

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

**INSPECTION GENERALE
D'AUDIT
DE LA POLICE NATIONALE
CONGOLAISE -**

**MISSION DE LA POLICE DE
L'UNION EUROPEENNE EN
REPUBLIQUE
DEMOCRATIQUE DU CONGO**

NOTIONS DE DROIT ADMINISTRATIF

A l'intention des Cadres Administratifs de l'IG/PNC

Par

Etienne ILUNGA KABULULU

JANVIER 2012

SOMMAIRE

Sigles et abréviations utilisés.....	2
Introduction.....	3
Définitions.....	3
I. Contenus.....	5
Chapitre I : les sources du droit administratif	6
Chapitre II : l'organisation administrative.....	9
La forme de l'Etat.....	9
Chapitre III : le fonctionnement administratif.....	16
I. LES MODALITÉS JURIDIQUES.....	16
II. LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION... ..	18
Chapitre IV : Le Contrôle De l'Administration.....	23
I. Le contrôle de la légalité	23
II. Responsabilité de l'administration et de ses agents.....	27
Bibliographie indicative.....	30

SIGLES ET ABREVIATIONS UTILISES

Art	: article
C.R.I.S.P.	: Centre de recherche et d'informations sociopolitiques
C.S.J.	: Cour Suprême de Justice
I.G.A./PNC	: Inspection Générale d'Audit de la Police Nationale Congolaise
I.F.E.P.	: Institut de Formation et d'Etudes Politiques
I.N.E.P.	: Institut National d'Etude Politique
IRES	: Institut de Recherches Economiques et Sociaux.
J.O.R.D.C.	: Journal Officiel de la RDC
J.O.Z.	: Journal Officiel du Zaïre
L.G.D.J.	: Librairie général de Droit et de jurisprudence
M.C.	: Moniteur Congolais
M.P.R.	: Mouvement Populaire de la Révolution
N°	: Numéro
Op.cit.	: Opere Citato
P.F.D.U.C.	: Publications des Facultés de Droits des Universités du Congo
P.N.C	: Police Nationale Congolaise
P.U.F.	: Presses Universitaires de France
R.D.C.	: République Démocratique du Congo
SDEMJAP	: Service de Documentation et d'Etude du Ministère de la Justice et des Affaires Parlementaires.
Et Suiv.	: et Suivant(es)
Vol.	: Volume

INTRODUCTION

III. DEFINITIONS

Le droit administratif

Au sens large, le droit administratif se définit comme le droit de l'administration.¹

Cette définition implique que tout Etat, qui a une administration, a nécessairement un droit administratif.

La notion ne s'accommode malheureusement pas de cette définition passe partout. L'existence d'un droit administratif suppose, d'abord, que soit acquise la distinction au sein de l'appareil de l'Etat, entre deux niveaux d'action et deux catégories d'organes : d'une part l'action des organes politiques (droit constitutionnel) et d'autre part, l'action administrative.

Le droit administratif devient donc au sens restreint un droit spécial à l'administration.²

Un sens encore plus restreint veut qu'il s'agisse du droit appliqué par un juge administratif.

Il existe trois grands systèmes de droit administratif :

- Les droits administratifs de l'occident européen continental ;
- Les droits administratifs anglo-saxons ;
- Les droits administratifs de type communiste.

Le premier groupe rentre dans la dernière définition ci-dessus évoquée totalement. L'influence française s'y est fait sentir de façon directe, soit à travers la domination napoléonienne, soit au long du 19^{ème} siècle par la vertu de l'exemple, lié à l'ancienneté si relative du fait de la lutte contre l'absolutisme monarchique et les survivances du système féodal.

¹ RIVERO (J), droit administratif, in Encyclopédie universelle, Vol. 1, éd. Universalis, Paris, 1982, p.240

² IDEM, p.241 ; - KABANGE NTABALA (C.) Droit Administratif, T.I., 2^{ème} éd. P.F.D.U.C., 2005, p .165 et suiv.

La République Démocratique du Congo relève de ce groupe par le biais de la Belgique. Il faut noter que celle-ci, lorsqu'elle parvint à l'indépendance entendit écarter la dualité de juridiction dont elle avait fait l'expérience sous les dominations française et hollandaise et qui, en 1830, encourait la suspicion des libéraux en raison de l'origine napoléonienne. Le système anglais qui exclut toute juridiction administrative, semblait favorable. La timidité du juge judiciaire face à la puissance de l'exécutif amena la Belgique à se doter, en 1946, d'un conseil d'Etat calqué sur le modèle français. L'article 1^{er} de cette loi du 23 décembre 1946 disposait : « il y a pour la Belgique, le Congo et le Rwanda- Urundi, un Conseil d'Etat comprenant une section de législation et une section d'administration ». A l'indépendance de la RDC, les articles 226 et 236 de la loi fondamentale du 19 mai 1960 confirment la perpétuation de cet acquis.

Dans le groupe anglo-saxon, la question est celle de son existence : dans la commun law, l'unité du droit régit les rapports privés et relations administratives ; le juge est investi des mêmes compétences et des mêmes pouvoirs vis-à-vis de l'administration que vis-à-vis des particuliers.

Par ailleurs, le principe selon lequel « le roi ne peut mal faire » exclut toute responsabilité de l'Etat.

La situation s'est modifiée et l'existence d'un droit administratif n'est contestée aujourd'hui ni en Grande-Bretagne, ni aux Etats-Unis. Du fait du développement d'une administration d'Etat, s'est développé des textes pour des pouvoirs nécessaires, la responsabilité de la puissance publique a été reconnue et les organismes de type juridictionnel pour statuer sur des litiges administratifs se sont multipliés.

Quant au troisième groupe, la légalité socialiste est par son contenu et par ses sources différentes du principe de légalité des « Etats bourgeois » : moins formelle, orientée vers la construction de la société communiste.

Le procédé de contrôle a posteriori par le juge, individualiste dans son principe puisque basé sur l'exercice du recours par l'administré qui s'estime lésé par l'action illégale de l'administration n'a pas de place. La principale technique de contrôle reposait sur l'action de la PROCURATURA. Il existe encore de nos jours les traces de cette conception notamment chez les cubains et les nord-coréens.

a L'Administration

Le terme « Administration » a deux sens : l'un est organique et l'autre matériel.

Il est donc l'ensemble des services et des agents groupés sous l'autorité des ministres (on parle en ce sens de l'administration d'un pays) ou plus spécifiquement placés sous une même direction pour l'exécution d'une tâche administrative déterminée (ainsi, parle-t-on de l'administration de l'éducation ou de l'administration de l'équipement).

Il est aussi la fonction de l'Etat qui consiste sous l'autorité du gouvernement, à assurer l'exécution des lois et le fonctionnement continu des services publics.¹

Pour André DE LAUBADERE, il est significatif que le même mot désigne à la fois les personnes administratives et leur activité. C'est qui apparaît comme naturel, au moins au départ et dans les principes, que l'activité d'administration publique soit le fait de personnes publiques, des administrations publiques.²

Malheureusement, cette coïncidence entre les définitions organiques et matérielles n'a jamais été totalement exacte notamment lorsque certaines activités de l'administration relèvent du privé.

IV. CONTENUS

Les grands chapitres du droit sont, généralement, le statut des personnes publiques, les actes administratifs, les moyens de l'action administrative, les formes de l'action administrative, les limites de l'action administrative et le contrôle de l'administration par le juge.

Il convient de regrouper toutes ces matières sous trois titres :

- **L'organisation administrative ;**
- **Le fonctionnement administratif ;**
- **Le contrôle administratif.**

Mais avant cela, il convient de se pencher sur **les sources du droit administratif.**

¹ CORNU (G), Vocabulaire juridique, 7^{ème} éd., PUF, Paris, 2006, p.29

² DE LAUBADERE (A), et al, Traité de droit administratif, T1, 13^e éd., LGDJ, Paris, p.19

CHAPITRE I : LES SOURCES DU DROIT ADMINISTRATIF

Les sources du droit administratif sont comme celles de tout droit ; la loi, la jurisprudence, la coutume et la doctrine sous réserve de certaines particularités.

a La loi

La loi est à entendre au sens large du terme et suppose :

- les traités et accords internationaux ;
- les actes législatifs (loi organique, loi cadre, loi, Ordonnance-loi, décret-loi, ordonnance, décret, arrêtés, etc.) ;
- les contrats administratifs puisque la « loi des parties ».

