Numéro 153

CHAIRE DE DYNAMIQUE SOCIALE (C.D.S)

MOUVEMENTS & ENJEUX SOCIAUX

Revue Internationale des Dynamiques Sociales



WWW.MESRIDS.ORG
MAI - JUIN 2026
KINSHASA-R.D.C

M.E.S., n°153
Mai - Juin 2026

SOMMAIRE

- François Momindo Wetshingolo, *Déficit des politiques publiques et embouteillages dans la ville de Kinshasa* ……..1
- Guy Ekofa Nsimba, *L'impuissance de la justice constitutionnelle congolaise face au néopatrimonialisme : reconstruction du patriotisme constitutionnel pour faire passer un passé qui ne veut pas passer* ……9
- Michel Diumu Omasombo, Daniel Mulenda Lomena, Nadège Ingrid Gouanlong Kamgang, *Déterminants d'un modèle intégré de la logistique multimodale de transport autour du port en eaux profondes de Banana : analyse des chaînons manquants pour l'ambiversion économique de la RD Congo*..17
- Ruphin Mutwangwefa Soki, Joseph Ibula Matadiwamba, *La prohibition du mariage des mineurs en droit congolais face aux résistances coutumières : analyse juridique et socio-anthropologique*……..32
- Bonfils Omba Onyakonde, Salomon Osako Okonda, *Gouvernance participative et stratégies de communication dans les projets REDD+ : analyse critique du modèle d'intervention de la BCI en RDC*…39
- Sammy D'Elsan Bialu Kalambayi, *Du trafic aérien au rôle de la douane congolaise dans le contrat d'affrètement d'aéronefs pour une meilleure intégration nationale en RD Congo*…….44
- Kazadi Kyamalala-Tata, *Violence sexuelle dans les couples face à la judiciarisation : enjeux, limites et perspectives en droit positif congolais*……52
- David Otshudiema Yonga, Dominique Tumaini Tcheru, Crispin Ebango Molanga, *Les méthodes d'investigation de la police judiciaire en droit comparé : entre modernisation technologique et protection des droits fondamentaux. Analyse comparée des systèmes français, belge et congolais*……58
- Christian Basa Ntolo, *La justice constitutionnelle comme garantie du constitutionnalisme en Afrique francophone noire : cas de la République Démocratique du Congo*…….66
- Serge Pelo Mbozo, *L'ordre mondial à l'épreuve de la multipolarité : la redéfinition du régionalisme africain*……...73
- Timothée Ngongo Tambwe, *Stratégie nationale de cybersécurité en RD Congo : vers un cyberespace de confiance, sécurisé et résilient*…….80
- Prosper Kabulo Kasongo, *La province de Lomami à l'épreuve du développement local : défis et enjeux*…88
- Antoine Lokuli Iloko Y'ompso, *La complexité de la coutume dans le système juridique congolais*……..97
- Joseph Bruno Ndjaya, M.F.J. Nepanepa Kibundila, Amani Isiaka Mwanamasoma, *Impact des pratiques de gestion des ressources humaines sur la performance organisationnelle des entreprises congolaises (Onatra et OCC)*……105
- Eugénie Mapatano Lena Yusse, *Analyse de l'architecture institutionnelle dans la négociation minière en République démocratique du Congo*……..……112
- Issiaka Abdallah Bukinga Matala, *Production des imprimés de valeur sécurisés et performance productive de l'économie congolaise*……..….121
- Jordely Mambu Ngalula, Irady Nkwimi Dilangay, *Le contrôle juridictionnel des actes de gouvernement par la Cour constitutionnelle en droit congolais : fondements et perspectives*……...…131
- Jospin Lisele, Marie–Thérèse Ngalula, Jean Kabangu Bafuila, *La protection des frontières de la RDC grâce aux drones : une étude à l'aune de la théorie réaliste face aux groupes armés transfrontaliers*…….138
- Maurice Eke Ahoka, *Impact socio-économique de l'épargne des ménages de la cité de Lodja* ……144
- Adonis Landu Makindu, *L'utilité juridique et pratique de la lettre de voiture dans l'acte uniforme relatif aux contrats de transport des marchandises par route*……..150

