Numéro 149

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°149
Mars - Avril 2026

SOMMAIRE

– Jean-Henri Lokoka Isekolo, *Construction et validation d'une échelle de mesure des pratiques documentaires des étudiants de l'enseignement supérieur et universitaire congolais*……1
– Clovis Elongama Elambo, *La protection constitutionnelle du mandat parlementaire en République Démocratique du Congo : entre garantie normative et fragilité institutionnelle*……..10
– Willy Mwana Nkwara, Patrick Mpia Weeti, *Décentralisation territoriale et développement local en RD Congo : analyse économétrique des asymétries fiscales et de leur incidence sur le bien-être provincial* ……..18
– Nkuna Beya, *Le principe de continuité du service public à l'épreuve du droit de grève en République Démocratique du Congo : vers une conciliation constitutionnelle dans le secteur de la santé*……33
– Véronique Pomo Lopaka, *Mécanismes d'application de la gratuité et leur impact sur la qualité de l'enseignement dans les écoles conventionnées catholiques de la coordination sous-provinciale de Mont-Amba*……40
– Paul Mbungu Muaka, *Interaction entre croissance économique et qualité de l'environnement en République Démocratique du Congo de 2000 à 2023*……49
– Hervé Loola Esingi, *De la problématique du principe de la hiérarchisation du ministère public face au devoir d'impartialité*……..59
– Alphonse Empa-Mposa Kentoloni, *L'impérialisme occidental en Afrique : une nécessite pour sa déconstruction*……..67
– Edouard Nosa Matumona, *Analphabétisme fonctionnel et blocage du progrès intellectuel en République Démocratique du Congo : analyse théorique et étude qualitative du cas de l'EPSP/Kinshasa* ……..79
– Daniel Mulenda Lomena Emamba, Serge Makiadi ma Kikhela, *La problématique de gestion du risque écologique sur les sites d'exploitation pétrolière : quel impact sur la rentabilité des pétroliers producteurs ?* ……...87
– Jérôme Etambalako Okito, Octave Makwala Yanukwa, *Éco-industries en République Démocratique du Congo : déterminants institutionnels, potentiel structurel et trajectoires de transition écologique*….98
– Hervé Butuna Nekanda, Guy Kwete Mwana, *L'impact des normes environnementales et urbanistiques sur les droits du concessionnaire foncier en RD Congo. Entre souveraineté domaniale, conditionnalité écologique et sécurité juridique*……..108
– Fiston Ituba, *La migration du budget des moyens vers le budget-programme en République Démocratique du Congo : analyse institutionnelle des contraintes et conditions de réussite*……..116
– Albert Kalonji Betu, *Le pouvoir de régulation du juge constitutionnel congolais : entre compétence implicite et activisme prétorien*……...123
– Patrick Kitamoyo Katanya, *De l'abolition au maintien du multipartisme en RD Congo : analyse institutionnelle et perspectives de réforme du système partisan*……..132
– Glevis Omende Kahudi, *Les fondements stratégiques du développement endogène en République Démocratique du Congo : lecture en économie politique internationale et en politiques publiques*…….139
– Willy Mwana Nkwara, Patrick Mpia Weeti, *Décentralisation, gouvernance territoriale et développement local en RD Congo : une analyse économétrique des effets conditionnels de l'autonomie fiscale sur le bien-être territorial*……..146
– Elisabeth Katanda Muamba, *De la passation des marchés publics par les dotations minières en République Démocratique du Congo : qualification juridique, régime applicable et enjeux de gouvernance* ……160

– Lopez Malongo Ndonzuao, *La gestion rationnelle des conflits électoraux face aux « vérités des urnes » en droit positif congolais*……...169

– Justin Besako Beyoyi, *La protection du travailleur dans la conclusion et la démonstration du contrat de travail en droit congolais : analyse critique du visa de l'Office National de l'Emploi et perspectives de réforme*……177

– Macaire Mundia Kalunga, *Lacunes structurelles et stratégies juridiques face au conflit transfrontalier entre la RD Congo et la république d'Angola relatif à la pollution des rivières Kasaï et Tshikapa*……...184

– Lauraine Biselele Bakambila, Albert Kalonji Betu, *Le contentieux fiscal juridictionnel de recouvrement à l'initiative du contribuable en droit positif congolais : analyse normative, incertitudes juridictionnelles et enjeux d'État de droit fiscal*……..192

– Martin Nkoy Akodi, Justin Besako Beyoyi, *Le procès équitable dans le contentieux des résultats électoraux en République Démocratique du Congo : entre consécration normative et fragilités institutionnelles.* ……202

– Jérôme Tshitambwe Tshileo, *Zones vertes de la république démocratique du Congo et migration pastorale des éleveurs mbororo. Analyse prospective d'une nouvelle menace à venir*……..209

– Jacques Fatu Muzesa, Sylvain Shomba Kinyamba, *Solidarité intergénérationnelle et exploitation des personnes âgées à Kinshasa. Perceptions sociales et logiques locales dans les communes de Kinseso et Lemba*……..218

