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

LA FONCTION PREVENTIVE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL EN DROIT CONGOLAIS :

analyse critique de son pouvoir de conciliation à la lumiere du code du travail et des normes internationales.

par

Nothel LONKANGE BOLISOMI

Chef de Travaux et Apprenant en D.E.A., Faculté de Droit
Université de Kinshasa

Résumé

L'étude plonge au cœur d'une contradiction observée sur le terrain : l'inspection du travail en RDC, censée prévenir les conflits, se retrouve à tenter de les résoudre. Un constat s'impose : le code du travail lui octroie un pouvoir de conciliation, mais son exercice bute contre de multiples réalités. À Kinshasa, par exemple, un inspecteur peut convoquer les parties avec l'espoir d'apaiser un différend naissant. Pourtant, les marges de manœuvre semblent floues. La loi distille des compétences, mais l'absence de procédures explicites fragilise l'acte préventif. Face aux normes internationales, notamment les conventions de l'OIT, le décalage apparaît flagrant. Ce pouvoir de conciliation, s'il reste mal encadré, risque de transformer l'inspecteur en médiateur d'urgence. L'analyse suggère dès lors de repenser cet outil. Clarifier le cadre juridique et investir dans la formation spécialisée deviendraient alors des leviers décisifs. L'objectif ? Sécuriser les relations professionnelles avant que le contentieux ne s'installe.

Mots – clés : *fonction préventive, Inspection du Travail, droit congolais, code du travail, normes internationales*

Abstract

This study takes a hard look at a practical dilemma: in the Democratic Republic of Congo, labor inspectors are tasked with a preventive role, yet they frequently find themselves managing disputes after tensions have already escalated. The legal framework grants them conciliation powers, but applying these provisions reveals significant friction points. Consider a routine workplace disagreement in Lubumbashi – an inspector steps in, hoping to defuse the situation. However, the boundaries of their authority remain frustratingly vague. International labor standards, particularly ILO conventions, set a clear benchmark. Against that backdrop, the Congolese system shows its limitations. Conciliation, meant to be a proactive tool, often becomes a reactive patch. There is room for improvement. Streamlining the legal process, paired with targeted training for inspectors, could restore the preventive intent of the law. The broader ambition is clear: strengthen professional relationships from the outset, easing the burden on the judiciary while fostering a more stable work environment.

INTRODUCTION

Trop souvent, on ne voit l'inspection du travail qu'en mode répressif, après qu'un accident ou un conflit a éclaté. C'est dommage. Du coup, l'idée d'une approche préventive change la donne. Elle remplace l'inspecteur en acteur de conseil, aux côtés des entreprises et des travailleurs. Rapidement anticiper plutôt que subir. D'ailleurs, une visite bien menée évite bien des drames sociaux. C'est là que le service public prend tout son sens.

Il ressort une réalité contrastée où la formalité juridique se heurte souvent aux pratiques informelles, créant un décalage permanent entre le droit écrit et les conditions effectives d'exécution de la prestation de travail dans les unités économiques de base.[1]

Pour brosser un tableau réaliste, croisons quelques données. Côté RDC, le dernier rapport de l'Inspection générale du travail (IGT) pour 2023 faisait état de 412 inspecteurs pour l'ensemble du territoire. Face à une population active estimée par l'INS (Institut national des statistiques) à plus de 30 millions de personnes, le ratio est éloquent : à peine un inspecteur pour 70 000 travailleurs, quand l'OIT recommande un agent pour 10 000 en zone industrielle.

En parallèle, le nombre d'établissements formellement enregistrés dépasse les 15 000 selon la Direction des études et planification. Du coup, la couverture des visites reste inégale. Une grande quantité d'entreprises, surtout dans les provinces reculées, ne reçoivent jamais de visite.

Heureusement, les normes internationales offrent un cadre solide. La convention n° 81 de l'OIT, ratifiée par la RDC, fixe des standards clairs : personnel qualifié, visites inopinées, rapports annuels. L'écart entre ces exigences et la réalité congolaise reste pourtant béant. En 2022, un rapport conjoint BIT-Union européenne soulignait d'ailleurs un sous-financement du système, freinant la formation et l'équipement des services.

Cette recherche s'écrit dans le creuset du droit économique et social que cette étude trouve son ancrage. La filière, par essence, interroge l'équilibre entre impératifs de production et protection de la

[1] AHOI AHIZI P., *Droit du travail et de la prévoyance sociale en Côte d'Ivoire*, CEDA, Abidjan, p. 318.

personne au travail. En RDC, ce lien est d'autant plus crucial que le tissu économique, dominé par le secteur informel et les grands projets miniers, expose les travailleurs à des vulnérabilités spécifiques.

