
M.E.S., Numéro 128, mai - juin 2023

<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 30 mai 2023



Revue Internationale des Dynamiques Sociales
Mouvements et Enjeux Sociaux
Kinshasa, mai - juin 2023

LES LITIGES ECHAPPANT A LA CENSURE DU JUGE ADMINISTRATIF CONGOLAIS

par

Christian LITA NZAPAYEMBI

Apprenant en DES

Faculté de Droit, Université de Kinshasa

Résumé

Un État de droit est basé sur le principe de la légalité, c'est-à-dire et les gouvernants, et les gouvernés sont soumis à la règle de droit. Cette soumission n'est possible que grâce à un juge compétent qui exerce un contrôle sur des actes de l'Administration. Ce juge a-t-il le pouvoir de trancher tous les litiges? Quels sont les actes immunisés du contrôle du juge administratif congolais? Ce texte tente de répondre adéquatement à ce propos interrogatif.

Mots-clés : *litiges, échapper, censure, juge administratif, Congolais*

Abstract

A rule of law is based on the principle of legality, i.e. both the rulers and the governed are subject to the rule of law. This submission is only possible thanks to a competent judge who exercises control over the acts of the Administration. Does this judge have the power to settle all disputes? What are the acts immune from the control of the congolaise administrative judge?

Keywords : *disputes, escape, censorship, administrative judge, Congolese*

INTRODUCTION

Un État de droit est basé sur le principe de la légalité, c'est-à-dire et les gouvernants, et les gouvernés sont soumis à la règle de droit.

Le juge administratif, à travers l'exercice du contrôle des actes de l'Administration ; rend cette soumission effective, ce qui garantit les droits de l'administré face à certains abus de l'Administration.

Le juge administratif peut, à la demande d'un administré (requérant), annuler un acte administratif illégal qui lui porte grief et/ou condamner l'Administration à l'indemniser.

Ce juge a-t-il le pouvoir de trancher tous les litiges? Quels sont les actes immunisés du contrôle du juge administratif congolais?

Rencontrer ces préoccupations fait appel à cinq points que nous avons analysés dans les lignes qui suivent : les litiges entre particuliers dans leurs rapports de droit privé (1) ; les litiges relatifs au fonctionnement du pouvoir judiciaire(2) ; des litiges relatifs aux actes législatifs (3) ; des litiges relatifs aux règlements intérieurs des Assemblées politiques délibérantes (4) et des litiges relatifs aux contrats de l'administration (5).

Cette étude est utile parce qu'elle permet de développer et éclairer des connaissances des magistrats, avocats, requérants et scientifiques sur les actes qui échappent au contrôle du juge administratif congolais afin d'arrêter la confusion entretenue dans le chef des Avocats et requérants qui saisissent le juge d'une affaire ne relevant pas de sa compétence matérielle.

Avant l'examen des litiges échappant spécialement au contrôle du juge congolais, il importe de dire un mot sur la méthodologie appliquée pour réaliser ce travail.

Une recherche scientifique n'est rendue possible que lorsqu'elle s'appuie sur une méthodologie. Ce travail est réalisé sur base d'un échantillon de 259 requêtes enregistrées

au greffe de la section du contentieux du Conseil d'Etat congolais entre janvier 2019 et juin 2022.¹

L'étude des litiges échappant spécialement à la censure du juge administratif congolais nous a amené à analyser les arrêts de l'époque de la Cour Suprême de Justice et du Conseil d'Etat.

L'examen des décisions de la justice administrative est complété par des interviews réalisées auprès des 54 requérants, 2 ancien ministre, 7 Agents et Cadres du Ministère des affaires étrangères, 12 Députés, 1 ancien attaché à l'Ambassade, 3 commerçants, 2 Sénateurs, 3 Professeurs de droit, 4 greffiers de la section du contentieux du Conseil d'Etat et 3 juges du Conseil d'Etat et un juge de la Cour administrative d'Appel de Kinshasa/Gombe interrogés entre décembre 2022 et avril 2023 à Kinshasa.

Malgré l'autorisation de recherche dont nous disposions, la tâche n'a pas été facile au départ du côté de l'Administration. La plupart des agents ont marqué leur réticence à nous renseigner sur les questions qu'on avait à poser. Mais après insistance, nous avons pu obtenir les informations nécessaires. La présente étude s'articule en deux points : des actes des autorités étrangères établies en République Démocratique du Congo (1), des litiges en rapport avec les actes dits de Gouvernement (2), et des actes dits de démocratie directe ou des litiges relatifs aux lois référendaires (3).

