

---

M.E.S., Numéro 125, Novembre - Décembre 2022

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Mise en ligne le 02 novembre 2022



***Revue Internationale des Dynamiques Sociales***  
***Mouvements et Enjeux Sociaux***  
*Kinshasa, novembre - décembre 2022*



## LA PROCEDURE PREALABLE OBLIGATOIRE AVANT LA SAISINE DU JUGE ADMINISTRATIF EN RD. CONGO

par

**Guy KABOMBO MUADIAMVITA**

*Avocat près la Cour*

*Directeur Général du Journal Officiel*

**Christian MUKENDI TSHIKUNA**

*Avocat près la Cour*

*Inspecteur et Formateur à l'Ecole de Formation Internationale en Droits Humains « EFIDH »  
(Tous) Apprenants en DES, Faculté de Droit, Université de Kinshasa*

---

### Résumé

*Le recours préalable obligatoire est la demande adressée par un administré à l'auteur d'une décision recours préalable gracieux ou à son supérieur hiérarchique recours préalable hiérarchique, de revenir en tout ou en partie sur le contenu de cette décision. Il est préalable au recours contentieux.*

*Pour saisir le juge administratif d'une demande en réparation, la victime doit disposer d'une décision préalable émanée de l'Administration et lui refusant- en tout ou en partie- cette réparation ou encore le rejet pur et simple. Cette règle, générale dans le contentieux administratif, n'est pas propre au droit de la responsabilité. Cela signifie que la personne qui se prétend victime d'un préjudice qu'elle impute à une Administration doit impérativement demander à cette Administration la réparation de ce préjudice (c'est ce que l'on appelle « la demande préalable »). C'est le refus opposé à cette demande, refus appelé « décision préalable » qui sera attaquée devant le juge. On dit que la demande préalable a pour effet de « lier le contentieux », c'est-à-dire, que, elle est seule susceptible de faire exister le procès et elle en trace les limites. En effet, il ne pourra être sollicité du juge que ce que contenait la demande préalable adressée à l'Administration et qui n'a pas été obtenu.*

**Mots-clés :** Procédure préalable obligatoire, saisine, juge administratif, RD. Congo

### Abstract

*The mandatory prior appeal is the request addressed by a citizen to the author of a prior non-contentious appeal decision or to his hierarchical superior prior hierarchical appeal, to reconsider in whole or in part the content of his decision. It is prior to litigation.*

*To seize the administration judge with a request for compensation, the victim must have a prior decision issued by the administration and refusing him in whole or in part this compensation. This rule, which is general in administrative litigation, is not specific to tort law. This means that the persons who claims to be the victim of damage that he attributes to an administration must imperatively ask this administration for compensation for this damage (this is called the prior request) It is the refusal opposed to this request, refusal called "preliminary decision" which will be challenged before the judge. It is said that the preliminary request has the effect of "binding the litigation"; it is the only one capable of bringing the trial into existence and it draws its limits. In fact, the judge can only request what was contained in the prior request addressed to the administration and which has not been obtained.*

**Keywords :** Compulsory prior procedure, referral, administrative judge, RD. congo

## INTRODUCTION

Les connaissances scientifiques touchent plusieurs domaines du savoir et sont acquises grâce au recours des méthodes et techniques d'investigation propres à chaque discipline<sup>1</sup>. Pour mener à bonne fin une recherche, il faut bien penser, bien réfléchir, bien identifier un problème précis, poser une question centrale (fortifiée par d'autres), imaginer les réponses appropriées (hypothèses) et en envisager la validité.

De prime abord, comme le rappelle le Professeur Félix Vunduawe te Pemako, la notion du recours administratif est liée à celle des juridictions administratives, traversant les époques de l'administration contentieuse (Administrateur-Juge) en France et en Belgique, du Conseil supérieur de l'Etat Indépendant du Congo (1889-1908), en passant successivement par le Conseil d'Etat du Congo Belge et du Ruanda-Urundi (1958-1960), celle de la Cour constitutionnelle de la loi fondamentale du 19 mai 1960 et en plus, de celle de la section administrative de la Cour Suprême de justice et des sections administratives des cours d'appel (1964-1967) jusqu'à l'installation des juridictions de l'ordre administratif à ce jour.

Comme pour dire, dans un passé récent, avant l'installation des juridictions de l'ordre administratif, le contentieux administratif fonctionnait sous un régime de transition entre l'ancien « système moniste » de la Constitution du 14 juin 1967 et le nouveau système dualiste institué par la Constitution du 18 février 2006 telle que révisée à ce jour.<sup>2</sup> S'il est établi que le contentieux administratif étudie la manière de régler les litiges de l'Administration.<sup>3</sup>

Aujourd'hui, il est important de noter que les juridictions de l'ordre administratif sont régies par la loi organique n°16/027 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif. Cette loi organique a été promulguée par le président de la république en date du 15 octobre 2016, puis publiée au journal officiel de RD Congo le 18 octobre 2016.

En effet, le droit administratif est un droit qui valorise la défense des droits des particuliers<sup>4</sup>. Toute l'histoire des recours pour excès de pouvoir<sup>5</sup> et notamment des recours juridictionnels démontre la limitation progressive des prérogatives administratives. Relevant d'emblée, dans son *historicité et sa conceptualité*.

Le principe de séparation engendra d'abord le système de l'administrateur juge, en suite celui de la justice délégué. Ainsi, on parlera d'abord, de l'administrateur-juge, lorsque selon la doctrine notamment Baudy, le législateur révolutionnaire n'ayant pas voulu créer une juridiction spéciale pour connaître du contentieux de l'Administration

<sup>1</sup> SHOMBA KINYAMBA, S., *Méthodologie de la recherche scientifique*. Parcours et les moyens d'y parvenir, M.E.S, Kinshasa, 2005, p.19.

<sup>2</sup> VUNDUAWA te PEMAKO, F., « *Cours de contentieux administratif congolais* », Volume I, Kinshasa, 2006, P. 96. Dans le système moniste d'un ordre judiciaire unique, le législateur congolais (zaïrois de l'époque du 31 mars 1982) avait organisé les types de contentieux administratif suivants : le contentieux de l'annulation pour illégalité et le contentieux de la réparation pour dommage exceptionnel, qui relèvent exclusivement des juridictions administratives.

<sup>3</sup> Idem., « *Cours de contentieux administratif congolais* », Volume I, Kinshasa, 2006, P. 5. *Le contentieux administratif est une partie du droit administratif qui étudie l'ensemble des règles juridiques régissant la manière de régler des litiges administratifs par les cours et tribunaux. En pratique, le contentieux administratif est l'ensemble des méthodes et de procédés techniques grâce auxquels le juge exerce sa mission de dire le droit en matière administrative, c'est-à-dire celle de régler des litiges administratifs.*

<sup>4</sup> VUNDUAWA te PEMAKO, F., « *Traité de droit administratif* », Afrique éd. Larcier, 2006, p. 18.

<sup>5</sup> NTUMBA MUSUKA, Z., *Le rôle du juge administratif congolais dans l'émergence de l'Etat de droit*, éd. L'Harmattan, Paris 2014 p. 204 " le recours pour excès de pouvoir entraîne certaines conséquences sur l'acte dont la légalité est contrôlée. Ceci constitue l'aboutissement de tout recours".

qui ne devait pas pourtant être connu par le juge judiciaire, l'administration elle-même devait connaître des litiges résultant de sa propre activité.<sup>6</sup>

Ensuite, le système se transformera en justice retenue lorsque le Conseil d'Etat créé<sup>7</sup>, en tant qu'organisme interne à l'administration chargé d'assister le gouvernement dans la rédaction des projets de loi et de règlements d'administration publique et de conseiller le Chef de l'exécutif en matière contentieuse en lui proposant aux litiges résultant de son activité, de jouer le rôle d'administrateur d'appel des décisions rendues par les ministres (administrateur-juges) ; et donner des avis retenus comme ultime solution à chaque litige.

De ce fait, le Conseil d'Etat confirma l'autonomie du juge administratif en écartant l'application du droit privé dans le règlement des questions relatives à la responsabilité de l'Etat et en affirmant que celle-ci ne pourtant être ni générale, ni absolue, qu'elle a ses règles spéciale.<sup>8</sup>

En principe, avant d'entamer la phase juridictionnelle, certains préalables doivent être vidés, il s'agit notamment du recours administratif préalable obligatoire. Ce recours consiste à saisir l'autorité administrative titulaire de la décision qui porte grief, pour la retirer ou la modifier.

