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

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

par

Yves BIBOMBE KADIMA

Chef de Travaux et Doctorant, Faculté de Droit,
Université de Kinshasa

Résumé

La présente étude analyse le sens et la portée de l'article 120 de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif en République Démocratique du Congo. Cette disposition confère aux tribunaux administratifs la compétence pour connaître du contentieux d'inexécution des décisions rendues par les juridictions administratives. L'article interroge la cohérence de ce mécanisme au regard du principe selon lequel les arrêts et jugements sont exécutoires de plein droit. Pour cela, l'étude utilise une méthode exégétique, complétée par une analyse comparative et critique. L'étude met en évidence une tension entre la garantie du double degré de juridiction et l'obligation d'exécution immédiate des décisions judiciaires. Il en ressort que si l'article 120 vise à assurer la contrainte juridictionnelle face à une Administration récalcitrante, son application peut paradoxalement retarder la réalisation concrète des droits reconnus par le juge administratif.

Mots-clés : *contentieux administratif, inexécution, chose jugée, effectivité du droit, double degré de juridiction, RDC.*

Abstract

This study analyzes the meaning and scope of Article 120 of Organic Law No. 16/027 of October 15, 2016, on the organization, jurisdiction, and functioning of administrative courts in the Democratic Republic of the Congo. This provision grants administrative courts the jurisdiction to handle disputes regarding the non-execution of decisions rendered by administrative jurisdictions. The article questions the coherence of this mechanism in light of the principle that decisions and judgments are automatically enforceable. For this purpose, the study uses an exegetical method, complemented by a comparative and critical analysis. The study highlights a tension between the guaranty of double jurisdiction and the obligation for immediate execution of judicial decisions. It follows that while Article 120 aims to ensure judicial enforcement against a recalcitrant Administration, its application can paradoxically delay the concrete realization of the rights recognized by the administrative judge.

Keywords : *administrative litigation, non-execution, res judicata, effectiveness of law, double degree of jurisdiction, DRC.*

INTRODUCTION

La loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif constitue une réforme majeure dans l'évolution du contentieux administratif congolais. Elle marque une étape décisive dans la consolidation de l'État de droit en République Démocratique du Congo, en dotant le juge administratif d'outils procéduraux et institutionnels renforçant son rôle de garant des droits et libertés fondamentaux.

Cette réforme s'inscrit à la croisée de l'expérience juridique congolaise et des apports du droit comparé. Elle consacre notamment l'élargissement de la qualité pour agir devant les juridictions administratives, l'introduction de mécanismes de filtrage des requêtes, ainsi que l'instauration d'un dispositif spécifique visant à assurer l'exécution effective des décisions juridictionnelles. En ce sens, la loi dépasse la conception classique d'un contentieux administratif centré sur la seule légalité des actes pour promouvoir une justice administrative orientée vers l'effectivité des droits.[1]

C'est précisément dans cette perspective que s'inscrit l'article 120, lequel attribue aux tribunaux administratifs la compétence de connaître de l'exécution des décisions rendues par les juridictions de l'ordre administratif, ainsi que des autres actes authentiques pris en matière administrative. Cette disposition traduit une volonté manifeste du législateur d'encadrer juridiquement la contrainte exercée sur une Administration récalcitrante et de donner au juge administratif les moyens d'assurer l'autorité de la chose jugée.[2]

[1] Lire l'exposé des motifs de ladite loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, *in JORDC*, numéro spéciale du 15 octobre 2016.

[2] DOMINO X., Droit au recours et équité du procès devant la justice administrative aujourd'hui, *in les nouveaux cahiers du conseil constitutionnel aujourd'hui*, n°44, juin 2014, https://www.conseil-constitutionnel.fr.

Toutefois, si cette innovation semble renforcer la protection juridictionnelle des justiciables, elle soulève simultanément plusieurs interrogations d'ordre théorique et pratique. L'obligation faite au bénéficiaire d'une décision juridictionnelle de saisir à nouveau le juge dans le cadre d'un contentieux d'inexécution ne constitue-t-elle pas une remise en cause implicite du principe selon lequel « les arrêts et jugements sont exécutoires de plein droit » ? Ce mécanisme ne risque-t-il pas de complexifier excessivement la procédure, au détriment de l'effectivité immédiate de la chose jugée ? Ou, au contraire, faut-il y voir un approfondissement du droit au recours et une garantie supplémentaire offerte aux parties par le jeu du double degré de juridiction ?