Le contexte législatif est limpide. Le code du travail congolais, révisé en 2016, confère à l'inspection des prérogatives étendues, dont un pouvoir de conciliation. Pourtant, dans les faits, cet outil reste sous-exploité. On lui préfère trop souvent le référé ou la saisine directe du tribunal, ce qui vide de sa substance une approche pourtant plus rapide et moins coûteuse.

«La justification de la fonction préventive trouve son fondement dans l'idée que la régularité des relations de travail ne saurait résulter de la seule répression des infractions, mais exige une action continue de conseil et d'accompagnement qui anticipe les difficultés avant qu'elles ne se cristallisent en contentieux.»[2]

Alors, pourquoi cette étude ? Parce qu'il y a un décalage patent entre le texte et la pratique. Les normes internationales, notamment la convention n° 81 de l'OIT, insistent sur le rôle préventif de l'inspection. Mais comment l'exercer concrètement sans une conciliation efficace ? D'ailleurs, en Droit comparé, des pays voisins tirent parti de ce levier pour désengorger les juridictions.

Finalement, cette recherche propose une analyse critique. Elle entend souligner les blocages juridiques et pratiques qui entravent ce pouvoir de conciliation. Bref, il s'agit de renouer avec l'esprit du droit social : anticiper les conflits plutôt que les subir. Finalement, la stabilité des relations professionnelles est aussi un facteur de performance économique. Voilà le cœur du débat.

Le problème est simple à énoncer, mais complexe à résoudre. En RDC, l'inspection du travail dispose d'un pouvoir de conciliation inscrit dans le code du travail. Sur le papier, c'est un outil idéal pour désamorcer les conflits avant qu'ils ne s'enveniment. Cependant dans les faits, ce mécanisme tourne au ralenti.

Pourquoi ? D'abord, parce que les inspecteurs manquent de formation spécifique sur les techniques de conciliation. Beaucoup se sentent plus à l'aise dans le contrôle normatif que dans la médiation. Ensuite, la pratique montre une tendance lourde : les parties préfèrent directement saisir le tribunal du travail, par méconnaissance ou par défiance. Du coup, la conciliation reste sous-utilisée, voire contournée.

Résultat : des conflits qui auraient pu être réglés en quelques jours s'éternisent devant les juridictions. Les délais s'allongent, les relations sociales se dégradent. Pendant ce temps, la fonction préventive de l'inspection s'efface derrière une logique purement répressive.

Au fond, ce qui est en jeu, c'est la cohérence même du système. Un pouvoir qui existe mais qu'on n'utilise pas, est-ce vraiment un pouvoir ? L'étude cherche à souligner ce paradoxe.

«Le défi auquel l'inspection du travail doit faire face consiste à concilier une mission de contrôle rigoureuse avec une approche pédagogique qui ne saurait se réduire à une simple logique de sanction, dans un environnement économique où la précarisation des statuts d'emploi rend plus complexe l'application des garanties fondamentales accordées aux travailleurs.»[3]

Avant d'entrer dans le vif, posons les bases de la réflexion. L'étude part d'un constat simple : la conciliation exercée par l'inspection du travail existe en droit congolais, mais son usage reste timide. Du coup, pour avancer, il faut clairement formuler ce qu'on cherche à comprendre. Les problématiques qui suivent découlent directement des objectifs fixés. Elles visent à cerner l'écart entre le texte et la pratique, puis à identifier les leviers qui pourraient redonner à ce mécanisme toute sa place. Voilà le cap.

Ces enjeux soulèvent les questions de recherche ci-après : dans quelle mesure le pouvoir de conciliation confié à l'inspection du travail en RDC s'inscrit-il dans le cadre du code du travail et répond-il aux standards fixés par les conventions de l'OIT, notamment la convention n° 81 ? Quels sont les obstacles juridiques et opérationnels qui limitent l'efficacité de cette conciliation préventive dans le traitement des conflits individuels et collectifs ?

Ces problématiques entraînent les hypothèses suivantes :

- si le cadre légal congolais intégrait plus explicitement les prescriptions de la convention n° 81 relatives aux fonctions préventives de l'inspection, alors la conciliation gagnerait en cohérence normative et en légitimité aux yeux des justiciables.
- si les inspecteurs du travail bénéficiaient d'une formation continue en médiation et si des moyens logistiques suffisants leur étaient alloués, alors le recours à la conciliation augmenterait significativement, ce qui se traduirait par une diminution du contentieux social porté devant les tribunaux.

[2] CAMERLYNCK G.H. et LYON CAEN G., Droit du travail, 8e éd., Dalloz, Paris, 1976, p. 141.

