

République Démocratique du Congo



Conseil d'État

**REFERE EN CONTENTIEUX ADMINISTRATIF CONGOLAIS :
SES CARACTERISTIQUES, PORTEE DE SES ORDONNANCES ET VOIES DE
RECOURS**

**Discours prononcé le Lundi 08 novembre 2021 à l'audience
solennelle et publique de la rentrée judiciaire, exercice 2021-2022**

Par

Professeur Félix VUNDUAWE te PEMAKO
Premier Président du Conseil d'Etat

Novembre 2021

INTRODUCTION

- **Son Excellence Monsieur le Président de la République, Chef de l'Etat**
(Avec mes hommages les plus déférents) ;
- **Honorable Président de l'Assemblée nationale ;**
- **Honorable Président du Sénat ;**
- **Monsieur le Premier Ministre, Chef du Gouvernement ;**
- **Messieurs les membres du Bureau du Conseil Supérieur de la Magistrature, distingués collègues ;**
- **Monsieur le Gouverneur de la Ville de Kinshasa ;**
- **Honorables Députés et Sénateurs ;**
- **Mesdames et Messieurs les membres du Gouvernement de la République ;**
- **Mesdames et messieurs les membres du Gouvernement provincial de la Ville de Kinshasa ;**
- **Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs et Chefs des missions diplomatiques ;**
- **Monsieur le Bourgmestre de la Commune de Lingwala ;**
- **Mesdames et Messieurs, distingués invités, tout protocole observé ;**

Le 30 octobre de chaque année, le Conseil d'Etat, la plus Haute Juridiction au sommet des juridictions de l'ordre administratif, aussi bien des juridictions administratives spécialisées (la Cour des comptes, le Conseil Supérieur de la Magistrature siégeant en matière disciplinaire, le Conseil de discipline de la Cour constitutionnelle ainsi les organes disciplinaires des ordres professionnels) que des juridictions administratives de droit commun (les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel et, en attendant leur installation effective, les Cours d'appel), tient ce jour son audience solennelle et publique au cours de laquelle le Premier Président prononce un discours.

Mon propos de ce jour, une fois encore, répond donc à cette exigence légale.

**Excellence Monsieur le Président de la République,
Chef de l'Etat,**

Pour commencer, laissez-moi vous assurer, d'ores et déjà, que le Conseil d'Etat, et l'ensemble des juridictions de l'ordre administratif qu'il coiffe, s'inscrivent irrémédiablement dans la logique de votre politique de restauration de l'Etat de droit, comme socle de notre justice. C'est sans doute le sens de votre présence personnelle à la présente audience solennelle et publique.

Qu'il vous plaise d'accepter, au nom de tous ses Hauts Magistrats, de son personnel, administratif et judiciaire, et au mien propre, une fois de plus, mes hommages les plus déferents.

Mesdames et Messieurs distingués invités, tout protocole observé ;

Que dire de votre présence si nombreuse, si significative ! C'est tout simplement une marque de considération au Conseil d'Etat, témoignant ainsi, à coup sûr, de vos attentes pour une véritable justice capable de garantir à chacun de nous, et à chaque instant, l'équilibre entre l'intérêt général, qui caractérise la mission confiée à l'Administration, assurée par les autorités administratives de notre pays, sous l'autorité au sommet du Président de la République, Chef de l'Etat, et les libertés et droits fondamentaux, reconnus à chaque citoyen, dont votre plus Haute juridiction a reçu mission de juger.

A chacun de vous, je souhaite la bienvenue dans ce magnifique cadre de la Salle du Congrès du Palais du Peuple, pour assister à l'audience solennelle de la rentrée judiciaire du Conseil d'Etat, exercice 2021-2022 !

**Excellence Monsieur le Président de la République,
Chef de l'Etat ;**

Dès mon premier discours de la toute première rentrée judiciaire¹, je m'étais suffisamment attardé sur le Conseil d'Etat, en tant que juridiction administrative au sommet de l'ordre administratif. Le but était d'attirer l'attention sur l'organisation, le fonctionnement et les compétences du Conseil d'Etat.

¹ Cfr. Discours de la rentrée judiciaire du Conseil d'Etat, exercice 2019-2020, mercredi, 30 octobre 2019, inédit.