La problématique centrale de cette étude peut ainsi être formulée de la manière suivante : L'article 120 de la loi organique du 15 octobre 2016 constitue-t-il un instrument de renforcement de l'autorité du juge administratif et de l'effectivité de la chose jugée ? Ou bien introduit-il une complexité procédurale susceptible d'affaiblir la portée exécutoire des décisions juridictionnelles ?

Pour répondre à cette interrogation, la présente recherche adopte une méthodologie principalement exégétique et analytique, consistant à examiner le contenu normatif de l'article 120 à la lumière de l'économie générale de la loi organique et des principes directeurs du contentieux administratif. Cette analyse est complétée par une approche comparative, mobilisant les expériences française, belge et béninoise en matière de contentieux d'inexécution, afin d'éclairer les choix opérés par le législateur congolais. Enfin, une démarche critique institutionnelle permettra d'apprécier les implications de cette disposition sur l'office du juge administratif et sur la consolidation de l'État de droit en RDC.

L'analyse de l'article 120 de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 s'inscrit d'abord dans la théorie de l'autorité de la chose jugée et dans celle de l'effectivité du droit. L'autorité de la chose jugée implique que toute décision juridictionnelle définitive s'impose aux parties et à l'Administration, laquelle est tenue d'en assurer l'exécution dans un délai raisonnable. Toutefois, la validité formelle d'un jugement ne garantit pas nécessairement son effectivité réelle. La résistance possible de l'administration illustre la tension permanente entre la force obligatoire des décisions de justice et leur application réelle. Dès lors, l'existence d'un contentieux d'inexécution apparaît comme un mécanisme destiné à assurer l'effectivation du droit, en dotant le juge de moyens coercitifs aptes à surmonter l'inertie administrative.

L'évolution moderne de l'office du juge administratif s'inscrit également dans cette réflexion. Longtemps cantonné à une justice « objective » centrée sur le contrôle de légalité, le juge administratif tend désormais vers une justice « subjective » orientée vers la protection effective des droits et libertés fondamentaux. L'article 120 peut être interprété comme l'expression de cette mutation, en conférant au juge un rôle actif dans la garantie de l'exécution des décisions rendues. Néanmoins, en subordonnant cette exécution à l'ouverture d'un contentieux distinct, le dispositif soulève une interrogation fondamentale : renforce-t-il réellement l'autorité juridictionnelle ou introduit-il une complexité procédurale susceptible d'en atténuer l'immédiateté et l'efficacité ?

Ainsi conçue, l'étude vise à dépasser une lecture strictement descriptive du texte pour en évaluer la portée réelle, tant du point de vue de la théorie de la chose jugée que de l'effectivité concrète de la protection juridictionnelle.

I. CONTENU DE L'ARTICLE 120 DE LA LOI N°16/027 DU 15 OCTOBRE 2016

L'article 120 de la loi n°16/027 du 15 octobre 2016 fait indubitablement référence au litige d'inexécution des décisions rendues par les tribunaux administratifs, par les cours administratives d'appel et par le Conseil d'Etat, parce qu'indéniablement les décisions de justice doivent être exécutées sans contestation.

En fait, le litige d'inexécution est une voie de droit qui permet au justiciable de revenir auprès du juge de l'excès de pouvoir pour attaquer la décision implicite ou explicite d'inexécution de la décision judiciaire initialement rendue. Il va de soi que lorsqu'une décision du juge administratif ne s'exécute pas, cette inexécution constitue une nouvelle illégalité qui entraine un contentieux par une action nouvelle.

Cette disposition de la loi susmentionnée représente la porte d'ouverture de ce contentieux d'inexécution pouvant aboutir à la mise en application des mécanismes contraignants d'exécution. A l'instar du droit français qui a voulu que la juridiction compétente pour connaître d'une demande d'inexécution d'une décision de justice soit la juridiction qui a rendu cette décision ou, en cas d'appel, la juridiction d'appel[3], le droit congolais, lui, confie cette compétence aux tribunaux administratifs qui se présentent d'abord comme juges de première instance en contentieux d'inexécution.

[3] Article R.921-5 du code de justice administrative français ; voir aussi l'arrêt du CE : 2e et 7e sous-sections réunies, 19/06/2009, 318341

En dépit du fait qu'il soit d'inspiration française, le droit congolais s'en est affranchi par l'article 120 qui prescrit implicitement le double degré de juridiction permettant aux parties d'en jouir à l'instance du contentieux d'inexécution.

