

INCIDENCE DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE CONTENTIEUSE ORDINAIRE SUR L'ÉMERGENCE DE L'ÉTAT DE DROIT EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Par

Berthold OKOKO OKITAKENGE

*Assistant à l'Université Patrice-Emery LUMUMBA de WEMBONYAMA et Apprenant en DES à la
Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa
Premier Substitut du Procureur de la République et Chef de Parquet près le Tribunal de Paix
de KATAKO KOMBE*

RÉSUMÉ

Tout corps normatif, qu'il soit procédural ou de fond, concourt à une finalité : promouvoir et consolider l'Etat de droit. De ce fait, l'aménagement procédural ordinaire impacte certainement l'Etat de droit en ce qu'il organise le déroulement du procès administratif. Du double point de vue de la simplicité et de la commodité pratique pour le justiciable ainsi que de la garantie des droits et libertés fondamentaux de ce dernier, la procédure ordinaire, quoique non abrégée, favorise l'émergence de l'Etat de droit. Cependant, le rendement plus efficace impose l'utilisation concomitante des procédures ordinaire et spéciale.

Mots clés : *Etat, Administration de la justice, droit administratif, contentieux, droits fondamentaux, libertés fondamentales, Etat de droit, procédure, justiciable, Conseil d'Etat.*

ABSTRACT

All normative bodies, whether procedural or substantive, contribute to one purpose: to promote and consolidate the rule of law. Therefore, the ordinary procedural arrangement certainly impacts the rule of law in that it organizes the course of the administrative trial. From the double point of view of simplicity and practical convenience for the litigant as well as the guarantee of the latter's fundamental rights and freedoms, the ordinary procedure, although not abridged, favours the emergence of the rule of law. However, the more efficient performance requires the concomitant use of the ordinary and special procedures.

Keywords: *State, Administration of justice, administrative law, litigation, fundamental rights, fundamental freedoms, rule of law, procedure, litigant, Council of State.*

INTRODUCTION

D'entrée de jeu, il importe d'indiquer que le droit administratif congolais à l'instar de celui des pays qui l'ont directement inspiré, notamment la France et la Belgique, comporte deux modalités de procédure contentieuse.

Celle-ci entendue comme « l'ensemble des règles de procédure qui régissent la marche du procès administratif »¹. Mieux encore « les règles selon lesquelles s'exerce le pouvoir juridictionnel des juridictions administratives »² de droit commun.

D'une part, la modalité ordinaire ou la procédure contentieuse ordinaire qui organise, en quatre étapes³, le déroulement du procès administratif. Elle est suivie devant toutes les Sections du contentieux des juridictions administratives de droit commun que sont le Conseil d'Etat, les Cours administratives d'appel et les Tribunaux administratifs⁴. Elle concerne tous les contentieux administratifs et toutes les décisions administratives unilatérales sous réserve de certains actes administratifs qui échappent à la censure des juridictions administratives⁵ comme les actes de gouvernement, les actes juridictionnels, etc.... C'est cette modalité qui fait l'objet d'analyse dans la présente réflexion.

D'autre part, la modalité spéciale qui se décompose en deux sous modalités : les procédures spéciales applicables devant toutes les Sections du contentieux des juridictions de l'ordre administratif et les procédures applicables uniquement devant le Conseil d'Etat. Les premières sont au nombre de cinq. Il s'agit de la médiation et de la conciliation, des référés administratifs, des astreintes, du déport et de la récusation, du sursis à exécution⁶. Pour le compte

¹ LEBRETON, G., *Droit administratif général*, Paris, 5^e éd., Dalloz, 2009, p.504.

² DEBASCH, Ch. et COLIN, F., *Droit administratif*, Paris, 7^e éd., Economica, 2004, p.657

³ Ces étapes sont consécutives à la saisine des juridictions administratives, à l'instruction des causes, à la notification et à l'exécution des décisions judiciaires ainsi qu'à l'exercice de voies de recours.