– Josué Wembi Low'okedi, Roger Mbuyu Kimpesa Kasulo, Naolie Tshibuaya Tshibangu, *Le droit d'accès à la justice des peuples autochtones pygmées en milieux forestiers : comment réduire les inégalités ?* ……227

– Godefroid Misenga Milabyo, André José Bandaba Ngabo, *Décentralisation financière et développement économique locale en RDC : analyse empirique en données de panel (2018-2023)*…….236

– Norbert Musanga Amisi, Hervé Matunguna Kwilu, Olivier Tombe Tombe, *L'enseignant congolais face aux défis de l'éducation. Cas des enseignants de la sous-province éducationnelle de Limete 2*……..247

– Valéry Olamba Ondjo, Jean-Pierre Kayumba Shembo, *Perceptions des inspecteurs itinérants et efficacité de l'encadrement pédagogique en milieu provincial congolais : analyse empirique dans la Sous-Division Lodja 1 (Province du Sankuru)* ……255

– Hugues Kwete, Augustin Kitangi, Alex Mbantshi, *hiérarchisation des modes de financement des entreprises de sécurité privée en RD Congo. Evidence empirique de la ville de Kinshasa (2021–2024)*...264

– Patricia Imongo Namwi, Joël Bunduki Kambulu, *Gestion du changement comme vecteur d'innovation dans la fonction publique : enjeux et contraint*……277

– Serge Pelo Mbozo, *L'evolution du droit international au regard des conflits Israel-Palestine et Rwanda-RD Congo*…….....284

– Erlin Lokato Baku, Anne Kapinga Kalonji, Joël Kabeya Nsaka, *La gestion des déchets plastiques : défis environnementaux et solutions durables*……290

– Eugénie Dinkembi Dimbueni, *Reconnaissance culturelle africaine : approche anthropologique de la contribution du Mandombe et de Kimbagula au développement endogène en RD Congo*…….....298

– Freddy Clever Lubala Kasumbi, Aloise Mapela Masudi, Zacky Madilo, *Les effets de l'inclusion financière digitale sur la croissance économique en République Démocratique du Congo (2017–2024)*.305

– Hervé Masaki Mamvuaka, Ruth Luboya Kalubi, Logas Lowenga Koyamondja, *L'adéquation formation-emploi en RD Congo : analyse du décalage entre les compétences universitaires et les besoins des secteurs financier et télécommunication*……315

– Hugues Ngamika Mukumubi, *La caducité de l'ordonnance de référé-suspension en cas d'irrecevabilité de l'action principale en droit administratif. Analyse jurisprudentielle congolaise et approche comparée France–RDC*……...320

– Jean-Pie Farcy Sakasangu Kamonga, *La performance financière levier de la bonne gouvernance des entreprises publiques en RD. Congo : analyse comparative de trois sociétés d'État (2019–2021)*……...328

– Sophie Tshibola Mulumba, *Les Petites et Moyennes Entreprises (PME) comme levier du développement de la ville de Kinshasa : analyse de leur contribution et de leurs défis structurels*……...336
– Sandra Sassy Mbeti, *Structure financière et gestion du cycle d'exploitation : une analyse des entreprises publiques en RD Congo*……...347
– Moise Mulumba Mutamba, Gloria Mbenza Luamba, Bachelard Kasangila Kembo, *Force familiale chez les parents d'enfants présentant une déficience intellectuelle à Kinshasa : effets de la variable sexe et la confession religieuse*……358
– Yves Bibombe Kadima, *Le sens de l'article 120 de la loi n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif en RDC*……..363
– Crispin Mabula Muaripambu, Muanza Kabangu Muanyinay, Jonathan Enguta Mwenzi, *Implication et satisfaction au travail des candidats à la retraite des services publics congolais*……...370
– Jean-Paul Shabani, *Descriptive Analysis of English Segmental and Stressing Errors Made by EFL Learners in a Multilingual first Language Environment*……376

LA PROTECTION DU TRAVAILLEUR DANS LA CONCLUSION ET LA DÉMONSTRATIONDU CONTRAT DE TRAVAIL EN DROIT CONGOLAIS :

analyse critique du visa de l'Office National de l'Emploi et perspectives de réforme

par

Justin BESAKO BEYOYI

Doctorant, Faculté de Droit,
Université de Kinshasa

Résumé

La protection du travailleur constitue l'un des fondements du droit du travail, branche juridique orientée vers la correction des déséquilibres structurels inhérents à la relation salariale. En droit congolais, cette protection s'exprime notamment à travers l'exigence du visa du contrat de travail par l'Office National de l'Emploi (ONEM), formalité prévue à l'article 47 du Code du travail. Présenté comme un mécanisme de contrôle de conformité, ce visa est censé renforcer la sécurité juridique du travailleur.

Cependant, l'analyse des conséquences juridiques du défaut de soumission du contrat ou du refus de visa révèle une incohérence normative susceptible de fragiliser davantage le travailleur, notamment par la résiliation sans préavis ou la cessation automatique du contrat.