Cette option, qui consiste à faire des tribunaux administratifs le premier juge dans le contentieux d'inexécution de toutes les décisions des Tribunaux administratifs, des Cours administratives d'appel et du Conseil d'État, entraine une conséquence sur le déroulement de la nouvelle instance mais aussi sur le sort du requérant bénéficiaire du jugement initial.

Il résulte que face à une Administration récalcitrante, le justiciable dispose du contentieux d'inexécution afin de faire contraindre l'Administration à exécuter. Dans ce contentieux, les tribunaux administratifs sont érigés en juges de la première instance.

II. PORTÉE DE L'ARTICLE 120 DE LA LOI N°16/027 DU 15 OCTOBRE 2016

Il se dégage de l'article 120 de la loi n°16/027 du 15 octobre 2016 le reniement du principe légal selon lequel « *les arrêts et les jugements sont exécutoires de plein droit* » et la reconnaissance du double degré de juridiction au stade du contentieux d'inexécution.

2.1. Le reniement du principe légal « *les arrêts et les jugements sont exécutoires de plein droit* »

Conformément aux articles 6 et 250 de la loi du 15 octobre 2016, *les arrêts et jugements sont exécutoires de plein droit*. De ces dispositions, la loi consacre l'obligation d'exécuter la chose jugée, c'est-à-dire les décisions juridictionnelles devenues définitives ainsi que les sentences arbitrales ayant obtenu l'exequatur, dans un « *délai raisonnable* ».

La doctrine soutient cette logique, car toutes les conséquences doivent être tirées de la chose jugée. Le Professeur Michel LEROY dit qu'il n'est pas permis de la contester, sauf par l'exercice des voies de recours, quand il existe, ce qui n'est qu'exceptionnellement le cas devant le Conseil d'Etat[4].

L'obligation pour le requérant d'initier une action en contentieux d'inexécution pour l'application des mécanismes de contrainte est la manifestation d'un reniement du principe légal selon lequel les arrêts et les jugements sont exécutoires de *plein droit*.

Le vocable « *de plein droit* » veut dire que la date de la lecture du jugement est celle à laquelle il acquiert l'autorité de chose jugée. Sa notification suffit à imposer l'obligation d'exécuter, et ce caractère exécutoire implique que les mesures d'exécution découlant de la chose jugée doivent être prises même si l'appel a été interjeté[5].

Le caractère exécutoire étant indépendant de la qualité de la chose jugée, le bénéficiaire du jugement a donc la possibilité de demander à l'Administration de prendre les mesures auxquelles il a droit, et il a tout intérêt à prendre cette initiative d'autant plus que l'exécution ne peut être que volontaire par l'Administration, présumée bon élève à l'école de l'Etat de droit. Un fait qui donne aux jugements définitifs une nature intouchable.

Cependant, le législateur congolais a voulu que le requérant qui s'attend à une exécution automatique de la décision après le prononcé de l'annulation, revienne en contentieux d'inexécution pour une exécution consécutive à l'annulation de l'acte administratif.

Cette démarche détruit la nature d'intouchabilité des jugements exécutoires de plein droit et reconnait le double degré de juridiction à ce stade.

2.2. La reconnaissance du double degré de juridiction au stade du contentieux d'inexécution

Traditionnellement, le double degré de juridiction signifie qu'une affaire jugée une première fois par une juridiction peut être soumise à un nouvel examen devant une juridiction de niveau supérieur.

C'est une garantie pour les justiciables, leur permettant de faire réexaminer leur affaire en fait et en droit par des juges différents afin de corriger d'éventuelles erreurs de la première instance. Ce principe s'impose par ailleurs en contentieux d'inexécution des décisions du juge administratif. En effet, lorsque le tribunal administratif est saisi en première instance pour un litige d'inexécution, il y aura prolongement en appel lorsque l'une des parties sera insatisfaite.

Examinons alors ce contentieux au stade de la première instance jusqu'à l'instance supérieure.

- ***Litige d'inexécution devant le tribunal administratif***

Conformément à l'article 120 de la loi du 15 octobre 2016, « *Les Tribunaux administratifs connaissent de l'exécution de toutes les décisions des Tribunaux administratifs…* ».

[4] LEROY M., *Contentieux administratif,* 2e éd. Bruylant, Bruxelles, 2000. p.620.
[5] CHAPUS R., *Droit du contentieux administratif*, 12ième éd., Montchrestien, Paris, 2006, p. 1051.