⁴ Article 154 de la constitution du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour et 2 de la loi organique N°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif

⁵ Lire à ce propos VUNDUAWA te PEMAKO, F., *Traité de droit administratif*, Bruxelles, Ed. Larciens, 2007 ; VUNDUAWA te PEMAKO, F., et MBOKO DJ'ANDIMA, J.M, *Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo*, 2^{ème} édition, Bruxelles, Bruylant, 2020 ; YUMA BIABIA, L., *Manuel de droit administratif*, Kinshasa, CEDI, 2010 ; DEBBASCH, Ch., et COLIN, F., *Droit administratif*, op. cit ; GAUDEMET, Y., *Traité de droit administratif*, tome 1, 16^{ème} édition, librairie Générale de Droit et de jurisprudence, Paris, 2001 ; DEBBASCH, Ch., et RICCI, J.C., *Contentieux administratif*, Paris, éd. Dalloz, 1985.

⁶ Nous lisons respectivement à travers ces procédures la prévalence de la tradition africaine de rechercher des solutions par arrangement à l'amiable avant tout examen au fond du litige par le juge (cas de la médiation et de la conciliation) ; le souci d'obtenir du juge certaines mesures provisoires, conservatoires et urgentes sans attendre le fond du litige (cas des référés et du sursis à exécution), de contourner l'inexécution volontaire ou non par l'Administration d'une

des deuxièmes il y a lieu d'aligner la procédure de l'indemnité pour préjudice exceptionnel, le pourvoi en cassation, la prise à partie, la révision et le règlement de juges⁷. En somme, la modalité spéciale est trop énergique et libérale en matière de garantie des libertés publiques. Elle maximise l'émergence de l'Etat de droit.

Dans les lignes qui suivent, nous entendons apprécier la contribution de l'aménagement procédural ordinaire sur l'Etat de droit qui, selon l'expression géniale de NTUMBA MUSUKA évoque « *l'idée de la subordination des gouvernants et gouvernés au droit et prône l'éradication de l'arbitraire. Son socle est constitué notamment par la garantie des droits de l'homme et les libertés fondamentales, la séparation des pouvoirs et le contrôle de la constitutionnalité des lois. Il implique enfin que les décisions des organes de l'Etat soient à tous les niveaux limités par l'existence des normes dont le respect est garanti par le juge* »⁸.

L'analyse consistera à relever les mérites et les démérites de la procédure contentieuse ordinaire afin d'en proposer quelques remèdes de façon à affermir le dialogue entre elle et l'Etat de droit.

I. INCIDENCE POSITIVE OU MERITES DE LA PROCEDURE CONTENTIEUSE ORDINAIRE

L'aménagement procédural ordinaire est porté en détails par les articles 134 à 276 de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.⁹

Positivement, ses vertus se résument en ce que, d'un côté, la procédure contentieuse ordinaire garantit tous les usagers des juridictions administratives et, de l'autre côté, elle garantit la bonne administration de la justice administrative.

I.1. La procédure contentieuse ordinaire est une garantie pour tous les usagers et acteurs des juridictions administratives

Tout corps de règle ou tout corps normatif, qu'il soit procédural (comme le cas de figure) ou de fond, concourt à un objectif ou une finalité : promouvoir et consolider l'Etat de droit.

décision de justice (cas de l'astreinte) ; les garanties procédurales ou protection du justiciable d'être jugé par un magistrat présentant des indices sérieux d'impartialité et d'honnêteté (cas du déport et de récusation).

⁷ Les procédures spéciales applicables devant le Conseil d'Etat se veulent des garanties pour la bonne administration de la justice administrative à l'exception de la procédure d'indemnité pour préjudice exceptionnel qui fait partie du contentieux de la responsabilité fondé sur l'équité et le principe d'égalité de tous devant les charges publiques.

⁸ NTUMBA MUSUKA, Z., *Le rôle du juge administratif dans l'émergence de l'Etat de droit*, Paris, éd. Le Harmattan, 2014, p.328.

