

LA FIXATION DES RESSORTS TERRITORIAUX ET DES SIEGES ORDINAIRES DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES INFERIEURES DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO. INCAPACITE OU MAUVAISE FOI ?

Par

Alexis LISIMO SAYA

*Avocat au Barreau de Kinshasa/Matete
Doctorant en droit public/Droit administratif à l'Université de Kinshasa*

RESUME

Publiée au Journal officiel de la RDC le 18 octobre 2016, la loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif est entrée en vigueur depuis le 19 novembre 2016, soit 30 jours à compter de cette première publication. Mais l'effectivité dans l'application de certaines dispositions de ladite loi a pris énormément du retard, notamment en ce qui concerne la fixation des ressorts territoriaux et des sièges ordinaires des Cours administratives d'appel et des Tribunaux administratifs par voie de décret du Premier ministre délibéré en Conseil des ministres. Ce silence ne pouvait que susciter de l'inquiétude pour savoir s'il s'agit d'une incapacité ou d'une mauvaise foi.

Sans répondre à cette question, il s'agit plutôt d'un constat qui pousse à la réflexion contributive pour endiguer cette carence. Le présent article propose plutôt la mise en œuvre d'un processus évaluatif des différents préalables indispensables pour l'effectivité des juridictions administratives inférieures et invite l'autorité réglementaire compétente à la prise du décret tant attendu et dont l'étude en donne un modèle assis sur la cartographie générale du territoire national.

Mots-clés : *Conseiller référendaire, Cour administrative d'appel, Juridiction administrative, Magistrat assis, Magistrat debout, Ressort territorial, Siège ordinaire, Système dualiste, Système mixte, Tribunal administratif*

SUMMARY

Published in the Official Journal of the DRC on October 18, 2016, organic law no. 16/027 of October 15, 2016 on the organization, jurisdiction and operation of administrative order jurisdictions has been in force since November 19, 2016, i.e. 30 days from this first publication. However, the effective application of certain provisions of the aforementioned law has been enormously delayed, particularly with regard to the determination of the territorial jurisdictions and ordinary seats of the Administrative Courts of Appeal and the Administrative Tribunals by means of a Prime Ministerial

decree deliberated in the Council of Ministers. This silence was bound to give rise to concern as to whether it was a question of incapacity or bad faith.

Without answering this question, it is rather an observation that prompts contributory reflection to stem this deficiency. This article proposes the implementation of an evaluation process of the various prerequisites for the effectiveness of lower administrative jurisdictions, and invites the competent regulatory authority to issue the long-awaited decree, a model of which is provided in this study, based on the general mapping of the national territory.

Keywords: *Conseiller référendaire, Cour administrative d'appel, Juridiction administrative, Magistrat assis, Magistrat débout, Ressort territorial, Siège ordinaire, Système dualiste, Système mixte, Tribunal administratif*

INTRODUCTION

L'institution constitutionnelle d'un ordre de juridictions administratives en République Démocratique du Congo (RDC) est à considérer, à juste titre, comme un choix optatif parmi tant d'autres. En effet, il existe à travers le monde plusieurs systèmes juridictionnels, dont le système moniste¹, le système dualiste² et le système mixte³.

Les systèmes retenus dans les textes constitutionnels antérieurs de la RDC furent d'abord celui dit « moniste », ensuite le système mixte. Dans le système mixte, il est organisé des juridictions administratives (ou sections

¹ Le système moniste est celui selon lequel « le règlement juridictionnel des contestations juridiques, sans distinction quant au droit applicable ou quant à la qualité des justiciables est exclusivement de la compétence des Cours et tribunaux » (R. ANDERSEN, « Du pouvoir judiciaire. Commentaire des articles 144, 145 et 146 de la Constitution belge », voir M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge. Lignes & entrelignes*, Bruxelles, Le CRI Edition, 2004, p.322).

On entend par-là, « un système dans lequel toutes les contestations juridiques, y compris celles mettant en cause les pouvoirs publics, sont confiées à un seul juge, en l'espèce le juge judiciaire » (R. ANDERSEN, *ibidem*).

² Le système dualiste, qui est d'application notamment en France et, actuellement, en République Démocratique du Congo, est caractérisé par la dualité de juridictions ; c'est un système selon lequel, « il existe deux catégories (dites : « ordres ») de juridiction : - des juridictions administratives, dont la juridiction suprême est le Conseil d'Etat, chargées de connaître de la plupart des litiges dans lesquels sont en cause l'Etat ou les autres collectivités publiques ; - des juridictions judiciaires, pour le reste, dont la juridiction suprême est la Cour de cassation » (S. GUINCHARD et G. MONTAGNIER (dir.), *Lexique des termes juridiques*, 15^e éd., Paris, DALLOZ, 2005, p.250.)

En droit français, « Les conflits de compétence pouvant surgir entre les deux ordres de juridictions sont tranchés par le Tribunal des conflits » (R. GUILLIEN et J. VINCENT, *loc.cit.*). