Numéro 146

CHAIRE DE DYNAMIQUE SOCIALE (C.D.S)

MOUVEMENTS & ENJEUX SOCIAUX

Revue Internationale des Dynamiques Sociales



WWW.MESRIDS.ORG
MARS - AVRIL 2026
KINSHASA-R.D.C

M.E.S., n°146
Janvier - Février 2026

SOMMAIRE

- Régine Nambuwa Bila Lenge, *Le travail de la femme : un instrument de domination masculine*……1
- Léonard Kiyala Mandolo, *Droits et obligations des parties pendant la suspension du contrat de travail en cas d'incarcération du travailleur pour faits prives en droit du travail congolais*…….15
- Oscar Lowenga La Wemboloke, *« Amsoria » de Lilia Bongi : une analyse imagologique de la femme exilée*……...21
- Lauraine Mabalakote Mburaswa, *Les femmes congolaises face aux normes internationales des droits humains*……...27
- Eric Zabwa Nanga, *L'obligation de vigilance du dirigeant social : de la morale managériale à la responsabilité juridique en droit congolais harmonisé*……35
- Bijou Mayasi Nzongo, *Rivalités linguistiques et recomposition des hégémonies culturelles : étude comparée des dispositifs d'influence de l'anglais, du mandarin et du français dans les espaces éducatifs africains*……..43
- Faria Matondo Kumfumu, *Renforcement des capacités en suivi-évaluation axé sur les résultats : identification des besoins et développement d'un plan de formation. Cas de la Stratégie Sectorielle de l'Education et de la Formation (SSEF) 2016-2025*…….53
- Samuel Zebuandra Mandugba, Samuel Nyaku Aribho, *La violence armée comme instrument stratégique d'acquisition et de consolidation du pouvoir politique en RD Congo : analyse politico-historique des parcours des seigneurs de guerre en Ituri*……67
- Blaise Kediangolo Ayoka, *Penser la fonction gouvernementale de la Cour constitutionnelle congolaise au prisme de la technique d'injonction*……..75
- Jean - Marcel Disashi – Omole, *Analyse de la soutenabilité de la dette publique par l'approche de la balance des comptes courants*……83
- Dieudonné Diabena Ngalamulume, *L'interprétation normative comme fondement de l'exercice de la fonction législative du juge constitutionnel congolais*……...100
- Paul Avoki Bamba, *Le rôle des Eglises chrétiennes dans la consolidation démocratique en RD Congo : entre médiation politique et mobilisation sociale de 1990 à 2024*……109
- Paul Oleko W'oleko, *Portée de la compétence générale et de l'institution supérieure de contrôle de l'Inspection Générale des Finances et de celle de la Cour des comptes dans le contrôle des finances de l'Etat*……115
- Thomas Lofaka Is'a-Mboyo, *Réformes fiscales et lutte contre la fuite des capitaux en République Démocratique du Congo : vers une mobilisation efficace des ressources internes*……123
- Paul Bindu Musambali, *Redynamisation du secteur minier extraverti comme levier de l'industrialisation, de la diversification et de la création de la valeur ajoutée de l'économie congolaise*……129
- Robert Odimba Osepe, *Le régime semi-présidentiel en République Démocratique du Congo : entre équilibre théorique des pouvoirs et dérives hyperprésidentialistes*……137
- Francisco-Rida Kutunga Nijikap, J. Mbambu Pasiyikala, Nadine Ngalinion Yalibi, *Enjeux et fondements de l'éducation relative à l'environnement : cadre théorique, méthodologies innovantes et applications contextuelles en Afrique subsaharienne*……...145