⁹ JORDC, 57^e année, Kinshasa, numéro spécial du 18 octobre 2016, col. 1-104

Pour introduire un recours, la victime, l'avocat ou le ministère public doivent, sous peine d'irrecevabilité, suivre la procédure régulière et légale. Ce recours doit être adressé à un juge compétent qui, pour le solutionner, doit conduire le procès conformément à la procédure prédéfinie et puiser dans le creuset de ses normes de référence.

Cela étant, la codification de la procédure contentieuse est, en elle-même, une garantie à la fois pour le juge, l'administré et l'Administration.

Pour le juge (notamment inférieur)¹⁰, la procédure contentieuse ordinaire met fin au régime de tâtonnement auquel il était contraint chaque fois qu'il était appelé à solutionner un différend administratif.

En effet, l'ancienne législation en la matière portée par l'ordonnance-loi n°82-017 du 31 août 1982¹¹ relative à la procédure devant la Cour Suprême de justice et l'ordonnance-loi n°82-20 du 31 mars 1982¹² portant code de l'organisation et de la compétence judiciaire, n'a organisé la procédure contentieuse que devant la Cour Suprême de Justice. Ladite procédure ne concernait que le recours en annulation et le recours en indemnité pour préjudice exceptionnel. Les Cours d'appel, fonctionnant avec une section judiciaire et une section administrative, ont dû appliquer, par analogie, la procédure civile pour trancher le litige administratif.

Comme on le voit, la procédure contentieuse ordinaire consacre triplement la fin du régime de tâtonnement, la fin de l'usage du raisonnement par analogie dans l'administration de la justice et l'opérationnalisation des Sections du contentieux des juridictions administratives de droit commun.

Elle s'érige en véritable arme entre les mains du juge administratif suprême et inférieur pour exercer le contrôle de la légalité sur les actes administratifs liberticides de la toute puissante Administration presque omniprésente dans tous les domaines de la vie nationale.

Le rôle d'artisan de l'Etat de droit assigné au juge administratif et sa riche cartographie des pouvoirs lui accordés, notamment dans le cadre de l'excès de pouvoirs et de plein contentieux s'opère par la procédure contentieuse ordinaire.

A travers la procédure contentieuse, le juge est affranchi de son bon vouloir. Son action doit se mouler dans la procédure. C'est le triomphe de l'éradication de l'arbitraire du juge.

¹⁰ Par juge administratif inférieur, il faut entendre les Cours administratives d'appel et les Tribunaux administratifs.

¹¹ J.O, 23^e année, Kinshasa, n° 7 du 01 avril 1982.

¹² *Ibidem*, p.11.

Pour l'administré, les notions de subordination de tous au droit et de l'accessibilité citoyenne des juridictions administratives sont prises en compte à travers l'aménagement procédural ordinaire.

En effet, la procédure contentieuse ordinaire garantit l'accès de tous au prétoire. Elle permet à l'administré de saisir directement la juridiction administrative par requête¹³. Celle-ci peut être signée par lui-même ou par un mandataire légal, statutaire ou conventionnel.

Par ailleurs, tous les actes administratifs unilatéraux de toutes les autorités administratives (centrales, provinciales et locales) sont soumis au contrôle de la légalité. Toutes les victimes (personnes morales de droit public et de droit privé, personnes physiques militaires comme civiles du bas échelon à l'échelon suprême) sont soumis à une même procédure¹⁴. Peu importe la gravité du préjudice et de l'intérêt à protéger, seule la procédure contentieuse reste la voie obligée. Celle-ci comporte des délais, des formalités et des exigences obligatoires dont l'inobservance entraîne l'irrecevabilité de la requête.

C'est le triomphe de l'égalité de tous devant la loi et du coup, l'émergence de l'Etat de droit par l'utilisation de la procédure contentieuse ordinaire. Il n'existe qu'une seule procédure contentieuse pour tous.

Pour l'Administration, la procédure contentieuse ordinaire est un moyen de prévention. Toute violation de la règle de droit par elle débouchera sur l'utilisation par l'administré de la procédure contentieuse qui, à coup sûr conduira à l'annulation de la mesure. Autrement dit, l'existence et l'utilisation de la procédure contentieuse préviennent la dérive de l'autorité administrative. Comme qui dirait la sanction prévient la dérive et s'érige en gage de développement.