À partir d'une méthodologie d'analyse normative et critique des textes, enrichie par une approche doctrinale et comparative, la présente étude démontre que le régime actuel du visa ONEM s'éloigne de la finalité protectrice du droit du travail. Elle propose une réécriture de l'article 47 du Code du travail afin d'aligner le dispositif sur les principes de proportionnalité, de sécurité juridique et de promotion effective de l'emploi.

Mots-clés : *protection du travailleur, contrat de travail, visa ONEM, droit congolais, proportionnalité, ordre public social.*

Abstract

Worker protection is a cornerstone of labor law, a legal field designed to correct the structural imbalance inherent in employment relationships. In Congolese labor law, this protection is notably reflected in the requirement that employment contracts be submitted for approval (visa) to the National Employment Office (ONEM), pursuant to Article 47 of the Labor Code. This administrative control is intended to ensure legal compliance and safeguard workers' rights.

However, a critical examination of the legal consequences attached to the failure to submit the contract or to the refusal of visa reveals a normative inconsistency that may, paradoxically, undermine worker protection. The automatic termination of the contract or the worker's right to resign without notice does not effectively secure employment stability.

Through a normative and doctrinal analysis supported by comparative insights, this study argues that the current visa mechanism diverges from the protective rationale of labor law. It proposes a legislative reform aimed at aligning the system with the principles of proportionality, legal certainty, and effective employment promotion.

Keywords : *worker protection, employment contract, ONEM visa, Congolese labor law, proportionality, social public order.*

INTRODUCTION

Le droit du travail s'est historiquement construit comme un droit de protection, structuré autour de la notion d'ordre public social. Cette notion, au cœur de la tradition juridique romano-germanique, traduit l'idée selon laquelle la liberté contractuelle classique doit être aménagée lorsque l'une des parties se trouve dans une situation structurelle d'infériorité économique et juridique. Comme l'ont démontré Auzero et Dockès, le contrat de travail n'est pas un contrat ordinaire : il organise une relation de subordination juridique permanente qui place le salarié dans une position de dépendance vis-à-vis de l'employeur (Auzero G., Dockès E., *Droit du travail*, Paris, Dalloz, 2014, p. 3). Cette dépendance justifie l'intervention normative de l'État afin de rétablir un équilibre que le seul jeu du marché ne garantit pas.

Dans cette perspective, le droit du travail apparaît comme une technique de correction des asymétries contractuelles. La doctrine congolaise souligne également que la protection du travailleur constitue la finalité première de la législation sociale, laquelle repose sur un ensemble de normes impératives auxquelles les parties ne peuvent déroger au détriment du salarié (Luwenyema Lule, *Précis de droit du travail congolais*, Kinshasa, Éd. Lule, 2017, p. 17). Le législateur congolais s'inscrit ainsi dans la tradition internationale issue notamment des instruments de l'Organisation internationale du Travail (OIT), qui consacrent le droit à des conditions de travail justes et favorables comme un droit fondamental (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 7).

En République Démocratique du Congo, cette logique protectrice se manifeste à plusieurs niveaux, notamment dans l'encadrement de la formation du contrat de travail. L'article 47 de la loi n° 015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail impose la soumission de tout contrat écrit au visa de l'Office National de l'Emploi (ONEM). Cette formalité administrative ne constitue pas une simple exigence procédurale : elle s'inscrit dans un dispositif institutionnel plus large destiné à organiser le marché de l'emploi et à garantir la conformité des conventions individuelles aux normes sociales impératives. Le décret n° 012/003 du 19 janvier 2012 fixant les statuts de l'ONEM précise d'ailleurs que cet établissement public a pour mission essentielle la promotion de l'emploi et la régulation du marché du travail.

En théorie, le visa du contrat de travail poursuit une double finalité. D'une part, il permet un contrôle préventif de légalité, en vérifiant la conformité des clauses contractuelles aux exigences légales relatives notamment à la rémunération, à la durée du travail et aux conditions de recrutement. D'autre part, il constitue un instrument de politique publique visant à assurer une meilleure traçabilité des relations de travail et à lutter contre l'informalité, phénomène structurel particulièrement marqué dans l'économie congolaise. Ainsi conçu, le visa apparaît comme un mécanisme de sécurisation juridique et de protection anticipée du salarié.

Cependant, une lecture attentive des conséquences attachées au défaut de visa ou au refus de celui-ci révèle une tension normative profonde. L'article 47 alinéa 2 du Code du travail accorde au travailleur le droit de résilier le contrat sans préavis en cas de défaut de soumission au visa, tandis que l'alinéa 3 prévoit que le contrat refusé au visa prend fin de plein droit. Ces dispositions soulèvent des interrogations quant à leur cohérence avec la finalité protectrice du droit du travail. En effet, dans un contexte marqué par un chômage structurel élevé et une forte informalité du marché du travail, la possibilité offerte au salarié de résilier son contrat apparaît davantage théorique que réellement protectrice. Plus encore, la cessation automatique du contrat en cas de refus de visa semble entrer en contradiction avec l'objectif de promotion de l'emploi assigné à l'ONEM.