A ce propos, nous pouvons citer pour la République Démocratique du Congo notamment :

- La constitution du 18 février 2006 ;
- La loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.¹
- La loi organique n°08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la conférence des gouverneurs de province.²
- La loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.³
- Les différents Règlements d'Ordre Intérieur de l'Assemblée Nationale et des Assemblées Provinciales.
- La loi n°81-003 du 17 juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat.⁴
- L'ordonnance n°78-448 du 16 novembre 1978 portant règlement d'administration relatif au corps des diplomates de la République du Zaïre.⁵

¹ J.O. RDC, n°spécial, du 31 juillet 2008, p.2

² Idem, p.2

³ Ibidem, p.6

⁴ J.O. RDC, n°15, du 1^{er} août 1981, p.11

⁵ J.O.Z, n°23, du 1^{er} décembre 1978, p.19

- L'ordonnance n°82-028 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif au recrutement du personnel de carrière des services publics de l'Etat.¹
- L'ordonnance n°82-029 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif à la carrière du personnel des services publics de l'Etat.²
- L'ordonnance n°82-030 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif aux missions officielles, aux déplacements à l'intérieur du territoire national et au transport des bagages.³
- 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.⁴
- L'ordonnance n°82-032 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif à la cotation et à l'avancement de grade du personnel de carrière des services publics de l'Etat.⁵
- L'ordonnance n°82-033 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif à la cessation définitive des services du personnel de carrière des services publics de l'Etat et aux rentes de survie.⁶
- L'arrêté départemental n°00122 du 08 décembre 1975 érigeant en circonscriptions urbaines certaines zones ou parties de zone de la ville de Kinshasa.⁷
- L'ordonnance n°77-100 du 06 avril 1977 fixant les limites de la ville de Kinshasa, ainsi que le nombre de ses sous régions et zones, leur dénomination et leurs limites.⁸

Certains de ces textes doivent être considérés en tenant compte de l'article 221 de la constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 qui dispose : « Pour autant qu'ils ne soient pas contraires à la présente constitution, les textes législatifs et réglementaires en vigueur restent maintenus jusqu'à leur abrogation ou leur modification ».

Le droit administratif se ressourçe aussi dans les directives, les notes de services, les actes préparatoires, etc, qui lui sont particuliers

b La jurisprudence

¹ J.O.Z, n°8, du 15 avril 1982, p.12

² Idem, p.13

³ Idem, p.16

⁴ Ibidem, p.25

⁵ Ibidem, p.31

⁶ Ibidem, p.34

⁷ J.O.Z, n°3 du 1^{er} février 1976, p.92

⁸ J.O.Z, n°12 du 15 juin 1977, p.373

Elle est l'ensemble des décisions de justice rendues pendant une certaine période soit dans une matière, soit dans une branche du droit, soit dans l'ensemble du droit.¹

En RDC, il s'agit de celle de la section administrative de la Cour d'Appel et celle de la Cour Suprême de Justice dans la logique de l'article 150 de la constitution de la transition du 4 avril 2003.²

La mise en vigueur des articles 149 et suivants de la constitution de la RDC du 18 février 2006 occasionnera le remplacement de ces juridictions administratives par le conseil d'Etat au niveau de la Cour Suprême et les Cours administratives d'appel au niveau de la Cour d'Appel.

Rien n'empêche de se référer à la jurisprudence d'autres cours et tribunaux

c La coutume

Il s'agit de la norme de droit objectif fondée sur une tradition populaire (consensus utentium) qui prêche à une pratique constante à caractère juridiquement contraignant. Véritable règle de droit mais d'origine non étatique (et en général non écrite) que la collectivité a fait sienne par habitude (diuturnus usus) dans la conviction de son caractère obligatoire (opinio necessitatis).³

Il existe ainsi des coutumes contra legem, praeter legem ou secundum legem.

d La doctrine

Elle est à entendre dans le sens de l'opinion communément professée par ceux qui enseignent le droit (communis opinio doctrum), ou même ceux qui sans enseigner, écrivent sur le droit.

¹ CORNU (G), Op.cit, p.580

² J.O.RDC, n°spécial du 5 avril 2003, p.1

³ CORNU (G), Op.cit, p.248

CHAPITRE II : L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

L'unité de base de la gestion des nations dans notre monde est l'Etat. Il est ainsi le sujet primaire du Droit International Public. Les Etats sont regroupés dans les Organisations Internationales. Ces derniers sont des sujets dérivés du Droit International Public : dérivés puisque dérivent de la volonté des Etats. Tous ces sujets recherchent, à titre ultime, le bien-être des particuliers. Les particuliers sont en droit international moderne des sujets.

Le regroupement le plus intéressant des Etats est la « Forme confédérale » des Etats. Celle-ci n'existe plus guère que dans les Organisations Internationales et non sous la forme d'Etats. La Suisse a cessé de l'être depuis 1848 ; la Sénégambie n'a pas fait long feu comme union du Sénégal et de la Gambie ; il en a été de même de la République Arabe Unie entre la Libye et la Syrie ; la Tanzanie n'est pas réellement une confédération pour avoir réussi à fusionner, de façon relativement parfaite, le Tanganyika et le Zanzibar. Cette forme confédérale ne nous intéresse pas beaucoup dans ce cours.

L'organisation interne des Etats tourne généralement autour de la « décentralisation » et la « centralisation ».¹

Il y a lieu de distinguer ainsi la décentralisation politique ou le fédéralisme et la décentralisation administrative, la décentralisation technique de la décentralisation territoriale, la centralisation avec concentration de la centralisation déconcentrée.

LA FORME DE L'ETAT

L'Etat peut revêtir soit la forme unitaire, soit la forme fédérale, soit régionaliste.

a L'Etat fédéral

L'Etat fédéral est celui dans lequel il existe deux titulaires de l'autorité. Celle-ci est détenue à la fois par les institutions politiques nationales pour l'ensemble du territoire fédéral, et par les entités régionales ou provinciales

¹ NGOMA BINDA (P), La participation politique, IFEP, Kinshasa, 2005, p.59-60, THIAM (D), Le Fédéralisme africain, Présence Africaine, Paris, 1972, p.84 et suiv.

qui, tout en gardant une certaine indépendance dans la gestion des affaires législatives, judiciaires et administratives à leurs niveaux, participent néanmoins à l'élaboration des décisions qui organisent l'ensemble de la fédération. Il y a donc deux instances : celle chargée de gérer les affaires nationales (l'Etat fédéral) et celle chargée des affaires provinciales (l'Etat fédéré).

Les Etats fédérés peuvent être dénommés différemment, selon les pays : « Canton » en Suisse, « Land » (Lander au pluriel) en Allemagne, « Etat fédéré » aux Etats-Unis ou au Nigeria, « Région » en Belgique ou simplement « Province » en RDC et ailleurs.¹

Les principes du fédéralisme sont :

- La distribution bio topique du pouvoir : il y a superposition de deux instances qui sont l'instance fédérale et l'instance fédérée. Le pouvoir est exercé concurremment, à partir du lieu central du pouvoir (Etat fédéral) et à partir de la province (Etat fédéré).
- L'autonomie de l'Etat fédéré : il y a liberté et exigence de la responsabilité. Il est autorisé à se doter de sa constitution politique. Celle-ci, cependant, ne doit rien contenir qui viole les principes de la constitution fédérale. Il a été ainsi de la constitution provinciale du Sud-Kasaï du 14 août 1962². L'autonomie politique est donc limitée, relative et jamais complète.
- La participation : la solidarité de chacun des Etats fédérés avec l'Etat fédéral, la coopération des Etats fédéraux avec les autres, en particulier avec les Etats fédérés voisins (participation horizontale) ne peut manquer.

C'est là une grande source d'unité et de paix au sein de la nation.

C'est la signification profonde de la « caisse de péréquation ».³

Le fédéralisme, à la différence de la décentralisation tire sa base de la constitution et non de la loi. Il en a été ainsi en RDC sous la loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo, précisément les articles 208 et suivants.⁴ ; pour la constitution (de Luluabourg) du 1^{er} août 1964, ses articles 47 à 52.⁵

Le fédéralisme est une décentralisation politique et non administrative.

¹ NGOMA BINDA (P), Op.cit, p.61

² MONNIER (L.), et WILLA ME (J.C), Les provinces du Congo. Structure et fonctionnement/ Sud-Kasaï – Uélé – Kongo Central, in Cahiers Economiques et Sociaux, IRES, numéro 2, juillet 1964, pp 57 et suiv.

³

⁴ M. C., n°21 bis, du 27 mai 1960, p.1570 et suiv.

⁵ M. C., n°spécial du 1^{er} août 1964, p.6-9

b L'Etat unitaire

L'Etat unitaire est celui dans lequel le pouvoir central est seul titulaire de l'autorité. Il n'y existe qu'« un seul centre d'impulsion politique et gouvernementale » comme dit Georges BURDEAU. Tous les organismes officiels des niveaux régional et local émanent directement des institutions nationales. L'autorité, qui est unique, peut souverainement décider, selon sa vision propre des réalités nationales, de modifier ou de supprimer les structures nationales, régionales et locales ainsi que les lois et règlements qui les régissent.

