
M.E.S., Numéro 141, Vol. 2, juillet – août 2025

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095



Revue Internationale des Dynamiques Sociales

Mouvements et Enjeux Sociaux

Kinshasa, juillet - août 2025

MEDIATION ADMINISTRATIVE EN DROIT POSITIF CONGOLAIS : conditions d'admissibilité et ses effets

par

Grace KAPAYA MVOLOLO

*Assistant et Apprenant au 3^{ème} cycle, Faculté de Droit,
Université de Kinshasa*

Résumé

Dans toutes les sociétés organisées, la libre activité des particuliers a nécessairement des limites, pour se faire qu'il appartient à l'autorité publique de tracer clairement ces limites¹. L'autorité publique le fait en le définissant clairement par les textes légaux. En ce qui concerne les conditions d'admissibilité de la médiation administrative et ses effets en RD. Congo, l'ordonnance portant règlement intérieur du Conseil d'Etat, le code civil congolais livre 3, le code de procédure civile ainsi que la loi n°16-27 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif congolais sont éloquentes quant à ce.

Mots-clés : médiation administrative, droit administratif congolais, admissibilité, effet

Abstract

In all organized societies, the free activity of individuals necessarily has limits, so it is up to the public authority to clearly delineate these limits. The public authority does this by clearly defining them through legal texts. Regarding the conditions of admissibility of administrative mediation and its effects in the DRC, the ordinance on the internal regulations of the Council of State, the Congolese Civil Procedure Book 3, the code of Civil Procedure, as well as Law No. 16-27 of October 15, 2016, on the organization, jurisdiction, and functioning of the courts of the congolese administrative order are eloquent in this regard.

Keywords : administrative mediation, congolese administrative law, admissibility, effect

INTRODUCTION

Partout dans le monde, les praticiens et usagers du droit se posent des questions sur le rôle de la justice et la façon dont elle est rendue², l'Afrique, en général et la RDC, en particulier, n'échappe pas à ce constat largement répandu, déplorant la longueur des procédures, leur coût, l'aléa judiciaire, outre les problèmes liés à l'intelligibilité de la justice et son efficacité, voire parfois son éloignement des justiciables³.

Raison pour laquelle le recours aux modes amiables de règlement des litiges (en premier la médiation administrative) est mise en place comme, d'une part un processus permettant de rendre la justice administrative plus performante en vue d'assurer la bonne administration de la justice, et d'autre part, envisager le conflit autrement en permettant aux parties de le résoudre elles-mêmes en étant artisanes d'une solution voulue et librement pensées (à l'inverse d'une décision imposée par un tiers sous la forme d'un jugement)⁴.

Contrairement à l'instance juridictionnelle, l'esprit de la médiation est de conserver toujours un dialogue entre l'Administration et les usagers. Elle vise entre autres à faciliter la compréhension et la communication de l'autre, pour tenter de trouver une solution concertée au conflit, qui oppose

¹ Zacharie-Richard NTUMBA MUSUKA, *Manuel de droit administratif*, Unikin, Faculté de droit, G3, 2021-2022, P. 89. Inédit.

² LUTRAN avocat et médiation, *la médiation dans l'espace OHADA : Etat des lieux et perspectives*, sur <https://lutran-avocat-mediation.Com/la-mediation-dans-lespace-ohada-etat-des-lieu-et-perspectives/>, consulté le 06 Avril 2025 à 07 heure 30.

³ *Idem*

⁴ *Ibidem*.

des individus ou groupes d'inventés, de manière à parvenir à un accord, qui doit nécessairement être viable et durable⁵.

*A cet effet, la justice est rendue sous forme de contrat, cet accord de volontés entre les parties litigantes pour aboutir à une solution négociée de leur différend et de consolider leur ferme engagement d'exécuter à l'amiable, leur contrat judiciaire pour un règlement pacifique de leur différend.*⁶

Etant focalisé sur la médiation administrative, nous avons, suivant les méthodes juridiques et sociologiques, appuyées par les techniques documentaire et d'interview, analysé de manière approfondie les documents, pour obtenir des informations relatives aux conditions d'admissibilité de ce mécanisme ainsi que ses effets en droit positif congolais. Pour se faire, la présente réflexion expose successivement, la signification de la médiation administrative ; les conditions d'admissibilité à la médiation administrative en RD. Congo et les effets d'admissibilité à la médiation administrative en RD. Congo. Une brève conclusion met en terme à ce travail.