Dès lors, la question centrale qui se pose est la suivante : le régime juridique du visa du contrat de travail par l'ONEM constitue-t-il un mécanisme effectif de protection du travailleur ou, au contraire, un dispositif administratif susceptible de générer insécurité juridique et précarité ? Cette interrogation dépasse la seule technique contractuelle ; elle interroge la cohérence globale du système de protection sociale et la rationalité des sanctions administratives en matière d'emploi.

L'hypothèse défendue dans la présente étude est que le régime actuel du visa ONEM révèle une incohérence normative entre la mission de promotion de l'emploi confiée à l'Office et les effets juridiques attachés à son intervention. Loin de renforcer systématiquement la sécurité du travailleur, le mécanisme du visa peut, dans certaines hypothèses, produire un effet paradoxal en fragilisant la stabilité de la relation de travail.

La méthodologie adoptée repose sur une analyse normative approfondie des textes applicables, complétée par une lecture doctrinale et une approche critique inspirée des principes généraux du droit public, notamment ceux de proportionnalité, de sécurité juridique et de motivation des décisions administratives. Cette analyse s'inscrit dans une perspective de cohérence systémique du droit du travail congolais et vise à formuler des propositions d'amélioration législative adaptées aux réalités socio-économiques nationales.

I. FONDEMENTS JURIDIQUES ET FINALITÉ DU VISA DU CONTRAT DE TRAVAIL

1.1. Le visa ONEM comme instrument de régulation du marché de l'emploi

Le visa du contrat de travail par l'Office National de l'Emploi (ONEM) trouve son fondement juridique dans l'article 47 de la loi n° 015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail, ainsi que dans le décret n° 012/003 du 19 janvier 2012 fixant les statuts de cet établissement public. Aux termes de ce décret, l'ONEM a pour mission essentielle la promotion de l'emploi et la meilleure organisation du marché du travail en République Démocratique du Congo. L'institution s'inscrit ainsi dans une logique de régulation publique du marché de l'emploi, caractéristique des États sociaux contemporains.

Dans cette perspective, le visa ne constitue pas une simple formalité administrative accessoire. Il représente un instrument de contrôle préventif destiné à garantir la conformité des contrats individuels de travail aux normes impératives du droit social. En soumettant le contrat écrit au contrôle de l'ONEM, le législateur introduit un mécanisme d'encadrement administratif de la liberté contractuelle en matière d'emploi. Ce mécanisme traduit une méfiance structurelle à l'égard du seul jeu des volontés privées dans un domaine marqué par une asymétrie économique profonde entre les parties.

La doctrine contemporaine considère que l'intervention administrative préalable dans la formation du contrat de travail constitue une technique de police sociale visant à prévenir les dérives du marché

(Auzero G., Dockès E., *Droit du travail*, Paris, Dalloz, 2014, p. 12). En droit congolais, cette technique s'explique également par le contexte socio-économique marqué par une forte informalité et un taux de chômage élevé, lesquels fragilisent davantage la position du salarié. Le visa participe dès lors d'une stratégie de formalisation des relations de travail et de traçabilité des engagements contractuels.

Au-delà du contrôle de légalité stricto sensu, le visa remplit également une fonction statistique et organisationnelle. En centralisant les contrats soumis à visa, l'ONEM dispose d'une base d'informations lui permettant d'orienter les politiques publiques de l'emploi. Le mécanisme contribue ainsi à la rationalisation du marché du travail et à la mise en œuvre des obligations internationales de l'État congolais relatives au droit au travail, consacrées notamment par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 6 et 7).

Cependant, cette dimension régulatrice doit être interprétée à la lumière du principe fondamental de promotion de l'emploi. L'ONEM n'est pas uniquement un organe de contrôle ; il est d'abord un établissement public chargé de favoriser l'accès et le maintien dans l'emploi. Cette double vocation — régulation et promotion — constitue la clé de lecture du régime juridique du visa.

1.2. Le fondement protecteur du visa : expression de l'ordre public social

Le visa du contrat de travail s'inscrit également dans la logique de l'ordre public social qui structure le droit du travail congolais. Loin d'être neutre, le contrat de travail est marqué par une relation de subordination juridique permanente, définie comme le pouvoir reconnu à l'employeur de donner des ordres, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements (Auzero G., Dockès E., op. cit., p. 87). Cette subordination justifie l'encadrement impératif des clauses contractuelles et limite l'autonomie de la volonté.

La doctrine congolaise rappelle que le droit du travail est essentiellement un droit de protection, destiné à corriger l'inégalité structurelle entre employeur et travailleur (Luwenyema Lule, *Précis de droit du travail congolais*, Kinshasa, Éd. Lule, 2017, p. 17). Les normes relatives à la rémunération minimale, à la durée du travail, aux congés ou encore à la sécurité et santé au travail relèvent d'un ordre public auquel les parties ne peuvent déroger dans un sens défavorable au salarié.

Dans ce cadre, le visa peut être interprété comme un mécanisme préventif de protection. En vérifiant la conformité des clauses salariales aux minima légaux, la compatibilité de la durée du travail avec les prescriptions normatives ou encore la régularité des conditions de recrutement, l'ONEM intervient en amont afin d'éviter que ne se consolident des situations contractuelles irrégulières. Le contrôle exercé contribue ainsi à la prévention des abus contractuels et à la protection anticipée du salarié.