L'Etat unitaire n'implique pas nécessairement une centralisation rigoureuse de l'administration.¹

L'Etat unitaire peut donc être soit centralisé, soit décentralisé.

La décentralisation accorde une autonomie très limitée aux entités régionales et locales. Il s'agit simplement d'une autonomie administrative. Toutes les décisions sont prises au niveau du pouvoir central qui peut, à sa convenance et sans entrave, casser la plupart des actions entreprises au niveau inférieur grâce à la tutelle.

Pour ce qui concerne la centralisation, elle peut être soit concentré, soit déconcentré.

c Le régionalisme

Le régionalisme est un système de décentralisation politique et administrative donnant à des portions du territoire d'un Etat possédant une certaine unité géographique, historique, ethnographique ou économique une indépendance plus ou moins importante à l'égard du pouvoir central.

Selon MICHALON, la structuration unitaire adoptée par la plupart des pays africains francophones est héritée de la colonisation. Cet héritage fut consolidé par les coups d'Etat militaires. Ces derniers ont cru nécessaire d'imposer la forme unitaire inspirée du commandement prôné par l'armée.² Les conséquences sont notamment le musellement des libertés individuelles et collectives, l'ignorance des diversités et de revendications locales par peur du séparatisme et des désordres. La dictature s'en est suivie ainsi que l'appauvrissement et le sous-développement socio-économique.

¹ BURDEAU (G), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 14^e éd., LGDJ, Paris, 1969, p.29

² NGOMA BINDA (P), *Op.cit*, p.60-61

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ACTUELLE DE LA RDC

Comme déjà signalé plus haut, l'organisation administrative actuelle de la RDC se fonde sur :

- La contribution du 18 février 2006,
- La loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ;
- La loi organique n°08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la conférence des gouverneurs de province,
- La loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

Rappelons aussi qu'il existe plusieurs autres textes légaux et réglementaires qui attendent leurs adaptations, conformément à l'article 221 de la constitution actuelle.

Quoi qu'il en soit, nous essayons de présenter la situation sous un jour meilleur.

Cela étant l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} de la constitution dispose : « la RDC est dans ses frontières du 30 juin 1960, un Etat indivisible, social, démocratique et laïc ».

L'alinéa 1^{er} et 2^{ème} de l'article 3 de la même constitution ajoute : « les provinces et les entités territoriales décentralisées de la RDC sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux.

« Ces entités territoriales décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie ».

Cette formule est confirmée par l'alinéa 1^{er} de l'article 5 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 qui dispose : « la ville, la commune, le secteur et la chefferie sont des entités territoriales décentralisées dotées de la personnalité juridique ».

Le deuxième alinéa du même article ajoute : « le territoire, le quartier, le groupement et le village sont des entités territoriales décentralisées dépourvues de la personnalité juridique »

Il ressort de ce qui précède que l'organisation actuelle suppose une double décentralisation, assortie d'une déconcentration:

- La décentralisation politique de la Ville de Kinshasa et les 25 provinces ;
- La décentralisation administrative des villes, communes, secteurs et chefferies,
- Celle-ci est déconcentrée au niveau des territoires, quartiers, groupements et villages.

a La décentralisation politique

Comme déjà signalé plus haut, la décentralisation politique (ou le fédéralisme qui, malheureusement, ne veut pas dire son nom) se base sur les articles 1^{er}, 2 et 3 de la constitution notamment. Les articles 201 à 206 de la constitution, en annexe, présentent la répartition des matières entre le pouvoir central et les provinces. Ces dispositions sont confirmées par les articles 32 à 42 de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

Les institutions provinciales sont :

- L'Assemblée Provinciale ;
- Le Gouvernement Provincial.

Nous terminons en rappelant que la décentralisation politique ne relève pas du droit administratif au sens restreint du terme mais plutôt du droit constitutionnel et de la science politique.

b La décentralisation administrative

Cette décentralisation concerne, d'une part, la ville (à l'exception de la ville de Kinshasa), la commune, le secteur et la chefferie. D'autre part, les établissements publics ainsi que leurs tutelles.

❖ La ville

Elle est :

- tout Chef-lieu de province ;
- toute agglomération d'au moins 100.000 habitants disposant des équipements collectifs et des infrastructures économiques et sociales à laquelle un décret du premier ministre aura conféré le statut de ville.

Le décret est pris sur proposition du ministère de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions après avoir informé l'Assemblée Provinciale.¹

Les organes de la ville sont :

- le Conseil urbain ;
- le Collège exécutif urbain.²

Le Conseil urbain est l'organe délibérant de la ville et c'est lui qui élit le maire et le maire adjoint. Ces derniers président le collège exécutif urbain³ après leur investiture par le ministre de la République.

❖ La Commune

Elle est :

- tout chef-lieu de territoire ;
- toute subdivision de la ville ou toute agglomération ayant une population d'au moins 20.000 habitants à laquelle un décret du premier ministre aura conféré le statut de commune ;

Ce décret est pris sur proposition du ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions, après avis conforme de l'Assemblée Provinciale.

La commune est subdivisée en quartiers et/ou en groupements incorporés.

Toutefois, les chefs-lieux de secteur ou de chefferie ne peuvent être érigés en commune.⁴

Les organes de la commune sont :

- le Conseil communal ;
- le Collège exécutif communal.

Le bourgmestre et le bourgmestre adjoint sont élus au sein ou en dehors du conseil communal dans les conditions fixées par la loi électorale. Ils sont investis par arrêté du gouverneur de province dans les quinze jours de la proclamation des résultats.

❖ Le Secteur et la Chefferie

Le Secteur ou la chefferie est une subdivision du territoire.

Le secteur est un ensemble généralement hétérogène de communautés traditionnelles indépendantes organisées sur base de la coutume. Il a à sa tête un chef élu et investi par les pouvoirs publics.

Il est administré conformément aux dispositions de la loi sous examen. Toutefois, les groupements coutumiers qui le composent, conservent leur organisation coutumière dans les limites et conditions prévues par la loi sous examen et la loi portant statut des chefs coutumiers.⁵

La chefferie est un ensemble généralement homogène de communautés traditionnelles organisées sur base de la coutume et ayant à sa tête un chef désigné par la coutume, reconnu et investi par les pouvoirs publics.

Elle est administrée conformément aux dispositions de la présente loi et à la coutume pour autant que celle-ci ne soit contraire ni aux lois, ni aux édits, ni à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

Les limites du secteur ou de la chefferie sont fixées par décret du premier ministre puis sur proposition du ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions après avis conforme de l'Assemblée Provinciale.⁶

Les organes du secteur et de la chefferie sont :

- le Conseil de secteur ou de chefferie ;
- le Collège exécutif de secteur ou de chefferie.⁷

Le Conseil de secteur élit le chef de secteur et le chef de secteur adjoint dans les conditions fixées par loi électorale.

Le Chef de chefferie est désigné selon la coutume. Il est secondé par trois échevins de chefferie.⁸

¹ Loi organique n°08/015 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, article 6.

² Idem, article 7

³ IBIDEM, article 8 et suivants

⁴ La loi n°08/016 du 07 octobre 2008, op.cit, article 46

⁵ IBIDEM, article 65-66.

⁶ Loi n°008/016 du 07 octobre 2008, article 65-68

⁷ Idem, article 69

⁸ IBIDEM, article 74

De la révision constitutionnel du début 2011, nous pouvons retenir le renforcement des pouvoirs du Chef de l'Etat en ce que les articles 197 et 198 reconnaissent au Président de la République le pouvoir de dissoudre une Assemblée provinciale ou de relever de ses fonctions un Gouverneur de province, en cas de crise grave et persistante menaçant le fonctionnement régulier des institutions provinciales.

Notons que ce pouvoir du Président de la République s'exerce sans restriction des prérogatives des Assemblées provinciales et en concertation avec les Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Par ailleurs, la dernière disposition concernée par la révision est l'article 226, qui transfert à la loi la compétence de fixer les modalités d'installation de nouvelles provinces citées à l'article 2 de la Constitution.

❖ Les établissements publics

A leur définition légale énoncée plus haut. Il sied d'ajouter ici que les structures organiques d'un établissement public sont :

- le conseil d'administration ;
- la direction générale ;
- le collège des commissaires aux comptes.

Les articles 7 à 18 de la loi n°08/009 du 7 juillet 2008, en annexe de ce cours, fournissent les détails sur les dispositions générales applicables à ces organes. Ils relèvent de la décentralisation technique.

❖ La tutelle sur les actes des entités territoriales décentralisées et des établissements publics

Le gouverneur de province exerce, dans les conditions prescrites par la loi organique n°08/016, la tutelle sur les actes des entités territoriales décentralisées. Il peut déléguer cette compétence à l'administration du territoire.