I. DEFINITION DE LA MEDIATION ADMINISTRATIVE

Après avoir lu plusieurs définitions sur la médiation administrative, notre attention a été dirigée vers celle de l'article 62 de l'ordonnance n°19/001 du 10 janvier 2019 portant règlement intérieur du Conseil d'Etat qui dispose que : « *La médiation administrative consiste en effet en une négociation entre parties litigantes, ayant sollicité d'être aidées par un tiers neutre et impartial qui, sans pouvoir décisionnel, les conduit à un règlement mutuel, acceptable sur tout ou une partie seulement du litige*⁷ ». Il ressort de cette définition, plusieurs éléments fondateurs de la médiation dont :

- *un processus, dont l'encadrement légal permet d'asseoir la légitimité sur des bases solides et dont le respect sera générateur de l'accord final* ;⁸
- *un tiers : il s'agit du médiateur, praticien de la médiation, qui est indépendant, impartial, mais sans pouvoir décisionnel. Il interviendra auprès des parties avec neutralité et devra amener celles-ci à trouver elles-mêmes une solution à leur différend* ;⁹
- *l'organisation des échanges avec l'aide du médiateur, celui-ci organisant un dialogue entre les parties, communiquant pour rétablir ou améliorer les relations et conduisant les parties vers un processus final d'entente*¹⁰.

Donc, sans l'élément tiers la médiation n'existe pas, aussi lorsque ce tiers n'est en fait qu'un mandataire, on se retrouve dans un système simple de négociation, faute de neutralité, d'impartialité et d'indépendance¹¹.

II. CONDITIONS D'ADMISSIBILITE A LA MEDIATION ADMINISTRATIVE EN R. D. CONGO

Parmi les conditions d'admissibilité à la médiation administrative en droit positif congolais, citons : la saisine de la juridiction (i), la consignation de frais de justice (ii), le taux des sommes objet d'indemnisation qui ne doit pas dépasser 10.000 \$ (iii) et l'existence d'un acte décisoire et faisant grief (iv).

⁵ Harris TATY MANTIMA, *Justice pénale et pratiques locales de traitement des conflits sociaux criminalisés : de la confrontation à la construction d'un mécanisme dialogue du contrôle social en contexte congolais*, Thèse de doctorat, Faculté de droit, Unikin, 2023-2024, p. 322.

⁶ Zacharie-Richard NTUMBA MUSUKA, *Vers la contractualisation de la justice : cas de la médiation en droit ohada*, in annales de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa, édition Droit et Société « DES », Kinshasa, Décembre 2018, p. 20.

⁷ Art 62 de l'ordonnance n°19/001 du 10 Janvier 2019 portant règlement intérieur du conseil d'Etat, JORDC, numéro spécial, 60^e Année.

⁸ Narcisse AKA, Alain FENEON et Jean-Marie TCHAKOUA, *Le nouveau droit de l'arbitrage et de la médiation en Afrique (OHADA)*, LGDJ, lextenso éditions, Paris, 2018, p. 285.

⁹ *Idem*, p. 285.

¹⁰ *Ibidem*, p. 286.

¹¹ *Ibidem*, p. 287.

2.1. Saisine de la juridiction administrative

Le Conseil d'Etat une fois qu'il est saisi d'un recours contentieux, s'assure préalablement si, les parties n'ont pas sollicité de manière expresse, un arrangement amiable de leur litige, soit à travers la médiation, soit encore à travers la conciliation, telles que prévues à l'article 277 de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016¹².

Si la demande est initiée ou formulée, et qu'aucun obstacle légal ne s'y oppose, le Président du Conseil d'Etat le précise par voie d'ordonnance, avant de transmettre le dossier au Président de la section du contentieux pour désignation ou directement au médiateur qu'il aura lui-même désigné¹³.

Parmi ces obstacles l'on compte les questions d'ordre public telles que : le délai d'exercer le recours (i), la qualité d'agir (ii), l'intérêt d'agir (iii), la compétence du juge administratif (iv) et l'exercice du recours préalable (v)¹⁴.

2.1.1. Le respect de délai de recours

Pour le recours juridictionnel en matière administrative, la requête s'introduit toujours dans le délai de trois mois à partir de l'accusé de réception de la réponse de l'Administration. Lorsque l'Administration garde silence au recours administratif, son silence après un délai de trois mois à dater du jour de l'accusé de réception du recours administratif, constitue une décision tacite de rejet à partir de laquelle un délai de trois mois est ouvert pour l'introduction du recours juridictionnel¹⁵.

L'inobservance de ces délais, entraîne, automatiquement, des conséquences de gravité variable (prescription, forclusion, déchéance et caducité)¹⁶. Cette question étant d'ordre public, une fois soulevée, rend inaccessible la voie de médiation administrative en droit congolais.

2.1.2. Intérêt pour agir

Pas d'action sans intérêt, dit-on en droit ? Cet adage résume en quelques mots l'importance de l'intérêt dans une action judiciaire. Cependant, il faut noter que le législateur ne le définit pas. C'est la doctrine qui s'en est chargé¹⁷.

La doctrine définit l'intérêt pour agir, comme : une condition de recevabilité de l'action consistant dans l'avantage que procurerait au demandeur, la reconnaissance par le juge de la légitimité de sa prétention¹⁸.

L'intérêt pour agir s'identifie comme un profit, l'utilité ou l'avantage auquel peut prétendre celui qui prend l'initiative d'engager une action judiciaire ou un recours¹⁹. N'a pas intérêt d'aller en médiation administrative en droit congolais par exemple : un touriste de passage qui initie un recours contre un acte réglementaire de stationnement ou de permis de construire.

¹² Art 55 alinéa 1 de l'ordonnance n°19/001 du 10 Janvier 2019 portant règlement intérieur du conseil d'Etat, JORDC, numéro spécial, 60^e Année.

¹³ Art 55 alinéa 2 alinéa 1 Art 55 alinéa 1 de l'ordonnance n°19/001 du 10 Janvier 2019 portant règlement intérieur du conseil d'Etat, JORDC, numéro spécial, 60^e Année.

¹⁴ Suivent le renseignement obtenu au C.E auprès du directeur chargé de la section du contentieux (procédures spéciales, demandes en annulation et référés) en date du 03 Avril 2025.

¹⁵ YUMA BABIA, *Manuel de droit administratif général*, CERDI, Kinshasa, 2012, p. 143.

¹⁶ Jules MASUANGI MBUMBA, *Des questions controversées de procédures civiles et pénales devant les juridictions congolaises de droit commun*, Ed. Presses de la Funa, Kinshasa, 2014, p. 42.

¹⁷ Jacques N'TONI KIESSE, *Procédure civile en RDC : Explication pratiques des principales règles applicables en matière civile et des règles propres à une instance au premier degré*, Thome I, l'Harmattan-Etudes africaines, Paris, 2021, p. 51.

¹⁸ Raymond GUILLEN et Jean VINCENT, *lexique des termes juridiques 2010*, 17^{ème} éd, Paris, Dalloz, 2009, p. 481.

¹⁹ Edouard Umberto Gout et Frédéric-Jérôme Pansier, *Petit lexique : mots et expressions*, 2^e Ed. Lancier-Collection Paradigme, Paris, P. Voir intérêt.

2.1.3. La compétence du juge administratif

Les règles de compétence (matérielle, territoriale et personnelle) des juridictions de l'ordre administratif sont d'ordre public.²⁰

Sur ce, une fois que le juge administratif est saisi, il doit d'abord faire les contours de la requête pour vérifier sa compétence avant d'ordonner la médiation administrative²¹.

Cependant, il faut déjà souligner que ne relève pas de la compétence du juge administratif sur le plan matériel, les litiges concernant : les relations internationales de la République Démocratique du Congo, les actes constitutionnels, les actes législatifs, les actes d'Assemblée et les actes de gouvernant.

2.1.4. Exercice du recours préalable

L'exercice du recours préalable est une obligation légale dont le non-respect entraîne l'irrecevabilité²². Cette irrecevabilité entraîne d'office, le rejet de la demande en médiation administrative en droit positif congolais.

2.2. Consignation de frais de justice et d'ordonnance de médiation

En matière de médiation administrative en droit congolais, l'ordonnance n°19/001 du 10 janvier 2019 portant règlement intérieur du Conseil d'Etat a rendu la consignation obligatoire dans son article 58 sous peine de caducité de l'ordonnance désignant le médiateur²³. Le montant de frais de consignation pour la médiation est fixé dans ladite ordonnance²⁴.

2.3. Le taux des sommes objet d'indemnisation

L'action civile en réparation peut être jointe à l'action en annulation portée devant la juridiction administrative compétente. Il s'agit alors du contentieux de pleine juridiction dans la mesure où le juge sera appelé à statuer sur la légalité de la décision administrative et, en cas d'annulation de celle-ci, à condamner l'Administration à payer des dommages et intérêts à l'administré lésé²⁵. Dans cette hypothèse, la médiation ne sera possible qu'en cas de litige pour tout préjudice moral, soit pour tout autre, dont la valeur vénale ne dépassera pas l'équivalent de la somme, en monnaie ayant cours légal au pays de 10.000 dollars américains²⁶.