- Sammy D'Elsan Bialu Kalambayi, *Le positionnement ambigu de la RDC dans le libre-échange régional : diagnostic sur les barrières non tarifaires congolaises et formule pour leur démantèlement* ……...157
- Bienvenu N'kasime Mandro, Anderson Nzalonzo Kwilu, *État et fabrication du risque politique dans les contextes institutionnels fragiles : cas de la République Démocratique du Congo*……...165
- Patrick Kadima Ntekesha, Andy Muleka Mulumba, *De la prépondérance masculine à l'égalité conjugale en droit positif congolais : la réforme du Code de la famille de 2016*…….175
- Paul Samangua Okitalange, *La France et la reconfiguration sécuritaire de l'Est de la RD Congo : concurrences géopolitiques et limites du multilatéralisme*……...181
- Emmanuel Shako Emambulu, *La désinvolture face au risque cyber dans le contexte congolais : un frein à la mise en mouvement de l'action judiciaire en matière de cybercriminalité*..……..187
- Bernadette Muisaka Kamono, Joséphat Tshianda Kapinga, Jeanne Nyakato Beangere, *Influence des comportements parentaux sur le bien-être des adolescents scolarisés dans la ville de Kinshasa*…….193
- Packson Minzinga Pakinzi, *La sacralité de la vie humaine face aux contraintes organisationnelles : analyse éthique de la mortalité maternelle à Kinshasa*……..…199
- Isaac Pelendo Zugbangba, Guelord Kakenza Kitumba, Delly Lufungula Mubiala, *Perception des enseignants de la politique de gratuité de l'éducation de base et son influence sur leur motivation professionnelle dans la province éducationnelle Kinshasa-Lukunga (RDC)*……207
- Nathan Mubunda Lukata, *La présomption irréfragable d'irresponsabilité pénale des enfants de moins de 14 ans en RDC : entre protection légale et réalité judiciaire*……..211
- Jonathan Nomba Mbaya, *De la recevabilité d'une requête de sursis à exécution en instance de tierce opposition devant le juge administratif congolais : difficultés pratiques et palliatifs*……217
- Jonathan Lukengu Mukadi, *La police des cimetières en droit congolais : étude critique du cadre normatif et perspectives de réforme*……..……...….225
- Hervé Omombo Wembo, Djéssy Mbuyi-Tshishimbi, *Sécurité alimentaire mondiale et prédation foncière : la RD Congo, nouvel eldorado des grandes puissances*..……...235
- Antoine Muyaya Tshifuaka, *L'encadrement juridique de la procédure disciplinaire dans l'administration publique en RD Congo : une analyse jurisprudentielle*…..……...243
- Eugène Ziakwau Buna, *L'ORBi comme instrument de visibilité, d'accessibilité et de diffusion des connaissances produites à l'Université de Kinshasa : analyse bibliologique et enjeux stratégiques*……..251
- Nothel Lonkange Bolisomi, *La fonction préventive de l'inspection du travail en droit congolais : analyse critique de son pouvoir de conciliation à la lumière du Code du travail et des normes internationales*…...259
- Irady Nkwimi Dilangay, Jordely Mambu Ngalula, *La protection du droit de manifester en public par le juge constitutionnel congolais*……..268
- Dieudonné Nkishi Kazadi, *Les "fallacies" de Paulin Punga Kumakinga : déconstruction critique d'une entreprise de sacralisation du statu quo constitutionnel en République Démocratique du Congo*…..……..275
- Gerry Mwantote Mpia Nsuba, Giscard Mpangi Moseseli, *Conditions ergonomiques et bien-être au travail des agents de l'administration centrale de l'Office congolais de contrôle*..……...287
- Joseph Momba Songo, *La charge de la preuve du motif valable de licenciement en droit congolais : de l'asymétrie probatoire à la nécessité d'un rééquilibrage normatif*...……..294
- Jean Makayi Lokale, *Le caractère secret de l'instruction préjuridictionnelle : entre exigence de confidentialité et contraintes politico-judiciaires devant la Cour de cassation en RD Congo*…….…..300
- Georges Mbayo Mbayo, *La création du consulat général du Kenya à Goma : controverse de lege ferenda en relations consulaires*……..……...308
- Lyse Yanga Mawete, Joël Ipara Motema, Brigitte Iyeli, *Représentations sociales et religieuses du handicap à Kinshasa : lecture anthropologique interprétative et enjeux de développement inclusif*……..316
- Raymond Badiala Minga, *De l'exercice de la souveraineté populaire dans la Constitution du 18 février 2006 en RD Congo : de l'idéal normatif à la pratique politique contemporaine*……..325
- Jean Baptiste Lokando Ekoto, *Axes stratégiques, réalisations et impact de la réforme sur la mise en œuvre du budget-programme en RD Congo*……...331

- Francis Ekondji Liloka, *De l'efficacité des voies de recours dans la procédure de passation des marchés publics : étude comparée entre la République démocratique du Congo et la France*……..339
- Kawaya Sefu Papa, *Migration et développement : papier thématique* ……..…..346
- Joséphat Tshianda Kapinga, Bernadette Muisaka Kamono, Jeanne Nyakato Beangere, *Impact des discours de haine et de violence sur la psychologie des enfants de Kinshasa en situation d'échec scolaire* ……..….353
- Coco Dunguzabolo Kanza, *L'effectivité du dispositif anti-blanchiment en RD Congo : entre conformité normative et impunité structurelle*…… ……359
- David Ngay Ngunz, Miriam Mbensa Diawakwikila, *Les infractions du numérique et leur répression en RD Congo : analyse critique de l'ordonnance-loi n°23/010 du 13 mars 2023 portant code du numérique*……367
- Achille Umba Di Mamona, *Revue de littérature sur les approches psychologiques de la conformité fiscale dans des pays en voie de développement*……373
- Josephine Kasongo Vumilia, *Performance du District Health Information Software 2 dans la surveillance des maladies évitables par la vaccination : influence des attitudes des utilisateurs dans la province du Tanganyika (RDC)*……...382
- Léon Mingidim À Manyimabel, *Pour l'administration de la justice contre les auteurs des changements anticonstitutionnels de gouvernement*……....390
- Freddy Muganza Beya, *Stabilité financière, qualité institutionnelle et performances macroéconomiques en RD Congo : analyse du rôle modérateur des institutions*……..397
- Lucie Mwadi Lufika, *Le développement du tourisme balnéaire à Kinshasa : opportunités, contraintes et perspectives stratégiques*……..410
- Raymond Badiala Minga, *Les procédés de la démocratie participative et délibérative comme leviers de revitalisation de la souveraineté populaire en République démocratique du Congo*…….416

DE LA RECEVABILITE D'UNE REQUETE DE SURSIS A EXECUTION EN INSTANCE DE TIERCE OPPOSITION DEVANT LE JUGE ADMINISTRATIF CONGOLAIS :

difficultés pratiques et palliatifs

par

Jonathan NOMBA MBAYA

Doctorant, Faculté de Droit,
Université de Kinshasa

Résumé

Le caractère non suspensif de recours soulève les sérieux problèmes de protection des justiciables face aux préjudices irréparables qui peuvent se cristalliser de suite de la lenteur du procès administratif. Les tiers ne sont pas épargnés, ils se trouvent très exposer malgré la formation du recours en tierce opposition. Le sursis à exécution qui se présente en une réponse appropriée et adaptée pour faire échec au caractère exécutoire des actes juridictionnels semble limité sa sollicitation et son obtention à une catégorie d'instance notamment l'appel et la cassation (voir les articles 321 et 322 de la loi organique sus-examen).