Car, en réalité, il fallait le dire, avec le Conseil d'Etat, et à la suite de l'éclatement de la Cour suprême de Justice, 50 ans après, la République Démocratique du Congo, notre pays, a fini par se doter d'une nouvelle « Cour suprême de Justice », en matière administrative, c'est-à-dire pour juger les litiges opposant d'une part le citoyen avec l'Administration, et d'autre part, les administrations publiques entre elles ; bien sûr, aux côtés de la Cour de cassation, qui est une autre Cour suprême de Justice, en matière judiciaire, c'est-à-dire, pour des différends intéressant les relations entre citoyens, par rapport à leurs statuts, leurs patrimoines et à l'ordre public.

Ces deux plus Hautes juridictions, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, fonctionnent à côté de la Cour constitutionnelle. Celle-ci n'est pas au sommet d'un ordre des juridictions. Elle est une juridiction spécialisée, compétente notamment en matière de contrôle de constitutionnalité des actes législatifs (les lois, les actes ayant force de loi, les édits et les actes réglementaires, susceptibles d'échapper à la compétence du juge administratif).

A la dernière rentrée judiciaire², j'ai dû choisir d'exposer sur quelques décisions « phares » du Conseil d'Etat, c'est-à-dire sur des ordonnances et autres arrêts, ayant marqué l'opinion notamment sur des innovations apportées par la Loi organique du 15 octobre 2016 sur les juridictions de l'ordre administratif³, matérialisant pour ce faire, la place du Conseil d'Etat, au sommet des juridictions de l'ordre administratif, à la fois comme juge de cassation, bien qu'à ce jour toujours pas encore des décisions en cette matière, les tribunaux administratifs n'étant pas encore effectifs, que comme juge d'appel des ordonnances et arrêts des Cours d'appel, statuant en premier degré, en attendant l'installation effective des Cours administratives d'appel et des Tribunaux administratifs⁴.

En effet, à partir de la constitutionnalisation d'un ordre de juridictions judiciaires, composées des cours et tribunaux civils et militaires placés sous le contrôle de la Cour de cassation, par l'article 153, alinéa 1^{er} de la Constitution, aucune de ces juridictions ne peut plus exercer les compétences dévolues aux juridictions de l'ordre administratif, composé

² Cfr. Discours de la rentrée judiciaire du Conseil d'Etat, exercice 2020-2021, *in Edition spéciale Cellule de Communication et Presse*, Conseil d'Etat, vendredi, 30 octobre 2020, 14 p.

³ Loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, *in JORDC*, n° spécial, 1^{ère} partie, 57^{ème} année, Kinshasa, 18 octobre 2016, 104 col.

⁴ Cfr. Articles 224, Constitution du 18 février 2006 ; 154 et 155, Loi organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire, *in JORDC*, n° spécial, 1^{ère} partie, 59^{ème} année, Kinshasa, 7 juin 2018, col. 253-282.

du Conseil d'Etat et des cours et tribunaux administratifs, en vertu de dispositions des articles 154 et 155 de la même Constitution.

Les dispositions de l'article 221 de la Constitution annulent, expressément, toutes les dispositions législatives et réglementaires antérieures contraires à ces nouvelles règles d'organisation, de fonctionnement et des compétences, fixées par la Constitution du 18 février 2006.

C'est donc à titre transitoire que la Cour d'appel, juridiction de l'ordre judiciaire, exerce les compétences dévolues aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs par la Loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif et ce, au premier degré, en application des dispositions de l'article 224 de la Constitution et des articles 154 et 155 de la Loi organique sur les juridictions de l'ordre judiciaire.

Aujourd'hui, mon discours sera orienté, lui aussi, comme le Procureur Général près le Conseil d'Etat, dans sa mercuriale, sur le même thème : le **Référé en contentieux administratif congolais**. Bien sûr, pas pour dire la même chose, ni pour vous ennuyer, mais pour s'attarder, cette fois-là, et du point de vue du siège, aussi bien sur les **caractéristiques du référé administratif que sur la portée de ses ordonnances et les voies de recours y organisées**.