Cette disposition fait transparaitre une obligation qui incombe au requérant de revenir sur le terrain contentieux en vue de faire appliquer les mécanismes contraignant à l'exécution de la décision initialement rendue par le juge administratif.

Il s'agit principalement d'œuvrer pour imposer l'astreinte qui vient apporter une réponse à la problématique de l'exécution des décisions de la juridiction administrative face aux administrations récalcitrantes.

Au demeurant, par cette compétence confiée expressément au tribunal administratif comme juge de la première instance, le législateur congolais considère que le contentieux d'inexécution est un autre litige, distinct de celui initial portant sur l'annulation de l'acte administratif. C'est donc le prolongement du litige initial au degré supérieur.

Il s'agit de la volonté du législateur de faire bénéficier les parties du litige d'inexécution des décisions du juge administratif, en leur offrant la possibilité de réexaminer ce litige au niveau supérieur, précisément au degré d'appel, grâce au double degré des juridictions.

- ***Litige d'inexécution en appel devant la Cour administrative d'appel***

Le double degré de juridiction prescrit implicitement par l'article 120 voudrait que les Cours administratives d'appel examinent le contentieux d'inexécution au degré supérieur.

En effet, l'appel est entendu comme une voie de droit par laquelle est demandée la reformation d'un jugement de première instance ; elle est l'expression du double degré de juridiction[6]. Ici, le juge du second degré réexamine l'affaire dans son intégralité, y compris les faits, les arguments et les preuves.

Si l'on se réfère à la décision initialement rendue par le juge administratif. Donc, d'une part, la confirmation de l'œuvre du premier juge qui a ordonné l'exécution du jugement et, d'autre part, l'infirmation de la décision rendue par le premier juge.

A ce degré de la procédure, la décision du juge d'appel qui a été rendue au fond en contentieux d'inexécution bénéficie de la force des choses jugées. Il a un caractère exécutoire, d'autant plus que cette décision rendue en appel ne peut interdire l'exécution du jugement du premier juge dans le litige d'inexécution en contentieux administratif.

- ***Litige d'inexécution en cassation devant le Conseil d'Etat***

Jacques Petit et Pierre Laurent Frier disent que le recours en cassation est recevables contre toute décision d'une juridiction administrative rendue en dernier ressort et ceci même sans texte[7].

On comprend sans mal que le double degré de juridiction implique que la cassation s'invite dans le contentieux d'inexécution conformément à l'article 120 de la loi du 15 octobre 2016.

Du moins, même si la cassation est une voie de réformation, le juge administratif de cassation agit dans le cadre du recours extraordinaire tout en exerçant également ses fonctions de juge de cassation. Ici le Conseil d'Etat ne connaît pas du fond de l'affaire[8]. Ses décisions sont rendues dans un double sens. Il prend des arrêts de rejet : lorsqu'il estime que les juges du fond ont rendu une décision conforme à la loi, et des arrêts de cassation, lorsqu'elle approuve le requérant ayant formé le pourvoi en cassation.

A l'hypothèse où le Conseil d'Etat prend la décision de cassation, il renvoie la cause pour examen au fond à la même juridiction, mais autrement composée, ou à une autre juridiction de même rang et de même ordre qu'il désigne[9]. La juridiction de renvoi ne peut décliner sa compétence car la décision du Conseil d'Etat en cassation s'impose naturellement à la juridiction de renvoi qui est tenue de se conformer à cette décision sur le point de droit jugé par lui.

C'est aussi dans ce contexte que le juge administratif de cassation, statue sur les recours en cassation formés contre les décisions des juridictions administratives spécialisées de premier ou dernier ressort. Avec la réforme actuelle, il se trouve compétent pour connaître des recours en cassation dirigés contre les arrêts des cours administratives d'appel.

Quoi qu'il en soit, cette disposition engendre quelques conséquences.

---

6 RICCI JC et LOMBARD F., *Droit administratif,* 16e éd. Hachette supérieur, Paris, 2022-2023, p.157.
7 PETIT J. et FRIER PL., *Droit administratif,* 16e éd. LGDJ, Paris, 2022-2023, p.668.
8 Article 361 alinéa 1 de la loi sur les juridictions de l'ordre administratif
9 Article 361 alinéa 2 de la loi précitée

III. CONSEQUENCE DE L'ARTICLE 120 DE LA LOI N°16/027 DU 15 OCTOBRE 2016

L'étude de la procédure contentieuse axée sur l'inexécution des décisions du juge administratif montre une tendance à la multiplication des voies de droit et à leur élargissement, avec le risque qu'elles soient utilisées à des fins dilatoires[10]. Un risque pour les droits humains.