La lecture sélective de ces articles laisse transparaitre une forte insécurité juridique au préjudice des tiers. Par contre partant de la lecture systémique de la loi organique sus examen, il se révèle, qu'au-delà de moult divergences qui émergent entre parties litigantes sur la recevabilité d'une requête de sursis à exécution en instance de tierce opposition, il y a lieu d'affirmer que la tierce opposition, suivant les dispositions de l'article 323 de la loi n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation et fonctionnement de juridiction de l'ordre administratif, constitue une voie de recours au même titre que l'appel et la cassation qui peut, belle et bien, servir de cadre de procédure de sollicitation et d'obtention de sursis à exécution.

Mots - clés : *recevabilité, requête de sursis à exécution, instance de tierce opposition, juge administratif congolais*

Abstract

The non-suspensive nature of the appeal raises serious issues regarding the protection of litigants against irreparable harm that can crystallize as a result of the slowness of the administrative process. Third parties are not spared; they are very exposed despite the formation of the third-party opposition appeal. The stay of execution, which presents itself as an appropriate and suitable response to thwart the enforceability of judicial acts, seems to limit its request and obtaining to a category of proceedings, namely appeal and cassation (see articles 321 and 322 of the aforementioned organic law).

The selective reading of these articles reveals a significant legal insecurity to the detriment of third parties. On the other hand, based on a systemic reading of the aforementioned organic law, it becomes evident that, beyond the numerous divergences that arise between litigating parties regarding the admissibility of a request for a stay of execution in the case of third-party opposition, it must be affirmed that third-party opposition, according to the provisions of Article 323 of Law No. 16/027 of October 15, 2016, on the organization and functioning of administrative order jurisdiction, constitutes a recourse just like appeal and cassation, which can indeed serve as a procedural framework for soliciting and obtaining a stay of execution.

Keywords *: admissibility, request for stay of execution, third-party opposition proceedings, Congolese administrative judge*

INTRODUCTION

Toute personne peut former tierce opposition contre une décision juridictionnelle qui préjudicie à ses droits, dès lors que ni elle ni ceux qu'elle représente n'ont été présents ou régulièrement appelés dans l'instance ayant abouti à cette décision[1].

Cette voie de recours bien qu'elle soit extraordinaire, elle ne s'obtienne que par rétractation, c'est- à-dire, uniquement devant la juridiction qui a rendu la décision décriée. Faute d'avoir été appelée dans l'instance, la personne en cause ne pourrait pas former un appel ou un recours en cassation à l'encontre de celle-là.

Raison pour laquelle la tierce-opposition lui reste ouverte, comme l'unique voie de recours à exercer devant le même juge, puisqu'elle aurait dû être appelée dans cette instance[2]. Le plaideur demande en effet à ce juge qu'il met en cause, soit de rétracter ou réformer sa décision lui portant préjudice[3].

[1] M. GUYUMAR, B. SEILLER, D. MEYNAUD-ZEROUAL, *Contentieux administratif*, Paris, 7e Ed., Lefebvres Dalloz, 2024, p.99.
[2] A. CIAUDO, *Droit du contentieux administratif*, Lefebvres Dalloz, 2024, paris, p.686.
[3] MATADI NENGA GAMANDA, *Droit judiciaire privé*, éd. Droit et idées nouvelles, Bruxelles, BRUYANT, 2006, p 409.

Cette règle générale de procédure s'applique devant n'importe quelle juridiction de l'ordre administratif à l'égard de toutes leurs décisions dès lors que son application n'a pas été écartée par une disposition législative expresse ou n'est pas compatible avec son organisation.

Cependant, fort de son objectif de compléter, à postériori, le contradictoire entres parties, la tierce-opposition demeure néanmoins, en principe, non suspensive à l'exécution de la décision attaquée. Cette assertion trouve son essence de la force obligatoire que comportent les décisions que prend le juge administratif.

Les décisions administratives, peu importe leur origine ; administrative ou juridictionnelle, sont exécutoires dès leur émission. La notion des décisions de juge administratif et celle de l'acte administratif unilatéral sont très rapprochées. Bien qu'elles sont prises chacune par des autorités différentes, elles demeurent tout de même très proches en raison des finalités qu'elles poursuivent : Celle de l'exécution d'office et du caractère non suspensif des recours exercés contre elles.

Maurice Hauriou pour sa part, assimile l'acte administratif unilatéral à la décision exécutoire[4]. Il définit cependant la décision exécutoire comme : « toute déclaration de volonté en vue de produire un effet de droit, vis-à-vis des administrés, émise par une autorité administrative (…) dans une forme exécutoire, c'est-à-dire dans une forme qui entraine l'exécution d'officie[5].