Sans tarder, soulignons qu'en réalité, revenir sur ce même thème au niveau du siège de Conseil d'Etat, s'explique. Dans la mesure où, la nécessité de satisfaction de l'intérêt général qui caractérise le but poursuivi par l'administration publique dans la réalisation de ses missions, lui a valu, très longtemps, des privilèges, à savoir : **le privilège du préalable, la possibilité pour l'Administration de rendre exécutoire ses propres décisions, sans recourir au juge ; le privilège** d'exécution d'office, possibilité pour l'Administration d'obtenir l'exécution de ses décisions nonobstant tout recours ; et, si nécessaire, le privilège d'exécution forcée, possibilité reconnue à l'Administration de recourir à la puissance publique en cas de résistance ; comme caractéristiques attachées aux actes, décisions ou règlements pris par l'Administration, au quotidien.

C'est le caractère dit exécutoire des décisions de l'administration publique qui caractérise d'ailleurs aussi les décisions des juridictions de droit public, à savoir : les juridictions de l'ordre administratif et la Cour constitutionnelle.

Tous ces privilèges, indistinctement, résultent en réalité de la présomption de la légalité, en vertu de l'autorité de la chose décidée attachée aux actes, décisions ou règlements de l'administration publique.

Les actes de l'administration publique, on les applique d'abord, et le recours par la suite.

Rien, alors rien n'a pu et ne pouvait résister à la toute puissante Administration, avec « A » majuscule. Ces actes s'imposent à tous, y compris lorsqu'ils sont irréguliers ! D'où, la maxime « **pessima lex, sed lex** », c'est-à-dire une loi fut-elle mauvaise mais c'est la loi.

L'on s' imagine donc bien les quantités de ces actes de l'Administration, avec des éventuels sévices qu'ils infligent aux administrés, au quotidien !

C'est finalement avec l'évolution des techniques de protection des libertés publiques et droits fondamentaux, à la suite notamment du refus légitime de se soumettre à l'exécution d'un ordre manifestement illégal, consacré par la Constitution⁵, qu'il était temps de trouver concrètement un bémol à ce privilège du préalable, pour relativiser et rationaliser son fonctionnement, de manière à éviter aux particuliers d'en supporter des conséquences, non seulement injustifiées mais également difficilement réparables à la longue, si jamais un juge venait à condamner l'Administration.

Ce remède s'appelle : le référé devant le juge administratif.

Le référé est donc une procédure organisée devant le juge administratif. Elle est en fait conçue, essentiellement, pour relativiser les effets du privilège du préalable, attaché aux actes de l'Administration. Il permet d'éviter aux administrés et autres partenaires de l'Administration, les conséquences dommageables, **difficilement réparables à la longue** des décisions de l'Administration, les actes administratifs, à **contestations** devant le juge administratif, juge de l'administration publique.

Ainsi qu'il est plus que nécessaire, d'abord d'en dégager les caractéristiques, de manière à mieux cerner telle nouvelle technique de protection des droits et libertés fondamentaux, non seulement des particuliers mais également des Administrations dans leurs rapports, entre

⁵ Cfr, Art. 28, de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 : « Nul n'est tenu d'exécuter un ordre manifestement illégal. Tout individu, tout agent de l'État est délié du devoir d'obéissance, lorsque l'ordre reçu constitue une atteinte manifeste au respect des droits de l'homme et des libertés publiques et des bonnes mœurs ».

elles. Ensuite, il faudra en déterminer la portée, aussi bien par rapport aux différents modes des référés organisés et leurs conditions d'admission dans notre droit, que par rapport aux effets des mesures y ordonnées, pour enfin, terminer par les différents types de voies de recours prévues en la matière.

I. D'ABORD LES CARACTERISTIQUES DU REFERE ADMINISTRATIF

Le référé est **d'abord** une **procédure incidente, bien sûr**, qui a lieu devant **le juge administratif**.

De ce premier caractère incident, déjà, l'on retient que le référé est une procédure spéciale, qu'il ne faudra donc pas actionner devant un autre juge : ni judiciaire, ni constitutionnel, sous peine de fins de non-recevoir d'incompétence.

Le référé n'est organisé que devant le juge administratif, et uniquement le juge administratif de droit commun, à savoir : **les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat** et, selon le cas, leurs compétences respectives en la matière se définit au regard des matières au fond.

Comme procédure incidente, et le Conseil d'Etat est constant à ce sujet, **point de référé sans l'action principale, attention, ou pendante, ou susceptible de naître**, tôt ou tard, devant le juge administratif.