- Laure Khengi Akiasa, Emmanuel Biey Makaly, *Analyse du potentiel écotouristique et des défis de développement local en République Démocratique du Congo : cas de la grotte de Dimba*……163
- Déborah Lekiari Ngaa, *Droit disciplinaire pénitentiaire et droit pénal : zones de convergence et de conflit*……171
- Pierrot Kakesa Kibady, Jean - Pierre Topo Igbombisa, *Travail d'appoint des élèves scolarises de la sous-province éducationnelle de Mont-Ngaliema 1 et le rendement scolaire*……177
- Ali Dele Kibango, *Performance comme facteur de migration de la Société Nationale d'Electricité Sa (SNEL SA) dans l'entreprise-industrie*……185
- André Otole Ombeka, *Difficultés d'application du principe de la présomption d'innocence dans la pratique judiciaire en RD Congo : études sur l'interpellation d'Honorine Porsche, présumée impliquée dans le braquage de la Rawbank*……193
- Vanessa Dekossago Mpingali, *Question de la nullité du contrat en matière d'assurance*……199
- Eric Zabwa Nanga, *Le flou normatif de la responsabilité pénale des dirigeants sociaux dans l'espace OHADA*……...207
- Prince Leta Katumba, *Impact des multiplicateurs budgétaires sur l'activité économique en République Démocratique du Congo : une analyse fondée sur un modèle B-SVAR*……215
- Marthyns Masunguna Sanga, *Renforcement du contrôle parlementaire dans la budgétisation sensible au genre en Afrique francophone*……..231
- Josès Ndongo Kapongo, Emmanuel Biey Makaly, *Vers un modèle de tourisme mémoriel durable en RD Congo : conditions d'intégration des mausolées kinois dans la chaîne de valeur de l'écotourisme*……239
- Clément Muya Ntumba, *Programmes du FMI et performances économiques en République Démocratique du Congo (1980-2023)* ……..247
- Delly Tshioma Katata, Joseph Mukendi Muanantambue, *Quête congolaise d'un nouveau leadership dans la sous-région des Grands - Lacs africains*……255
- Guillaume Ebuma Mbok'ebe, *Election présidentielle de 2011 en RD Congo. Un élan raté*……261
- Eugène Blaise Mvumbi Bamueneko, *Le regard réflexif sur la traite négrière à Muanda et les possibilités de valorisation des sites de vestiges d'esclaves*……267
- Patience Lodi Dombo, Bernard Mekonga Etambalako, *Le système congolais d'exécution des décisions de justice à l'épreuve du dualisme de juridictionnel*……..275
- Thierry Bola Ntotele, *Vers une gestion prévisionnelle des effectifs dans la fonction publique congolaise : outils et stratégies pour une administration performante*……..281
- Blanchard Boyndombe Zinga, *Gouvernance universitaire et performance opérationnelle des universités en République Démocratique du Congo : une analyse empirique*……..289
- Alain Tshibangu Kalombo, *Efficacité des organes de contrôle des finances publiques et respect du principe de redevabilité : responsabilité et perspective*……..299
- Bruno Nsengha Katako Lukalema, *Les présupposés dialectiques de l'Etat chez Passerin d'Entrèves. Essai de justification de la conception philosophique de l'Etat*……307
- Vanessa Dekossago Mpingali, *La libéralisation du marché des assurances et la qualité du courtier en République Démocratique du Congo*……319
- Jimmy Tshibangu Kabenji, Fabrice Bena Mulumba, Emmanuel Kwete Piema, *Incidence de l'intégration de la RDC au COMESA sur le développement socio-économique : analyse des défis et opportunités*……..325
- Ecclésiaste Kulemfuka Zono, Léonard Kiyala Mandolo, *La démission en droit du travail congolais : notion, procédure et effets* ……...335

- Mongambi Mbokanebato, *A quoi tient l'hésitation des habitants de Mbandaka face à l'opération chirurgicale ?* ……...341
- Blaise Azapateba Ligbangu, *De la mise en vigueur des actes juridiques en droit congolais*……345
- Parfait Kithiaka Lugamba, Vanessa Beloy Nzengele, Achille Katika Mandala, *Représentations sociales de l'insécurité à Kinshasa : facteurs perçus, confiance institutionnelle et stratégies d'adaptation*……...353
- Titi Mujinga Kalonji, *Le rôle du Conseil d'Etat en tant que juge dans le système judiciaire congolais*……...361
- Tony Phambu Ngoma, *Conquête et fidélisation des fidèles face à la prolifération des Églises en RD Congo : analyse des stratégies relationnelles de l'Eglise de Jésus Christ sur la Terre par son envoyé Simon Kimbangu (EJCSK)*……..369

LE ROLE DU CONSEIL D'ETAT EN TANT QUE JUGE DANS LE SYSTEME JUDICIAIRE CONGOLAIS

par

Titi MUJINGA KALONJI
Assistante, Faculté de Droit,
Université de Kinshasa

Résumé

La réforme judiciaire issue de la Constitution du 18 février 2006 a profondément restructuré le système juridictionnel de la République démocratique du Congo en instituant, entre autres, un ordre juridictionnel administratif coiffé par le Conseil d'État. En tant que juridiction suprême de cet ordre, le Conseil d'État exerce une double fonction : consultative et juridictionnelle. La présente étude se concentre exclusivement sur son rôle en tant que juge administratif. Elle analyse, à la lumière de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016, la compétence juridictionnelle du Conseil d'État ainsi que la classification des recours contentieux qui relèvent de sa compétence. L'étude met en évidence la diversité de ses attributions, notamment en matière de recours pour excès de pouvoir, de contentieux de pleine juridiction et de réparation pour préjudice exceptionnel. Toutefois, l'analyse révèle plusieurs insuffisances tant sur le plan matériel que légistique, notamment l'absence de certains recours contentieux essentiels et l'imprécision terminologique de la loi. En s'appuyant sur les méthodes juridique et comparative, cette recherche propose des pistes de réforme visant à renforcer la cohérence, l'exhaustivité et l'efficacité du contentieux administratif congolais, dans une perspective de meilleure protection des administrés et de consolidation de l'État de droit.