Cette définition illustre, en substance, la thèse selon laquelle les autorités administratives exercent des prérogatives de puissance publique pour imposer leurs décisions unilatérales aux usagers de l'administration, le juge à son niveau, vérifie la légalité de leurs actes ; ainsi, les décisions qu'il rend revêtent du caractère injonctif à l'égard de ces dernières, lesquelles sont tenues, en outre, de s'y conformer avec diligence et sans désemparer.

Le sursis à exécution se présente, en revanche, à une réponse appropriée et adaptée pour faire échec au caractère exécutoire des actes juridictionnels. Le principe de l'effet non suspensif de recours trouve afin, ici un correctif destiné à atténuer les conséquences parfois fort regrettables en raison de la lenteur de recours en justice[6].

Cette mesure d'atténuation répond à une situation d'urgence afin de préserver les droits des justiciables face aux préjudicies difficilement réparables que pourrait engendrer la lenteur de l'examen du recours au fond. Elle poursuit en outre un objectif de restaurer l'égalité contentieuse entre les justifiables dans une instance [7].

Ce mécanisme précieux mis à la disposition du justiciable congolais aux fins freiner les effets des décisions exécutoires est prévu et organisé par la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif au chapitre III du Titre V relatif aux procédures spéciales communes aux juridictions de l'ordre administratif en ses articles 321 à 328.

De la lecture combinée des articles 321 et 323 de la loi organique sus-évoquée ressortent les conditions d'acceptation et d'obtention du sursis à exécution de façon générale.

Parmi les conditions de recevabilité (forme), le législateur circonscrit le champ dans lequel le sursis à exécution doit être invoqué. Ces articles citent en outre, de façon exhaustive les instances devant lesquelles les plaideurs peuvent le soulever[8]. Cependant, le sursis à exécution ne peut être sollicité que devant le juge d'appel ou devant le juge de Cassation. L'instance de tierce-opposition n'est pas reprise ni citée comme cadre de procédure pouvant servir à l'invocation de cette mesure provisoire.

Dès lors, quel mécanisme le plaideur (tiers opposant) peut-il actionner aux-fins d'obtenir le sursis à exécution d'une décision au procès de laquelle il n'a été présent ni représenté mais qui lui fait grief?

L'absence de clarté dans les dispositions précitées quant à la recevabilité de sursis à exécution en instance de tierce opposition semble illustrer « un vide juridique » qui expose immédiatement le tiers opposant à une insécurité juridique.

---

[4] F. VUNDUAWE te PEMAKO et J.M MBOKO Dj'ANDIMA, *Traité de Droit Administratif*, Bruxelles, 2e édition, Bruylant, 2020, p.745.
[5] M. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, 11ième édition, Sirey, 1927, p.373.
[6] N. CHIFFLOT et M. TOURBE, *Droit administratif*, Paris, 18e édition, CAMPUS L.M.D, Dalloz, 2022, p.92.
[7] FEVRIER J.M., « *Recherches sur le contentieux administratif du sursis à exécution* », Paris, L'Harmattan, 2000, p.67.
[8] Voir les dispositions des articles 321 et 322 de la loi organique précitée.

Ce constat est inquiétant. Quelle attitude le juge doit-il cependant adopter lorsqu'il sera saisi de la question ? Une attitude attentiste de stricte soumission à la loi ou une démarche ayant pour vocation de s'aventurer au-delà de la lettre du texte, afin d'offrir au justiciable une protection adéquate ?

Ces problématiques émergent à la suite des observations soulevées par les parties devant le juge administratif en instance de tierce opposition. Les débats ne cessent de s'alimenter à chaque fois que les plaideurs saisissent ce juge. Il est très virulent et perceptible lors des plaidoiries des parties litigantes à l'examen des requêtes du sursis à exécution en tierce opposition.

Pour le tiers opposant la requête en sursis à exécution doit être reçue et examinée car, il est de droit que la tierce opposition n'est pas suspensive et donc la surséance doit naturellement être ordonnée afin de rétablir l'équilibre entre parties en instance. Pour le défendeur, le sursis à exécution ne peut être accordé car la loi n'a pas prévu l'instance de tierce opposition comme cadre de procédure devant servir pour sa sollicitation et pour son obtention.

Quelles solutions convient-il adopter face à ces divergences et quelles sont les voies de droit ou mesures correctives envisageables ?

Bien que les dispositions des articles 321 et 322 de la loi organique susmentionnée ne mentionnent pas l'instance de tierce opposition comme cadre permettant d'invoquer une requête en sursis à exécution, l'article 258, alinéa 4 de ladite loi organique prévoit quant à lui la possibilité, pour la juridiction saisit d'une tierce opposition, « *d'en décider autrement* » par une ordonnance[9].

Il s'agit cependant là d'une brèche salutaire que cette disposition ouvre. Elle permette, à bien des égards, aux tiers opposants de solliciter la défense à exécution. Certes, elle ne parle pas expressément des groupes de mots « sursis à exécution », mais elle offre tout de même la latitude au juge saisit d'en décider autrement. Cette faculté semble sous-entende une mesure de sauvegarde que peut solliciter le tiers opposant auprès de ce juge pour freiner l'exécution de la décision attaquée.

Il revient de soulever, tout de même, que la position ici proposée n'en demeure pas pour autant définitive. Elle demeure révisable, car la faculté que reconnait le législateur au juge de tierce-opposition ; (« *d'en décider autrement* »), ouvre la voie à des interprétations divergentes et ne fait pas l'unanimité entre les plaideurs. Cette réalité étale, cependant la fragilité de cette affirmation qui du reste, est ouverte à des ajustements. Mais pour la présente étude, elle doit être tenue en une hypothèse.