Le référé est ensuite, deuxième caractère, une procédure dilatoire et préventive. Elle a pour finalité, d'abord de relativiser, retarder les **effets exécutoires** des actes administratifs pour le moins illégaux, en attendant la décision quant au fond du juge administratif, saisi en la matière.

De ce caractère **dilatoire et préventif**, le référé évite aux particuliers et, bien sûr, à l'Administration, selon le cas, de s'exposer injustement et inutilement aux conséquences dommageables des activités, à la longue, ou difficilement réparables, ou difficilement à prouver, en cas de recours devant le juge administratif.

De ces caractéristiques des référés, l'on dénombre donc plusieurs sortes des référés, selon la portée des matières visées.

II. ENSUITE LES MODALITES ET CONDITIONS D'ADMISSION DES REFERES SELON LA PORTEE DES MATIERES VISEES

Du point de vue des matières visées, l'on distingue, d'une part, les **référés généraux et, d'autre part, les référés particuliers et spéciaux.**

- ✓ **Les référés généraux** se rapportent à ceux qui tendent à paralyser l'ensemble ou partie de la décision de l'Administration, soit par la suspension, dans ce cas il s'agira du référé-suspension ou de référé-liberté ; soit par la substitution par des mesures idoines, le référé-liberté ou le référé-conservatoire.
- ✓ **Le référé-suspension**, comme l'un des référés généraux, ne vise exclusivement que l'anéantissement, total ou partiel, du caractère exécutoire d'une décision administrative, dont l'illégalité, par ailleurs manifeste, ne fait non seulement l'ombre d'aucun doute, mais aussi l'urgence d'éviter des sévices qui en résultent doit s'avérer nécessaire pour rendre aisées les réparations éventuelles, en cas de condamnation de l'Administration.

Pour sa recevabilité, la requête en référé-suspension est essentiellement accompagnée de la copie de la requête principale, dont les conditions de recevabilité ont, à coup sûr, une incidence sur le référé-suspension, obligatoirement signée par un avocat, porteur d'une procuration spéciale, sous peine d'irrecevabilité.

Le juge de référé-suspension statue en premier et dernier ressort.

- ✓ **Le référé-liberté et le référé-conservatoire**, sont les deux autres référés-généraux. Contrairement au premier, le référé-suspension, ces deux autres visent à la fois, soit l'anéantissement des effets exécutoires de la décision administrative, mais pas exclusivement comme en référé-suspension, soit toute autre mesure d'espèce, à l'appréciation du juge, cependant jugée idoine pour faire cesser les effets d'une décision dont l'illégalité et l'urgence à intervenir ne font l'ombre d'aucun doute.

Avec cette autre différence que, le référé-liberté n'est fondé qu'en cas où le requérant postule la protection des droits et libertés fondamentaux. Il doit être, lui-même, concerné dans la décision entreprise. L'actio populi n'est pas admis, sauf lorsqu'elle émane du Ministère public près cette juridiction.

Cependant, en cas de référé-conservatoire, non seulement que le requérant, qui tend tout aussi à défendre ses droits et libertés garantis, ne doit pas être destinataire de l'acte, décision ou

règlement ainsi entrepris, mais également que la décision du juge à intervenir, ne doit pas remettre en cause les effets de l'acte entrepris, contre ses vrais destinataires.

La requête en référé-conservatoire est obligatoirement signée par un avocat, dont le ministère n'est pas, par contre, nécessaire en référé-liberté.

Si le juge de référé-liberté statue en premier ressort, celui de référé-conservatoire statue en premier et dernier ressort.

- ✓ **Les référés particuliers**, cependant, se rapportent à des cas d'espèce, à des faits ou des actes juridiques spécifiques et susceptibles d'incidence en procédure devant le juge administratif.

Il s'agit de :

- ✓ **Référé-constat**, lorsque des faits, susceptibles d'être présentés à l'appréciation du juge administratif, nécessitent d'être consolidés par des actes faisant foi, émanant d'expert et ainsi ordonné par le juge de référé.
- ✓ **Référé-instruction**, lorsque les circonstances de fait, de droit et autres événements imposent des clarifications ou qualifications nécessaires dès à présent, pour faciliter le travail du juge administratif, une fois sollicité.
- ✓ **Référé-provision**, lorsqu'un droit échu et devenu exigible devant l'Administration n'est pas exécuté. Le juge des référés ainsi saisi, peut d'office ordonner le paiement d'une provision au profit du requérant.