Mots-clés : *Conseil d'État, contentieux administratif, recours contentieux, légalité administrative, République démocratique du Congo.*

Abstract

The judicial reform initiated by the Constitution of 18 February 2006 profoundly reshaped the Congolese judicial system by establishing, among other jurisdictions, an autonomous administrative judicial order headed by the Council of State. As the supreme administrative court, the Council of State performs both advisory and judicial functions. This study focuses exclusively on its judicial role. Based on Organic Law No. 16/027 of 15 October 2016, the paper examines the jurisdictional competence of the Council of State and the classification of contentious administrative remedies under its authority. The analysis highlights the scope of its powers, particularly in matters relating to annulment for abuse of power, full jurisdiction litigation, and compensation for exceptional damage. However, the study also identifies significant shortcomings, including the omission of certain essential contentious remedies and legislative inconsistencies in terminology and structure. Using both legal and comparative methods, this research proposes corrective measures aimed at improving the coherence, completeness, and effectiveness of the Congolese administrative litigation system, thereby enhancing the protection of individuals and strengthening the rule of law.

Keywords : *Council of State, administrative litigation, contentious remedies, administrative legality, Democratic Republic of Congo.*

INTRODUCTION

A l'issue de référendum du 18 et 19 décembre 2005, la République Démocratique du Congo s'est dotée depuis le 18 février 2006, d'une nouvelle Constitution, telle que modifiée à ce jour.

Cette loi fondamentale a institué trois ordres juridictionnels par éclatement des Cours et Tribunaux donnant lieu à une grande réforme judiciaire, à savoir : les juridictions de l'ordre judiciaire placées sous le contrôle de la Cour de cassation, celles de l'ordre administratif coiffées par le Conseil d'Etat, et la Cour constitutionnelle[1].

Par souci de se conformer à cette réforme et par celui d'adapter la législation en vigueur à l'évolution de la société congolaise, il est apparu impérieux au législateur congolais d'adopter de nouvelles lois.

Parmi quatre nouvelles lois organiques adoptées et promulguées portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de ces trois ordres juridictionnels ainsi institués par la Constitution du 18 février 2006, seule la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation,

[1] A lire l'exposé des motifs de la Constitution du 18 février 2006, in *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, cabinet du Président de la République, 52ème Année, Numéro spécial, Kinshasa 5 février 2011, p. 81.

compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif nous intéresse dans cette présente étude[2].

Le Conseil d'Etat est la clef de voûte de l'ordre juridictionnel administratif et demeure l'une des plus fortes pièces de nos institutions. En tant que juridiction suprême de l'ordre administratif, le Conseil d'Etat est une juridiction régulatrice, et son siège est situé à Kinshasa. Il a un ressort national[3].

Au regard des dispositions des articles 82 et 85 de cette loi organique du 15 octobre sur les juridictions de l'ordre administratif, le législateur énonce que le Conseil d'Etat a un double rôle : conseiller et juge[4].

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat a une double fonction : elle est exercée par la section consultative, d'un côté, par la section du contentieux de l'autre.

Selon sa fonction consultative, le Conseil d'Etat est un conseiller et un organe consultatif du gouvernement : à ce titre, il lui fournit des avis dans le domaine législatif, dans le domaine administratif ainsi dans toute autre question de droit. Dans l'exercice de cette fonction, le Conseil d'Etat ne tranche aucun litige opposant l'administration centrale et l'administré, il se limite à donner les avis motivés concernant les questions de droit lui soumises.

En définitive, la section consultative du Conseil d'Etat est compétente pour donner 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 assignées, en tenant compte des contraintes inhérentes à l'action administrative[5].

Outre sa fonction consultative, le Conseil d'Etat exerce une fonction juridictionnelle qui lui permet de trancher le litige opposant l'administré et l'Administration centrale, lorsque la décision de l'autorité centrale fait grief à l'administré[6].

Ainsi, l'article 85 alinéa 1er de la loi organique du 15 octobre 2016 sur les juridictions de l'ordre administratif dispose que « 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 »[7].

Toutefois, l'action de l'administration et de services publics peut rencontrer d'oppositions ou de simples résistances de la part des particuliers ou des administrations. Ces oppositions ou ces réticences se traduisent par l'introduction de recours. Dans le sens le plus général, un recours est une voie de droit qui permet d'obtenir une décision conforme au droit. Il faut distinguer les recours administratifs et les recours contentieux. Le critère de la distinction est dans le fait que les recours administratifs sont portés devant une autorité administrative, auteur de l'acte incriminé et aboutissent à un acte administratif unilatéral à réformer, tandis que les recours contentieux sont portés devant un juge et aboutissent à une décision de justice (arrêt ou jugement). Selon la nature de la question que les administrés visent à soumettre au juge, on distingue généralement trois sortes de recours contentieux : contentieux en annulation de l'acte administratif unilatéral illégal, le contentieux en réparation pour préjudice exceptionnel et le contentieux de pleine juridiction[8].

Il convient de souligner qu'il existe des liens entre les recours administratifs et les recours contentieux.