2.4. Existence d'un acte décisoire et faisant grief

Pour pouvoir être attaqué devant le juge administratif, un acte administratif doit présenter deux caractères : il doit constituer un acte décisoire et faire grief. D'abord, l'acte doit être décisoire. C'est le cas par exemple, d'un acte administratif à caractère normatif qui modifie l'ordonnement juridique. En l'absence de caractère décisoire, l'acte ne peut en aucun cas faire l'objet du contentieux devant le juge administratif²⁷. Tels sont les cas des : circulaires, directives, recommandations, avis, etc.

²⁰Art 81 de la loi n°16-27 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, J.O. RDC., 18 octobre 2016, n° spécial, col.1.

²¹Renseignement obtenu au Conseil d'Etat auprès du directeur de la section du contentieux.

²²Art 135 al 3 de la loi n°16-27 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, J.O. RDC., 18 octobre 2016, n° spécial, col.1.

²³Art 58 de l'ordonnance n°19/001 du 10 Janvier 2019 portant règlement intérieur du conseil d'Etat, *Op cit*.

²⁴Idem.

²⁵YUMA BABIA L., *Op cit*, p. 144.

²⁶Art 62 alinéa 2 de l'ordonnance n°19/001 du 10 Janvier 2019 portant règlement intérieur du conseil d'Etat.

²⁷L'arrêt du C.E, Sect., 12 juin 2020, GISTI, n°418142. Inédit.

III. EFFETS D'ADMISSIBILITE A LA MEDIATION ADMINISTRATIVE EN RD. CONGO

Principalement, la procédure de la médiation administrative, une fois entamée, les délais de recours juridictionnels sont interrompus et les prescriptions sont suspendues, conformément à l'article 57 de l'ordonnance n°19/001 du 10 janvier 2019 portant règlement intérieur du Conseil d'Etat.²⁸

L'interruption de ces délais et la suspension de prescription en droit français, commencent à compter du jour où, après la survenance d'un différend, les parties conviennent de recourir à la médiation ou, à défaut d'écrit, à compter du jour de la première réunion de médiation²⁹.

Ce délai recommence à courir à compter de la date à laquelle soit l'une des parties ou les deux, soit le médiateur déclarent que la médiation est terminée. Les délais de prescription recommencent à courir pour une durée qui peut être inférieure à six mois³⁰.

Par contre, en droit congolais, l'interruption de délai et la suspension de prescription commencent à compter du jour de la saisine de la juridiction administrative³¹.

Outre la suspension de prescription et l'interruption de délai, en droit congolais, la médiation administrative produit le jugement ou l'arrêt d'expédient, lequel doit être revêtu de la formule exécutoire après être signé par toutes les parties ainsi que le médiateur.³²

De cette logique, pour notre part, il est donc clair que la décision d'aboutissement de la médiation administrative peut faire l'objet des voies de recours ordinaire tout comme extraordinaire en cas par exemple :

- de vice de consentement lorsque l'une des parties pense que son consentement à l'accord de médiation a été vicié (erreur, dol, violence dans le cas d'extorsion de signature etc.), dans cette hypothèse cette partie peut saisir le juge administrative en annulation conformément à l'article 8 du CCL3 ;³³
- d'illégalité de l'accord c'est-à-dire que si l'accord de médiation contrevient à la loi ou porte sur une question d'ordre public (contentieux électoral, cession de biens du domaine public de l'Etat au profit d'un particulier etc.) ;

Mais, en principe, les voies de recours ordinaire comme extraordinaire contre le processus de médiation administrative sont inconcevables, vu qu'il s'agit d'un processus basé sur l'autonomie de la volonté des protagonistes.

CONCLUSION

Face aux dysfonctionnements de la justice traditionnelle, la nécessité de sortir du modèle classique s'est fait ressentir de plus en plus forte dans beaucoup de pays au monde. Préalablement, dans les paysages législatifs belge et français où a été considérablement encouragée par plusieurs recommandations du Conseil de l'Europe plaidant en faveur de l'importance, pour les pays membres, de développer des mécanismes de médiations.³⁴

En R. D. Congo, en matière administrative, ce mécanisme a été instauré dans l'article 277 de la loi organique n°16-027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, tout en laissant la possibilité à l'ordonnance n°19/001 du 10 janvier 2019 portant règlement intérieur du Conseil d'Etat de l'organiser.