Les administrés ont ainsi la possibilité de contester une décision de l'administration « principe du préalable »<sup>9</sup>. La victime d'un acte, décision ou règlement administratif doit introduire une réclamation tendant à voir rapporter ou modifier l'acte constaté, sous forme de recours gracieux ?, de recours hiérarchique ? ou de recours de tutelle ? à quelles conditions ?<sup>10</sup>

Ainsi, cette réclamation préalable à la saisine du juge contient l'exposé des moyens fondés sur l'illégalité de forme ou de fond de l'acte ou une décision d'annulation de l'autorité hiérarchique ou, le cas échéant, de tutelle<sup>11</sup>.

## I. LES RECOURS ADMINISTRATIFS OBLIGATOIRES ET PREALABLES

Il ressort du constat selon lequel plusieurs requêtes devant le juge administratif congolais (le Conseil de l'Etat) sont jugés irrecevables pour inobservance des conditions préalables avant la saisine du juge et cela est justifié par la méconnaissance des notions du droit administratif dans sa branche contentieux administratif.

Le recours administratif consiste à saisir une autorité administrative et à lui demander d'annuler ou de modifier une décision administrative, les administrés ont ainsi la possibilité de contester une décision de l'administration « principe du préalable »<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> Idem

<sup>7</sup> GEORGES DUPUIS, MARIE-JOSE GUEDON et PATRICE CHRETIEN, *Droit administratif*, 9<sup>ème</sup> éd., Armand Colin, 2004, P.36. Le Conseil d'Etat est créé à l'image du Conseil de Roi, le Conseil d'Etat joue un rôle fondamental dans la vie publique française qui va bien au-delà de ce que pourrait donner à penser sa seule place au sein de la juridiction administrative. Ses compétences sont doubles. Il est conseiller du gouvernement et juge de l'Administration : il fournit des avis au premier et, lorsqu'il statue au contentieux, prend des décisions habituellement appelées arrêts.

<sup>8</sup> Idem

<sup>9</sup> MORAND-DEVILLER J., *Cours de droit administratif*, Montchestien, 2001, p.45.

<sup>10</sup> BOTAKILE BATANGA, *Précis du contentieux administratif*, Tome 2, Academia-l'Harmattan, 2018, pp.78 et 80.

<sup>11</sup> BOTAKILE BATANGA, *Précis du contentieux Administratif congolais*, Tome I, éd. Academia, 2014, p.44.

<sup>12</sup> J. MORAND-DEVILLER, *Cours de droit administratif*, Montchestien, 2001, p.45.

En effet, généralement appelé « recours administratif », le recours non contentieux constitue l'un des moyens de règlement des litiges administratifs, susceptible de permettre aux requérants de garantir leurs droits<sup>13</sup>

## 1.1. Le recours non contentieux et les garanties administratives<sup>14</sup>

### 1.1.1. Notion

L'expression « non-contentieux » ou « non juridictionnel » englobe tous les systèmes de garantie qui ne sont pas de la compétence du juge. A ce propos, il existe, comme par exemple en Thaïlande plusieurs systèmes de garantie non-juridictionnelle. Dans chaque Administration, un Inspecteur Général a le pouvoir d'inspecter l'Administration. C'est un poste de fonctionnaire destiné à observer le travail de son Administration. Nous pourrions considérer ce poste comme un type de contrôle à l'intérieur de l'Administration.

Ce recours administratif préalable s'analyse en une démarche qui consiste, aux termes de la loi portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat, à introduire soit un recours administratif gracieux, soit hiérarchique auprès d'une autorité supérieure ou devant le ministre de la fonction publique. En effet, « le premier moyen de recours dont dispose l'Agent qui s'estime lésé dans ses droits est le recours dit administratif qu'il peut adresser à ses supérieurs pour faire valoir son point de vue »<sup>15</sup>. Il est, à son tour, soumis à un délai sous peine de nullité<sup>16</sup>. Il peut être aussi introduit sous forme d'un recours de tutelle, dans le cadre de la décentralisation, auprès de l'autorité de tutelle.<sup>17</sup>

#### 1.1.1.1. Définition

Le recours administratif non-contentieux est défini en deux cas : le recours administratif sans texte et le recours administratif prévu par un texte.

Le recours administratif sans texte est basé sur l'idée que « l'homme a le droit de déposer une pétition selon les dispositions de la loi ». Même si ce texte est très vague et n'apporte aucune précision, on est convaincu que le droit de porter le recours existe

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Barthélemy OMEONGA TONGOMO, *Le contrôle juridictionnel de l'administration et l'Etat de droit en république démocratique du Congo. « Bilan et Perspectives d'une justice en mutation »*, thèse de doctorat en Droit, Université de Kinshasa et l'Université de Liège, 2012, p.128.