En effet, le recours administratif, appelé aussi réclamation préalable se veut une nécessité dans l'état actuel de la procédure administrative. La recevabilité du recours juridictionnel (recours contentieux) devant le Conseil d'Etat est conditionnée par la formation d'un recours administratif dit réclamation préalable adressée à l'autorité compétente dont émane l'acte entrepris.

---

[2] TUKA IKA BAZUNGULA, Ch.T., *La cassation en droit congolais*, Kinshasa, Presses Universitaires du Congo, P.U.C, 2017, p. 5.

[3] CORNU, G. et FOYER, J., *Procédure civile*, Paris, Presses Universitaires de France, 1958, p. 189.

[4] De LAUBADERE, A. et alii, *Traité de droit administratif*, 9e Ed., Tome I, Paris, Librairie Générale de Droit et de jurisprudence, 1984, p. 451.

[5] ODIMULA LOFUNGUSO KOS'ONGENYI, L., *Les missions essentielles de la juridiction administrative suprême en droit comparé français, belge, béninois et congolais*, Paris, L'Harmattan, 2021, pp. 223 et 224.

[6] COURBE, P. et BERGE, J.S., *Introduction générale au droit*, 17e Ed., Paris, Editions Dalloz, 2021, pp. 73 et 74.

[7] A lire la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, in *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, 57e Année, première partie, Numéro spécial, Kinshasa - 18 octobre 2016, p. 21.

[8] MUSHIGO-A-GAZANGA GINGOMBE, R., *Le contentieux administratif. Dans le système juridique de la République Démocratique du Congo*, Bruxelles, Bruylant-Academia, 2003, p. 51.

Le système congolais a l'avantage de la simplification alors qu'ailleurs notamment en France, il faut d'abord saisir l'autorité dont émane l'acte (recours gracieux) puis son supérieur (recours hiérarchique) avant de saisir la juridiction administrative. Toute absence de réclamation préalable est sanctionnée par l'irrecevabilité du recours contentieux. L'article 135 alinéa 3 in fine de la loi organique du 15 octobre 2016 exige la production de copie du recours administratif préalable comme une pièce jointe qui doit accompagner la requête introductive de recours contentieux devant la juridiction administrative[9].

Par ailleurs, le sujet étudié présente un double intérêt : d'un côté c'est le couronnement de l'œuvre juridictionnelle du juge administratif suprême, de l'autre côté un moyen de satisfaire un but d'intérêt général qui est le contrôle de la légalité et donc la protection des administrés contre les actes abusifs de l'administration[10].

Il s'avère que l'action administrative n'est pas libre : elle est limitée par l'obligation de respecter certaines règles de droit (Constitution traité international…). Tel est le sens du principe de légalité l'une des pièces maîtresses du droit administratif[11].

Cette légalité est violée de diverses manières qu'il importe de redresser, à savoir : l'incompétence de l'autorité administrative, le vice de forme (omission des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité), l'excès de pouvoir et le détournement de pouvoir[12].

Dans le cadre de cette étude, seul le rôle joué par le Conseil d'Etat en tant que juge (juridiction) nous intéresse.

En effet, la problématique que suscite ainsi la présente étude s'articule autour de ces questions :

- Quelles sont les affaires (recours contentieux) auxquelles le Conseil d'Etat en tant que juge est appelé à connaître ?
- Est-ce que la liste d'affaires dévolues par le législateur au Conseil d'Etat pour juger est-elle exhaustive ?
- Les règles juridiques relatives à la détermination des recours contentieux sont-elles bien élaborées d'une manière cohérente dans la loi organique du 15 octobre 2016 sur les juridictions de l'ordre administratif ?
- Est-ce que les termes techniques constituant le vocabulaire de droit administratif sont-ils définis de manière à dissiper les malentendus dans la loi organique du 15 octobre 2016 sur les juridictions de l'ordre administratif ?

Telles sont des questions auxquelles la présente étude se propose de donner des éléments de réponse.

Pour y parvenir, il est impérieux de recourir à une double méthode, à savoir : la méthode juridique et la méthode comparative.

Concernant la méthode juridique. Traditionnellement, les recherches en droit public portent sur l'analyse des textes. L'interprétation exégétique s'intéresse à la manière dont le droit positif entend solutionner une question posée ou soulevée. La démarche se limiterait à une étude littérale du texte dans sa forme normative[13].

Quant à la méthode comparative, celle-ci nous permet de recourir aux droits étrangers notamment le droit belge et le droit français, qui constituent des sources d'inspiration intellectuelle d'importance pour le droit national congolais en raison de l'amélioration de ce dernier[14].

---

[9] MUEPU MIBANGA, *Droit administratif. Défendre le citoyen. Les faiblesses et mérites de la Cour Suprême de justice face à l'excès de pouvoir (22 avril 1884 – 22 juillet 1984),* Tome I, Kinshasa, Editions BOUWA, 2004, pp. 128 et 129.

