dalloz, Paris, 1957 ;
32. VINCENT, S. GUINCHARD, G. MONTAGNIER et A. VARINARD, *Institutions judiciaires*, Paris, 8<sup>e</sup> éd. Dalloz, n° 404 2005 ;
33. VUNDUAWE te PEMAKO, *Traité de droit administratif*, éd. Larcier, Paris, 2007 ;
34. X. DE RIEMAECKR et G. LONDERS, « *Déontologie et discipline* », in *statut et déontologie de magistrat*, Bruxelles, éd. La Charte, 2002 ;

### C. NOTES DE COURS

1. KAZADI MPIANA Joseph, *Institutions politiques de l'Afrique contemporaine*, cours départemental de troisième Graduat Droit, Option Droit Public, UNILU, 2016-2017
2. MUSAFIRI NALWANGO Paul, *Droit Constitutionnel : Théorie Général de l'Etat*, Cours de premier Graduat Droit, UNLU, 2014-2015
3. MUSANGAMWENYA WA LYANGA KUBABENZANGA, *Introduction Générale a l'étude de Droit*, cours de premier graduat Droit, UNILU, 2015-2015.
4. Téléphone KAUNDJA N. MANENO, cours de Droit judiciaire, Tome I, cours de G2 droit, Université Catholique de Bukavu, 6<sup>em</sup> édition, p. 205, 2008

## TABLE DES MATIÈRES

EPIGRAPHE.....	I
DEDICACE.....	II
AVANT-PROPOS .....	IV
INTRODUCTION.....	1
1. PRESENTATION DE L'OBJET D'ETUDE.....	1
2. CHOIX ET INTERET DU SUJET .....	3
3. ETAT DE LA QUESTION .....	4
4. PROBLEMATIQUE .....	6
5. HYPOTHESES .....	7
6. METHODES ET TECHNIQUES DE RECHERCHE .....	8
7. DELIMITATION DU TRAVAIL.....	9
8. SUBDIVISION DU TRAVAIL .....	9
CHAPITRE PREMIER : DES CONSIDERATIONS GENERALES .....	11
SECTION PREMIERE : DE L'ADMINISTRATION.....	11
PARAGRAPHE PREMIER : L'ETAT.....	12
PARAGRAPHE DEUXIEME : DES COMPETENCES DE L'ADMINISTRATION....	18
SECTION DEUXIEME : L'ECLATEMENT DE LA COUR SUPREME DE JUSTICE... 30	30
PARAGRAPHE PREMIER : LES CAUSES DE L'ECLATEMENT DE LA COUR SUPREME DE JUSTICE .....	30
PARAGRAPHE DEUXIEME : LA NAISSANCE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF .....	39
CHAPITRE DEUXIEME : L'INSTITUTION DU CONSEIL D'ETAT ET LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN RDC .....	52
SECTION PREMIER : DE L'INSTITUTION DU CONSEIL D'ETAT.....	52
PARAGRAPHE PREMIER : L'ORGANISATION DU CONSEIL D'ETAT .....	52

PARAGRAPHE DEUXIEME : DU FONCTIONNEMENT DU CONSEIL D'ETAT ...	59
SECTION DEUXIEME : DE LA COMPETENCE DU CONSEIL D'ETAT .....	64
PARAGRAPHE PREMIER : LA COMPETENCE EN MATIERE CONSULTATIVE .	64
PARAGRAPHE DEUXIEME : DE LA COMPETENCE EN MATIERE DU CONTENTIEUX .....	65
CHAPITRE TROISIEME : DEFIS ET PERSPECTIVES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO .....	72
SECTION PREMIERE : DES PROBLEMES LIES A LA JUSTICE ADMINISTRATIVE .....	72
PARAGRAPHE PREMIER : DEFIS DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE.....	72
PARAGRAPHE DEUXIEME : PERSPECTIVES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE .....	82
CONCLUSION GENERALE .....	88
BIBLIOGRAPHIE .....	92
TABLE DES MATIÈRES .....	95