<sup>15</sup> Art. 135 de la Loi Organique n°16/027 du 15 Octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, JORDC, 57<sup>ème</sup> année, numéro spécial, Kinshasa- 18 octobre 2016..

« Toute requête des parties est introduite dans l'intérêt personnel de celles-ci. Elle contient l'identité et l'adresse des parties, l'exposé des faits et des moyens ainsi que les conclusions. Elle est accompagnée de la copie de l'acte, du règlement ou de la décision administrative attaquée ainsi que de la preuve du dépôt du recours administratif préalable. »

Art. 19 de l'ordonnance n°82-031 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif au régime disciplinaire et aux voies de recours du personnel de carrière des services publics de l'Etat telle que modifiée et complétée par l'article 9 de l'Ordonnance n°86-125 du 23 avril 1986, J.O n° spécial du 15 aout 2014, in OMEONGA TONGOMO Barthélemy, précité.

<sup>16</sup> L'alinéa 3 de cet article 19 de ce règlement d'administration fixe à vingt jours le délai pour introduire ce recours administratif. Ce délai commence à courir à la date à laquelle l'Agent a eu connaissance de l'acte ou de la décision qu'il conteste. In, Idem.

<sup>17</sup> Article 95 de la loi organique n°08/016 du 17 octobre 2008, le gouverneur de province devient l'autorité de tutelle des actes des autorités des E.T.D. il peut déléguer son pouvoir à l'administrateur du Territoire, alors que dans la même perspective, la Caisse Nationale de la Péréquation, dotée de la personnalité juridique, est placée sous la tutelle du gouvernement, dit l'article 181 de la Constitution du 18 février 2006 ; les autres établissements publics issus de la réforme des entreprises publiques de 2008 sont soumis au contrôle de tutelle classique. In, Ibidem

depuis le fondement du système de « loi ». C'est la raison pour laquelle on considère aussi que le principe général du recours administratif est une voie facultative. Le recours administratif en vertu d'un texte est un cas moins abstrait. Bien qu'ils soient rares, il existe certains textes juridiques, législatifs ou réglementaires prévoyant explicitement le droit de recours administratif. En ce sens, la question posée est le caractère obligatoire ou facultatif d'examiner le recours. Un critère sûr est que seuls les textes à valeur législative peuvent rendre obligatoire un recours administratif. Car le principe du droit de recours considère que si le requérant n'a pas déposé son recours ou n'a pas épuisé le recours administratif, il n'a pas le droit de se pourvoir devant la juridiction,<sup>18</sup> sauf en cas de procédure d'urgence

La modalité, la formalité et le délai des deux recours sont différents selon les textes. La portée des deux recours est la même car elle englobe le contrôle de la légalité et le contrôle de l'opportunité.

Convient-il également d'apporter trois précisions de vocabulaire pour éviter certaines confusions. La « *demande préalable* » suppose l'inexistence d'une décision sur un sujet auquel est intéressé un administré ; celui-ci, par sa demande, s'efforce de provoquer l'existence de cette décision en saisissant à cet effet l'Administration ; elle est dite « préalable » puisqu'elle précède la décision. La « *décision préalable* » est, précisément, l'acte par lequel l'Administration, spontanément ou sur demande préalable d'un administré, modifie l'ordonnancement juridique. Elle est dite, en contentieux, « préalable », car il est nécessaire, pour tout requérant, de disposer d'une décision préalablement à toute saisine du juge. Le « *recours préalable* »<sup>19</sup> est la demande adressée par un administré à l'auteur d'une décision (recours préalable gracieux) ou à son supérieur hiérarchique (recours préalable hiérarchique), de revenir en tout ou en partie sur le contenu de cette décision. Il est préalable au recours contentieux.<sup>20</sup>