[10] MUEPU MIBANGA, Exécution des arrêts rendus en matière administrative, in *revue juridique du Zaïre. Droit écrit et droit coutumier*, numéro spécial, 60e anniversaire, Kinshasa, centre de documentation de la Cour Suprême de justice, 1980, p. 79.

[11] WEIL, P., *Le droit administratif*, Paris, Presses Universitaires de France, 1973, p. 81.

[12] MUEPU MIBANGA, *Exécution des arrêts…op.cit*., p. 79

[13] ESAMBO KANGASHE, J.-L., *La Constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes et perspectives*, Bruxelles, Bruylant-Academia, 2010, pp. 31 et 32.

[14] MBOKO Dj'ANDIMA, *Principes et usages en matière de réaction d'un travail universitaire*, Kinshasa, Editions CADICEC-UNIAPAC/CINGO, 2004, pp. 26 et 27.

La présente étude se subdivise en deux points. Le premier sera consacré à la détermination de la compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat et à la classification des affaires qui y relèvent.

Le second portera sur l'établissement des insuffisances du système administratif de recours contentieux organisé par la loi organique du 15 octobre 2016 sur les juridictions de l'ordre administratif et sur la formulation des propositions de solutions qui pourraient y remédier.

I. LA DÉTERMINATION DE LA COMPÉTENCE JURIDICTIONNELLE DU CONSEIL D'ETAT ET LA CLASSIFICATION DES AFFAIRES RELEVANT DE SA COMPETENCE CONTENTIEUSE

Deux points seront ici analysés, à savoir : la détermination de la compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat ainsi que la classification des affaires relevant de sa compétence contentieuse.

1.1. La détermination de la compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat

Les dispositions des articles 85 alinéa 2, 86 et 87 de la loi organique du 15 octobre 2016 sur les juridictions de l'ordre administratif déterminent la fonction juridictionnelle du Conseil d'Etat.

En effet, le Conseil d'Etat joue un rôle majeur comme juridiction centrale de l'ardre administratif, puisqu'il cumule des fonctions allant du jugement en premier et dernier ressort à la cassation.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat n'est pas simplement un juge suprême, comparable à la Cour de cassation. Ses fonctions sont plus étendues. Selon Réné CHAPUS, il est « tout à la fois au sommet, au centre et à la base de l'ordre administratif.

Ainsi, il apparaît indispensable de préciser que la compétence du Conseil d'Etat est triple :

- il est juge en premier et dernier ressort des recours pour excès de pouvoir (demandes d'annulation) contre les actes administratifs unilatéraux pris en violation du principe de légalité par des autorités administratives centrales ou contre ceux des organismes publics placés sous leur tutelle ainsi que des organes nationaux des ordres professionnels.

Dans ce cas, le Conseil d'Etat est directement saisi et prend une décision définitive et insusceptible de recours, ce qui présente d'incontestables avantages de simplicité et de rapidité[15].

- il est juge, en appel en connaissant de l'appel des arrêts ainsi que des décisions rendues au premier ressort par des Cours administratives d'appel.
- il est juge, en cassation en statuant sur le pourvoi en cassation dirigé 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 loi organique sus-décrite[16].

Il y a lieu de noter que la cassation administrative est pratiquement le correspondant de la cassation judiciaire, laquelle est scindée d'une part, en cassation en matière civile et d'autre part, en cassation en matière pénale, le juge de la cassation ne constitue pas le troisième degré de juridiction[17], son objectif est d'établir l'uniformité de la jurisprudence, de maintenir l'unité d'application de la loi, gage de l'égale et constante distribution de la justice[18].

1.2. La classification des affaires relevant de la compétence contentieuse du Conseil d'Etat

En effet, le terme « affaires » suppose dans cette étude « les recours contentieux ». Selon le vocabulaire juridique, le terme « affaire » signifie cause soumise au juge, espèce dont il est saisi, en matière contentieuse, il est synonyme de litige, différend, contestation, recours et procès[19].

En République Démocratique du Congo, conformément aux articles 85 alinéa 2, 156 et 355 de la loi organique du 15 octobre2016 sur les juridictions de l'ordre administratif, on distingue trois types de recours contentieux que peut connaître le Conseil d'Etat, en dehors d'autres actions dites spéciales notamment la procédure de la médiation et de conciliation, la procédure en matière d'urgence et exécution des décisions du Conseil congolais ainsi que l'action en rectification d'erreur matérielle[20], il s'agit de :

---

[15] FRIER, P.L., *Précis de droit administratif*, Paris, Editions Montchrestien, 2001, pp. 370 et 371.
[16] COURBE, P. et BERGE, J.S., *op.cit*., p. 74.
[17] MASANI MATSHI, H., *L'essentiel des procédure et technique de cassation (civile, pénale et administrative),* Kinshasa, Presses universitaires du Congo, 2015, p. 146.
[18] CORNU, G. et FOYER, J., *op.cit*., p. 190.
[19] CORNU, G. (sous Direct…), *Vocabulaire juridique*, 13e Ed., Paris, PUF, 2020, pp. 40 et 41.
[20] ODIMULA LOFUNGUSO KOS'ONGENYI, L., *op.cit.*, pp. 238 et 239.