Cette logique s'inscrit dans une conception interventionniste du droit du travail, héritée des systèmes juridiques d'inspiration romano-germanique, dans lesquels l'État joue un rôle actif dans la garantie de l'équilibre contractuel. Elle rejoint également les standards internationaux de l'Organisation internationale du Travail, selon lesquels les États doivent mettre en place des mécanismes effectifs de contrôle afin d'assurer le respect des normes relatives aux conditions de travail décentes.

En théorie, le visa apparaît donc comme un instrument de sécurisation juridique du travailleur. Il offre une garantie institutionnelle supplémentaire, distincte du contrôle juridictionnel a posteriori. Le mécanisme permet d'éviter que le salarié ne supporte seul la charge de contester ultérieurement des clauses illicites devant le juge, procédure souvent coûteuse et incertaine dans un contexte socio-économique fragile.

Toutefois, cette finalité protectrice ne peut être appréciée indépendamment des effets juridiques attachés au visa ou à son refus. La cohérence entre la mission de protection et les conséquences normatives constitue l'enjeu central de l'analyse. Un mécanisme préventif ne peut être considéré comme protecteur que s'il renforce effectivement la stabilité et la sécurité de la relation de travail. C'est précisément cette cohérence que l'examen critique du régime du visa invite à interroger.

II. ANALYSE CRITIQUE DES EFFETS JURIDIQUES DU DÉFAUT OU DU REFUS DE VISA

2.1. Le défaut de soumission du contrat : une sanction juridiquement discutable et socialement inefficace

L'article 47 alinéa 2 de la loi n° 015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail dispose que le défaut, pour l'employeur, de soumettre le contrat de travail au visa de l'Office National de l'Emploi ouvre au travailleur le droit de résilier le contrat sans préavis et de réclamer, s'il y a lieu, des dommages-intérêts. À première lecture, cette disposition semble consacrer un mécanisme protecteur en offrant au salarié une faculté de rupture immédiate en cas de manquement de l'employeur à une obligation légale.

Toutefois, une analyse contextualisée révèle le caractère largement théorique de cette protection. Dans un environnement socio-économique marqué par un chômage structurel élevé, une informalité massive du marché du travail et une forte précarité des revenus, la faculté reconnue au salarié de résilier son contrat

apparaît peu réaliste. La rupture volontaire du lien contractuel, même sans préavis, expose le travailleur à une perte immédiate de revenus et à une incertitude prolongée quant à la possibilité de retrouver un emploi. Le mécanisme, loin de constituer une garantie effective, risque ainsi d'être inexerçable en pratique. Comme l'a souligné la doctrine, une norme protectrice ne peut être qualifiée d'efficace que si elle est socialement opératoire (Luwenyema Lule, *Précis de droit du travail congolais*, Kinshasa, Éd. Lule, 2017, p. 247).

Par ailleurs, la possibilité de réclamer des dommages-intérêts soulève des difficultés probatoires importantes. En droit commun des obligations, la responsabilité civile suppose la réunion cumulative d'une faute, d'un préjudice et d'un lien de causalité (Kalongo Mbikayi, *Droit civil. Tome I : Les obligations*, Kinshasa, Éditions Universitaires Africaines, 2012, p. 213). Or, le défaut de soumission au visa, bien qu'irrégulier, ne cause pas nécessairement un préjudice direct et distinct au salarié tant que le contrat continue à produire ses effets. La démonstration d'un dommage spécifique imputable à l'absence de visa s'avère délicate, ce qui réduit encore la portée concrète du dispositif.

Plus fondamentalement, le mécanisme opère un déplacement problématique de la responsabilité. L'obligation de soumettre le contrat au visa incombe à l'employeur, tandis que le contrôle de légalité relève de l'administration. En conférant au salarié la charge de tirer les conséquences du manquement — par la résiliation ou l'action en responsabilité — le législateur transfère implicitement sur la partie la plus faible la gestion d'un dysfonctionnement institutionnel. Or, le respect de la législation sociale constitue une mission régalienne qui incombe à l'État, à travers ses organes de contrôle et, le cas échéant, le ministère public.

Ainsi, loin d'apparaître comme une sanction dissuasive à l'égard de l'employeur, la solution retenue semble déconnectée des réalités socio-économiques congolaises et peu cohérente avec l'objectif de protection effective du salarié. Elle traduit une approche formaliste qui privilégie la conformité procédurale au détriment de la stabilité de l'emploi.

2.2. Le refus de visa : une atteinte disproportionnée à la stabilité de l'emploi

L'article 47 alinéa 3 du Code du travail prévoit que le contrat de travail que l'Office National de l'Emploi a refusé de viser prend fin de plein droit. Cette disposition institue une sanction automatique particulièrement radicale, puisqu'elle entraîne l'anéantissement du contrat indépendamment de la volonté des parties.