I.2. La procédure contentieuse ordinaire garantit la bonne administration de la justice

Il n'y a de bonne administration de la justice que dans l'intérêt du justiciable.

La procédure contentieuse ordinaire est la procédure de droit commun. Riche en prestations, elle a le mérite exceptionnel d'organiser le déroulement de l'instance devant le juge administratif à partir de la saisine de ce dernier jusqu'à l'exercice des voies de recours passant par l'instruction de la cause ainsi que la notification et l'exécution de la décision judiciaire.

¹³ Articles 134 à 142 de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif.

¹⁴ Il y a élargissement de la notion du requérant devant les juridictions de l'ordre administratif contrairement à l'ancien ordre. La notion du requérant se rapporte désormais même aux personnes morales de droit public (voir l'exposé des motifs de la loi organique sur les juridictions administratives).

A travers toutes ces quatre étapes, la prise en compte de la garantie des droits et libertés fondamentaux est exemplaire. Tout au long de la procédure, les justiciables en général et les plaideurs en particulier se voient accorder beaucoup de garanties.

Primo, l'institution du ministère public près chaque juridiction administrative¹⁵. Celui-ci intervient soit par voie d'avis, soit par voie d'action¹⁶.

Lorsqu'il agit par voie d'action, le ministère public rédige le réquisitoire. Celui-ci est introduit dans l'intérêt général et en particulier, pour la protection des droits et libertés fondamentaux des personnes.

Il agit par voie d'avis lorsque la juridiction est saisie par requête d'une partie privée.

Par ces deux possibilités d'intervention, le ministère public vole au secours du justiciable.

Secundo, l'organisation de la contradiction, la publicité des débats et la possibilité de plaider.

En effet, à l'issue de l'enregistrement au greffe de la requête introductive d'instance ou du réquisitoire du ministère public, le chef de la juridiction où cette requête ou ce réquisitoire ont été transmis, désigne le rapporteur. Ce dernier sous l'autorité du président de la chambre à laquelle il appartient, fixe, eu égard à l'état du dossier, le délai à accorder, s'il y a lieu aux parties pour produire le mémoire complémentaire, observations, défense ou réplique. Tout comme, il peut demander aux parties de joindre à la procédure contradictoire, toutes les pièces ou tous documents, utilisés à la solution du litige, entendre tout témoin, commettre des experts, déterminer leur mission, leur communiquer les pièces utiles et procéder sur les lieux à toutes constatations.

A la clôture de cette instruction préparatoire, la juridiction ou la chambre appelée à connaître l'affaire peut être confrontée à trois situations : soit elle ordonne la réouverture de l'instruction au cas où les parties présentent des conclusions nouvelles ou de nouveaux moyens, soit elle fait face à un incident de procédure¹⁷ qu'il faille à tout prix s'en occuper, soit enfin et à défaut de deux premières, elle organise les débats.

¹⁵ Article 32 de la loi organique.

¹⁶ Article 33, alinéas 1 et 2 de la loi organique.

¹⁷ Par incident de procédure, il faut entendre tout évènement qui intervient au cours de l'instruction et qui modifie le cours normal de la procédure. Il peut s'agir de la demande incidente, de l'intervention volontaire ou forcée, de la contestation des pièces d'une partie, du désistement, de la reprise d'instance, de la litispendance, de la connexité, du renvoi de juridiction et de l'exception d'inconstitutionnalité.

Les débats sont publics à moins que cette publicité ne soit jugée dangereuse pour l'ordre public ou les bonnes mœurs, auquel cas le juge ordonne le huis clos.

Au moment de la plaidoirie, les plaideurs se contentent à commenter les moyens écrits et préalablement communiqués à la partie adverse.

Tertio, l'organisation de l'information. L'information doit servir de garantie des droits de la défense¹⁸. Elle est corollaire du principe du contradictoire. C'est une garantie essentielle des justiciables.