L'article 96 de cette loi organique précise que la tutelle sur les actes des entités territoriales décentralisées s'exerce par un contrôle a priori et un contrôle a posteriori

Les actes soumis à un contrôle a priori sont énoncés limitativement par l'article 97 de cette loi organique et le même article in fine précise que tous les autres actes sont soumis à un contrôle a posteriori.

Quant aux établissements publics, ils sont placés sous la tutelle du ministère en charge du secteur d'activité concerné pour chaque établissement.

Les statuts de l'établissement public déterminent les matières sur lesquelles porte la tutelle ainsi que les mécanismes de son exercice. Le ministre de tutelle exerce son pouvoir de contrôle par voie d'approbation par voie d'autorisation. L'article 26 de la loi n°08/009 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics cite les matières soumises à l'autorisation préalable.

Pour terminer, remarquons avec le Professeur NGOMA que bien que la RDC a connu la forme fédérale et la forme unitaire, chaque fois que le peuple est appelé à choisir librement sa constitution, la forme fédérale a toujours été adoptée. Il fut ainsi pour la loi fondamentale du 19 mai 1960 suite à la table ronde politique de Bruxelles du 20 janvier au 20 février 1960.¹

La constitution de Luluabourg, adoptée par référendum national et promulgué le 1^{er} août 1964 a connu également la voie fédéraliste. La constitution de la conférence nationale souveraine (CNS) tenue à Kinshasa de 1991 à 1992 a aussi adoptée la même forme fédérale. L'actuelle constitution concerne également le même procédé de gestion de l'Etat.²

Signalons également qu'il est évité d'user des termes « Etat fédéral » malgré la pratique du fédéralisme, sans doute, par peur du séparatisme.

Nous ne pouvons omettre de souligner que l'Inspection Général d'Audit de la PNC fait partie de l'organisation administrative congolaise. Elle est rattachée au Ministère de l'intérieur comme la PNC.

Sa base juridique comprend :

- l'Ordonnance n°07/045 du 12 juin 2007 portant création de l'IG Audit /PNC³ ;
- l'ordonnance n°07/059 du 16 juillet 2007 portant nomination de l'Inspecteur Général d'Audit et de ses adjoints au sein de la PNC⁴ ;

¹ Avant cette loi, les exigences d'exploitation de la colonie exigeaient la centralisation à outrance

² NGOMA BINDA (P), op.cit, p.62-63

³ J.O. R.D.C., numéro spécial du 25 juillet 2009, p. 2

⁴ IDEM, p.3

- le décret n°08/23 du 24 sept 2008 portant organisation et fonctionnement de l'IG Audit/PNC¹;
- l'Arrêté ministériel N°043/2009 du 17 juillet 2009 portant détermination des modalités pratiques d'exécution du décret n°08/23 du 24 sept 2008 portant organisation et fonctionnement de l'IG Audit PNC ²;
- l'Arrêté ministériel n°044/2009 du 17 juillet 2009 portant création, organisation et fonctionnement des antennes provinciales de l'IG Audit PNC³.

Tous ces textes ont été publiés au numéro spécial du journal officiel du 25 juillet 2009 qui est annexé à ce cours pour plus de détails

¹ IBIDEM, p.4

² IBIDEM, p.10

³ IBIDEM, p.17

CHAPITRE III : LE FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF

Il ne suffit pas d'avoir des structures et des organes, il faut en plus que cela fonctionne. Ainsi :

- 1) Les personnes administratives exercent leur action par des actes juridiques. C'est la théorie des actes administratifs. Elle repose sur la distinction fondamentale des actes unilatéraux et des contrats.¹
- 2) L'action administrative ne requiert pas seulement les compétences susceptibles d'aboutir aux actes juridiques. Comme toute action, elle met en œuvre des moyens, dont l'ampleur est à la mesure de ses tâches : les moyens juridiques, ceux en personnel et les moyens en matériels.

Il s'agit dans ce chapitre de :

- I. Modalité juridiques ;
- II. Les moyens de l'Administration.

V. LES MODALITÉS JURIDIQUES

Les modalités d'action de l'administration sont les actes administratifs. La théorie de l'acte administratif comprend l'acte administratif unilatéral et le contrat administratif. L'examen de ces deux notions vient en priorité ci-dessous.

a Théorie de l'acte administratif unilatéral

L'acte administratif est, au sens générique, l'acte juridique fait dans le cadre et pour l'exécution d'une opération administrative, en général, on réserve l'expression pour désigner ceux de ces actes qui ont un caractère unilatéral, par opposition aux contrats administratifs. De là Gérard CORNU développe trois acceptions :

¹ RIVERO (J.), op.cit, p.243

- D'un point de vue organique, c'est l'acte qui émane d'une autorité administrative, par opposition aux actes émanant d'une autorité législative, d'une autorité juridictionnelle ou organisme privé.
- D'un point de vue fonctionnel, la notion exclut les actes des autorités administratives agissant à un autre titre (par ex. : actes du maire en qualité d'officier de police judiciaire) mais englobe au contraire les actes de personnes ou d'organismes privés chargés d'une mission de service public, dès lors que les actes intéressent l'organisation du service ou sont exécutés à l'aide des prérogatives de puissance publique.
- D'un point de vue matériel, acte unilatéral à caractère individuel, par apposition aux actes de portée générale qui seraient qualifiés législatifs. Ex : ordonnance, décision individuelle, décret, arrêté, ...¹

L'acte administratif unilatéral est souvent opposé au contrat administratif. Celui-ci est celui dont, en principe, une des parties est une personne publique et dont la connaissance appartient à la juridiction administrative soit en vertu d'une attribution légale de compétence, soit parce qu'ils portent sur l'exécution même d'un service public ou comportent une clause exorbitante du droit commun.

La théorie de l'acte administratif repose donc sur cette distinction fondamentale des actes unilatéraux et des contrats.

Le droit administratif fixe les règles relatives à la création de ces actes unilatéraux (compétence, forme, procédure), à leur validité et à leurs effets.

Ces modalités sont des procédés d'expression des compétences. En la matière, les compétences sont d'attribution.

b Théorie du contrat

Dans le contrat administratif, l'inégalité fondamentale entre l'administration et le particulier que manifeste l'acte unilatéral, s'atténue : comme tout contrat, celui-ci suppose l'accord des deux parties et le cocontractant de l'administration n'est lié à elle que parce qu'il l'a voulu. L'administration, dans certains cas peut passer des contrats civils ou commerciaux, régis par le droit privé, relevant de la compétence du juge de droit commun. C'est la règle générale en ce qui concerne les services industriels et commerciaux. Mais, le plus souvent, le contrat conclu par

¹ CORNU (G.), op.cit, p.17

l'administration met en échec l'égalité essentielle qui est à la base des contrats de droit privé, le régime des contrats administratifs reconnaît à la personne publique, des prérogatives à tous les stades de l'opération contractuelle. Elle, seule, détermine les clauses du contrat que le particulier ne peut qu'accepter ou refuser en bloc. Elle peut contrôler, voire déclarer les défaillances du cocontractant sans que le juge les ait, au préalable, constatées.

Dans certains cas et certaines limites, elle peut modifier par sa seule décision l'étendue des obligations initialement acceptées et même mettre fin au contrat. Mais ces pouvoirs exorbitants appellent, au profit du cocontractant, des contreparties qui ne dérogent pas moins au droit commun : sur le terrain financier, sa rémunération doit, au-delà du prix initialement convenue, tenir compte, non seulement des charges nouvelles que son cocontractant lui a imposées, mais encore des aléas imprévisibles qui compromettraient l'équilibre prévu entre ses charges et ses recettes.

VI. LES MOYENS DE L'ADMINISTRATION

a Les moyens juridiques et les moyens matériels

La conception traditionnelle, reflet de la séparation, consacrée par l'Etat libéral, entre activités privées et activités publiques distingue deux formes de l'action administrative. Tantôt l'administration se borne à contenir le libre exercice des activités privées dans les limites qu'exige le maintien de l'ordre public, en prévenant par la réglementation, la décision particulière, voire les moyens matériels, toutes les attitudes qui pourraient compromettre la tranquillité, la salubrité, la sécurité, éléments essentiels de cet ordre : c'est la Police administrative.

Tantôt l'administration prend elle-même en charge la satisfaction d'un besoin public auquel l'initiative privée ne suffit pas à pourvoir : c'est le procédé du service public.

La police administrative est, donc, l'ensemble des moyens juridiques et matériels : réglementation, autorisations, défenses, injonctions, coercitions – mis en œuvre par les autorités administratives compétentes en vue d'assurer, de maintenir ou de rétablir l'ordre public.

On distingue la police administrative générale chargée de maintenir la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique, des polices administratives spéciales applicables à telle ou telle activité.¹

Le service public est l'un des concepts fondamentaux du droit administratif dont il contribue à justifier la spécificité et à déterminer le champ d'application. Cette notion résulte de la combinaison des deux éléments : les organes de la puissance publique et l'utilité publique.