I. LES LITIGES ENTRE PARTICULIERS DANS LEURS RELATIONS DE DROIT PRIVÉ

En principe, les litiges entre particuliers (personnes physiques ou personnes morales de droit privé), dès lors qu'ils ne concernent pas que des rapports de droit privé (droit civil, droit commercial, droit du travail), échappent au contrôle du juge administratif.²

Autrement dit, le principe est que l'activité des particuliers constitue normalement une activité privée. En revanche, c'est seulement dans des cas exceptionnels et moyennant l'accomplissement de conditions déterminées que l'on peut lui reconnaître le caractère de service public.

Certains organismes privés investis d'une mission de service public et dotés de prérogatives de puissance publique sont considérés comme des autorités administratives et peuvent accomplir, par conséquent, des actes administratifs au sens matériel. C'est le cas des établissements d'utilité publique et des ordres professionnels.³

II. LES LITIGES RELATIFS AU FONCTIONNEMENT DU POUVOIR JUDICIAIRE

D'après la Constitution, le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.⁴Ce pouvoir est dévolu aux Cours et Tribunaux qui sont : la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation, le Conseil d'Etat, la Haute Cour militaire ainsi que les cours et tribunaux civils et militaires.⁵

Dans l'exercice de la fonction juridictionnelle, les organes juridictionnels adoptent des actes juridictionnels tels que les mandats de justice, les perquisitions et les saisies ne pouvant faire l'objet du contrôle du juge administratif.⁶

2.1. Les litiges relatifs aux actes relevant du pouvoir législatif

Le pouvoir législatif est exercé par le Parlement (Assemblée et Sénat) qui votent les lois et contrôle le Gouvernement, les entreprises publiques ainsi que les établissements et

¹ Source : greffe de la section du contentieux du Conseil d'Etat congolais

² VUNDUAWE te PEMAKO F., *Traité de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 862

³ *Idem*, p. 863

⁴ Article 149, alinéa 1^{er} de la Constitution de la République Démocratique du Congo, modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution du 18 février 2006, *J.O.R.D.C.*, 52^{ième} année, n° spécial, Kinshasa, 05 février 2011

⁵ Art. 149, alinéas 1 et 2 de la Constitution

⁶ VUNDUAWE te PEMAKO F., *op. cit.*, p. 864

les services publics.⁷ Les actes relevant de ce pouvoir sont : les actes législatifs et les actes d'assemblées.

2.1.1. Les actes législatifs

Un acte législatif est celui qui concerne la fonction législative et qui émane des organes chargés d'exercer le pouvoir législatif qui sont indiqués par les textes constitutionnels.⁸ Il s'agit de la loi⁹, des actes ayant force de loi¹⁰ et des édits.¹¹ Ces actes ne sont pas censurés par le juge administratif.

2.1.2. Les actes parlementaires ou actes d'Assemblées

Les actes parlementaires ou actes d'assemblées sont des actes accomplis dans le cadre de l'exercice de la fonction parlementaire.¹² Il s'agit notamment : des Règlements intérieurs des chambres législatives et du Congrès¹³ ; des avis conformes; de l'autorisation de la déclaration de guerre par le Parlement réuni en Congrès¹⁴ ; des résolutions émanant des Présidents des groupes parlementaires¹⁵; de la motion de censure contre le Gouvernement¹⁶; de la sélection des candidats à certains postes et à certaines fonctions (cas de la Commission Electorale Nationale Indépendante,¹⁷ de la Commission Nationale des Droits de l'Homme,¹⁸ du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication,¹⁹ de la Cour Constitutionnelle).²⁰

Pour chacun des actes accomplis par le parlement, une question retient notre attention : ces actes sont-ils soumis à un contrôle juridictionnel ?

⁷ Art. 100 de la Constitution de la République Démocratique du Congo, modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution du 18 février 2006, *J.O.R.D.C.*, 52^{ème} année, n° spécial, Kinshasa, 05 février 2011.

⁸ Voir AUBY & DRAGO, *Traité de Contentieux Administratif*, Paris, L.G.D.J., Tome I, 1984, pp. 123-124

⁹ Article 100 de la Constitution de la République Démocratique du Congo, modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution du 18 février 2006, *J.O.R.D.C.*, 52^{ème} année, n° spécial, Kinshasa, 05 février 2011.