En effet, la meilleure protection des parties dans une instance est celle qui résulte de l'information. Si par des procédures appropriées, les parties sont mises au courant des actes du juge, en même temps que de ceux des parties adverses, elles peuvent organiser leur défense.

C'est dans le souci d'assurer l'information la plus complète aux parties que tous les actes du juge doivent être portés à la connaissance des parties, toute production ou toute argumentation d'une partie doivent être pleinement connues de son adversaire et discutées par lui.

Quarto, de nombreuses garanties procédurales émaillent le long du procès administratif. Le double degré de juridiction et, en général l'exercice des voies de recours comme conséquence de la constitutionnalisation de la défense y est de mise, avec l'organisation des enquêtes et la mise à profit de l'expertise en vue de faciliter l'instruction des affaires, le tout grâce au rééquilibrage des parties dans un procès administratif sur fond du caractère inquisitorial qui impose au juge l'entrepreneuriat dans la recherche de la preuve sans oublier la possibilité offerte au justiciable d'écarter soit de la composition un juge de partialité, soit de dessaisir une juridiction trempée dans la partialité.

II. INCIDENCE NEGATIVE OU DEMERITES DE LA PROCEDURE CONTENTIEUSE ORDINAIRE

En dépit des mérites brossés ci-haut, la procédure contentieuse ordinaire impacte relativement l'émergence de l'Etat de droit en ce que, d'un côté, elle crucifie la notion du procès à délai raisonnable et, de l'autre côté, elle prolonge le désarroi de l'administré victime.

II.1. Crucifixion du principe constitutionnel du procès à délai raisonnable

La procédure contentieuse ordinaire sacrifie les notions du temps et de l'urgence au profit des formalismes administratif et judiciaire excessifs.

Depuis la publication de l'acte, du règlement ou de la décision de l'autorité, il faut au maximum neuf mois pour l'introduction du recours contentieux, soit

¹⁸ DEBBASCH, C. et RICCI, J.C., *op.cit.*, p.355.

trois mois de recours préalable, trois mois de réponse de l'autorité et trois mois pour l'introduction de l'instance judiciaire.

L'irrespect de ce formalisme administratif encombrant conduit à l'irrecevabilité du recours contentieux. Entretemps, l'administré victime croupit dans la souffrance lui infligée par l'autorité administrative à travers son acte.

En outre, le formalisme judiciaire qui encadre le déroulement du procès ne permet pas à l'administré victime de connaître le sort de sa requête à temps raisonnable.

Il n'y a pas de délai impératif pour l'instruction des causes à laquelle peuvent se joindre les incidents de procédure, avec, comme conséquence, la dilatation de la procédure.

Cet état de chose fait perdre au recours contentieux son utilité pratique.

Par ailleurs, l'aménagement procédural ordinaire ne porte pas témoignage de l'expéditivité dans le traitement des affaires. Les formalismes administratif et judiciaire décriés profanent le temps et diffèrent à un avenir lointain la solution définitive de la cause. Pourtant, l'administré qui est à la base du recours vise la satisfaction de son droit. C'est-à-dire, obtenir en temps record ou urgemment l'avantage positif que l'Administration lui a refusé à tort. Différer la solution de cette cause par suite des formalismes administratif et judiciaire excessifs, c'est immerger l'Etat de droit.

II.2. Désarroi prolongé de la victime

La procédure contentieuse ordinaire maintient dans le commerce juridique l'acte administratif liberticide et la décision administrative contestée. La frustration de l'administré victime est prolongée jusqu'au jugement au fond, voire jusqu'à l'examen de celui-ci par un deuxième juge en cas d'exercice des voies de recours.

Au lieu d'endiguer la dérive, la procédure contentieuse ordinaire laisse pourrir la situation d'infortune.

En effet, l'acte administratif, jouissant du privilège du préalable, reçoit immédiatement exécution en défaveur de l'administré victime. En attendant le dénouement du recours préalable et, dans la négativité, l'issue du recours contentieux, l'acte administratif liberticide fait voler ses effets en éclat.