Pour parvenir à infirmer ou confirmer cette hypothèse et apporter, de façon définitive, des réponses aux problématiques ci-précédemment posées, nous mobiliseront les approches juridiques exégétique et contentieuse ainsi que de la méthode analytique.

La démarche du juriste consiste au recours aux textes afin d'en déterminer la portée, tant à travers leur lettre que leur esprit (à travers son esprit et sa lettre) [10]. Il s'agit pour lui de dégager le sens des dispositions légales en fonction de l'intention prêtée au législateur (la ration legis) et à expliciter et systématiser la jurisprudence partant du raisonnement du juge (la ration decidendi).

L'approche juridique est en effet, non seulement exégétique mais aussi contentieuse car, nous garderons toujours à l'esprit que « le droit est à la fois l'école de la réflexion et de l'imagination. Ainsi les grands types d'interprétation juridique sont mis à la contribution pour l'analyse de la jurisprudence (raisonnement du juge) et de la construction de l'argumentaire[11].

Pis est, L'approche analytique nous aidera à décrypter de façon méthodique, le raisonnement de juge dans l'application des dispositions liées à la recevabilité de sursis à exécution en instance de tierce opposition.

Bien plus, elle consistera à décomposer le raisonnement du juge administratif en examinant séparément chaque condition légale nécessaire à l'octroi du sursis à exécution. Cela passera, bien évidemment, par l'analyse des décisions rendues par le Conseil d'Etat congolais dans le cadre de ce mécanisme (sursis à exécution) en instance de tierce-opposition.

Pour y parvenir, nous déclinerons cette réflexion en deux points majeurs. Il sera question d'examiner les contraintes pratiques liées à la recevabilité de sursis à exécution dans l'instance en tierce opposition (I) et suivra l'analyse jurisprudentielle d'un arrêt de Conseil d'État congolais rendu sur la recevabilité (forme) de sursis à exécution en instance de tierce opposition (II).

---

[9] Voir article 258, alinéas 4 de la loi organique précitée.

[10] J.M. MBOKO DJ'ANDIMA, *Principes et Usages en matière de rédaction d'un travail universitaire*, Kinshasa, Editions CADICEC-UNIAPAC, 2004, p.22-23.

[11] Idem.

I. LES CONTRAINTES PRATIQUES LIEES A LA RECEVABILITE DE SURSIS A EXECUTION DANS L'INSTANCE EN TIERCE OPPOSITION

La loi se présente comme une solution idéale et abstraite face aux problèmes futurs qui pourront survenir au sein de la communauté, mais c'est au moment de son application à un conflit qu'elle révèle sa véritable capacité ou sa véritable faiblesse. Très souvent, l'émergence d'obstacles imprévus et inattendus révèlent très efficacement des difficultés d'application de la loi qui, à leur tour, génèrent de nouveaux contentieux.

C'est ainsi le juge ne peut s'interdire de trouver des solutions aux conflits pour lesquels il est saisi. Il doit cependant chercher à imposer la paix sociale en usant de son pouvoir « d'interprétation » de la loi pour combler ses lacunes ainsi d'y arriver à accomplir pleinement sa mission de dire le droit, voire trancher le litige.

Bien plus, lorsqu'un juge est saisi d'un conflit, il détermine la loi applicable afin d'apprécier la recevabilité de l'action ou d'en prononcer le rejet. C'est pendant ce moment-là que les parties se rendent compte des réalités pratiques auxquelles elles sont appelées à faire face.

Avant d'aborder les difficultés pratiques qui se soulèvent lors de l'application des dispositions relatives à la recevabilité de sursis à exécution dans l'instance de tierce opposition (B) abordons d'abord, la question de la recevabilité de sursis à exécution de façon générale (A).

1.1. De la recevabilité de la requête de sursis à exécution

La recevabilité renvoi très généralement à la voie obligée et celle qui conditionne l'examen du fond d'une affaire. Elle est synonyme à la notion de la forme. En parlant de la forme, il faille attendre de tous moyens ou exigences à remplir sans lesquels la recevabilité de l'action devant une juridiction serait non admise. Il s'agit en outre, des préalables qui conditionnent l'acceptation ou le refus définitif de la demande en justice.

En l'espèce, les dispositions de la loi organique pré-rappelée[12] conditionnent la recevabilité de sursis à exécution par la réunion des 3 conditions cumulatives et limitatives aux instances de certaines actions :

Il faut en effet que :

- l'action soit formulée à la demande de l'une des parties dans la décision déférée en *appel* ou en *cassation* ;
- que la requête soit orientée devant la juridiction d'appel ou de cassation ;
- que la requête en sursis à exécution doit être, à peine d'irrecevabilité, présentée dans une requête séparée, accompagnée d'une copie du recours ou du pourvoi en cassation[13].

Ces conditions constituent en réalité « le régime général » qui régule la recevabilité de la requête en sursis à exécution devant tout juge administratif. Le sursis étant une mesure provisoire, il doit toujours être sollicité à titre accessoire du recours principal. Les recours principaux visés ici concernent l'instance *d'appel* et celle de *cassation.*

L'article 323 de la loi organique sous-examen illustre clairement du caractère accessoire de cette mesure ainsi que du caractère d'ordre public de sa recevabilité. Il dispose en effet, « *qu'à peine d'irrecevabilité, la demande tendant à l'obtention d'un sursis à exécution est présentée par une requête séparée, accompagnée d'une copie du recours ou du pourvoi* ». Ceci signifie que le juge doit vérifier d'office si les conditions de recevabilité sont remplies, même si la partie adverse ne le soulève pas. Si les conditions manquent, la requête est rejetée automatiquement.