¹⁰ Article 129 de la Constitution de la République Démocratique du Congo, modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution du 18 février 2006, *J.O.R.D.C.*, 52^{ème} année, n° spécial, Kinshasa, 05 février 2011.

¹¹ Article 197, al. 3 de la République Démocratique du Congo, modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution du 18 février 2006, *J.O.R.D.C.*, 52^{ème} année, n° spécial, Kinshasa, 05 février 2011.

¹² VUNDUAWE te PEMAKO F., *op. cit.*, p. 857; A. MINAKU et F. BOKONA, *Lexique des assemblées politiques délibérantes*, Paris, Academia-L'Harmattan, 2013, p. 24

¹³ Voir les articles 112, al. 1^{er} et 120, al. 2 de la Constitution de la République Démocratique du Congo, modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution du 18 février 2006, *J.O.R.D.C.*, 52^{ème} année, n° spécial, Kinshasa, 05 février 2011.

¹⁴ Voir les articles 86 et 143 de la Constitution de la République Démocratique du Congo, modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution du 18 février 2006, *J.O.R.D.C.*, 52^{ème} année, n° spécial, Kinshasa, 05 février 2011.

¹⁵ Article 141 du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale

¹⁶ Voir les articles 138, 146 et 147 de la Constitution de la République Démocratique du Congo, modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution du 18 février 2006, *J.O.R.D.C.*, 52^{ème} année, n° spécial, Kinshasa, 05 février 2011.

¹⁷ Voir les articles 10 et 12 de la loi organique n°10/013 du 28 juillet 2010, portant organisation et fonctionnement de la Commission Electorale Nationale Indépendante, *J.O.R.D.C.*, n° spécial, 51^e année, Kinshasa, 28 juillet 2010

¹⁸ Voir l'article 16 de la loi organique n°13/011 du 21 mars 2013, portant institution, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Droits de l'Homme, *J.O.R.D.C.*, n° spécial, Kinshasa, 1^{er} avril 2013

¹⁹ Voir l'article 24, alinéa 1^{er} de la loi organique n° 11/001 du 10 janvier 2011 portant composition, attribution et fonctionnement du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication, *J.O.R.D.C.*, Numéro spécial, 59^e années, 1^{ère} Partie, Kinshasa, 7 juin 2018, p. 164

²⁰ Voir l'article 2, alinéa 1^{er} de la loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013, portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, *J.O.R.D.C.*, n° spécial, Kinshasa, 18 octobre 2013

Il est un fait, en revanche, que, d'un point de vue politique, le parlement peut être amené à répondre à tout moment de ses choix et de ses actes devant la Nation toute entière et, en particulier, devant les électeurs.

Les actes relevant du pouvoir législatif (actes législatifs et actes parlementaires ou actes d'assemblées) échappent au contrôle juridictionnel.

La raison de la couverture d'immunité des actes du pouvoir législatif est que la souveraineté du Parlement consiste en l'ensemble des droits et immunités dont il dispose pour assumer effectivement ses fonctions.²¹

Lorsqu'ils président les Assemblées politiques, ils agissent comme autorités politiques. En revanche, quand ils assurent la gestion quotidienne²² de leurs Assemblées politiques, ils agissent comme autorités administratives.²³ Leurs décisions illégales sont attaquables devant le juge administratif.

2.2. Les litiges relatifs aux contrats de l'administration

Les contrats de l'Administration (les contrats administratifs et les contrats de droit privé dont soit l'un soit l'autre) ne peuvent pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.²⁴

Le recours pour excès de pouvoir a pour domaine le contentieux de la légalité des actes administratifs et vise au contrôle de leur illégalité au moyen de l'annulation.

Il y a illégalité pour un acte quand il comporte une violation des conditions de la légalité qui lui sont imposées.

En revanche, le contrat n'est pas une règle de droit dont la violation puisse constituer, par elle-même, l'excès de pouvoir, qui ne peut jamais être que la violation d'une règle de droit objectif.²⁵

Donc, ni le contrat, ni les mesures prises pour son exécution ne peuvent faire l'objet du recours pour excès de pouvoir. Le principe se trouve cependant nuancé par la théorie dite de l'acte détachable. Au cours de la procédure d'élaboration du contrat, un certain nombre de décisions prises par l'autorité administrative est considérée comme ayant, par rapport au contrat qu'elle prépare, une individualité²⁶; elle se détache de lui, et peut à ce titre être sanctionnée par le juge administratif.²⁷

CONCLUSION

Les litiges nés de l'activité administrative peuvent être réglés par la voie juridictionnelle, si l'Administration contentieuse n'a pas donné satisfaction à l'administré.