Par ailleurs, les voies de recours ne sont pas suspensives de l'exécution d'une décision judiciaire. Celle-ci souffre de l'exécution de plein droit ou de l'exécution immédiate nonobstant tout recours. En dépit de l'exercice des voies de recours, l'œuvre judiciaire contestée est maintenue dans le commerce juridique avec tous ses effets.

Conséquence, le justiciable mécontent de l'œuvre du juge s'enlise davantage dans la situation défavorable dans laquelle le premier juge l'a plongé en attendant le nouvel examen par un deuxième juge.

Ce contexte ne flatte pas l'Etat de droit.

III. QUELQUES REMEDES POUR L'AFFERMISSEMENT DU DIALOGUE ENTRE PROCEDURE CONTENTIEUSE ORDINAIRE ET L'ETAT DE DROIT

L'affermissement des rapports entre procédure contentieuse ordinaire et Etat de droit réclame la modification de la loi organique portant organisation et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

Cette modification portera sur les délais accordés à l'Administration pour répondre au recours préalable de l'administré et au juge administratif pour faire aboutir le procès administratif et enfin sur la composition du Conseil d'Etat afin que ses décisions fassent l'objet du double degré de juridiction.

III.1. Du délai à accorder à l'Administration pour répondre au recours

L'article 151, alinéa 2 de la loi organique impartit un délai de trois mois à l'autorité administrative, auteur de l'acte, pour répondre au recours préalable de l'administré.

Ce délai est assez long et préjudiciable au droit de l'administré. Il doit être abrégé et amené à trente jours.

En effet, l'Administration est technique et outillée. Elle est maîtresse de son action, Elle maîtrise parfaitement les mobiles de tout acte qu'elle pose. Elle n'a pas besoin d'un temps assez long pour répondre négativement ou positivement au recours lui adressé par l'administré s'estimant lésé par cet acte. Les trois mois lui accordés quant à ce sont superfétatoires.

Voici la proposition de la nouvelle écriture des dispositions visées :

« **Article 151 alinéa 2.** En cas de rejet exprès du recours administratif par l'autorité administrative, dans le délai d'un mois, à dater du dépôt de ce recours, le requérant dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification de cette décision de rejet pour saisir la juridiction administrative ».

« **Article 151 alinéa 3.** Le défaut de décision de l'autorité administrative après un mois à compter du jour du dépôt du recours administratif en vaut rejet. Dans ce cas, le requérant dispose, pour saisir la juridiction administrative d'un délai de trois mois à compter du jour de l'expiration de la période d'un mois visé au présent alinéa ».

III.2. Du délai à accorder au juge pour instruire l'affaire

Bien que la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif prévoit des actions en responsabilité dirigées, contre l'Etat pour durée excessive de la procédure devant une juridiction de l'ordre administratif (article 88 alinéa 5 de la loi organique), elle n'a pas expressément prévu le délai impératif endéans duquel la cause doit être instruite, plaidée, prise en délibérée et prononcée, indépendamment de tout incident de procédure.

Ce délai impératif doit être de trois mois.

La modification proposée concerne le deuxième chapitre du titre relatif à la procédure ordinaire. Ce chapitre comporte quatre sections relatives respectivement à la communication de la requête, du réquisitoire et des mémoires, à la dispense d'instruction, aux devoirs d'instruction et à la clôture de l'instruction. Nous proposons une nouvelle section qui sera ainsi libellée :

« **Chapitre 2 .De l'instruction** »

« **Section 1. Des dispositions générales** »

« **Article 162.** Sans préjudice des dispositions de l'article 88 de la présente loi organique et indépendamment des incidents de procédure, les causes devant les juridictions de l'ordre administratif sont instruites, plaidées, prises en délibéré et prononcées dans les trois mois à dater de la saisine ».

III.3. De la revisitation de la composition du Conseil d'Etat

L'aménagement procédural en vigueur fait échapper l'œuvre du juge suprême (Conseil d'Etat) au contrôle juridictionnel. C'est une organisation inconstitutionnelle en ce qu'elle viole le double degré de juridiction proclamé par la constitution. Elle ne permet pas de remédier à l'arbitraire et à une position erronée prise par le juge suprême qui, après tout, n'est qu'un humain capable de faillir.