La disposition susmentionnée exclut cependant au demandeur de sursis à exécution de justifier l'ouverture d'une instance d'appel ou de cassation, par la simple ***production de la déclaration*** faite et reçue au greffe de ces juridictions. Qu'elle soit faite par lui-même ou par son conseil porteur d'une procuration spéciale. Il devra, en plus de la requête principale du recours[14] introduire la requête en sursis à exécution qui est une requête accessoire.

Pour s'en convaincre, il a été jugé : « *dès lors que l'appel formé, conformément à l'article 266 susvisé, par déclaration reçue et actée par le greffier de la juridiction d'appel, comme en l'espèce, ne fournit aucune indication sur les moyens appuyant ce recours, il revenait à l'appelant de faire parfaire la procédure en faisant notifier à la partie adverse une requête d'appel en bonne et due forme, pour porter à sa connaissance, mais aussi à la connaissance de la*

[12] Articles 321 et 322 de la loi organique O.C.F.J.O.A
[13] Article 323 de la loi organique O.C.F.J.O.A
[14] Voir l'article 134 de la loi organique O.C.F.J.O.A, qui dispose que : « la juridiction administrative est saisie soit par requête des parties, soit par réquisition du Ministère public près la juridiction.

juridiction d'appel, ses moyens d'appel, autrement dit les griefs soulevés contre l'arrêt entrepris, suivant les dispositions pertinentes des articles 267 et 268 de la loi organique susvisée. A défaut de cette requête qu'il convient de regarder ici comme la « norme de référence », la juridiction appelée à se prononcer sur le sursis à exécution ne sera pas en mesure d'exercer son contrôle sur le caractère apparemment sérieux des moyens d'appel.[15] »

En sommes sans ce formalisme, l'action sera déclarée irrecevable.

1.2. Problématique de la recevabilité d'une requête en sursis à exécution en instance de tierce-opposition et palliatifs

La question de la recevabilité d'une requête de sursis à exécution en instance de tierce opposition fait l'objet de moult divergences. Cette question se prête à des interprétations variées en raison du silence gardé par les dispositions des articles 321 et 322 de la loi organique précitée quant à l'obtention de cette mesure dans le cadre d'une instance de tierce opposition.

S'il faut s'en tenir à la lecture littérale de ces dispositions on conclurait à une thèse exclusivement orientée vers l'exclusion de la tierce opposition comme cadre permettant de solliciter un sursis à exécution.

En outre, l'article 258 alinéas 4 qui organise la tierce opposition ne fournit presque pas, visiblement, des précisions notables quant à l'opérationnalisation concrète de la mesure de sursis à exécution dans l'instance de tierce opposition. Il ne s'est limité qu'à reconnaitre la faculté à ce juge « d'en décider autrement », sans définir de façon précise le contenue et l'étendu de cette habilité. Il ne fait non plus mention à l'application des dispositions des articles 321 et 322 qui constituent le siège de matière de sursis à exécution dans l'instance de tierce opposition.

Au vu de ce qui précède, il a fallu cependant aller au-delà de ces dispositions spécifiques pour porter le regard sur l'ensemble du texte afin de dégager son économie générale. Le regard systémique aide à désigner l'objectif global que poursuit un texte ainsi qu'à ressortir sa raison d'être.

En l'espèce, suivant les dispositions de l'article 323 il est stipulé : qu'« *A peine d'irrecevabilité, la demande tendant à l'obtention d'un sursis à exécution est présentée par une requête séparée, accompagnée d'une copie du recours ou du pourvoi* ».

En conséquence, cet article s'inscrit dans le prolongement des dispositions des articles 321 et 322 de la loi organique sus examen. Si ces deux derniers articles se sont limités à citer *l'appel* et *cassation* comme les seules instances d'invocation de sursis, l'article 323, quant à lui, s'exprime de façon englobante et sans distinction. Il se limite à évoquer uniquement « ***une copie du recours*** ».

En parlant ***d'une copie de recours*** il a ouvert, cependant le champ à toute voie de recours comme cadre d'invocation de sursis à exécution y compris tierce opposition.

Cette acception parait vraie et cohérente, car la tierce opposition constitue aussi une voie de recours au même titre que l'appel et la cassation. Bien qu'il s'obtienne par rétractation devant l'autorité juridictionnelle qui avait pris décision entreprise, elle conserve, tout de même, sa pleine nature d'un recours principal.

De ce qui précède, il nous revient d'affirmer sans désemparer que le justiciable absent à un procès dont les intérêts ont été lésés dispose d'un droit légitime de former une tierce opposition et d'introduire sa requête de sursis à exécution devant la juridiction saisie du recours principal.

Place à l'analyse jurisprudentielle de l'arrêt de conseil d'Etat Congolais.

II. ANALYSE JURISPRUDENTIELLE D'UN ARRÊT DE CONSEIL D'ETAT CONGOLAIS RENDU SUR LA RECEVABILITÉ (FORME) DE SURSIS À EXÉCUTION EN INSTANCE DE TIERCE-OPPOSITION

A défaut de pouvoir analyser l'ensemble de la jurisprudence, nous nous concentrons dans le cadre de ce travail, sur un arrêt emblématique rendu par le Conseil d'Etat congolais, statuant sur une demande de sursis à exécution introduite en instance de tierce opposition.