Son contenu a évolué : à la prédominance de l'élément organique gestion par une personne publique qui ne correspondait plus à l'existence de nombreux services publics gérés par des personnes privées, à succéder la prédominance de l'élément matériel qu'est le caractère d'intérêt général de l'activité poursuivie qui, s'il avait toujours fait partie de la notion, en est devenue la composante déterminante. C'est à ce caractère d'intérêt général de l'activité, déterminé non pas à partir de la nature objective de celle-ci mais en fonction de la reconnaissance que lui ont accordée les autorités publiques que se rattachent plusieurs principes de fonctionnement communs à tous les services publics que sont les principes de continuité, d'adaptation, de neutralité et de l'égalité.

En revanche, la soumission à un régime exorbitant du droit commun incorporé à la notion comme sa conséquence inhérente a pu être exclue, la notion de service public n'impliquant plus inévitablement cette soumission mais s'accommodant désormais d'une diversité de régimes dans lesquels, si le droit public n'est jamais tout à fait absent, le droit privé peut tenir la place principale.

Dès lors, la relation que l'on avait pu établir entre service public, champ d'application du droit administratif et compétence du juge administratif est devenue relative à proportion de la relativité d'une notion qui, de ce fait, ne peut plus constituer qu'un critère principal mais non exclusif.²

Nous ne pouvons pas oublier de signaler que la police administrative et le service public ne sont plus les seuls moyens juridiques. L'ancienne séparation du public et du privé s'est estompée et l'Etat procède à l'octroi d'avantages assortis de contrôles, orientations, incitations, allant jusqu'à l'association et la planification. C'est ici qu'il sied de rappeler les « bail out » effectués par différents Etats pour résoudre la crise financière suscitée par les « subprimes ».

¹ CORNU (G.), op.cit, p.678

² KABANGE NTABALA (L.), Grands services public et entreprises publiques en Droit Congolais, Kinshasa, 1998, p.15 - 96

Pour ce qui concerne les moyens matériels, traditionnellement, les règles applicables aux plus essentiels des deniers publics sont considérées comme relevant d'une discipline autonome : la législation financière et non du droit administratif. Mais celui-ci reprend son emprise en ce qui concerne la masse des biens de toute nature, notamment des biens immobiliers, dont l'administration a besoin.

S'agit-il de leur acquisition ? Si elle ne peut se réaliser à l'amiable, par voie contractuelle, des procédures autoritaires - expropriation pour cause d'utilité publique, en matière de propriété des immeubles, ou réquisition – permettent moyennant indemnisation, de passer outre le refus des propriétaires.

S'agit-il de leur régime ? Si ceux d'entre eux que les personnes publiques utilisent essentiellement, comme les particuliers, pour en tirer un revenu, constituent leur domaine privé, et sont, pour l'essentiel, soumis au droit commun de la propriété, en revanche, tous ceux qui sont affectés à l'usage direct du public, comme les routes, ou à des services publics en vue desquels ils ont été spécialement aménagés, relèvent du régime original de la démunialité publique : une protection spéciale les garantit, tant contre les particuliers que contre l'administration elle-même.

Enfin, les constructions et aménagements¹ qu'appelle cet énorme patrimoine immobilier sont effectués sous un régime qui multiplie les garanties au profit de l'administration : celui des travaux publics.

b Le personnel administratif

RIVERO écrit à ce propos que si certains des agents par lesquels l'action administrative s'exerce, notamment dans le secteur public industriel et commercial, sont soumis au droit du travail comme les salariées des entreprises privées, la plupart d'entre eux voient leurs rapports avec la personne publique qui les emploie régis par les règles du droit administratif². Le droit de la fonction publique en est la partie la plus importante et la plus caractéristique.

En République Démocratique du Congo, cette dernière matière est régie par la loi n°81-003 du 17 Juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics.

L'article 1^{er} de cette loi dispose :

¹ RIVERO (J.), Op.cit, p – 243 - 244

² RIVERO, Op.cit, p. 243-244

« Le présent statut s'applique au personnel de carrière des services publics de l'Etat »

Les services publics de l'Etat comprennent notamment :

- Le personnel administratif des services de la présidence de la République ; l'administration du comité central et du bureau politique du M.P.R ;
- L'ensemble du personnel de l'administration du conseil législatif comprenant les services administratifs proprement dits et les services techniques, l'administration du comité exécutif du M.P.R. ;
- Le personnel administratif du cabinet du premier commissaire d'Etat ;
- L'administration de tous les départements y compris celle du commissariat général au Plan ;
- L'administration de la cours des comptes ;
- L'administration du conseil national de sécurité (CNS), du centre national de recherches et investigations (CNRI) et du service national d'intelligence (SNI) ;
- L'administration de la chancellerie des ordres nationaux ;
- L'ensemble du personnel civil et militaire œuvrant au sein des forces armées Zaïroises et à la gendarmerie nationale.

L'article 2 de la même loi ajoute « Sont toute fois exclus de l'application du présent statut, les magistrats, les gouverneurs et commissaires de région, les cadres élus de l'administration du territoire et le personnel des organismes publics parastataux ».

L'alinéa 1 de l'article 3 du même texte définit l'agent de carrière comme l'agent nommé à un grade de la hiérarchie pour occuper un emploi permanent dans un des services publics de l'Etat.

Selon Gérard CORNU, le fonctionnaire est un agent d'une collectivité publique dont la structuration dans la fonction publique est caractérisée par la permanence de l'emploi dans lequel il a été nommé par sa titularisation dans un grade de la hiérarchie, se distingue des agents n'occupant pas un emploi permanent et de ceux qui, occupant un tel emploi, ne sont titulaires d'aucun grade ; les fonctionnaires sont soumis soit au statut général soit à des statuts particuliers ou spéciaux.¹

Dans le cas de la République Démocratique du Congo- sous réserve des soit, soit- les statuts spéciaux sont notamment :

- Le Décret-loi n° 002 du 2 janvier 2002 portant instauration, organisation et fonctionnement de la police nationale congolaise²;
- Le Décret-loi n° 004 – 2002 du 26 janvier 2002 portant organisation générale de la défense et des forces armées congolaises³;
- Les textes relatifs à l'IG Audit PNC ont été cités plus haut et sont en annexe du présent cours.

Rappelons, comme dit plus haut, que la loi n° 81 – 003 du 17 Juillet 1981 se caractérise par le régime du Parti-Etat qu'était le M.P.R, actuellement, elle est dépassée, notamment, par l'art. 193 al. 1 de la constitution qui dispose :

« L'administration publique est apolitique, neutre et impartiale. Nul ne peut la détourner à des fins personnelles ou partisans ». L'art. 194 ajoute qu'une loi organique fixe l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées. Cette loi n'existe pas encore.

Il se pose même la question de la fonction publique provinciale et locale prévue par l'article 204.3 de la constitution et dont l'organisation et le fonctionnement relèvent de la compétence exclusive des provinces mais totalement ignorée par cette loi⁴.

Ainsi, en appliquant l'article 221 de la constitution, nous retenons l'article 1^{er} de l'ordonnance-loi n°82-011 du 19 mars 1982 qui précise que les catégories auxquels sont affectés les agents soumis au statut de la fonction publique se divisent en emplois de commandement, de collaboration et d'exécution. Constituent les emplois de commandement, les fonctions de :

- Secrétaire général de l'administration ;
- Directeur ;
- Chef de division ;
- Chef de bureau ;

Constituent les emplois de collaboration, les fonctions de :

- Attaché de bureau de 1^{ère} classe ;
- Attaché de bureau de 2^{ème} classe ;
- Agent de bureau de 1^{ère} classe ;

¹ CORNU (G.), Op.cit, p.409 - 410

² J.O.RDC, numéro spécial, avril 2002, p.11

³ IDEM, p.4

⁴ Constitution du 18 février 2006, art. 20.

Constituent les emplois d'exécution, les fonctions de :

- Agent de bureau de 2^{ème} classe ;
- Agent auxiliaire de 1^{ère} classe ;
- Agent auxiliaire de 2^{ème} classe ;
- Huissier.

La maîtrise des effectifs de la fonction publique de la République Démocratique du Congo constitue un sérieux problème aujourd'hui. Sa résolution devra s'accompagner de la lutte contre la corruption et l'application d'une politique salariale adéquate.

CHAPITRE IV : LE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION

Le contrôle de l'Administration est l'opération de vérification de la conformité des actes de l'administration par rapport aux règles de forme et de fond auxquelles ces actes sont assujettis. On parle ainsi de contrôle de légalité face à celui des motifs, de contrôle hiérarchique, de celui de tutelle et de celui juridictionnel.