- Recours pour excès de pouvoir (demandes en annulation). Selon ce recours, les pouvoirs du Conseil d'Etat en tant que juge sont limités à l'annulation des actes illégaux de l'administration entachés d'irrégularités, appelées cas d'ouverture de recours qui sont notamment la violation de la loi, incompétence de l'autorité administrative et le vice de procédure.

Etant un contentieux de la légalité, de la juridicité ou de la régularité juridique, les seuls moyens qui peuvent être invoqués à l'appui du recours sont ici ceux qui sont fondés sur une illégalité[21].

Dans le même ordre d'idées, les recours en annulation visent à contester devant le juge un acte, dont ils tendent à obtenir l'annulation. Le recours pour excès de pouvoir est l'action par laquelle tout intéressé peut demander au juge administratif d'annuler un acte administratif unilatéral qu'il estime illégal. Ouvert contre tout acte administratif unilatéral, même si aucun texte ne le prévoit et même si un texte a exclu tout recours, il constitue le recours en annulation par excellence[22].

- Contentieux de la réparation pour préjudice exceptionnel, ce recours est envisageable que pour des réparations échappant totalement à la compétence de toutes les autres juridictions de l'ordre judiciaire. La décision du Conseil d'Etat de l'indemnité fait naître ainsi un droit subjectif, à charge des pouvoirs publics en cause, une créance d'indemnité, de nature politique intimement liée au fonctionnement de la puissance publique[23].

Toutefois, il est important de préciser que le contentieux de l'indemnité pour 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 recurcus ad alteram*, c'est-à-dire une voie ayant été choisie, on ne peut 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 mixte de pleine juridiction que s'il s'agit d'un préjudice ordinaire[24].

- Contentieux de pleine juridiction (plein contentieux). Dans ce recours, le Conseil d'Etat dispose de pouvoirs plus larges, non seulement d'annulation mais aussi la réformation d'un acte ou de condamnation pécuniaire de l'administration. Pour ce faire, il statue en fonction des éléments de droit et de fait existant à la date de la décision de justice. Ces recours nombreux concernent en particulier le contentieux contractuel, le contentieux de la responsabilité quasi délictuelle, le contentieux fiscal et le contentieux électoral[25].

II. L'ETABLISSEMENT DES INSUFFISANCES DU SYSTEME ADMINISTRATIF DE RECOURS CONTENTIEUX ORGANISE PAR LA LOI ORGANIQUE DU 15 OCTOBRE 2016 SUR LES JURIDICTIONS DE L'ORDRE ADMINISTRATIF ET LA FORMULATION DES PROPOSITIONS DE SOLUTIONS A TITRE DES REMEDES

La présente étude nous a permis d'analyser les différentes affaires (ou recours contentieux) dévolues au Conseil d'Etat par le législateur dans le cadre de sa compétence juridictionnelle et d'en voir les mérites d'en relever les insuffisances et d'en proposer les solutions y remédier.

2.1. L'établissement des insuffisances du système administratif de recours contentieux organise par la loi organique du 15 octobre 2016 sur les juridictions de l'ordre administratif

En effet, les insuffisances dans la détermination de recours contentieux se retrouvent à deux niveaux :

1. En premier lieu, les articles 85 alinéa 2, 156 et 355 de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif déterminent les recours contentieux (affaires) relevant du Conseil d'Etat. A vouloir être exhaustive, cette liste n'est en réalité ni complète, ni exacte. Force est de constater que le législateur congolais a oublié trois recours contentieux très importants qui sont le contentieux de la répression et les recours en appréciation de légalité et en interprétation.

Concernant le contentieux de la répression, le juge administratif suprême statue comme un juge pénal, en sanctionnant les contraventions de grande voirie commises (atteintes à certaines composantes du

[21] VUNDUAWE te PEMAKO, F. et MBOKO Dj'ANDIMA, J.M., *Traité de droit administratif en République Démocratique du Congo*, 2e Ed., Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 1101.
[22] ROUAULT, M.CH.., *L'essentiel du droit administratif général*, 8e Ed., Paris, Gualino Lextenso Editions, 2010, pp. 106 et 107.
[23] BOTAKILE BATANGA, *Précis du contentieux administratif congolais*, Tome 2, Paris, L'Harmattan, 2017, pp. 115 et 116.
[24] VUNDUAWE te PEMAKO, F. et MBOKO Dj'ANDIMA, J.M., *op.cit*., p. 1118.
[25] FRIER, P.L., *op.cit*., p. 419.

domaine public). A titre illustratif, le particulier qui a construit, sans autorisation, sur le domaine public maritime, doit être poursuivi par les autorités administratives centrales devant le juge administratif suprême qui le condamne, si l'infraction est avérée, à des peines d'amendes et surtout à la restitution, c'est-à-dire la démolition[26].