Dans ce cas, le juge administratif, annule²⁸ la décision ayant porté grief à l'administré et/ou condamne l'Administration à l'indemniser.²⁹

Le juge se limite à annuler un acte administratif illégal qui fait grief, à condamner l'Administration à indemniser l'administré ayant subi un quelconque préjudice de suite

²¹ Article 107 de la Constitution de la République Démocratique du Congo, modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution du 18 février 2006, in *J.O.R.D.C.*, 52^{ième} année, n° spécial, Kinshasa, 05 février 2011.

²² Par exemple l'organisation de voyages des parlementaires, l'organisation des services sanitaires des parlementaires, la gestion des services financiers, des archives, de la documentation, des équipements, ect.

²³ VUNDUAWE te PEMAKO F., *Cours de contentieux administratif congolais*, Vol. 1, Kinshasa, Faculté de Droit, Unikin, 2017, p. 90

²⁴ H. CHAVRIER & M. DELAMARRE, *Leçons de contentieux administratif*, Paris, Ellipses, 2003, pp. 116-117

²⁵ P.F. GONIDEC, « Contrats et recours pour excès de pouvoir », *RDP.*, 1956, pp. 61-63.

²⁶ Par exemple une délibération du Conseil urbain autorisant le Maire à passer un contrat

²⁷ J. RIVERO, *Droit Administratif*, 11^e éd., Paris, Dalloz, 1985, pp. 250-251.

²⁸ Recours en annulation

²⁹ Recours en indemnité

d'une décision administrative incriminée. Afin d'éviter toute confusion, le juge ne peut être saisi d'un litige entre particuliers dans leurs rapports de droit privé ; d'un litige relatif au fonctionnement du pouvoir judiciaire ; d'un litige relatif aux actes législatifs ; d'un litige relatif aux règlements intérieurs des Assemblées politiques délibérantes ; d'un contrat de l'Administration. Ces différents litiges sont portés devant les juges compétents, différents du juge administratif.

BIBLIOGRAPHIE

Textes juridiques

- Constitution de la République Démocratique du Congo, modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution du 18 février 2006, *J.O.R.D.C.*, 52^{ième} année, n° spécial, Kinshasa, 05 février 2011 ;
- Loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, *J.O.R.D.C.*, 57^e année, Première partie, n° spécial, Kinshasa, 18 octobre 2016 ;
- Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013, portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, *J.O.R.D.C.*, n° spécial, Kinshasa, 18 octobre 2013 ;
- Loi organique n°13/011 du 21 mars 2013, portant institution, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Droits de l'Homme, *J.O.R.D.C.*, n° spécial, Kinshasa, 1^{er} avril 2013 ;
- Loi organique n° 11/001 du 10 janvier 2011 portant composition, attribution et fonctionnement du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et de la Communication, *J.O.R.D.C.*, Numéro spécial, 59^e années, 1^{ère} Partie, Kinshasa, 7 juin 2018 ;
- Loi organique n°10/013 du 28 juillet 2010, portant organisation et fonctionnement de la Commission Electorale Nationale Indépendante, *J.O.R.D.C.*, n° spécial, 51^e année, Kinshasa, 28 juillet 2010.

1. Ouvrages

- AUBY et DRAGO, *Traité de Contentieux Administratif*, Paris, L.G.D.J., Tome I, 1984 ;
- CHAVRIER H. et DELAMARRE M., *Leçons de contentieux administratif*, Paris, Ellipses, 2003 ;
- MINAKU A. et BOKONA F., *Lexique des assemblées politiques délibérantes*, Paris, Academia-L'Harmattan, 2013 ;
- RIVERO J., *Droit Administratif*, 11^e éd., Dalloz, Paris, 1985 ;
- VUNDUAWE te PEMAKO F., *Cours de contentieux administratif congolais*, Vol. 1, Kinshasa, Faculté de Droit, Unikin, 2017 ;
- VUNDUAWE te PEMAKO F., *Traité de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2007.

2. Articles

- CHEVALLIER J., « Fonction contentieuse et fonction juridictionnelle », in *Mel. Stassinopoulos*, préc. p. 289.
- GONIDEC P.F., « Contrats et recours pour excès de pouvoir », *RDP.*, 1956, pp. 61-63 ;