Le contrôle de légalité est celui qui est exercé sur le respect par l'administration du principe de légalité¹. Il peut aboutir à l'annulation pour excès de pouvoir. Le contrôle des motifs est celui exercé par le juge administratif sur les motifs des actes administratifs à l'occasion du recours pour excès de pouvoir. Ce contrôle comporte des degrés que traduisent les expressions suivantes :

Le contrôle minimum est celui qui se limite à l'existence matérielle des faits et à l'erreur manifeste d'appréciation.

Contrôle de moyen ; celui qui vérifie en outre si les faits entrent dans le champ d'application de la loi.

Contrôle normal : celui qui porte également sur la qualification juridique des faits.

Contrôle maximum : celui qui porte sur l'appréciation subjective des faits et des moyens mis en œuvre par l'administration².

L'action administrative suppose un recours administratif préalable, à peine d'irrecevabilité.

Nous pouvons répartir la matière du contrôle en contrôle de la légalité et contrôle de la responsabilité administrative.

VII. LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ

Ce contrôle est régi en République Démocratique du Congo par les articles 87 à 93 de l'ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice³. Nous allons traiter ici des cas d'ouverture, les conditions de recevabilité de la requête et de la procédure d'appel contre les arrêts rendus par les sections administratives des cours d'appel. Avant cela, voyons les juridictions compétentes.

¹ CORNU (G.), Op.cit, p.233

² IDEM, p.234

³ J.O.Z, n° 7 du 1^{er} Avril 1982, p.11

a Juridictions compétentes

Les articles 146 à 149 de l'ordonnance-loi n° 82-020 du 31 mars 1982 portant code de l'organisation et de la compétence judiciaire¹ disposent :

« La cour d'appel connaît en premier ressort des recours en annulation pour violation de la loi, formé contre les actes ou décisions des autorités administratives régionales et locales et des organismes décentralisés placés, sous la tutelle de ces autorités ». (Art. 146)

« La section administrative de la Cour Suprême de Justice connaît, en premier et dernier ressort, des recours en annulation pour violation de la loi, formés contre les actes, règlements et décisions des autorités centrales et des organismes décentralisés placées sous la tutelle de ces autorités » (art. 147)

« Elle connaît de l'appel des décisions rendues par les cours d'appel sur recours en annulation formés pour violation de la loi contre les actes règlements et décisions des autorités administratives, régionales et locales » (art. 148).

« L'action en réparation du préjudice causé par un acte, un règlement ou une décision illégale peut être portée en même temps que la demande en annulation devant la même cour, lorsque le préjudice ne peut être entièrement réparé par l'acte d'annulation ». (Art. 149 de la même ordonnance-loi)

L'article 157 de la constitution dispose qu'il est institué un ordre de juridictions administratives composé du Conseil d'Etat et des cours et tribunaux administratifs.

Au regard de cette disposition, parmi plusieurs autres, la section administrative de la Cour Suprême de Justice sera remplacée par le Conseil d'Etat, celle de la Cour d'Appel par la Cour administrative d'appel².

Il y a lieu de signaler aussi que la Cour Suprême de Justice, en vertu de l'actuelle constitution (les articles 152, 157, 154, etc.), sera divisée en Cour Constitutionnelle, Cour de cassation et conseil d'Etat.

L'article 74 de la loi n° 08/102 du 31 Juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces dispose que la

¹ J.O.Z, n° 7, 1^{er} avril 1982, p.39

² Les articles 223 et 224 de la constitution sont clairs à ce propos.

Cour administrative d'appel connaît en premier ressort des recours en annulation pour violation de la loi, des édits et des règlements nationaux formés contre les actes ou décisions des autorités provinciales ou locales et les organismes décentralisés placés sous la tutelle de ces autorités.

Signalons pour terminer, avec André DE LAUBADERE, qu'il existe aussi une compétence judiciaire en matière de responsabilité de l'administration.¹

b Les cas d'ouverture et les conditions de recevabilité de la requête

Les requêtes en annulation ne peuvent être introduites que par les particuliers justifiant que l'acte, la décision ou le règlement entrepris leur fait grief et qu'il a été pris en violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, ou qu'il y a eu excès ou détournement de pouvoir. La cour apprécie souverainement quels sont les actes du conseil exécutif, disons du gouvernement, qui échappent à son contrôle. Elle ne contrôle pas les actes législatifs.

Quant aux conditions de recevabilité de la requête, aucune requête en annulation n'est recevable si le requérant n'a pas au préalable introduit, dans les trois mois qui suivent la date de la publication à lui faite personnellement de l'acte entrepris, une réclamation auprès de l'autorité compétente tendant à voir rapporter ou modifier cet acte².

Il a été jugé qu'est irrecevable la demande en annulation d'une ordonnance, lorsqu'il apparaît que le requérant n'a pas introduit au préalable une réclamation auprès de l'autorité administrative dont émane la décision incriminée.³

La requête en annulation doit être introduite dans les trois mois à compter du jour où le rejet total ou partiel de la réclamation a été notifié. Le défaut de décision de l'administration après trois mois à compter du jour du dépôt à la poste du pli recommandé portant réclamation vaut rejet de celle-ci⁴.

Il a été jugé que la requête en annulation des ordonnances du Président de la République est irrecevable si la réclamation du demandeur ne lui a pas été adressée sous pli recommandé à la poste avec accusé de réception⁵.

¹ DE LAUBADERE (A), et al, Op.cit, p.369 - 374

² Ordonnance-loi n° 82 – 017 du 31 mars 1982, art. 88

³ CSJ, Arrêt du 12 mai 1976, R.A. 21, in Bulletin des arrêts de la CSJ, 1976, éd de la CSJ, Kinshasa, 1977, p. 124

⁴ Ordonnance-loi n° 82 – 017 du 31 mars 1982, art. 89

⁵ CSJ, Arrêt du 18 avril 1980, R.A. 43, in Bulletin des arrêts de la CSJ, 1980 à 1984, éd du SDEMJAP, Kinshasa, 2001, p.50.

La copie de l'acte, de la décision ou du règlement attaqué, la copie de la réclamation et de la décision du rejet ou, en cas de défaut de décision, le récépissé du dépôt à la poste de la réclamation doit être joint à la requête¹.

c La procédure d'appel contre les arrêts rendus par les sections administratives des cours d'appel

L'appel n'est ouvert à toute personne qui a été partie au premier degré ainsi qu'au Ministère Public. Il est formé par voie de requête. Le délai d'appel est d'un mois.

Pour le Ministère Public, il commence à courir à dater du prononcé et, pour les autres parties, à dater de la signification².

L'appelant joint à la requête une expédition de l'arrêt rendu au premier degré ainsi qu'une copie de la réclamation et éventuellement de la décision des autorités administratives et des actes de la procédure du premier degré³.

Avant de passer au point suivant, disons avec André DE LAUBADERE que le contrôle de légalité et celui de la responsabilité se distinguent à la fois par les caractères de la question posée au juge ou l'objet du litige et par le rôle du juge et les caractères de sa décision. Ce dernier est aussi appelé le recours de pleine juridiction.

1. Du point de vue de l'objet du litige, dans le recours pour excès de pouvoir, la question soulevée devant le juge par le requérant est celle de la légalité d'un acte administratif et de la violation de l'acte d'une règle de droit générale et impersonnelle. Il s'agit d'un procès fait à un acte. Dans celui de pleine juridiction ou de plein contentieux la question posée par le requérant porte sur l'existence ou l'étendue d'une situation juridique individuelle subjective à laquelle le requérant prétend, ce recours se présente comme un procès entre parties : l'administration et le requérant.
2. Du point de vue du rôle du juge, dans les recours pour excès de pouvoir, la constatation faite par le tribunal consiste uniquement à dire si l'acte administratif critiqué a ou non violé la règle de droit, si, par la suite, il est ou non illégal. En conséquence, la décision du juge consiste à annuler l'acte s'il est illégal ou à débouter le requérant au cas contraire : c'est le contentieux d'annulation. Dans le recours de pleine

¹ Ordonnance-loi n° 82 – 017 du 31 mars 1982, art. 90

² Idem, art. 97

³ Ibidem, art. 92

juridiction, le rôle est complexe à cause des caractères que présente la prétention du requérant : constater la situation juridique de l'administration ou les droits qu'il prétend avoir contre l'administration ; fixer les droits du requérant ou condamner l'administration à rétablir et réaliser ces droits¹.

VIII. RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATION ET DE SES AGENTS

Comme l'activité des particuliers, l'activité de l'administration est génératrice de dommages d'autant plus fréquents et plus lourds qu'elle met en œuvre des moyens puissants.

Le publique se pose alors la question de savoir si les victimes éventuelles de tels dommages peuvent obtenir réparation et à quelles conditions. Le publique se pose effectivement et il est complexé du fait que l'administration agit toujours par l'entremise des personnes physiques, ses agents.