En outre, pour saisir le juge administratif d'une demande de réparation, la victime doit disposer d'une décision préalable émanée de l'Administration et lui refusant- en tout ou en partie- cette réparation. Cette règle, générale dans le contentieux administratif, n'est pas propre au droit de la responsabilité. Cela signifie que la personne qui se prétend victime d'un préjudice qu'elle impute à une Administration doit impérativement demander à cette Administration la réparation de ce préjudice (c'est ce que l'on appelle « la demande préalable »). C'est le refus opposé à cette demande, refus appelé « décision préalable » qui sera attaquée devant le juge. On dit que la demande préalable a pour effet de « lier le contentieux », c'est-à-dire, que, elle est seule susceptible de faire exister le procès et elle en trace les limites. En effet, il ne pourra être sollicité du juge que ce que contenait la demande préalable adressée à l'Administration et qui n'a pas été obtenu.<sup>21</sup>

Il a été décidé par le Conseil d'Etat Congolais, dans l'affaire opposant Monsieur Serutoke et consort contre la RD Congo et la Caisse Nationale de Sécurité Sociale, l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté ministériel n°091/CAB/VPM/METP/JJG/rk/2016 du 23 septembre 2016 portant nomination à titre intérimaire des commissaires aux comptes de l'Institut National de Sécurité Sociale, *quant à la violation des articles 138, 150 et 151 de la loi organique n°16/027 du 15*

<sup>18</sup> B.WANNAPANICH, *Etude comparative de la procédure administrative non contentieuse en France et en Thaïlande*, thèse, Toulouse, 2000, p.114.

<sup>19</sup> CE ROR067 du 31 décembre 2019, la société UTSH-Congo Sarl contre la République Démocratique du Congo « *Le juge dira irrecevable la requête de Monsieur SELEMANI pour défaut ou absence de recours préalables fond et sera rejeté sans examen tous autres moyens développés pour les parties* ».

<sup>20</sup> JC. RICCI, *Droit administratif général*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, HACHETTE, 2007, p.264

<sup>21</sup> Idem p. 87

octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, il précise qu'en parcourant la requête en annulation, nulle part, il n'a été fait allusion aux conditions préalables de la recevabilité car, les cotes 2, 14 et 15 reprenant respectivement la lettre adressée au directeur du cabinet du Président de la République et celle adressée au Premier ministre, ne peuvent nullement être considérées comme recours préalable dans la mesure où ce directeur n'est pas le chef hiérarchique de l'autorité signataire de l'arrêté attaqué, et que l'objet de la lettre adressée au premier ministre à savoir « obstruction à l'exercice de notre mandat... » ne constitue pas un recours préalable.<sup>22</sup>

Le recours administratif correspond donc, à présent, à l'hypothèse d'un recours formé devant l'administration active, que ce recours soit formé devant l'administration à l'origine de l'acte litigieux : recours gracieux, ou devant l'administration chargée du contrôle hiérarchique : recours de tutelle.

Donc, On constate qu'il y a trois types de recours<sup>23</sup>.

### 1.1.2. Les modes de réclamation préalable

#### 1.1.2.1. Le recours gracieux

Il consiste à s'adresser à l'auteur de l'acte et à lui demander de revenir sur sa décision. Dans ce cas, on dit que l'administré en appel de l'administrateur mal informé à l'administrateur mieux informé « Vous ne deviez pas tout savoir quand vous avez pris cette décision, voici des informations, revenez sur votre décision »<sup>24</sup>.

#### 1.1.2.2. Le recours hiérarchique<sup>25</sup>

Il consiste à s'adresser au supérieur hiérarchique de l'auteur de l'acte et lui demander d'annuler ou de modifier la décision prise par son subordonné, mieux dire, le recours hiérarchique est un contrôle intérieur. L'administré peut alors s'adresser au supérieur hiérarchique de l'auteur de l'acte qu'il conteste pour lui demander de reprendre la décision initiale, soit pour la modifier, soit pour la retirer, soit pour l'abroger. Ce recours ne saurait donc s'exercer que contre une décision explicite et pour autant qu'il existe bien un supérieur hiérarchique, de sorte qu'il est exclu, au sein de l'Etat, contre la décision d'un ministre ou d'une autorité administrative indépendante.

#### 1.1.2.3. Le recours de tutelle

Le recours de tutelle<sup>26</sup> est un contrôle extérieur. A défaut de recours gracieux et en l'absence de tout recours hiérarchique, l'administré qui conteste la décision prise par une autorité décentralisée peut alors s'adresser à l'autorité de tutelle.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> C.E RA.006 /1556 du 14 avril 2019.