Le juge des référés particuliers statue en premier ressort.

- ✓ **Enfin, les référés-spéciaux**, qui se rapportent aux matières spécifiques, limitativement décrits par le législateur organique.

A savoir :

- ✓ **Le référé-précontractuel**, qui concerne la procédure de passation des contrats de droit public, de la compétence du juge de fond. Il vise uniquement l'anéantissement des effets exécutoires des décisions prises dans la procédure de passation des contrats de marchés et travaux publics, de concession de service public et

d'expropriation pour cause d'utilité publique, pour violation des règles de procédure relative à la transparence, concurrence ou publicité.

Le juge de référé-précontractuel statue en premier et dernier ressort.

- ✓ **Le référé-douanier**, en cas de rejet par l'administration douanière, aujourd'hui la Direction générale des douanes et accises, des garanties offertes par les particuliers en procédure de contestation des droits et taxes à l'importation ou à l'exportation, voire du caractère prohibé de la marchandise mise en cause. Saisi, dans les dix jours ouvrables à dater de la décision du rejet, et pour autant que le requérant ait constitué au profit de l'administration douanière une garantie au moins de la moitié des sommes contestées auprès d'une Banque, le juge de référé, et en l'espèce **le Conseil d'Etat**⁶, décide si les garanties ainsi offertes sont conformes à la loi. Il ordonne alors des mesures conservatoires nécessaires, pour mettre à l'abri le patrimoine du requérant.

Le juge de référé douanier statue en premier et dernier ressort.

- ✓ **Le référé-fiscal**, en cas de rejet des garanties offertes par les contribuables des impôts directs ou indirects et des Taxes sur Valeurs Ajoutées, et pour autant que ces impositions ne puissent bénéficier de sursis légal de paiement et que le requérant ait constitué au profit de l'administration fiscale une garantie au moins de la moitié des sommes contestées auprès d'une Banque, le juge des référés, en l'espèce, et selon le cas, **le Tribunal administratif du ressort ou la Cour administrative d'appel**, et en attendant, dans les deux cas, la Cour d'appel, saisi dans les dix jours de ladite décision de rejet, décide si les garanties ainsi offertes sont

⁶ Le contentieux douanier relève aujourd'hui d'un organe administratif indépendant, la Commission douanière, appelée : Commission de Règlement des Litiges Douaniers, dont les décisions, en cas de contestation relèvent de la compétence du Conseil d'Etat, statuant en premier et dernier ressort. La Commission Douanière est composée du Premier Président et de deux Conseillers de la Cour administrative d'appel qu'il désigne, ainsi que de deux assesseurs, désignés en raison de leurs compétences techniques par le Ministre des Finances du Pouvoir Central. Cfr. Art 341 à 350, O-L n°10/002 du 20 aout 2010 portant code des douanes, in JORDC, n° spécial, 51^{ème} année, 26 décembre 2010, pp 119-122.

NB : Pour la matérialisation de ladite Commission, le dossier est, à ce jour, porté sur la table du Premier Ministre, Chef du Gouvernement, à l'initiative du Conseil d'Etat. Il sera très prochainement finalisé, avec l'attention particulière du Premier Ministre et le concours de l'ensemble des structures impliquées.

conformes à la loi et prescrit toutes mesures conservatoires nécessaires pour préserver le patrimoine du contribuable.

Le juge de référé-fiscal statue en premier ressort.

- ✓ **Le référé sur déferé**, intervient dans le rapport entre l'autorité de tutelle et son Administration, territoriale ou par service, selon le cas. A l'initiative de l'autorité de tutelle et ce, au-delà des compétences lui dévolues par le texte ; rappelez-vous de tutelle sans texte, où à l'initiative du Ministère public près la juridiction administrative du ressort, lorsque l'intérêt général l'exige, le référé sur déferé tend à obtenir du juge, la suspension du caractère exécutoire d'une décision de l'Administration sous tutelle, soumise au contrôle a priori, pour violation manifeste de la loi.

Le juge de référé sur déferé statue en premier et dernier ressort.