Une première difficulté réside dans l'absence d'exigence explicite de motivation formelle du refus. En droit administratif, toute décision individuelle faisant grief doit être motivée, en vertu des principes généraux du droit et des exigences de transparence et de légalité administrative. La motivation constitue une garantie essentielle pour le justiciable, permettant le contrôle juridictionnel et la prévention de l'arbitraire. L'absence de précision légale sur les modalités de motivation du refus de visa fragilise la sécurité juridique du salarié, lequel subit les conséquences d'une décision administrative sans nécessairement disposer d'un cadre procédural clair pour en contester le bien-fondé.

Plus substantiellement, la cessation automatique du contrat soulève la question de la proportionnalité de la sanction. Le principe de proportionnalité, reconnu comme principe général du droit administratif et progressivement consacré dans les ordres juridiques contemporains, impose que toute mesure restrictive soit nécessaire, adaptée et proportionnée au but poursuivi. En l'espèce, la nullité de plein droit du contrat affecte en priorité le travailleur, alors même que l'irrégularité constatée provient souvent de l'employeur ou d'une rédaction inadéquate du contrat.

La sanction apparaît ainsi excessive au regard de l'objectif de conformité légale. D'autres mécanismes moins attentatoires à la stabilité de l'emploi auraient pu être envisagés, tels qu'un délai de régularisation, une mise en demeure adressée à l'employeur ou l'application de sanctions administratives ciblées. En choisissant la cessation automatique du contrat, le législateur adopte une solution qui fragilise la continuité de l'emploi, pourtant au cœur de la mission assignée à l'ONEM par le décret du 19 janvier 2012.

Cette situation révèle une tension normative profonde. D'un côté, l'ONEM est institué pour promouvoir l'emploi et organiser le marché du travail ; de l'autre, son refus de visa entraîne la disparition immédiate de la relation de travail. Le mécanisme paraît ainsi contraire au principe de sécurité juridique, lequel suppose la stabilité et la prévisibilité des situations contractuelles. Il entre également en contradiction avec la finalité protectrice du droit du travail, dont la raison d'être est précisément d'assurer la continuité et la sécurisation de la relation salariale.

En définitive, le régime juridique du refus de visa illustre un paradoxe : un instrument conçu pour renforcer la conformité et la protection peut, par ses effets automatiques et rigides, devenir un facteur d'insécurité et de précarité. Cette incohérence justifie une réflexion approfondie sur la nécessité de réaménager le dispositif afin de réconcilier contrôle administratif et stabilité de l'emploi.

III. INCOHÉRENCE NORMATIVE ET CONTRADICTION AVEC L'OBJECTIF DE PROTECTION SOCIALE

L'examen du régime juridique du visa du contrat de travail met en évidence une contradiction structurelle entre la mission institutionnelle confiée à l'Office National de l'Emploi et les effets juridiques attachés à son intervention. Le décret n° 012/003 du 19 janvier 2012 assigne à l'ONEM une mission essentielle de promotion de l'emploi et d'organisation du marché du travail. Cette finalité implique logiquement que l'action de l'établissement public tende à favoriser l'accès à l'emploi, sa formalisation et sa stabilisation.

Or, l'article 47 alinéa 3 du Code du travail prévoit que le contrat de travail refusé au visa « prend fin de plein droit ». Autrement dit, l'intervention de l'organe chargé de promouvoir l'emploi peut conduire à l'anéantissement immédiat de la relation de travail. Cette situation révèle une tension normative profonde : l'instrument destiné à sécuriser le marché du travail devient, dans certaines hypothèses, un facteur de rupture et d'instabilité.

La contradiction est d'autant plus manifeste que le droit du travail est fondamentalement orienté vers la protection de la continuité de l'emploi. La doctrine souligne que la stabilité de la relation salariale constitue l'un des piliers de l'ordre public social (Auzero G., Dockès E., *Droit du travail*, Paris, Dalloz, 2014, p. 45). Le contrat de travail n'est pas seulement un échange économique ; il représente pour le salarié une source essentielle de subsistance et d'intégration sociale. Toute mesure affectant son existence doit donc être appréciée avec une particulière rigueur au regard des principes de proportionnalité et de sécurité juridique.

L'incohérence normative apparaît encore plus clairement lorsqu'on compare le régime du contrat de travail à celui du contrat d'apprentissage prévu aux articles 21 et 23 du Code du travail. Pour ce dernier, le législateur a adopté une approche plus protectrice. En cas d'absence de visa ou de retrait de celui-ci, les services de l'apprenti sont présumés avoir été prestés en exécution d'un contrat de travail. Le mécanisme repose ainsi sur une présomption favorable à l'apprenti, garantissant la continuité de la protection sociale et salariale malgré l'irrégularité formelle.

Cette différence de traitement soulève une interrogation majeure : pourquoi le législateur a-t-il privilégié, pour l'apprenti, une logique de conservation de la relation de travail, alors que pour le salarié ordinaire il a opté pour une logique d'anéantissement automatique ? La disparité ne paraît pas fondée sur une justification objective tenant à la nature du lien juridique. Au contraire, si une protection renforcée se justifie pour l'apprenti en raison de sa vulnérabilité, elle ne saurait exclure une protection équivalente pour le travailleur salarié, dont la dépendance économique est également caractérisée.