Si généralement la réparation est liée à l'existence d'une faute engendrant la responsabilité et d'une relation de cause à effet, il peut paraître inéquitable, dans certains cas de dédommager la ou les victimes même en dehors de toute faute et de toute responsabilité.

Il s'agira ici du principe et sa justification et de la procédure de demande d'indemnité.

a Le principe et sa justification

Le principe général, affirme le professeur KABANGE, consacré par le code civil, et selon lequel celui qui cause injustement dommage à autrui est tenu de le réparer, n'a pas toujours été appliqué à l'administration. Cela s'explique et était acceptable dans la mesure où l'Etat, cantonné essentiellement dans le rôle de l'Etat gendarme, limitait ses activités et avait peu d'occasions, de causer des dommages. Mais à partir du moment où, « l'Etat gendarme » devenait « l'Etat providence », le développement de son action dans le domaine économique, social, technique et culturel s'accompagne des possibilités réelles et nombreuses de causer dommages².

¹ DE LAUBADERE (A), et al., Op.cit, p.423 - 425

² KABANGE NTABALA (C.), Op.Cit, p.165-166.

En RDC, jusqu'en 1920, le principe retenu et appliqué par la jurisprudence-qui s'inspirait du cas de la jurisprudence Belge, elle-même basée sur le principe de la séparation des pouvoirs- était que l'Etat ne pourrait être responsable du fait de ses fonctionnaires aux quels il délègue une partie de ses pouvoirs politiques et par lesquels, en tant qu'Etat souverain, il agit dans un intérêt supérieur et général.

On admettait comme affirmé plus haut à propos de la Belgique, que l'Etat se soumette aux règles du droit civil et réponde comme tout commettant, du fait de ses agents lorsqu'il les préposait à des fonctions qui n'étaient pas l'émanation de sa puissance politique.

Il a fallu attendre 1920 pour voir la cour de cassation Belge (qui était aussi celle du Congo Belge) renverser cette jurisprudence dans un arrêt du 5 nov. 1920 qui a consacré l'application des articles 1382 du code civil Belge (Le conseil d'Etat ne sera institué qu'en 1946, comme dit plus haut). En France, ce principe fut admis par le célèbre arrêt BLANCO du tribunal des conflits du 1/02/1873. Il s'énonce comme ceci : « l'Etat n'a pas d'autres pouvoirs que ceux que lui accorde la constitution et les lois, notamment celles qui organisent les droits civils et que, pas plus que les particuliers, l'Etat n'a pas le pouvoir de léser les droits civils.

S'ils lèsent ces droits, ses actes sont accomplis sans pouvoir, ils sont illégaux et constitutifs de fautes »¹.

b Procédure de demande d'indemnité

L'article 94 de l'Ordonnance-loi n° 82 – 017 du 31 mars 1982 précise que lorsqu'un particulier estime avoir subi un dommage exceptionnel résultant d'une mesure prise ou ordonnée par les autorités de la République, des régions ou des collectivités locales, et qu'il n'existe aucune juridiction compétente pour connaître de sa demande de réparation du préjudice Subi, il peut introduire par voie de requête une demande d'indemnité devant la Cour.

Les articles 95 à 98 du même texte ajoutent qu'aucune demande d'indemnité ne sera recevable si le requérant n'a pas au préalable sollicité auprès de l'autorité compétente une équitable réparation en forme d'une réclamation contenant estimation du préjudice.

La demande doit être introduite dans les trois mois de la décision ou des actes d'exécution qui ont causé préjudice au requérant. Cette requête doit

¹ KABANGE NTABALA (C.), Op.cit., p.166

Dans cette affaire dite « La Flandria » la Cour de cassation avait été saisie d'un pourvoi par la ville de Bruges. Le pourvoi était dirigé contre un jugement du tribunal civil de Bruges qui avait accordé la réparation du dommage causé par la chute d'un arbre, propriété de la ville de Bruges aux serres d'un horticulteur.

La Cour de cassation rejeta ce pourvoi en invoquant le fait que la constitution « n'a égard ni à la qualité des parties contendantes, ni à la nature des actes qui auraient causé une lésion de droit, mais uniquement à la nature du droit lésé... que le pouvoir judiciaire peut et doit connaître de la contestation et(il) est qualifié pour ordonner, le cas échéant, la réparation du préjudice, même au cas où l'auteur prétendu de la lésion serait l'Etat, une commune ou quelque autre personne de droit public, comme aussi au cas où la lésion serait causée par un acte illicite d'administration publique » (Cass. 5 novembre 1920, la Flandria, Pas. 1920, I, 193).

Les termes de cet arrêt peuvent se résumer comme suit ; le pouvoir judiciaire est compétent pour connaître des demandes de réparation d'un préjudice quel que soit l'auteur de la lésion, pouvoir public ou simple particulier.

Cet arrêt intervint au moment où, sous la pression des circonstances sociales nées après la guerre, le législateur belge fut obligé d'instaurer en Belgique le suffrage universel direct (loi du 9 mai 1919) et où les chambres législatives chargées de la révision de la constitution étaient saisies de propositions du gouvernement tendant à créer une Cour de justice administrative (Doc. pari, 1918-1919, n°329, p.1167).

être introduite dans les trois mois de la notification du rejet total ou partiel de la réclamation. Le défaut de décision de l'administration après trois mois à compter du jour du dépôt à la poste du pli recommandé portant réclamation vaut rejet de celle-ci.

La copie de la réclamation et de la décision du rejet ou, en cas de défaut de décision, le récépissé du dépôt de la réclamation à la poste doivent être joints à la requête.

La responsabilité de l'administration suppose l'existence d'un dommage, un dommage résultant d'un acte fautif et la possibilité de rattacher cet acte à une personne ou l'imputabilité ou encore le lien de cause à effet entre la faute et le dommage.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

I. TEXTES CONSTITUTIONNELS, LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES

a Textes constitutionnels

- La loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo, in M.C., n°21 bis, du 27 mai 1960, p.1570.
- La loi modifiant l'article 7 de la loi fondamentale sur les structures du Congo, in MC, 1^{ère} partie, numéro 9, 1962, p.92.
- La constitution (de Luluabourg) du 1^{er} août 1964, in MC., n°spécial du 1^{er} août 1964, p.1
- La loi constitutionnelle n°70/001 du 23 décembre 1970 qui se conformait aux résolutions du 1^{er} congrès du MPR sur le plan juridique instaura un régime monopartiste et fut du MPR une institution suprême de l'Etat.
- La loi constitutionnelle du 05 août 1974, appelée la constitution révolutionnaire.
- La constitution du 24 juin 1967
- La constitution du 18 février 2006

b Textes légaux et réglementaires

- La loi du 23 décembre 1946 portant création du Conseil d'Etat, in Moniteur belge du 9 janvier 1947, n°9
- La loi du 15 avril 1958 modifiant celle du 23 décembre 1946, in B.O., 1958, p.677.
- Loi fixant les critères pouvant servir de base à la création des provinces et l'organisation de leurs Assemblées législatives, in MC, 1^{er} partie, numéro 13, 1962, p 121.

- Ordonnance n° 80 du 1/6/1962 portant mesures d'exécution de la loi du 27 avril 1962 spécialement en ce qui concerne les critères servant de base à la création des provinces et les conditions de recevabilité des pétitions, in MC, n° 18, pp 163-164.
- L'ordonnance- loi n°66-341 du 7 juin 1966, in M. C, n°14, 1er Août 1966, p. 523.
- L'ordonnance n°66-343 du 7 juin 1966 promulguant la loi BAKAJIKA, in M.C, n°15, 15 Août 1966, p. 560.
- L'ordonnance n°66-423 du 24 juillet 1966
- L'ordonnance – loi n° 69 – 054 du 5 décembre 1969 relative aux marchés publics, in JOZ, n°8, du 15 janvier 1970, p.71.
- L'ordonnance n° 69-279 du 5 décembre 1969 relative aux marchés publics de travaux, de fourniture, de transports et de prestations, in MC, n°1, du 1^{er} janvier 1970, p.5.
- la loi particulière n°73/009 du 5 janvier 1973 sur le commerce J.OZ, n°5, 1er mars 1973, p.280
- L'ordonnance n°73/292 du 26 septembre 1973 fixant le montant du cautionnement prévu par l'article 3 de la loi particulière n°73-009 du 5 janvier 1973 sur le commerce, in JOZ, n°2, 15 janvier 1974, p.25.
- L'Ordonnance- loi n°73-023 du 4 juillet 1973 portant statut du personnel de carrière des services publics de l'Etat.
- La loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, in J.O.Z, n° 3, du 12 février 1974, p.39
- Ordonnance n°73/009 du 5 janvier 1973 portant mesures de Zaïrianisation.