²⁸Art 57 de l'ordonnance n°19/001 du 10 Janvier 2019 portant règlement intérieur du conseil d'Etat, JORDC, numéro spécial, 60^e Année.

²⁹Olivier Gohin et Florian Poulet, *Contentieux administratif*, 9^e édition, LexisNexis, 2016, p. 34.

³⁰Idem, p. 34.

³¹Renseignement obtenu auprès du Greffier en Chef du Conseil d'Etat en date du 12 mai 2025 à 14 h 30.

³²Renseignement obtenu auprès du Greffier en Chef du Conseil d'Etat en date du 12 mai 2025 à 14 h 30.

³³KATUALA KABA KASHALA, *Code civil congolais annoté*, Ed. Batena Ntambua, Kinshasa, 1995, p. 21.

³⁴ Bruno Lasserre, *ouverture des Assises de la médiation administrative en France*, sur https://youtu.be/nUm3og8_g?si=brcHMap092vbnSNE, consulté le 27 Janvier 2025 à 23 h 30.

Après une analyse approfondie de cette ordonnance, nous nous sommes rendu compte que, parmi les conditions d'admissibilité de ce mécanisme en droit administratif congolais, nous avons : la saisine de la juridiction, la consignation de frais de justice, le taux des sommes objet d'indemnisation qui ne doit pas dépasser 10.000 \$ et l'existence d'un acte décisoire et faisant grief.

De cette logique, nous avons conclu que, plusieurs effets peuvent découler de cette admissibilité en contentieux administratif congolais, dont principalement l'interruption de délai de recours juridictionnel et la suspension de prescription de l'action en justice.

BIBLIOGRAPHIE

- AKA N., FENEON A. et TCHAKOUA J.-M., *Le nouveau droit de l'arbitrage et de la médiation en Afrique (OHADA)*, LGDJ, Lextenso éditions, Paris, 2018.
- GOHIN O. et POULET, F., *Contentieux administratif*, 9^e édition, Lexis Nexis, 2016.
- GUILLEN, R. et VINCENT, J., *Lexique des termes juridiques 2010*, 17^{ème} éd, Paris, Dalloz, 2009.
- KATUALA KABA KASHALA, *Code civil congolais annoté*, Kinshasa, Ed. Batena Ntambua, , 1995.
- L'arrêt du C.E, Sect., 12 juin 2020, GISTI, n°418142. Inédit.
- Loi n°16-27 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, J.O. RDC., 18 octobre 2016, n° spécial, col.1.
- LUTRAN avocat et médiation, *la médiation dans l'espace OHADA : Etat des lieux et perspectives*, sur <https://lutran-avocat-mediation.Com/la-mediation-dans-lespace-ohada-etat-des-lieu-et-perspectives/>, consulter le 06 Avril 2025.
- MASUANGI MBUMBA, J., *Des questions controversées de procédures civiles et pénales devant les juridictions congolaises de droit commun*, Ed. Presses de la Funa, Kinshasa, 2014.
- N'TONI KIESSE J., *Procédure civile en RDC : Explication pratiques des principales règles applicables en matière civile et des règles propres à une instance au premier degré*, Thome I, Paris, l'Harmattan-Etudes africaines, 2021.
- NTUMBA MUSUKA Z-R., *Manuel de droit administratif*, Unikin, Faculté de droit, G3, 2021-2022.
- NTUMBA MUSUKA, Z-R., *Vers la contractualisation de la justice : cas de la médiation en droit ohada*, in annales de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa, édition Droit et Société « DES », Kinshasa, Décembre 2018.
- Ordonnance n°19/001 du 10 janvier 2019 portant règlement intérieur du conseil d'Etat, JORDC, numéro spécial, 60^e Année.
- TATY MANTIMA, H., *Justice pénale et pratiques locales de traitement des conflits sociaux criminalisés : de la confrontation à la construction d'un mécanisme dialogue du contrôle social en contexte congolais*, Thèse de doctorat, Faculté de droit, Unikin, 2023-2024, p. 322.
- Umberto Gout, E. et Pansier, F.-J., *Petit lexique : mots et expressions*, 2^e Ed. Lancier-Collection Paradigme, Paris, P. Voir intérêt.
- YUMA BABIA L., *Manuel de droit administratif général*, Kinshasa, CERDI, 2012.