L'absence d'harmonisation entre ces deux régimes révèle une incohérence systémique. Le droit du travail, en tant que branche spécialisée du droit, suppose une cohérence interne de ses mécanismes protecteurs. Lorsque deux dispositifs poursuivent une finalité similaire — assurer la conformité des relations de travail à la législation sociale — ils devraient produire des effets compatibles avec l'objectif supérieur de protection du travailleur. Or, dans le cas du visa ONEM, la sanction de la nullité de plein droit rompt cette cohérence et introduit une rupture logique dans l'architecture normative.

Cette incohérence peut également être analysée à la lumière du principe constitutionnel du droit au travail, consacré par l'article 36 de la Constitution de la République Démocratique du Congo. Si le droit au travail implique pour l'État l'obligation de créer des conditions favorables à l'emploi, il commande également que les mécanismes administratifs mis en place ne deviennent pas des vecteurs de précarisation. L'interprétation systémique des textes devrait donc conduire à privilégier une lecture du visa conforme à la finalité protectrice du droit du travail.

En définitive, le régime actuel du visa révèle une discordance entre la mission institutionnelle de l'ONEM, la logique protectrice du droit social et les effets juridiques prévus par le Code du travail. Cette contradiction structurelle justifie une réflexion législative visant à rétablir la cohérence normative du dispositif et à aligner l'intervention administrative sur l'objectif supérieur de protection et de promotion effective de l'emploi.

IV. PERSPECTIVES DE RÉFORME ET PROPOSITIONS LÉGISLATIVES

L'analyse critique du régime du visa du contrat de travail met en évidence la nécessité d'une réforme législative visant à rétablir la cohérence entre la mission de promotion de l'emploi confiée à l'Office National de l'Emploi et les effets juridiques attachés à son intervention. La réécriture de l'article 47 du Code du travail devrait s'inscrire dans une logique de proportionnalité, de sécurité juridique et de protection effective du travailleur, conformément aux principes fondamentaux du droit du travail et aux exigences constitutionnelles relatives au droit à l'emploi (Constitution de la RDC, art. 36).

4.1. Substitution de la cessation automatique par une procédure de mise en demeure et de régularisation

La cessation de plein droit du contrat en cas de refus de visa constitue une sanction radicale qui affecte directement la stabilité de l'emploi. Une réforme cohérente devrait substituer à cette logique d'anéantissement automatique une procédure graduée de régularisation.

Conformément au principe de proportionnalité — reconnu comme principe général du droit administratif — la mesure adoptée doit être nécessaire et adaptée au but poursuivi. En l'espèce, l'objectif est d'assurer la conformité du contrat à la législation sociale, non de supprimer la relation de travail. Il serait dès lors plus conforme à l'esprit protecteur du droit du travail d'instaurer un mécanisme de mise en demeure adressée à l'employeur, assortie d'un délai raisonnable de régularisation.

Un tel mécanisme permettrait de corriger les irrégularités formelles ou substantielles sans porter atteinte immédiate à la continuité de l'emploi. Il consacrerait une approche corrective plutôt que répressive, en cohérence avec la mission régulatrice et promotrice de l'ONEM.

4.2. Maintien provisoire des effets du contrat dans l'intérêt du travailleur

Afin de garantir la sécurité juridique du salarié, la réforme devrait prévoir expressément que le contrat continue à produire ses effets pendant la période de régularisation ou jusqu'à décision administrative définitive devenue exécutoire.

Ce maintien provisoire serait conforme à la logique de protection anticipée qui caractérise le droit du travail. Il éviterait que le travailleur supporte les conséquences d'une irrégularité dont il n'est pas responsable. La doctrine comparative montre que, dans plusieurs systèmes juridiques, les irrégularités formelles n'entraînent pas automatiquement la nullité du contrat lorsque cette nullité compromettrait la protection du salarié. L'objectif prioritaire demeure la continuité de la relation salariale.

Cette solution serait également compatible avec le principe de sécurité juridique, lequel exige la stabilité des situations contractuelles et la prévisibilité des effets juridiques. Elle permettrait d'éviter les ruptures brutales génératrices de précarité.

4.3. Instauration de sanctions administratives proportionnées et ciblées

La réforme devrait déplacer le centre de gravité de la sanction vers l'employeur, véritable débiteur de l'obligation de soumission au visa. Des amendes administratives, pénalités financières progressives ou, dans les cas les plus graves, des mesures de suspension temporaire d'activité pourraient être prévues.

Ces sanctions auraient un double avantage : d'une part, elles renforceraient l'effectivité du contrôle administratif ; d'autre part, elles préserveraient l'emploi du salarié. Elles seraient conformes au principe de responsabilité et à la logique dissuasive propre au droit social.

Une telle orientation s'inscrirait dans la continuité des standards internationaux relatifs au travail décent, promus par l'Organisation internationale du Travail, qui recommandent des mécanismes de contrôle efficaces sans compromettre la protection des travailleurs.