Bref, lorsque les conditions d'admission des procédures en référé sont réunies, le juge se prononce en chambre du Conseil. Il convient de souligner la forme et la portée des décisions du juge de référé.

III. FORME ET PORTEE DES DECISIONS EN REFERE

En matière des référés, indistinctement, le juge se prononce par voie d'ordonnance, et non pas par arrêt ou jugement, selon le cas.

Il y est mentionné, outre les noms des parties, l'analyse sommaire des conclusions ainsi que le fondement légal et réglementaire justifiant son œuvre, la date et le dispositif divisé en articles.

La minute de l'ordonnance est signée du seul juge, **sans qu'une audience publique de prononcée ne soit nécessaire.**

Ces ordonnances en référé sont exécutoires. Elles sont rendues au nom du peuple congolais et exécutées au nom du Président de la République.

Cependant, comme toute autre décision judiciaire, les ordonnances en référé ne sont opposables, à l'Administration et à toutes les parties, qu'à partir de la notification, par les soins du greffier.

Toutefois, et en cas d'extrême urgence, le juge de référé peut décider de rendre immédiatement exécutoire son ordonnance.

Dans ce cas, elle est d'abord assortie de la formule exécutoire. Puis, elle est prononcée en audience publique, pour être notifiée aux

parties sur le banc. L'opposabilité de telle ordonnance est acquise par simple accusé de réception.

**Excellence Monsieur le Président de la République,
Chef de l'Etat,**

Bien que l'exécution des ordonnances en référé, comme d'ailleurs c'est le cas pour les autres décisions des juridictions de l'ordre administratif de droit commun, de la volonté du législateur organique, soit poursuivie en votre nom, au nom du Président de la République, en votre qualité de la plus haute autorité au sommet de l'administration publique, même avec le concours du Ministère public, qui, dans ce cas, exerce les devoirs de son office conformément à la législation nationale en vigueur, telle que précisée notamment dans la Décision du Bureau du Conseil d'Etat du 10 mars 2020 relative à l'exécution des décisions des juridictions de l'ordre administratif ; malgré toutes ces précautions, l'on assiste malheureusement aux résistances des membres du Gouvernement, des responsables des services et établissements publics, aux décisions de justice.

Nous en appelons à l'attention de Votre plus Haute autorité pour qu'il ne soit plus concevable qu'un représentant de l'Etat, quel que soit le niveau de sa responsabilité, se permette de remettre en cause les décisions de justice. Le faire, c'est déjà dénouer de tout sens votre conviction de l'Etat de droit. Mais pas seulement, c'est aussi méconnaître votre autorité, parce que ces décisions sont exécutées au nom du Président de la République.

Ainsi que la loi prévoit, en cas d'inexécution, des modalités de répression susceptibles de mettre en cause la responsabilité de leurs auteurs.

Dans un premier temps, elle institue des parquets près chaque juridiction de l'ordre administratif, avec pour missions, en cas de résistance à l'exécution des décisions judiciaires :

- Soit de requérir la force publique ;
- Soit recourir aux devoirs de son office et mettre en mouvement l'action publique, instruire à charge ou à décharge, et faire déférer devant le juge judiciaire compétent, les auteurs notamment des abstentions coupables, rebellions et ou outrages à la magistrature ;

- Soit, par voie de réquisitoire, déférer en annulation et ou réparation, au nom de l'intérêt général, tout acte, décision ou règlement de l'Administration, pris en violation notamment des ordonnances en référé, sans qu'il ne soit nécessaire de se soumettre à la procédure administrative préalable, indiquée en cas de saisine du juge administratif, à l'initiative des particuliers.

Le Conseil d'Etat sollicitera de votre plus Haute Autorité, le détachement d'une unité de police judiciaire des parquets près les juridictions de l'ordre administratif, sous l'autorité du Procureur général près le Conseil d'Etat, pour l'accompagner dans sa noble et pénible tâche de veiller au respect de l'exécution des décisions de justice. Ce sera déjà le début de solution pour mettre fin à certaines pratiques que nous constatons dans le comportement de certains hauts responsables de l'Etat.