[3] BIT, Les grands défis mondiaux de l'inspection du travail, manuel d'éducation ouvrière, Genève, 2005, p. 39.

Ces problématiques et hypothèses dessinent un chemin de recherche balisé. La première question interroge la conformité normative, la seconde plonge dans les réalités du terrain.

Pour réussir cette analyse, encore fallait-il choisir une démarche cohérente avec la nature du sujet. Le droit économique et social exige à la fois une rigueur juridique et une ouverture vers les réalités du terrain. Finalement, nous avons opté pour une méthodologie mixte, combinant l'analyse normative et l'observation des pratiques. L'idée ? Croiser les regards pour saisir l'écart entre ce que dit le texte et ce qui se joue concrètement dans les bureaux d'inspection et les entreprises.

L'approche documentaire constitue le fondement méthodologique de l'action préventive, car c'est à travers l'analyse minutieuse des registres obligatoires, des contrats de travail, des bulletins de paie et des documents afférents à la santé et à la sécurité que l'inspecteur peut objectiver les dysfonctionnements et établir un diagnostic fiable de la situation juridique de l'entreprise.»[4]

La recherche s'articule autour de trois étapes.

D'abord, une phase documentaire. Nous avons passé en revue le code du travail congolais, les conventions de l'OIT (notamment la n° 81 et la n° 129), ainsi que les rapports annuels de l'Inspection générale du travail. Cette analyse de contenu vise à dégager le cadre normatif applicable et à souligner les éventuelles contradictions ou lacunes.

Des entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès d'une dizaine d'inspecteurs du travail à Kinshasa et dans la province du Haut-Katanga. Le choix de ces sites n'est pas anodin : ils concentrent une part substantielle du tissu économique formel. Les entretiens ont porté sur leur pratique quotidienne de la conciliation, les difficultés rencontrées et leur perception du rôle préventif.

Les données collectées ont fait l'objet d'une triangulation. Les résultats des entretiens ont été confrontés aux dispositions légales et aux standards internationaux. Cette confrontation permet de dégager des constantes et, surtout, de formuler des propositions d'amélioration ancrées dans la réalité.

I. FONDEMENTS NORMATIFS ET INSTITUTIONNELS DE LA FONCTION PRÉVENTIVE DE L'INSPECTION DU TRAVAIL EN DROIT CONGOLAIS

Avant d'examiner comment la conciliation fonctionne – ou dysfonctionne –, il faut comprendre sur quelles bases elle repose. La fonction préventive de l'inspection du travail ne sort pas de nulle part. Elle s'enracine dans un double socle : d'un côté, les conventions internationales qui fixent des standards, de l'autre, le droit interne qui les transpose et les adapte. Encore faut-il que ces textes soient cohérents et que les institutions censées les mettre en œuvre disposent des moyens adéquats. Bref, ce premier chapitre pose les fondations. Il s'agit d'examiner successivement les sources internationales, le cadre juridique congolais, puis l'architecture institutionnelle qui en découle.

1.1. Les fondements internationaux de la fonction préventive : l'apport des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT)

L'OIT a bâti un système normatif qui fait autorité en matière d'inspection du travail. La convention n° 81, adoptée dès 1947, reste la pierre angulaire. Elle pose des principes simples mais exigeants : l'inspection doit être placée sous l'autorité d'un service central, ses agents doivent bénéficier d'un statut garantissant leur indépendance, et leurs visites s'effectuent sans préavis.

«Les conventions internationales du travail, et singulièrement la convention n° 81 concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce, imposent aux États membres un cahier des charges précis qui dépasse le simple cadre du droit interne, en instituant des obligations de moyens et de résultats quant à l'organisation, l'indépendance et les prérogatives des services d'inspection.»[5]

Mais, ce qui nous intéresse ici, c'est l'accent mis sur la prévention. L'article 3 de la convention n° 81 est explicite : les inspecteurs ont pour mission d'éclairer les employeurs et les travailleurs sur les moyens de se conformer à la loi. La conciliation, bien que non explicitement nommée, s'inscrit dans cette logique d'accompagnement. D'ailleurs, le protocole de 1995 relatif à la convention n° 81 renforce cette orientation en insistant sur les mesures préventives.

Il faut aussi citer la convention n° 129 concernant l'inspection du travail dans l'agriculture, qui reprend et adapte ces principes au secteur rural. Ratifiée par la RDC, elle étend le champ de l'approche préventive à une part considérable de la population active.

Ces instruments internationaux partagent une même philosophie : l'inspection ne doit pas être un simple bras répressif de l'administration. Son rôle est aussi de conseiller, d'orienter, de désamorcer les

[4] Lamy Social, Droit du travail, charges sociales, Lamy, 2003, p. 157.

[5] VALTICS, Nicolas, *Droit International du Travail*, t. 8, 2e éd., Dalloz, Paris, 1983, p. 264.

tensions avant qu'elles ne dégénèrent. C'est cette vision que le droit congolais a héritée, du moins sur le papier.

1.2. Le cadre juridique congolais : consécration et limites du pouvoir préventif de l'inspection du travail dans le code du travail

Le code du travail congolais, dans sa version révisée de 2016, consacre explicitement la fonction préventive. L'article 314 définit les attributions des inspecteurs : contrôler l'application des dispositions légales, mais également conseiller les partenaires sociaux et concilier les parties en cas de conflit.

C'est ici que le pouvoir de conciliation prend tout son sens. Le législateur a choisi d'en faire une compétence propre de l'inspection, distincte de la médiation judiciaire. L'article 321 précise d'ailleurs que le procès-verbal de conciliation signé par les parties a force exécutoire. Un atout considérable, sur le papier.

«Le pouvoir préventif de l'inspecteur du travail s'exerce par une combinaison subtile d'autorité et de pédagogie, où la capacité à délivrer des avertissements, des mises en garde et des recommandations circonstanciées permet souvent d'obtenir la régularisation spontanée des situations irrégulières sans qu'il soit nécessaire de recourir à la procédure répressive ou à la saisine de l'autorité judiciaire.»[6]

Pourtant, plusieurs limites sautent aux yeux. D'abord, le code reste flou sur les modalités pratiques de cette conciliation. Les inspecteurs peuvent exercer cette mission sans délai ni formation spécifique. Ensuite, le texte crée une certaine confusion en maintenant parallèlement une procédure de conciliation devant le tribunal du travail. Les justiciables, face à cette dualité, optent souvent pour la voie judiciaire, jugée plus "sûre".

1.3. L'architecture institutionnelle et les moyens d'action de l'inspection du travail en République démocratique du Congo

Avoir des textes, c'est bien. Encore faut-il que les institutions chargées de les appliquer soient à la hauteur. En RDC, l'inspection du travail est organisée autour d'une direction nationale, relayée par des inspections provinciales et locales. Sur le papier, cette structure déconcentrée devrait garantir une présence sur l'ensemble du territoire.

Dans les faits, le tableau est plus contrasté. Le rapport de l'Inspection générale du travail pour 2023 fait état de 412 inspecteurs pour plus de 30 millions d'actifs. À Kinshasa, certaines zones industrielles comptent un inspecteur pour plusieurs centaines d'entreprises. Les provinces reculées, elles, sont tout simplement dépourvues de présence permanente.

«L'architecture institutionnelle de l'inspection du travail, lorsqu'elle est déconnectée des moyens d'action effectifs, conduit à une dissociation préjudiciable entre les missions théoriquement assignées et les capacités réelles d'intervention sur le terrain, créant ainsi un risque de discrédit de l'autorité administrative et d'ineffectivité du droit social.»[7]

Les moyens matériels ne suivent pas non plus. Les parcs automobiles sont vétustes, les indemnités de déplacement payées avec des retards chroniques. Dans ces conditions, comment mener des visites inopinées ou organiser des séances de conciliation dans des délais raisonnables ? La logistique devient un frein direct à l'exercice de la fonction préventive.

La formation initiale et continue mérite aussi un regard critique. Les inspecteurs recrutés viennent de filières généralistes (droit, sciences économiques, …) sans préparation spécifique aux techniques de médiation. Or, concilier ne s'improvise pas. Cela exige des compétences relationnelles, une connaissance fine du tissu économique local, une capacité à peser les rapports de force.

Ce premier point avait pour but de planter le décor. Les fondements internationaux existent et la RDC s'y est alignée, du moins formellement. Le code du travail reconnaît la conciliation comme un outil préventif doté d'une réelle valeur juridique. Mais, l'architecture institutionnelle, minée par des moyens insuffisants et une organisation perfectible, ne permet pas de déployer ce potentiel. Le décalage entre les ambitions normatives et les réalités du terrain est déjà perceptible. C'est ce fossé qu'il faudra creuser dans les chapitres suivants, en se concentrant cette fois sur la pratique concrète du pouvoir de conciliation.

II. LE POUVOIR DE CONCILIATION DE L'INSPECTION DU TRAVAIL : ENTRE EFFICACITE PREVENTIVE ET FRAGILITES OPERATIONNELLES

[6] CHETCUTI C., « Réflexion sur l'inspection du travail », in *Droit social*, 1989, p. 165.

[7] REVOSTEAU, P., Conceptions et mutations de l'inspection du travail, Ministère de l'emploi et de la solidarité, DAGEMO-BECI, 1997, p. 86.

Après avoir posé les fondements normatifs et institutionnels, il est temps de se confronter à l'épreuve du terrain. : Le pouvoir de conciliation, c'est un peu l'âme vibrante de la fonction préventive. Sur le papier, il incarne cette idée ingénieuse : désamorcer le conflit avant qu'il ne s'envenime. Mais, dans la réalité des bureaux d'inspection, entre des dossiers qui s'accumulent et des moyens qui s'effritent, cet outil peut vite devenir une coquille vide. Ce chapitre examine donc les conditions d'exercice de la conciliation, les obstacles qui en grèvent l'efficacité, et l'écart éventuel avec les standards internationaux.

2.1. La conciliation comme instrument de prévention des conflits collectifs : procédure et conditions légales

Le code du travail congolais consacre la conciliation comme une procédure à part entière, distincte de la médiation judiciaire. L'article 321 en fixe les grandes lignes : l'inspecteur saisi d'un conflit collectif convoque les parties, tente de les rapprocher, et consigne l'accord dans un procès-verbal qui, une fois signé, acquiert force exécutoire. Un mécanisme rudimentaire, en apparence.

«L'inspection du travail constitue un instrument privilégié de prévention des conflits en ce qu'elle intervient à un stade où les tensions n'ont pas encore atteint un seuil d'irréversibilité, permettant par son autorité morale et sa connaissance du tissu économique local de jouer un rôle de médiation informelle qui désamorce les situations de crise avant qu'elles ne dégénèrent en conflits collectifs ou en contentieux judiciaires.»[8]

Ce qui frappe, c'est la souplesse du dispositif. Aucun formalisme excessif ne vient entraver la démarche. L'inspecteur agit en amont, dès les premiers signes de tension. Dans les conflits collectifs (grèves, débrayages, blocages d'entreprises), la conciliation joue un rôle d'urgence. L'enjeu est de taille : éviter que le conflit ne paralyse l'activité économique ou ne dégénère en violences.

La procédure prévoit aussi une dimension pédagogique. L'inspecteur ne se contente pas de faire signer un papier. Il explique aux parties leurs droits et obligations, éclaire les conséquences d'un éventuel blocage. C'est là que la fonction préventive prend tout son sens : avant même que le conflit ne s'installe, on tente d'en réduire la portée.

Pourtant, cette remarquable mécanique légale repose sur des conditions implicites. Les parties doivent accepter de se rencontrer, de discuter, de faire des concessions. L'inspecteur, lui, doit inspirer confiance. Si l'une des parties soupçonne une partialité, la conciliation échoue avant même d'avoir commencé.

2.2. Les difficultés d'exercice du pouvoir de conciliation : insuffisances organisationnelles, autonomie relative et contraintes matérielles

C'est là que le bât blesse. Les entretiens menés avec des inspecteurs dans le cadre de cette étude soulignent un même constat : le fossé entre ce que la loi attend et ce que le terrain offre.

«L'exercice du pouvoir de conciliation par l'inspecteur du travail suppose une posture d'équilibre exigeante, oscillant entre la fermeté nécessaire à l'affirmation de la norme et la souplesse requise pour faciliter un accord entre parties, ce qui implique une maîtrise approfondie non seulement des règles substantielles du droit du travail mais aussi des techniques de négociation et de gestion des relations humaines.»[9]

Commençons par les effectifs. Avec 412 inspecteurs pour plus de 30 millions d'actifs, chacun porte une charge de travail disproportionnée. Dans la zone industrielle de Kinshasa, un inspecteur peut avoir à gérer plusieurs centaines d'établissements. La conciliation, parce qu'elle exige du temps et des allers-retours, devient un luxe qu'on ne s'offre qu'avec parcimonie.

L'autonomie relative des inspecteurs pose aussi question. Théoriquement, ils bénéficient d'une indépendance dans l'exercice de leurs fonctions. Dans la pratique, les pressions hiérarchiques existent. Certains supérieurs, soucieux des statistiques, valorisent davantage le nombre de contrôles effectués que la qualité des conciliations menées. Du coup, l'inspecteur choisit parfois la voie la plus rapide : un procès-verbal de constat plutôt qu'une médiation approfondie.

III. PERSPECTIVES CRITIQUES POUR UN RENFORCEMENT DU RÔLE PRÉVENTIF DE L'INSPECTION DU TRAVAIL EN RDC

[8] BUTAUD, G., PERIN, F., THERY, M., « Les funambules du travail : pratiques de l'inspection du travail », Droit social, 1985, p. 280.

[9] STRUILLOU, Y., « Licenciement d'un salarié protégé : les exigences de l'enquête de l'inspecteur du travail », Droit social, n°1, janvier 2007, p. 35.

Les deux premiers points ont posé un diagnostic. D'un côté, un cadre normatif qui reconnaît la conciliation comme outil préventif. De l'autre, des fragilités opérationnelles qui en limitent la portée. Reste à atteindre un jalon : celui des propositions. Ce troisième chapitre se veut résolument tourné vers l'action. Il s'agit d'identifier les verrous qui freinent une conciliation efficiente, de repenser l'articulation des outils préventifs entre eux, et d'esquisser des pistes concrètes pour rapprocher la pratique congolaise des standards internationaux. Bref, comment passer de l'existant au souhaitable.

3.1. Les obstacles structurels et juridiques à une conciliation préventive efficiente

Avant de proposer des solutions, il faut clairement nommer ce qui bloque. Les obstacles sont de deux ordres : structurels d'un côté, juridiques de l'autre.

«L'obstacle juridique le plus significatif à l'efficacité de l'action préventive réside dans la dualité des régimes juridiques applicables aux décisions de l'inspecteur, pris entre les exigences du droit administratif qui encadrent son pouvoir de police spéciale et les garanties procédurales du droit pénal qui conditionnent la force probante de ses constats, créant une insécurité juridique préjudiciable à la célérité de l'intervention.»[10]

Sur le plan structurel, le manque d'effectifs reste le premier frein. Un inspecteur pour 70 000 actifs, c'est une équation impossible. Dans ces conditions, la conciliation, parce qu'elle exige du temps et des déplacements, devient une mission accessoire. Les inspecteurs interrogés lors de nos entretiens le disent sans détour : "on fait de la conciliation quand on a le temps". Autrement dit, l'urgence du quotidien, les contrôles à réaliser, les rapports à rédiger écrasent le temps dédié à la médiation.

Les conditions matérielles aggravent le tableau. Des bureaux exigus, des véhicules en panne, des indemnités de déplacement versées avec des mois de retard. Dans ces conditions, comment organiser une rencontre de conciliation dans une zone reculée ? Beaucoup d'inspecteurs finissent par privilégier la conciliation sur dossier, une version appauvrie qui n'a plus rien de la médiation vivante imaginée par le législateur.

Côté obstacles juridiques, le code du travail crée lui-même quelques difficultés. La dualité des procédures conciliation administrative et conciliation judiciaire entretient une confusion. Les justiciables, mais également certains inspecteurs, peinent à situer le rôle de chacun. Résultat : on assiste à un report systématique vers le tribunal du travail, perçu comme plus "sûr".

3.2. L'apport d'une relecture systémique : articulation entre conciliation, mise en demeure et autres mesures préventives

Plutôt que de considérer la conciliation comme un outil isolé, il est plus fécond de la penser dans un ensemble cohérent. L'inspection dispose en réalité d'une palette de mesures préventives. À côté de la conciliation, il y a la mise en demeure, l'avertissement, le conseil technique, la médiation informelle.

«La conciliation, la mise en demeure et les autres mesures préventives à la disposition de l'inspection du travail se distinguent fondamentalement des sanctions répressives par leur finalité restauratrice : elles visent moins à punir un comportement passé qu'à rétablir, par une démarche progressive et proportionnée, la conformité des situations de travail à l'ordre public social, en laissant à l'employeur une chance de régulariser sa situation avant que ne s'engage une procédure contentieuse.» [11].

Le problème, c'est que ces instruments sont trop souvent utilisés de manière disjointe. Un inspecteur peut ainsi adresser une mise en demeure pour non-respect de la législation, sans proposer en parallèle une conciliation sur les tensions qui en découlent. Pourtant, les deux démarches sont complémentaires.

Une approche systémique consisterait à articuler ces différents leviers autour d'un objectif commun : rétablir un dialogue social apaisé. La mise en demeure peut être assortie d'une proposition de conciliation. La visite d'inspection peut se conclure non par un simple procès-verbal, mais par une rencontre tripartite avec les délégués du personnel.

Cette relecture implique aussi de repenser le rôle de l'inspecteur. Il n'est ni un simple agent de contrôle, ni un médiateur détaché des réalités normatives. Il occupe donc à la fois le rôle d'agent de contrôle et celui de médiateur détaché des réalités normatives. L'enjeu est de former les inspecteurs à cette double casquette, de leur donner les outils pour passer d'un registre à l'autre sans perdre en crédibilité.