- L'arrêté départemental n°00122 du 08 décembre 1975 érigeant en circonscriptions urbaines certaines zones ou parties de zone de la Ville de Kinshasa, in JOZ, n°3 du 1^{er} février 1976, p.92.
- L'ordonnance n°77-100 du 06 avril 1977 fixant les limites de la Ville de Kinshasa, ainsi que le nombre de ses sous- régions et zones, leur dénomination et leurs limites, in JOZ, n°12 du 15 juin 1977, p. 373.
- La loi cadre n°78-002 du 06 janvier 1978 portant dispositions générales applicables aux entreprises publiques.
- L'ordonnance n°77-305 portant création des services généraux des zones et sous régions urbaines, in J.O.Z., n°3 du 1^{er} février 1978, p 55.
- La loi n° 77 – 001 du 22 février 1977 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, in JOZ, n° 7, 1^{er} Avril 1977, p.197.
- L'ordonnance n°78-448 du 16 novembre 1978 portant règlement d'administration relatif au corps des diplomates de la République du Zaïre, in JOZ, n°23, du 1^{er} décembre 1978, p.19.
- L'ordonnance n°78-054 bis fixant l'organisation, les attributions et le cadre organique des services administratifs des localités, in JOZ, n°3 du 1^{er} février 1978, p.62.
- Le décret-loi n°081 portant organisation territoriale et administrative de la RDC.
- La loi n°81-003 du 17 Juillet 1981 portant statut du personnel de carrière des services publics.
- L'ordonnance n° 81-128 u 18 Août 1987 portant réglementation de la procédure relative à la réalisation des études et des travaux de génie civil pour le compte du conseil exécutif, in JOZ, n°17, du 1^{er} septembre 1981, p.9
- L'ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice, in JOZ, n° 7 du 1^{er} Avril 1982, p.11.

- 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, in JOZ, n°7, 1^{er} Avril 1982, p.25.
- L'ordonnance n°82-032 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif à la cotation et à l'avancement de grade du personnel de carrière des services publics de l'Etat, in JOZ, n°7, 1^{er} Avril, 1982, p.31.
- L'ordonnance n°82-033 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif à la cessation définitive des services du personnel de carrière des services publics de l'Etat et aux rentes de survie, in JOZ, n°7, du 1^{er} Avril 1982, p.34.
- L'ordonnance n° 87-134 du 29 avril 1987 portant création d'un service public dénommé "Bureau Technique de Contrôle " en abrégé "B.T.C", in JOZ, n°10, 15 mai, 1987, p.33.
- L'arrêté ministériel n° CAB/MIN.TP/01/003/97 du 22 juillet 1997 portant création et organisation de la commission de reconstitution du patrimoine immobilier de l'Etat.
- L'arrêté ministériel n° CAB/MIN/TP007/97 du 27 Novembre 1997 portant réglementation pour l'organisation des manifestations au Palais du Peuple du Congo, in JO RDC, n°23, du 1^{er} décembre 1997, p.15.
- L'arrêté n° CAB/MIN/TPAT – UH/004/K/2001 du 9 janvier 2001 portant création de la commission chargée d'identifier les patrimoines immobiliers du domaine public et privé de l'Etat, in M.J. n°001, janvier-avril 2001, p. 138
- Loi n° 011-2002 du 29 Août 2002 portant code forestier.
- La loi n°08/007 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques, in JOZ, n°spécial du 12 juillet 2008, p. 5.
- La loi n°08/008 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales relatives au désengagement de l'Etat des entreprises publiques du Portefeuille, in JOZ, n°spécial du 12 juillet 2008, p.9.

- La loi n°08/009 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics, in JOZ, n° spécial, du 12 juillet 2008, p.17.
- La loi n°08/010 du 07 juillet 2008 fixant les règles relatives à l'organisation et à la gestion du portefeuille de l'Etat, in JOZ, n° spécial, du 12 juillet 2008, p.25.
- Loi organique n°08/015 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces, in JO RDC, n°spécial, du 10 octobre 2009, p.5 .
- La loi organique n°08-O15 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la conférence des Gouverneurs de Province, in JO RDC, n° spécial, du 10 octobre 2008, p.

II. TEXTES DOCTRINAUX

a Ouvrages

- BURDEAU (G), Droit constitutionnel et institutions politiques, 14^e éd., LGDJ, Paris, 1969.
- COMELIAU (C.), Fonctions économiques et pouvoir politique. La province de l' UELE en 1963- 1964, IRES, Léopoldville, 1965, p.57.
- CORNU (G), Vocabulaire juridique, 7^{ème} éd., PUF, Paris, 2006.
- DE LAUBADERE (A), et al, Traité de droit administratif, T.1, 13^e éd., LGDJ, Paris.
- GERARD LIBOIS (J.), L'assistance technique belge et la République du Congo, T II, Etudes Congolaises, n°3, Bruxelles, 1962.

- GERARD LIBOIS (J), et al, Congo 1966, CRISP- INEP, Bruxelles, 1967
- GERARD LIBOIS (J) et VAN LIERDE (J), Congo 1966, CRISP- INEP, Bruxelles, 1966.
- HODGKIN (T), Nationalism in colonial Africa, Frederick Muller, Londres, 1956.
- Les mesures prises par le Bureau politique du MPR concernant « les dix fléaux qui rongent notre système »
- LESLIE BUELL(R), The Native problem in Africa, T II, Macmillan company, New York, 1928
- KABANGE NTABALA (C.), Grands services public et entreprises publiques en Droit Congolais, Kinshasa, 1998.
- *KABANGE NTABALA (C.) Droit Administratif, T.I., 2^{ème} éd. P.F.D.U.C., 2005.*
- NGOMA BINDA (P), La participation politique, IFEP, Kinshasa, 2005.
- THIAM (D), Le Fédéralisme africain, Présence Africaine, Paris, 1972.
- YOUNG (C), Introduction à la politique congolaise, Kinshasa, éd. CRISP, Bruxelles, 1965

b Articles

- CHEVALIER (J), Administration et politique, in Encyclopaedia Universalis, Supplément, éd. Universalis, Paris, 1990, p. 252.
- CHEVALIER (J) et LOSCHAK(D), L a Science administrative, in Encyclopédie Universelle, Vol. 17, Paris, 1982, p. 180
- *-DRAGO (R), La science administrative, in Encyclopédie Universelle, Vol. 1, p. 245.*

- FRIEDRICH CJ, Le fédéralisme, in Encyclopaedia Universalis, Vol. 6, éd. Universalis, Paris, 1982, p 961
- KIKASA MWANA LESSA, La stabilisation des entreprises zaïrianisées et radicalisées, in Zaïre – Afrique, n°102, Février 1976, p.89.
- KITHIMA bin RAMAZANI, Le fondement philosophique de l'institutionnalisation et de la suprématie du MPR in MPR, Premier Congrès ordinaire du 21 au 23 mai 1972, document du MPR, 1972, p. 183.
- LIHAU (M), La nouvelle constitution de la République Démocratique du Congo, in Etudes congolaises, Vol. XI, n°3 juillet – septembre 1968, p.30
- MONNIER (L). et WILLAME (JC), Les provinces du Congo. Structure et fonctionnement. Sud-Kasaï – Uélé – Kongo Central., in Cahiers Economiques et Sociaux, IRES, n° 2, juillet 1964, p.10.
- MULUMBA LUKOJI C, Les lois du 5 janvier 1973 sur le commerce et les petites et moyennes entreprises zaïroises, in Zaïre- Afrique, n°74, Avril 1973, p.222.
- MUKOKA NSENDA, Réforme administrative et nouveau statut des agents de l'Etat au Zaïre : quelques réflexions, in Zaïre – Afrique, n°78, octobre 1973, p.508
- NZONDOMYO DOKPE a LINGO, Les structures du MPR et ses rapports avec les autres institutions, in MPR, Premier Congrès ordinaire du 21 au 23 mai 1972, document du MPR, 1972, p209.
- RIVERO (J), Droit administration, in Encyclopédie universelle, Vol. 1, éd. Universalis, Paris, 1982
- WEMBI (A), La tendance à la centralisation des institutions politiques et administratives du Congo – Kinshasa, in Etudes congolaises n°1, Vol 11, CNSP, Kinshasa, 1968, p.56.
- WILLAME (J.C), La réunification des provinces du Congo, in Etudes congolaises, n°4, Vol 9, CRISP, Bruxelles, 1966, p.68.

- WILLAME JC., Les Provinces du Congo. Structure et fonctionnement. Nord- Kivu- Lac Léopold II, in Cahiers Economiques et Sociaux, IRES, n° 3, Kinshasa, octobre 1964, p. 3.
- WILLAME JC, Les Provinces du Congo. Structure et fonctionnement, in Cahiers Economiques et Sociaux, IRES, n° 4, Kinshasa, Décembre 1964, p 3.