Il convient de noter que ce contentieux est exceptionnel du fait qu'il est uniquement réservé à l'administration, l'administré exclut d'y exercer. Souvent il s'agit du contentieux des édifices menaçant ruine qui permet à l'administration de demander au juge de l'autoriser à ordonner une mesure au propriétaire, administré et d'autoriser les forces publiques à y faire procéder à la démolition, aux frais du propriétaire qui ne s'exécute pas[27].

Quant aux recours en appréciation de légalité, ou de validité. Ces recours s'exercent sur renvoi des juridictions juridiques, qui se heurtent à la question de la légalité d'un acte administratif, qu'elles ne peuvent trancher en raison du principe de séparation des autorités, à l'occasion d'un procès dont elles sont complètement saisies. Le juge judiciaire sursoit à statuer jusqu'à ce que le juge administratif, saisi de la question préjudicielle par la partie la plus diligente, déclare l'acte légal ou illégal.

Quand aux recours en interprétation se présentent soit comme des recours en appréciation de légalité, soit comme des recours directs : l'administration et un administré s'opposant sur le sens à donner à un acte unilatéral ou à un contrat, à propos d'un litige né et actuel, l'un d'eux demande au juge administratif suprême d'en indiquer le sens[28].

Il y a lieu de noter que les recours en interprétation ne sont pas à confondre avec les demandes d'interprétation prévues par l'article 130 de la loi organique du 15 octobre 2016 sur les juridictions de l'ordre administratif qui dispose que « la section consultative est saisie par l'autorité qui a pris l'initiative de l'interprétation du texte. Lorsque la section consultative est saisie d'une demande d'interprétation des textes, il y est procédé, mutatis mutandis, comme prescrit aux articles 123 à 129 de la présente loi organique ».

Selon les demandes d'interprétation, le Conseil d'Etat agit en tant que conseiller et non comme juge (juridiction).

2. En second lieu, sur le plan légistique. Les recours contentieux ne sont cohéremment énumérés ni définis par le législateur congolais, celui-ci a cité les recours contentieux à travers différents articles dispensés de la loi organique précitée sans respecter un quelconque ordre, ni envisager à donner leurs précisions terminologiques pour éviter les malentendus comme chaque discipline a son propre vocabulaire technique.

Ainsi, l'article 85 alinéa 2 parle de contentieux (recours) en annulation, l'article 156 alinéa 2 : de contentieux de pleine juridiction (plein contentieux) et l'article 355 : de contentieux de l'indemnité pour dommage exceptionnel.

2.2. Les remèdes à apporter aux insuffisances

En effet, les solutions envisageables pour remédier aux insuffisances ainsi relevées sont de deux ordres : d'une part celles d'ordre des matières dévolues au Conseil d'Etat, d'autre part, celles d'ordre légistique.

1. Du point de vue des matières relevant de la compétence contentieuse du Conseil d'Etat

Le législateur est demandé de revoir son œuvre non seulement pour consacrer le contentieux de la répression qui s'avère indispensable aux fins de préserver l'intérêt général qui peut être porté atteinte par la ruine de la construction érigée sur le domaine public de l'Etat, mais aussi les recours en appréciation de légalité et en interprétation qui ne figurent pas sur la liste des recours contentieux donnée par le législateur congolais.

2. Du point de vue légistique

Le législateur semble n'avoir pas rédigé avec une attention soutenue le texte de loi relatif à la matière étudiée. On note une paresse certaine dans l'écriture ou, en tout cas, une précipitation qui s'accompagne

[26] FRIER, L.P., *op.cit*., p. 419.
[27] ROUAULT, M.CH., *op.cit.*, p. 110.
[28] Idem, p. 110.

d'une violation flagrante des règles de légistique formelle[29]. Ainsi, le législateur doit revisiter son texte pour raisons de cohérence et de définir les termes techniques qui nécessitent une compréhension selon les exigences du droit administratif, comme chaque discipline a ou est supposée avoir un langage propre (sous forme de paradigme). Le texte de loi concernant les matières relevant de la compétence contentieuse du Conseil d'Etat n'est pas mieux rédigé, devrait non seulement obéir aux règles de la légistique : la cohérence, la concision et la charte, mais respecter le langage technique du droit administratif en définissant tous les termes y contenant qui constituent le vocabulaire administratif.

CONCLUSION

Tous les litiges nés de l'activité de l'Administration centrale en inobservation de l'obligation de respecter certaines règles de droit appellent l'intervention du Conseil d'Etat pour statuer aux fins de dire le droit.

Notre étude nous a conduit non seulement à analyser le système mis en place concernant la compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat, mais aussi à constater qu'il accuse des faiblesses et des insuffisances que nous pouvons résumer de la manière ci-après :

- sur le plan des matières relevant de la compétence contentieuse du Conseil d'Etat, il s'avère que d'autres matières importantes ne sont pas consacrées par le législateur notamment le contentieux de la répression, le contentieux en appréciation de légalité et celui en interprétation dont le premier, le juge administratif statue comme un juge pénal et les deux derniers le juge administratif statue naturellement selon la procédure administrative ordinaire.
- sur le plan des règles de légistique formelle visant à définir les concepts-clés ou expressions techniques aux fins de donner leurs précisions terminologiques.