Eu égard à ce qui précède, il y a lieu d'emprunter, sur le plan interne, de l'organisation des Tribunaux pour enfants¹⁹ et, sur le plan international, de l'organisation de la Cour Pénale Internationale²⁰.

En effet, les deux juridictions organisent en leur sein la chambre d'appel. La chambre de première instance siègera à cinq membres avec l'assistance du ministère public. Elle connaîtra les matières contentieuses pour lesquelles le Conseil d'Etat est actuellement juge de premier et dernier ressort ainsi que les appels interjetés contre les décisions des Cours administratives d'appel et les pourvois interjetés contre les décisions définitives des juridictions administratives inférieures.

¹⁹ Article 87 de la loi n° 09/001 de la 10/01/2009 portant protection de l'enfant.

²⁰ Articles 34 et 39 du statut de Rome créant la Cour pénale internationale.

La chambre d'appel siégera à neuf membres, soit le double de la composition de première instance avec le concours du Ministère public. Les juges et le ministère public qui ont siégé en chambre de première instance ne feront pas partie de la composition d'appel. Cette chambre connaîtra l'appel de tous les arrêts rendus par la chambre de première instance.

Les Sections réunies du Conseil d'Etat connaîtront la cassation des arrêts rendus par la chambre de deuxième instance. Elle sera présidée par le premier Président du Conseil d'Etat avec le concours du Procureur général près ce Conseil.

Les sections réunies ne sont pas à confondre avec l'assemblée plénière. Celle-ci comprend uniquement les magistrats du conseil d'Etat²¹. Le ministère public n'y est associé.

Concrètement, cette modification portera sur les articles 45 et 48 ainsi que sur le troisième paragraphe 3 à compléter.

L'actuel article 45 comporte deux alinéas, un troisième alinéa lui sera complété.

L'actuel article 48 comporte un seul alinéa. Il lui sera complété deux autres alinéas.

Le troisième paragraphe est un nouveau texte à compléter. En effet, la première section du deuxième chapitre qui traite du fonctionnement du Conseil d'Etat prévoit cinq paragraphes relatifs au siège et au ressort, à la composition, aux sections et aux chambres, à l'assemblée plénière et au bureau. Le nouveau paragraphe que nous proposons concerne les sections réunies. Il s'intercalera entre les actuels deuxième et troisième paragraphes.

Ces articles et paragraphe seront ainsi libellés :

« **Article 45 alinéa 3** : La section du contentieux comprend des chambres de première instance et des chambres d'appel ».

« **Article 48 alinéa 1** : En première instance, la Section du contentieux comprend six chambres d'instruction et de jugement des affaires ci-après :

1. La chambre de l'administration, chargée du contentieux de la légalité et de la réparation du dommage exceptionnel ;
2. La chambre des finances et de la fiscalité, chargée du contentieux fiscal, parafiscal et douanier ainsi que du contentieux des finances publiques, des marchés publics et des travaux publics du pouvoir central ;
3. La chambre des affaires sociales, chargée des conflits de carrière des agents et fonctionnaires de l'Etat, en ce compris les litiges liés aux retraites, aux pensions, aux rémunérations et aux avantages sociaux ;

²¹ Article 53 de la loi organique sur les juridictions administratives.

4. La chambre des élections, des formations politiques et des organismes professionnels, chargée du contentieux des élections autres que les élections présidentielle et législatives ainsi que du contentieux lié à l'organisation, au fonctionnement et au financement des partis et regroupements politiques ou les organismes professionnels ;
5. La chambre des matières économiques, chargée du règlement des conflits à caractère économique ou technique et de ceux liés à la concurrence ;
6. La chambre des affaires générales, chargée du règlement de toutes les matières non expressément attribuées à d'autres chambres par la présente loi organique ».

« **Article 48 alinéa 2** : Chaque chambre de première instance siège à cinq membres avec l'assistance du ministère public. Elle connaît les matières pour lesquelles le Conseil d'Etat est juge de premier ressort ainsi que les appels interjetés contre les décisions des Cours administratives d'appel et les pourvois régulièrement formés contre les décisions définitives des juridictions inférieures ».