<sup>23</sup> *Le recours administratif est adressé à une autorité administrative, c'est un vestige de la théorie du ministre juge, théorie abandonnée par le Conseil d'Etat en 1889 avec l'arrêt CADDOT qui voulait que les administrés s'adressent préalablement à l'autorité administrative avant de pouvoir saisir le juge. Le Conseil d'Etat considère qu'un recours administratif peut être exercé même si aucun texte ne l'a prévu. Inversement, une telle possibilité ne peut en principe être écartée. C'est donc un recours du droit commun. Les administrés sont toujours considérés comme pouvant exercer un recours administratif. Il peut être exercé contre tous les actes administratifs, y compris ceux qui échappent au contrôle juridictionnels, ce que l'on appelle les actes de gouvernement. Les recours administratifs ne sont soumis à aucune condition de forme, à aucune condition de délais, l'administré peut invoquer n'importe quel moyen ou n'importe quel motif (considérations de faits, d'opportunité, faire appel à la bienveillance du fonctionnaire).*

<sup>24</sup> Y. GAUDEMET Th. DAL FARRA, B. STIRN, F. ROLIN, *Les Grands Avis du Conseil d'Etat*, 2e éd., Dalloz, 2002. P. 163.

<sup>25</sup> J-L. ESAMBO KANGASHE, *Droit congolais de marché public*, L'HARMATTAN, Paris, 2016, P.146. l'auteur du livre donne un bref contenu du recours hiérarchique, en ces termes « le recours hiérarchique est celui porté devant l'autorité immédiatement supérieure à celle qui a pris la décision attaquée.



**MODELE DE RECOURS GRACIEUX OU HIERARCHIQUE (adapter suivant le cas)**

Le..... [date] .....

Nom et prénom.....

Monsieur le ...

Adresse.....

.....

*Vos références :*

Objet : recours gracieux (hiérarchique)

Par un arrêté en date du .... vous avez prononcé la ... de ...

Par le présent recours gracieux (hiérarchique) formé dans le délai de recours contentieux de deux mois à compter du lendemain de la réception de la décision querellée, j'ai l'honneur de vous demander de bien vouloir revenir sur votre décision que j'estime entachée d'illégalités externes (forme) et internes (fond).

En effet, je conteste votre décision parce que celle-ci est illégale en la forme :

A) - Sur l'illégalité en la forme de ...

- Incompétence de l'auteur de l'acte ;
- Vices de forme et de procédure ;
- Insuffisance ou sur l'absence de motivation ...

Celle-ci est également illégale au fond :

B) - Sur l'illégalité au fond de ...

- Erreurs de droit ;
- Inexactitude matérielle des faits ;
- Erreur manifeste d'appréciation ;
- Détournement de pouvoir et de procédure ...

C'est pourquoi je vous prie de bien vouloir retirer votre décision du ..., réexaminer ma situation à la vue des éléments communiqués et revenir sur la décision négative que vous avez prise à mon encontre.

Je vous en remercie par avance et vous prie d'agréer, *Monsieur le ...* l'expression de mes salutations distinguées

*Signature*

**Pièces jointes :**

*Il faut faire figurer ici la liste des pièces jointes, à savoir :*

---

<sup>26</sup> Clément KABANGE NTABALA, *Droit Administratif*, Tome II, le statut de la fonction publique en République démocratique du Congo, Genèse, Evolution, Problèmes et solutions proposées. Kinshasa, PUK, 2000, p.72.

<sup>27</sup> B.WANNAPANICH, *Op. Cit.* P. 65.

Décision contestée ;

Accusé de réception ; copie enveloppe ...

Pièces justificatives utiles

- *Recours administratif* : la réclamation adressée à l'administration en vue de régler un différend né d'une décision administrative ;
- *Recours gracieux* : le recours administratif adressé à l'administration qui a pris la décision contestée ;
- *Recours hiérarchique* : le recours administratif adressé à l'autorité à laquelle est subordonnée celle qui a pris la décision contestée ;
- *Recours administratif préalable obligatoire* : le recours administratif auquel est subordonné l'exercice d'un recours contentieux à l'encontre d'une décision administrative. »

## CONCLUSION

La juridiction est saisie par requête. La requête indique les nom et domicile des parties. Elle contient l'exposé des faits et moyens, ainsi que l'énoncé des conclusions soumises au juge. L'auteur d'une requête ne contenant l'exposé d'aucun moyen ne peut la régulariser par le dépôt d'un mémoire exposant un ou plusieurs moyens que jusqu'à l'expiration du délai de recours.