4.4. Consécration explicite de l'obligation de motivation et des voies de recours

Enfin, toute décision de refus de visa devrait être expressément motivée par écrit et notifiée aux parties. L'obligation de motivation constitue une garantie essentielle contre l'arbitraire administratif et conditionne l'exercice effectif du droit au recours.

La réforme devrait préciser les délais et modalités de recours juridictionnel devant la juridiction compétente. Le contrôle du juge assurerait le respect du principe de légalité et permettrait de vérifier la proportionnalité de la décision administrative.

L'introduction d'un cadre procédural clair renforcerait la transparence, la prévisibilité et la crédibilité institutionnelle de l'ONEM.

En définitive, la réforme du régime du visa ne constitue pas une simple adaptation technique. Elle participe d'un enjeu plus large de cohérence normative et de consolidation de l'État social en République Démocratique du Congo. En réorientant le dispositif vers une logique de protection effective et de promotion réelle de l'emploi, le législateur renforcerait la crédibilité du droit du travail et la confiance des acteurs sociaux dans les institutions publiques.

CONCLUSION

L'analyse du régime juridique du visa du contrat de travail par l'Office National de l'Emploi met en lumière une tension structurelle entre la logique administrative de contrôle et la finalité protectrice du droit du travail. Conçu comme un instrument de régulation du marché de l'emploi et de vérification de la conformité des engagements contractuels, le visa devrait, en principe, renforcer la sécurité juridique du travailleur et consolider l'ordre public social. Pourtant, les effets attachés au défaut de soumission ou au

refus de visa — résiliation sans préavis ou cessation automatique du contrat — révèlent une incohérence normative susceptible de fragiliser la stabilité de l'emploi. Le mécanisme, tel qu'actuellement conçu, tend à privilégier la rigueur formelle au détriment de la continuité de la relation salariale, pourtant au cœur de la philosophie protectrice du droit social.

Cette contradiction interpelle la rationalité du dispositif au regard des principes fondamentaux qui structurent le droit du travail congolais. Dans un contexte socio-économique marqué par la précarité de l'emploi, l'informalité et un chômage persistant, la protection effective du salarié ne peut se satisfaire de solutions théoriques ou formellement dissuasives. Le droit au travail, consacré par la Constitution, implique non seulement la promotion de l'accès à l'emploi, mais également la sécurisation des relations contractuelles existantes. En ce sens, l'intervention de l'ONEM devrait s'inscrire dans une dynamique de régularisation et d'accompagnement, plutôt que dans une logique d'anéantissement automatique des rapports contractuels.

La réflexion menée dans cette étude invite ainsi à repenser le régime du visa à la lumière des principes de proportionnalité, de sécurité juridique et de responsabilité administrative. Une réforme équilibrée permettrait de déplacer la sanction vers l'employeur, véritable débiteur de l'obligation légale, tout en préservant la continuité des droits du travailleur. La mise en demeure préalable, le maintien provisoire des effets du contrat et l'encadrement procédural du refus de visa constitueraient des mécanismes plus cohérents avec la mission de promotion de l'emploi confiée à l'ONEM. Une telle évolution contribuerait à renforcer l'effectivité du contrôle administratif sans compromettre la protection sociale.

Au-delà de la question spécifique du visa, l'enjeu est celui de la cohérence systémique du droit du travail congolais. La consolidation de l'État social suppose que les instruments juridiques de régulation soient alignés sur leur finalité protectrice et qu'ils participent à la construction d'un marché du travail formel, stable et juridiquement sécurisé. La réforme proposée ne vise pas à affaiblir le contrôle de légalité, mais à l'inscrire dans une logique constructive et promotrice, compatible avec les standards internationaux du travail décent. En réorientant le dispositif vers une protection substantielle plutôt que formelle, le législateur contribuerait à renforcer la crédibilité normative du droit du travail et à consolider la confiance des acteurs sociaux dans les institutions publiques de l'emploi.

BIBLIOGRAPHIE

I. TEXTES OFFICIELS

- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour*, Journal Officiel, Kinshasa, 2011.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Loi n° 015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail telle que modifiée et complétée par la loi n° 16/010 du 15 juillet 2016*, Journal Officiel, Kinshasa, 2020.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Décret n° 012/003 du 19 janvier 2012 fixant les statuts d'un établissement public dénommé Office National de l'Emploi (ONEM)*, Journal Officiel, Kinshasa, 2012.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, *Arrêté ministériel n° 062/CAB/PVPM/ETPS/2011 du 22 juillet 2011 fixant la forme de la preuve et le visa du contrat de travail*, Kinshasa, 2011.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, New York, 1966.

II. DOCTRINE

- AUZERO, G., DOCKÈS, E., *Droit du travail*, Paris, Dalloz, 2014.
- KALONGO MBIKAYI, *Droit civil. Tome I : Les obligations*, Kinshasa, Éditions Universitaires Africaines, 2012.
- LUWENYEMA LULE, *Précis de droit du travail congolais*, Kinshasa, Éd. LULE, 2017.
- MUKADI BONYI, *Droit du travail*, Bruxelles, CRDS, 2008.

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)