En effet, Notre analyse portera essentiellement sur la recevabilité afin de faire ressortir les difficultés concrètes que rencontrent les plaideurs au moment de l'application de ces dispositions de la loi.

Il sera question ici de :

> Arrêt rendu sous RSE 004 en date du 19/Avril/2021 opposant : la société FBNBANK RDC (*Tierce opposant, et demandeur en sursis à exécution*) Contre : 1) La société NGUVIS CORPORATION

[15] Arrêt du Conseil d'Etat congolais rendu en date du 10 novembre 2023 sous RSE 028 en cause : Monsieur NZUNGU APITA Contre/ Madame BOZONGA BALA, En présence des : 1° Monsieur l'Administrateur du territoire de Moanda, 2° Monsieur le chef de secteur de Boma-Bungu et 3° Monsieur TSHIANZUNZA MANIONGISA.

SARL, 2) Monsieur Kiala Ika Manzambi, 3) Kiala Maleo Andi, 4) Madame Ngunga Visi, 5) Banque Centrale du Congo, 6) Monsieur le procureur Général près le Conseil d'Etat,

(*Tous défendeurs en sursis à exécution*) ;

1. Objet de la demande

La société FBNBANK RDC avait saisi le Conseil d'Etat par tierce opposition, enrôlée sous **ROR 160** contre l'ordonnance du 15 juillet 2020 rendue sous **ROR 113** laquelle accordait aux quatre premiers défendeurs, par voie de « référé-suspension » ; suspension de la mesure de mise à l'index prise par la Banque centrale du Congo en leur encontre en date du 21 octobre 2019 sur demande de la présente demanderesse au motif d'insolvabilité, soutient-elle ;

Et que, s'estimant n'avoir pas été ni présente ni représentée à l'instance de référé-suspension ayant conduit à la suspension de la mesure de mise en l'index pris contre les quatre premiers défendeurs, la société FBNBANK RDC va prétendre avoir été lésée par la décision entreprise.

Elle sollicitera en définitive, en cette instance une requête de sursis à exécution contre ladite ordonnance du 15 juillet 2020 sous ROR 113 rendue en référé-suspension.

Ainsi pour justifier la recevabilité de sa demande, elle évoque les dispositions de l'article 258 alinéa 4 de la loi organique n°16/027 des 15 portant organisations, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif tout en estimant que le Conseil est compétent pour examiner sa requête ;

2. Position des défendeurs sur la recevabilité

Réagissant à la requête en sursis à exécution, les quatre premiers défendeurs crient à la violation des conditions légales pour concourir au sursis à exécution. Ils déclarent en outre que c'est à tort que la demanderesse excipe les dispositions des articles 258 et 281 de la loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif qui concernent la tierce opposition afin de justifier et fonder la présente requête.

Ils soutiennent bien plus, que le sursis à exécution, qui ne peut se concevoir en l'absence d'un appel, est organisé par les dispositions non pas de l'article 258 de la Loi organique précitée, mais plutôt par celles de l'article 321 qui lui exclut, en effet, la possibilité d'être formulé devant la juridiction, qui a pris la décision dont on voudrait obtenir le blocage de l'exécution.

3. Position du Conseil d'Etat

Pour le Conseil, il dira partiellement fondée la dernière fin de non-recevoir. En effet, outre le fait que l'ordonnance rendue par le Conseil d'Etat en matière de référé-suspension n'est pas susceptible de voie de recours, sauf en cas de modification ou révision et ce, au vu des éléments nouveaux, elle ne peut pas faire l'objet, ni de l'opposition, ni de tierce opposition, conformément aux prescrit des articles 281 et 295, alinéa 1er, de cette Loi organique sus évoquée.

En conséquence, le Conseil d'Etat déclinera sa compétence pour connaître de la présente requête.

4. Analyse critique proprement dite de l'arrêt rendu sur la recevabilité de sursis à exécution

Le Conseil d'Etat a été très bref dans sa motivation. Il a adopté une motivation particulièrement succincte, se bornant essentiellement à vérifier la réunion des conditions de recevabilité de la requête de sursis à exécution sans s'attarder sur le long développement.

Certes, très souvent, en matière de sursis à exécution le juge statue dans l'urgence et se concentre sur l'essentiel. Le Conseil doit demeurer pédagogue afin d'éclairer le justiciable qui le saisit. Bien que le Conseil est resté dans la vérité légale. Il a omis d'expliciter la nature juridique du sursis à exécution dans le cadre spécifique de la tierce opposition.

En effet, Le sursis à exécution certes se trouve dans les catégories des procédures spéciales communes aux juridictions de l'ordre administratif[16], mais il consiste à sursoir limitativement que les décisions juridictionnelles prises sur les actions principales et non sur les actions accessoires ou provisoires comme le référé.

Le référé pour sa part, bien qu'il constitue aussi une mesure de suspension mais, sa suspension n'opère que contre les effets exécutoires des actes des autorités administratives centrale, provinciale ou locale selon le cas et non contre les décisions juridictionnelles.

[16] Voir le titre V de la loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, portant les procédures spéciales communes aux juridictions de l'ordre administratif organique.

En l'espèce, la décision provisoire de référé telle que prise avait pour action principale l'annulation de la mesure de mise à l'index, qui est une décision d'une autorité administrative indépendante chargée de définir et de mettre en œuvre la politique monétaire du pays dans l'objectif principal d'assurer la stabilité du niveau général des prix[17]. En l'observant, ladite action en annulation n'a été nullement vidée de son fondement pour qu'en fin ouvrir la voie à un recours en sursis à exécution.