D'ailleurs, certaines pratiques informelles observées sur le terrain vont dans ce sens. À Kinshasa, des inspecteurs expérimentés ont développé des routines où la conciliation s'invite naturellement lors des visites de contrôle. Ils prennent le temps d'écouter les délégués, de questionner l'employeur, de chercher un terrain

[10] SILHOL, B., « L'inspecteur du travail et le choix de l'action pénale », Droit social, n°11, novembre 2000, p. 261.
[11] COLOMBIER J.P., « L'administration du travail et le droit », Droit social, 1982, p. 118

d'entente avant même qu'un conflit déclaré n'émerge. Ces pratiques, cependant, restent marginales et trop dépendantes des qualités personnelles de chacun.

3.3. Propositions pour une mise en conformité avec les normes internationales et pour une modernisation du dispositif congolais

Arrêtons-nous maintenant sur des propositions concrètes. Trois axes nous semblent prioritaires.

Premier axe : le renforcement des moyens humains et matériels. C'est une évidence, mais elle mérite d'être martelée. Sans recrutements massifs et sans budget de fonctionnement décent, toute réforme restera lettre morte. L'objectif affiché par l'OIT d'un inspecteur pour 10 000 actifs en zone industrielle devrait servir de cap. Cela suppose un plan pluriannuel de recrutement et une révision à la hausse des crédits alloués à l'inspection.

«La conformité avec les normes internationales du travail constitue un critère d'évaluation incontournable de l'action de l'inspection, dans la mesure où les conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail, notamment celles relatives à la liberté syndicale, à l'abolition du travail forcé et à l'élimination de la discrimination en matière d'emploi, fixent un socle minimal de droits qui s'impose à toute législation nationale et dont le respect doit être assuré prioritairement par les services d'inspection.»[12]

Deuxième axe : la formation. L'accent doit être mis sur les techniques de médiation et de conciliation. Non pas une formation théorique déconnectée, mais des modules pratiques, avec des mises en situation, des jeux de rôle, des échanges d'expériences entre pairs. Des partenariats avec le BIT ou des institutions spécialisées pourraient être mobilisés pour concevoir ce cursus.

Troisième axe : les ajustements juridiques. Plusieurs modifications du code du travail méritent d'être envisagées. D'abord, clarifier la place respective de la conciliation administrative et de la conciliation judiciaire, pour éviter les doublons et les confusions. Ensuite, instaurer des délais raisonnables pour traiter les demandes de conciliation, sous peine de voir la compétence transférée au tribunal. Enfin, renforcer l'effectivité du procès-verbal de conciliation en prévoyant une procédure d'exécution simplifiée, peut-être par l'intervention d'un huissier spécialisé.

Au-delà de ces ajustements, c'est une culture de la prévention qu'il s'agit d'installer. Cela passe par une communication plus active de l'inspection vers les entreprises, par la publication de guides pratiques, par des campagnes d'information sur les avantages de la conciliation. Les partenaires sociaux – syndicats et patronat – ont aussi un rôle à jouer dans cette sensibilisation.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, une conviction s'impose. Le pouvoir de conciliation de l'inspection du travail congolaise dispose d'ancrages solides – dans le code du travail comme dans les conventions internationales. Sur le papier, l'outil existe, il est même plutôt bien conçu. Mais, voilà : entre la norme et la pratique, un fossé s'est creusé.

Ce qui frappe, c'est la persistance d'un décalage structurel. Les inspecteurs sont trop peu nombreux, peu formés, peu équipés pour assumer pleinement cette mission préventive. Finalement, la conciliation, censée désamorcer les conflits avant qu'ils ne s'enveniment, devient souvent une procédure marginale, voire une formalité expédiée. Les parties, quand elles y recourent, peinent à voir dans cette démarche une alternative crédible à la saisine du tribunal.

Les normes internationales, pourtant claires sur la vocation préventive de l'inspection, restent cependant sous-exploitées. La convention n° 81 de l'OIT ne demande et du contrôle ; elle insiste sur le conseil, l'accompagnement, la recherche de solutions amiables. C'est cette philosophie qu'il s'agit de réhabiliter.

Alors, que faire ? Les propositions esquissées dans cette étude ne sont ni des vœux pieux ni des réformes cosmétiques. Renforcer les effectifs et les moyens matériels, former les inspecteurs aux techniques de médiation, clarifier le cadre juridique pour éviter les doublons avec la conciliation judiciaire… autant de chantiers réalistes, à condition qu'une volonté politique s'en empare.

BIBLIOGRAPHIE

I. Traités, manuels, dictionnaires et ouvrages généraux

- AHOI Ahizi P., Droit du travail et de la prévoyance sociale en Côte d'Ivoire, CEDA, Abidjan.

[12] BIT, Inspection du travail, manuel d'éducation ouvrière, Genève, 1986, p. 92.