Notre seul but, dans cet élan, c'est qu'il ne soit pas concevable, à l'état actuel de notre droit, de remettre en cause le caractère exécutoire des décisions de justice, les ordonnances en référé en particulier, **sauf bien sûr, par des voies de recours prévues par la loi.**

IV. ENFIN LES VOIES DE RECOURS PREVUES EN MATIERE DE REFERE

Les ordonnances en référé, en cas de contestation, ne sont susceptibles que des voies de recours, soit ordinaires, et selon le cas, en rétractation ou en réformation ; soit extraordinaires.

A. DES VOIES DE RECOURS ORDINAIRES

Les ordonnances en référé font d'abord l'objet des voies de recours ordinaires, en rétractation et en réformation.

Les voies de recours en rétractation sont des possibles contestations des ordonnances en référé, portées devant le juge qui les a ordonnées.

Il s'agit de :

- ✓ La **révision ou modification**, en cas d'élément nouveau ultérieurement découvert, ignoré ou non pris en compte, voire mal apprécié, par le juge qui a rendu l'ordonnance.

- ✓ **L'interprétation et correction d'erreur matérielle**, lorsque les termes du dispositif de l'ordonnance ainsi rendue sont ambigus ou qu'ils contiennent des erreurs matérielles, de fait ou de droit, susceptibles d'avoir une incidence sur l'exécution aisée de ladite décision.

L'interprétation et la correction d'erreur matérielle sont prévues en contentieux administratif, même sans texte.

- ✓ **La tierce opposition**, organisée exclusivement pour le référé-constat, lorsque l'ordonnance ainsi intervenue n'a pas été régulièrement notifiée au défendeur éventuel.

Par contre, les voies de recours en réformation, sont des contestations des ordonnances en référé des juridictions de l'ordre administratif inférieures, portées devant les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat, selon le cas.

Il s'agit de :

- ✓ **L'appel**, pour **les ordonnances en référé rendues en premier ressort**, en matière de **référé-liberté**, pour les référés généraux ; de **référés particuliers** et du **référé-fiscal**, pour les référés spéciaux.
- ✓ **La cassation**, pour **les ordonnances en référé, rendues en premier et dernier ressort** par les Tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, en matière de **référé-suspension et référé-conservatoire**, pour les référés généraux ; **référé-précontractuel, référé douanier et le référé sur déféré**, pour les référés spéciaux mais également contre **les ordonnances rendues en appel, en référé-liberté ; référés particuliers et référé fiscal**.

B. VOIES DE RECOURS EXTRAORDINAIRES

Les ordonnances en référé sont toutes aussi susceptibles de voies de recours extraordinaires, à savoir :

- ✓ **La prise à partie**, en cas de dol ou concussion ou déni de justice, par procédure spéciale devant le Conseil d'Etat.

Lorsque la requête est fondée, l'arrêt du Conseil d'Etat ainsi intervenu annule les différents actes auxquels le magistrat condamné avait concouru, sans préjudice des dommages intérêts à allouer au requérant à charge de l'Etat qui, dans ce cas, dispose d'une action récursoire contre le condamné.

L'arrêt du Conseil d'Etat en condamnation en prise à partie est notifié au Conseil supérieur de la magistrature pour révocation d'office du magistrat ainsi condamné, après simple constatation. En effet, les décisions judiciaires s'imposent à l'Administration, y compris celle du Conseil supérieur de la magistrature.

Cependant, la Cour constitutionnelle, par son arrêt sous R. Const. 212/216/216 du 10 juin 2016, a déclaré contraire à la Constitution la procédure de révocation d'office du magistrat condamné en prise à partie. Sans remettre en cause la procédure de prise à partie, en soi, elle a estimé qu'une simple constatation du Conseil supérieur de la magistrature ne saurait garantir l'exercice de droit de la défense à ce magistrat.

Malheureusement, cet Arrêt de la Cour constitutionnelle, bien qu'immédiatement exécutoire, n'a pas encore été régulièrement notifié, selon le cas, au Président de la République, au Président de l'Assemblée nationale, au Président du Sénat et au Premier ministre, pour que les dispositions de la Loi organique sur le statut des magistrats relatives à la procédure de révocation d'office, jugées non conformes à la Constitution s'y conforme, au besoin par une réécriture, s'agissant d'une loi organique soumise à la procédure d'inconstitutionnalité a posteriori.

En attendant, certains estiment qu'il faille assimiler l'Arrêt du Conseil d'Etat ainsi intervenu en un fait, susceptible de constituer une faute disciplinaire, à l'appréciation des juridictions administratives spécialisées, les chambres disciplinaires.