Ces insuffisances ainsi décelées nous permettent à formuler les propositions des solutions sous forme de remèdes qui pourraient déboucher sur une réforme qui s'impose. Nous ne pouvons pas les reprendre toutes, se résument en quelques points qui suivent :

- la consécration des certaines matières notamment : le contentieux de la répression, le contentieux en appréciation de légalité et celui en interprétation.
- la définition des concepts et expressions constituent le vocabulaire technique administratif aux fins de dissiper les malentendus notamment le recours en annulation, le recours en indemnité et le plein contentieux.

BIBLIOGRAPHIE

I. Textes officiels

- La Constitution du 18 février 2006, in *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, cabinet du Président de la République, 52ème Année, Numéro spécial, Kinshasa 5 février 2011.
- La loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, in *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, 57e Année, première partie, Numéro spécial, Kinshasa - 18 octobre 2016.

II. Ouvrages

- BOTAKILE BATANGA, *Précis du contentieux administratif congolais*, Tome 2, Paris, L'Harmattan, 2017.
- CORNU, G. et FOYER, J., *Procédure civile*, Paris, Presses Universitaires de France, 1958.
- COURBE, P. et BERGE, J.S., *Introduction générale au droit*, 17e Ed., Paris, Editions Dalloz, 2021.
- De LAUBADERE, A. et alii, *Traité de droit administratif*, 9e Ed., Tome I, Paris, Librairie Générale de Droit et de jurisprudence, 1984.
- ESAMBO KANGASHE, J.-L., *La Constitution congolaise du 18 février 2006 à l'épreuve du constitutionnalisme. Contraintes et perspectives*, Bruxelles, Bruylant-Academia, 2010.

[29] MUKADI BONYI, Note sur le décret-loi n°195 du 29 janvier 1999 portant réglementation des associations sans but lucratif et des établissements d'utilité publique, in *revue critique de droit du travail et de la sécurité sociale. Législation – jurisprudence – doctrine congolaises*, numéro 07/1999, Kinshasa, CRDS, 1999, pp. 17 et 18.

- FRIER, P.L., *Précis de droit administratif*, Paris, Editions Montchrestien, 2001.
- MASANI MATSHI, H., *L'essentiel des procédure et technique de cassation (civile, pénale et administrative)*, Kinshasa, Presses universitaires du Congo, 2015.
- MBOKO Dj'ANDIMA, *Principes et usages en matière de réaction d'un travail universitaire*, Kinshasa, Editions CADICEC-UNIAPAC/CINGO, 2004.
- MUEPU MIBANGA, *Droit administratif. Défendre le citoyen. Les faiblesses et mérites de la Cour Suprême de justice face à l'excès de pouvoir (22 avril 1884 – 22 juillet 1984),* Tome I, Kinshasa, Editions BOUWA, 2004.
- MUSHIGO-A-GAZANGA GINGOMBE, R., *Le contentieux administratif. Dans le système juridique de la République Démocratique du Congo*, Bruxelles, Bruylant-Academia, 2003.
- ODIMULA LOFUNGUSO KOS'ONGENYI, L., *Les missions essentielles de la juridiction administrative suprême en droit comparé français, belge, béninois et congolais*, Paris, L'Harmattan, 2021.
- ROUAULT, M.CH., *L'essentiel du droit administratif général*, 8e Ed., Paris, Gualino Lextenso Editions, 2010.
- TUKA IKA BAZUNGULA, Ch.T., *La cassation en droit congolais*, Kinshasa, Presses Universitaires du Congo, P.U.C, 2017.
- VUNDUAWE te PEMAKO, F. et MBOKO Dj'ANDIMA, J.M., *Traité de droit administratif en République Démocratique du Congo*, 2e Ed., Bruxelles, Bruylant, 2020.
- WEIL, P., *Le droit administratif*, Paris, Presses Universitaires de France, 1973.

III. Articles de revue

- MUKADI BONYI, Note sur le décret-loi n°195 du 29 janvier 1999 portant réglementation des associations sans but lucratif et des établissements d'utilité publique, in *revue critique de droit du travail et de la sécurité sociale. Législation – jurisprudence – doctrine congolaises*, numéro 07/1999, Kinshasa, CRDS, 1999.
- MUEPU MIBANGA, Exécution des arrêts rendus en matière administrative, in *revue juridique du Zaïre. Droit écrit et droit coutumier*, numéro spécial, 60e anniversaire, Kinshasa, centre de documentation de la Cour Suprême de justice, 1980.

Centre de recherche d'interface université-société

COMITÉ DE RÉDACTION ET ADMINISTRATION

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

CONSEIL SCIENTIFIQUE

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

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