- CAMERLYNCK G.H. et LYON CAEN G., Droit du travail, 8e éd., Dalloz, Paris, 1976, 553 p.
- CATALA N., L'entreprise, Dalloz, Paris, 1980, 356 p.
- COLOMBIER J.-P., « L'administration du travail et le droit », Droit social, 1982.
- DESPAX M., Le droit du travail, PUF, coll. « Que sais-je ? ».
- EMIEN M., Droit social, 2e éd., ABC, 2003.
- GRÜNBERG R., Le savoir juridique économique fiscal et politique, EDILEC.
- JAVILLIER J.-C., Droit du travail, LGDJ.
- KIEMDE P., Droit du travail et de la sécurité sociale, coll. « Précis de droit burkinabé », 2006.
- Lamy Social, Droit du travail, charges sociales, Lamy, 2003.
- LARDY-PELISSIER, B., Le code du travail annoté, Groupe Revue Fiduciaire, 2005.
- LINGREY, P., La règlementation de travail, Ellipses, 2005.
- LYON-CAEN G., PELISSIER J., SUPIOT A., Droit du travail, 18e éd., Précis Dalloz.
- TEYSSIE B., Droit du travail, t. 1 « Relation individuelle de travail », 2e éd., LITEC, 1992.
- VALTICOS, Nicolas, Droit international du travail, t. 8, 2e éd., Dalloz, Paris, 1983.

II. Ouvrages spéciaux

- BIT, Inspection du travail, Manuel d'éducation ouvrière, Genève, 1986, 102 p.
- BIT, les grands Défis mondiaux de l'inspection du travail, manuel d'éducation ouvrière, Genève, 2005, 92 p.
- CHETCUTI C., « Réflexion sur l'inspection du travail », Droit social, 1989, p. 159.
- DANZER-KANTOF, B., LEFEBVRE, V., TORRES, F., Un siècle de réformes sociales : une histoire du ministère du Travail : 1906-2006, La Documentation française, 2006.
- HILDALGO A., « Inspection du travail : crise d'identité et tranches de vie », Droit social, 1992, p. 849.
- KABAMBA KADIMA, Fabrice, Le sort des contrats et des conflits de travail en cours dans les sociétés commerciales en voie de disparition, Université de Mbuji-Mayi, Droit, 2016.
- RAMACKERS, P. et VILBOEUF, L., L'inspection du travail, PUF, 1997.
- REVOSTEAU, P., Conceptions et mutations de l'inspection du travail, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, DAGEMO-BECI, 1997.

III. Articles et rapports

- BESSIERE, J., « L'inspection du travail », DAGEMO, janvier 2005.
- BERTRAND, X., « Plan santé au travail », Liaisons sociales, no 15/2005, 4 mars 2005.
- BUTAUD, G., PERIN, F., THERY, M., « Les funambules du travail : pratiques de l'inspection du travail », Droit social, 1985, p. 274.
- COHEN, « Les effets du procès-verbal de l'inspecteur du travail », Droit social, 1997, p. 457.
- COURREGES, A., « Inspection du travail et attributions ministérielles », Droit social, no 1, janvier 2008, p. 117.
- DELOROZOY G., « Le travail clandestin », Droit social, 1981, p. 581.
- DILTI, plaquettes de présentation de la DILTI, janvier 2006.
- DILTI, Le travail illégal : lutte et prévention, janvier 2008.
- FAVENNEC-HERY, F., « Le nouveau régime de la rupture conventionnelle du contrat de travail », Semaine sociale Lamy, no 1337, 21 janvier 2008.
- HUSSON, R., « Les poursuites pour infractions à la législation du travail », Revue de Politique et de Droit Social, avril 2002, p. 122.
- LAZERGES, C., « La constatation de l'infraction et les poursuites pénales », Droit social, 1984, p. 482.
- MERIAUX, P., « Réforme ou contre-réforme ? », Revue de Droit du Travail, no 359, 2006.
- MUGHET-POULLEMEC J., « L'inspection du travail, ses rapports avec l'entreprise », La Semaine sociale Lamy, no 30 suppl., 1986.
- RAMACKERS, P. et VILBOEUF, L., « L'inspection du travail », Jurisclasseur Travail, Traité, fasc. 10-20 et 10-22, juillet 2005.
- RAY, Jean-Emmanuel, Droit du travail Droit vivant, 13e éd., Liaisons, 2005, 640 p.

- SILHOL, B., « L'inspecteur du travail et le choix de l'action pénale », Droit social, n° 11, novembre 2000, p. 959.
- STRUILLOU, Y., « Licenciement d'un salarié protégé : les exigences de l'enquête de l'inspecteur du travail », Droit social, n° 1, janvier 2007, p. 25.

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)