« **Article 48 alinéa 3** : Chaque chambre de première instance comporte une chambre d'appel équivalente. Celle-ci connaît l'appel de tous les arrêts rendus au premier degré par la chambre de première instance. Elle siège à neuf membres avec l'assistance du ministère public. Les juges et le ministère public qui ont siégé en première instance ne font pas partie de la composition d'appel ».

« **Paragraphe 3. Des sections réunies** »

« **Article 53** : Sans préjudice des dispositions de l'article 90 de la présente loi organique, le Conseil d'Etat, Sections réunies connaît les pourvois en cassation dirigés contre les arrêts rendus par la chambre d'appel. Dans ce cas, il est présidé par le Premier Président du Conseil d'Etat avec le concours du Procureur général près ce Conseil. »

De cette manière, la procédure contentieuse devant les juridictions de l'ordre administratif à travers sa modalité ordinaire s'érigerait en véritable gage de l'Etat de droit en République Démocratique du Congo.

CONCLUSION

Les développements précédents permettent d'affirmer que, du double point de vue de la simplicité et de la commodité pratique pour le justiciable ainsi que de la garantie des droits et libertés fondamentaux de ce dernier, la procédure contentieuse ordinaire, quoi qu'échelonnée dans le temps, favorise l'émergence de l'Etat de droit. Elle profite à la fois au juge, l'administré, à l'Administration.

Cependant, le rendement plus efficace impose, chaque fois que de besoin, l'utilisation concomitante des modalités ordinaire et spéciale dans l'attente de la prise en compte par le législateur de la modification de quelques dispositions de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif proposée ci-haut.

BIBLIOGRAPHIE

I. TEXTES CONSTITUTIONNELS, TRAITES ET ACCORDS INTERNATIONAUX, TEXTES LEGISLATIFS

- Constitution de la République Démocratique du Congo telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, in *JORDC*, 52^e année, Kinshasa, numéro spécial du 05 février 2011.
- Statut de la Cour pénale internationale du 7 juillet 1998.
- Loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, in *JORDC*, 57^e année, Kinshasa, numéro spécial du 18 octobre 2016.
- Ordonnance-loi N°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la CJS, in *JO*, 23^e année, Kinshasa, N°7 du 01/04/1982, p.11.
- Ordonnance-Loi N°82-020 du 31 mars 1982, portant code de l'organisation et de la compétence judiciaires, in *JO*, 23^e année, Kinshasa, N°7, 01 avril 1982, p.39.
- Loi n° 09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfant, in *JORDC*, 50^{ème} année, Kinshasa, numéro spécial du 25 mai 2009.

II. OUVRAGES

1. DEBBASCH, Ch., et COLIN, F., *Droit administratif*, Paris, 7^{ème}, édition, Economica, 2004.
2. DEBBASCH, Ch. et RICCI, J.C., *Contentieux administratif*, Paris, éd. Dalloz, 1985.
3. GAUDEMET, Y., *Traité de droit administratif*, Tome1, 16^e édition, librairie Générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2001.
4. KABANGE NTABALA, C., *Droit administratif*, Tome1, 2^e édition revue et corrigée, publication des Facultés de droit des universités du Congo, 2006.
5. LEBRETON, G., *Droit administratif général*, Paris, 5^e édition, Dalloz, 2009.
6. NTUMBA MUSUKA, Z., *Le Rôle du juge administratif congolais dans l'émergence de l'Etat de droit*, Paris, éd. le Harmattan, 2014.
7. VUNDUAWE te PEMAKO, *Traité de droit administratif*, Bruxelles, Ed. Larciens, 2007.
8. VUNDUAWE te PEMAKO, F. et MBOKO DJ'ANDIMA, J.M, *Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo*, 2^{ème} édition, Bruxelles, Bruylant, 2020.
9. YUMA BIABIA, L., *Manuel de droit administratif*, Kinshasa, CEDI, 2010.