Bien plus le Conseil d'Etat ne pouvait que déclarer la présente action irrecevable car mal orientée. La procédure menée a été dirigée contre une procédure incompatible.

C'est par de tels cas que la loi laisse transparaître son vrai contenu, car les plaideurs estiment user d'une mesure certes prévue, mais ne sachant pas comment l'orienter. La conséquence est que son action a été freinée par l'irrecevabilité.

CONCLUSION

La question de la protection de tiers face à des décisions contestées reste un défi procédural majeur dans le contexte légal du droit du contentieux administratif congolais.

Un tiers qui se trouve être lésé par une décision dont il n'a jamais été présent, ni invité moins encore représenté se trouve dans le droit de solliciter l'anéantissement de cette décision devant la juridiction qui l'a rendu.

Bien que cette règle soit d'application devant n'importe quelle juridiction de l'ordre administratif qui a rendu la décision mais, toutes les décisions que ce juge rende s'exécutent de plein droit nonobstant toutes voies de recours y compris la tierce opposition. Le caractère non suspensif de recours soulève les sérieux problèmes de protection des justiciables face aux préjudices irréparables qui peuvent se cristalliser de suite de la lenteur du procès administratif par l'exécution.

En revanche, Le sursis à exécution qui se présente en une réponse appropriée et adaptée ; il consiste à faire échec au caractère exécutoire de tous les actes juridictionnels administratifs mais semble toutefois, limité sa sollicitation et son obtention à une catégorie d'instance notamment l'appel et la cassation ce, suivant les articles 321 et 322 de la loi organique sus-examen. La lecture bornée de ces articles laisse transparaitre une insécurité juridique au dépend des tiers.

Cependant, partant de la lecture systémique de la loi organique sus-examinée, il se révèle qu'au-delà de moult divergences qui émergent entre parties litigantes sur la recevabilité d'une requête de sursis à exécution en instance de tierce opposition, il y a lieu d'affirmer que la tierce opposition, suivant les dispositions de l'article 323 de la loi précitée, constitue une voie de recours au même titre que l'appel et la cassation, de sorte qu'elle peut, bel et bien, servir de cadre de procédure de sollicitation et d'obtention de sursis à exécution.

De ce qui précède, le justiciable absent à un procès dont les intérêts ont été lésés dispose d'un droit légitime de former une tierce opposition et d'introduire sa requête de sursis à exécution devant la même juridiction saisie du recours principal.

BIBLIOGRAPHIE

I. Textes juridiques

- Constitution de la République démocratique du Congo, *telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles*, *Journal officiel de la RDC*, numéro spécial, 52e année, Kinshasa, 5 février 2011.
- Loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016, *portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif*, *Journal officiel de la RDC*, numéro spécial, 18 octobre 2016.

II. Décision judiciaire

- Conseil d'État (RDC), arrêt RSE 004 du 19 avril 2021, Affaire : *FBNBANK RDC c/ NGUVIS CORPORATION SARL et al.*, (demande de sursis à exécution), inédit.

III. Doctrine

- BOTAKILE BATANGA, *Précis du contentieux administratif congolais*, t. 2, Louvain-la-Neuve, Academia–L'Harmattan, 2017.
- BROYELLE, C., *Contentieux administratif*, 11e éd., Paris, LGDJ, 2023.
- CHIFFLOT, N. et TOURBE, M., *Droit administratif*, 18e éd., Paris, Dalloz, coll. « Campus LMD », 2022.
- CIAUDO, A., *Droit du contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 2023.

[17] J.M. MBOKO Dj'ANDIMA, *Droit congolais des services publics*, Bruxelles, academia le Harmattan, 2018, p. 218.

- Jean Djoli Eseng'Ekeli, DJOLI ESENG'EKELI, J., *Droit constitutionnel : régimes politiques comparés*, t. III, Paris, Éditions Espérance, 2023.
- FEVRIER, J.-M., *Recherches sur le contentieux administratif du sursis à exécution*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- Maurice Hauriou, HAURIOU, M., *Précis de droit administratif*, 11e éd., Paris, Sirey, 1927.
- HUGLO, C., LEPAGE, C. et HUGLO, B., *Code de justice administrative commenté*, Paris, LexisNexis, 2022.
- KOMBE KALALA, A., *Les voies de recours extraordinaires*, Kinshasa, Éditions Jules Impress, 2021.
- MBOKO DJ'ANDIMA, J.-M., *Droit congolais des services publics*, Bruxelles, Academia–L'Harmattan, 2018.
- MBOKO DJ'ANDIMA, J.-M., *Principes et usages en matière de rédaction d'un travail universitaire*, Kinshasa, CADICEC–UNIAPAC, 2004.
- GUYOMAR, M., SEILLER, B. et MEYNAUD-ZEROUAL, D., *Contentieux administratif*, 7e éd., Paris, Lefebvre Dalloz, 2024.
- MATADI NENGA GAMANDA, *Droit judiciaire privé*, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- VUNDUAWE te PEMAKO, F. et MBOKO DJ'ANDIMA, J.-M., *Traité de droit administratif*, 2e éd., Bruxelles, Bruylant, 2020.
- VUNDUAWE TE PEMAKO, F., *Traité de droit administratif*, Bruxelles, Larcier Afrique Éditions, 2007.

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)