D'autres, par contre, pensent que la cohérence résultera de la nouvelle écriture de dispositions censurées de la loi organique en la matière et ce, à dater de l'opposabilité dudit arrêt, en application des dispositions des articles 94 et 95 de la Loi organique du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle.

L'intervention du juge administratif suprême en la matière est attendue, pour une application aisée de la loi, en ce qui concerne ce troisième effet, résultant de condamnation en prise à partie, la révocation d'office.

- ✓ **Le règlement de juge**, organisé devant le Conseil d'Etat lorsque deux ou plusieurs juridictions de l'ordre administratif, statuant en dernier ressort, c'est-à-dire en matière de référé-suspension et référé-conservatoire, pour les référés généraux ; de référé précontractuel, douanier et référé sur déferé, pour des référés spéciaux, se déclarent soit compétentes, soit incompetentes, pour connaître d'une même demande mue entre les mêmes parties.

A l'initiative des parties ou du Ministère public, selon le cas, lorsqu'il est fondé, le Conseil d'Etat désigne la juridiction compétente en la matière.

- ✓ **Le sursis à exécution**, organisé uniquement en ce qui concerne le référé-provision, en cas de recours en appel ou en cassation de l'ordonnance ainsi intervenue.

CONCLUSION

**Excellence Monsieur le Président de la République,
Chef de l'Etat ;**

Mesdames et Messieurs distingués invités, tout protocole observé ;

En conclusion, soulignons que la procédure en référé résulte donc non seulement de la protection des droits et libertés fondamentaux, comme d'ailleurs l'a si bien démontré le Procureur Général près le Conseil d'Etat en sa mercuriale, mais aussi de la bonne administration de la Justice.

Elle couronne finalement la relativisation des effets exécutoires des décisions de l'Administration, longtemps matérialisés par la vieille maxime, « pessima lex, sed lex », dès lors que la publicité est suffisante.

En effet, les actes, décisions ou règlements administratifs conservent toujours leur caractère exécutoire, dès leur entrée en vigueur, c'est-à-dire à partir de leur signature. Cependant, ils ne s'appliquent immédiatement qu'à partir de leur opposabilité, lorsque leur publicité est acquise, soit par publication, soit par notification.

Ils bénéficient pour ce faire de l'autorité de la chose décidée résultant de la présomption de la légalité.

Cependant, lorsqu'ils remettent en cause manifestement l'ordonnancement juridique existant, la procédure en référé est la seule aujourd'hui indiquée pour en obtenir les mesures nécessaires et immédiates, susceptibles de retarder leur caractère exécutoire, et par conséquent de faire cesser les effets d'illégalité.

La procédure de référé concrétise ainsi, en réalité, la volonté du constituant selon laquelle « nul n'est tenu d'exécuter un ordre manifestement illégal ».

Le référé est en définitive un moyen légitime à opposer à tout ordre illégal, pour une société civilisée. Il est une nouvelle matière en droit congolais, il faut l'admettre, que la plupart de nos juristes ne maîtrisent pas encore.

Car, c'est maintenant seulement que le législateur organique du 15 octobre 2016 a introduit une procédure de référé administratif, en cas d'urgence, parmi les douze options nouvelles retenues, lors de la grande réforme du contentieux administratif congolais.

Cette réforme judiciaire de 2016 a finalement mis l'accent surtout sur la spécialisation de fonction du juge, entraînant celle des avocats, près les juridictions de l'ordre administratif, à partir de l'institution

par la Constitution du 18 février 2006, du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs.

Enfin, il faut retenir que la procédure de référé en cas d'urgence n'est donc organisée qu'au niveau de ces juridictions administratives de droit commun.

Aujourd'hui, seul le Conseil d'Etat est effectivement installé et fonctionne depuis 2018 et, en attendant l'installation effective des autres juridictions administratives ordinaires, les cours d'appel exercent les compétences dévolues aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs.

Ainsi, je déclare ouverte l'année judiciaire 2021-2022 du Conseil d'Etat.

Je vous remercie.

Kinshasa, lundi 08 novembre 2021

Professeur Félix VUNDUAWE te PEMAKO

Premier Président du Conseil d'Etat