Pourtant, les droits humains mentionnés sont des droits organisés et garantis par les lois et les principes généraux de droit, protégés par le juge contre les atteintes que l'exécutif pourrait porter dans ses rapports avec les citoyens. Cependant, le juge administratif ne peut s'employer à protéger ces droits humains que lorsqu'il se trouve saisi par un recours[11].

Donc, pour parvenir à imposer la contrainte d'un mécanisme d'exécution sur l'Administration récalcitrante, un recours juridictionnel doit être initié de nouveau, respectant les exigences du formalisme.

3.1. Obligation d'initier un recours en contentieux d'inexécution

Conformément à l'article 120 de la loi susmentionnée, le requérant bénéficiaire de la décision initiale rendue en annulation a l'obligation d'initier une demande en contentieux d'inexécution qui garantit la seule voie pouvant ramener l'Administration à exécuter la décision initiale.

Comme en droit congolais, cette éventualité constitue également une obligation dans d'autres règlements. En Belgique, le recours est presque identique. En effet, si l'Administration n'accomplit pas ses obligations dérivées d'une annulation, le requérant doit introduire une nouvelle demande, où le Conseil d'Etat est tenu d'indiquer quelle est exactement l'obligation qui suit l'annulation. Ici, le Conseil d'Etat peut éventuellement indiquer à l'Administration la décision qu'elle doit prendre, ce qui, nous l'avons déjà indiqué, ne fait normalement pas partie de ses attributions. Également, aux Pays-Bas, l'individu qui veut obtenir l'exécution d'un jugement que l'administration n'a pas exécuté doit saisir le juge de nouveau.

Au Bénin aussi, il est possible de saisir le juge administratif si l'administration a méconnu l'autorité de la chose jugée. Si l'administration continue de ne pas s'exécuter, le juge peut prononcer une condamnation pécuniaire. Néanmoins, si l'administration n'accomplit pas cette dernière obligation, plus aucun recours ne s'offre au requérant, à moins que la Cour Constitutionnelle déclare que l'inexécution est contraire à la Constitution.

En France, le législateur a voulu que cette procédure du contentieux d'inexécution se déroule en deux phases : une administrative et l'autre juridictionnelle. Dans sa phase administrative, la loi énonce que: « *le Président de la cour administrative d'appel ou du tribunal administratif saisi d'une demande d'inexécution ...* [12]. » Dans la phase juridictionnelle, le même législateur français précise que : « *dans le cas où le Président estime nécessaire de prescrire des mesures d'exécution par voie juridictionnelle et notamment de prononcer une astreinte, ou lorsque le demandeur le sollicite …, le Président de la cour ou du tribunal ouvre par ordonnance une procédure juridictionnelle*[13]. »

Il résulte que pour parvenir à imposer l'exécution de la décision initiale du juge administratif, le justiciable doit de nouveau saisir formellement le tribunal en contentieux d'inexécution tout en respectant les exigences du formalisme.

3.2. Obligation de respecter les exigences du formalisme

Lorsqu'est constatée l'inexécution du jugement, il est exigé d'entreprendre une nouvelle procédure. Le litige d'inexécution est une voie de droit qui permet au justiciable de revenir auprès du juge administratif pour attaquer l'Administration récalcitrante pour inexécution.

Il s'agit pour le juge administratif saisi en litige d'inexécution, de vérifier si l'autorité administrative a méconnu la force de chose jugée de l'arrêt d'annulation. C'est seulement après que les mécanismes contraignants, notamment l'astreinte, peuvent être imposés. L'imposition de l'astreinte, qui doit être demandée par le requérant, peut être accompagnée d'une injonction dans le système franco-belge, où le juge condamne l'Administration à exécuter une obligation de faire.

Cependant, cette nouvelle action contentieuse est soumise aux mêmes conditions que tout recours en annulation. A l'exemple de l'astreinte. Son imposition est conditionnée par plusieurs exigences procédurales. La requête doit prendre en compte les mentions exigées à l'article 135 de la loi portant juridiction de l'ordre administratif, tout en contenant en outre :

---

10 L'exécution des décisions des juridictions administratives. Rapports généraux des congrès association internationale des hautes juridictions administratives. VIII ième CONGRÈS Madrid, 2004, p.20.