Emmanuel Breen la considère comme le contentieux dont relève le recours administratif.<sup>28</sup> C'est un contentieux caractérisé par le fait que le juge administratif a le pouvoir d'annuler un acte administratif dont le requérant prétend devant lui qu'il est illicite. Mais avant sa saisine et la recevabilité de la requête<sup>29</sup>, le requérant doit respecter outre les exigences de forme, la phase administrative qui consiste à introduire un recours administratif préalable et obligatoire au risque d'être débouté.

Le recours administratif est une demande effectuée par un administré, généralement par lettre recommandée avec accusé de réception, pour demander à l'administration de revenir sur la décision qu'elle a prise et qui lui est totalement ou partiellement défavorable. Le recours est dit « gracieux » lorsqu'il est adressé à la personne qui a pris la décision et « hiérarchique » lorsqu'il est adressé à son supérieur hiérarchique.

En dépit de ces limites, le recours pour excès de pouvoir a été l'instrument historique de l'affirmation du droit administratif et du contrôle du juge administratif sur l'administration.

<sup>28</sup> Si l'administration prend une décision qui vous est défavorable, vous pouvez lui demander de revoir sa décision en introduisant un recours administratif. Vous pouvez faire un recours gracieux auprès de celui qui a pris la décision. Vous pouvez aussi faire un recours hiérarchique auprès de son supérieur. Parfois, le recours administratif est obligatoire avant de saisir le juge. Il s'agit alors d'un recours administratif préalable obligatoire

<sup>29</sup> Dans un arrêt en date du 5 mai 2011, la Cour administrative d'appel de Nancy a jugé que le courrier adressé par la requérante à la commune et sollicitant une indemnisation constitue une demande préalable et ne comporte aucune conclusion à fin d'annulation. Dès lors, ce courrier ne saurait être regardé comme un recours gracieux de nature à proroger le délai de recours contentieux ouvert contre l'arrêté litigieux. Ainsi c'est à bon droit que les premiers juges ont rejeté pour irrecevabilité les conclusions aux fins d'annulation enregistrées au greffe du Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne le 21 juin 2007. Pour vous éviter ces désagréments, je vous propose gratuitement ci-après une trame de recours gracieux ou hiérarchique qui répond aux exigences de la jurisprudence des juridictions administratives.

Toutefois, il faut savoir que le juge administratif se montre généralement assez bienveillant pour interpréter le sens d'une requête mal rédigée par un requérant non professionnel du droit, encore faut-il que celle-ci contienne à minima un exposé « intelligible des moyens ».

**BIBLIOGRAPHIE****I. TEXTES JURIDIQUES**

- Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée par la loi no 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, JORDC, numéro spécial du 5 février 2011.
- Loi Organique n°16/027 du 15 Octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, JO3RDC, 57<sup>ème</sup> année, numéro spécial, Kinshasa- 18 octobre 2016.
- La loi n°82-012 du 31 mars 1982 portant sur la procédure devant la Cour Suprême de justice.
- Ordonnance n°19/001 du 10 Janvier 2019 portant règlement intérieur du Conseil d'Etat, JORDC, 60<sup>ème</sup> année, numéro spécial, Kinshasa- 19 Janvier 2019.

**II. OUVRAGES**

- BOTAKILE BATANGA, *Précis du contentieux Administratif congolais*, Tome I, éd. Academia, 2014.
- ESAMBO KANGASHE J-L., *Droit congolais de marché public*, Paris, L'Harmattan, 2016.
- GAUDEMET Th., DAL FARRA, B. STIRN, F. ROLIN, *Les Grands Avis du Conseil d'État*, 2e éd., Dalloz, 2002.
- KABANGE NTABALA Clément, *Droit administratif*, Tome II, le statut de la fonction publique en République démocratique du Congo, Genève, Evolution, Problèmes et solutions proposées. Kinshasa, PUK, 2000.
- MORAND-DEVILLER J., *Cours de droit administratif*, Montchestien, 2001.
- NTUMBA MUSUKA Z., *Le rôle du juge administratif congolais dans l'émergence de l'Etat de droit*, Paris, éd. L'Harmattan, 2014.
- RICCI JC., *Droit administratif général*, Paris, Hachette, 2007.
- VUNDUAWE te PEMAKO F., « *Traité de droit administratif* », Afrique éd. Larcier, 2006.
- ZUFFEREY J-B, *Droit administratif*, IUR II / UNIFR, 2006-2007.