11 NTUMBA MUSUKA Z., *Le rôle du juge administratif congolais dans l'émergence de l'Etat de droit*, L' Harmattan, Paris, 2014 p. 234.

12 Article R.921-5 du code de justice administrative

13 Article R.921-6 du code de justice administrative précité

- l'objet de la requête ainsi qu'un exposé de nature à établir le manquement de la partie adverse ;
- la preuve que le requérant a enjoint à l'autorité, par une lettre recommandée à la poste ou par notification par porteur, de prendre une nouvelle décision ;
- une copie de la décision démontrant que l'Administration a violé l'obligation d'astreinte découlant de l'arrêt d'annulation dont elle a été condamnée est requise.

Il se dégage que le requérant, qui s'attendait à voir la décision initiale du juge administratif être exécutée, doit au préalable produire la preuve que l'Administration a violé l'exécution dans la deuxième instance du contentieux d'inexécution. Car ce contentieux est consécutif à l'annulation de l'acte administratif.

CONCLUSION

L'étude de l'article 120 de la loi organique du 15 octobre 2016 révèle une ambition normative claire : doter le juge administratif congolais des instruments nécessaires pour assurer l'exécution effective de ses décisions face à une Administration récalcitrante. En instituant un contentieux spécifique d'inexécution confié aux tribunaux administratifs, le législateur a entendu renforcer l'autorité juridictionnelle et consolider l'État de droit. Ce mécanisme traduit la mutation de la justice administrative, désormais orientée vers la protection effective des droits et non plus seulement vers la proclamation abstraite de la légalité.

Toutefois, l'analyse met en évidence une tension structurelle entre l'exigence d'effectivité immédiate des décisions juridictionnelles et l'obligation faite au justiciable d'introduire une nouvelle instance pour en obtenir l'exécution. En consacrant implicitement le double degré de juridiction au stade de l'inexécution, l'article 120 introduit une complexité procédurale susceptible de retarder la concrétisation des droits reconnus par le juge. Le principe selon lequel les arrêts et jugements sont exécutoires de plein droit se trouve ainsi relativisé par la nécessité d'un contentieux complémentaire.

En définitive, l'article 120 apparaît comme un instrument ambivalent : il constitue à la fois un progrès en matière de coercition juridictionnelle et un facteur potentiel d'allongement des procédures. Son efficacité dépendra largement de la pratique jurisprudentielle des juridictions administratives et de la culture institutionnelle de respect de la chose jugée. [14] L'enjeu dépasse la technique procédurale : il touche à la crédibilité de la justice administrative et, plus largement, à la consolidation effective de l'État de droit en République Démocratique du Congo.

BIBLIOGRAPHIE

I. Textes légaux

- FRANCE, Code de justice administrative, Paris, Dalloz, édition en vigueur.
- RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO, Loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, numéro spécial du 18 octobre 2016.

II. Doctrines

- CHAPUS R., *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 12e édition, 2006.
- DOMINO X., « Droit au recours et équité du procès devant la justice administrative aujourd'hui », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°44, Paris, 2014.
- LEROY M., *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2e édition, 2000.
- NTUMBA MUSUKA Z., *Le rôle du juge administratif congolais dans l'émergence de l'État de droit*, Paris, L'Harmattan, 2014.
- PETIT J. et FRIER P. L., *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 16e édition, 2022-2023.
- RICCI J.-C. et LOMBARD F., *Droit administratif*, Paris, Hachette Supérieur, 16e édition, 2022-2023.
- RUHANA MIRINDI BUSANE W., « La juridiction administrative congolaise dans la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 : architecture, atouts et points d'interrogation », HAL Archives ouvertes, 2022.

[14] L'affaire Noualhier, où le maire de Limoges a tenu tête au Conseil d'Etat français est une illustration éloquente de la difficulté, cité par MUEPU MIBANGA, « Exécution des arrêts rendus en matière administrative », RJZ, 60ème année, p. 86.

III. Jurisprudences

- CONSEIL D'ÉTAT (France), 2e et 7e sous-sections réunies, 19 juin 2009, n°318341.
- CONSEIL D'ÉTAT (France), affaire *Noualhier*, cité par MUEPU MIBANGA, « Exécution des arrêts rendus en matière administrative », *Revue Juridique du Zaïre*, 60e année.

IV. Autre document

- ASSOCIATION INTERNATIONALE DES HAUTES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES, *L'exécution des décisions des juridictions administratives. Rapports généraux du VIIIe Congrès*, Madrid, 2004.

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)

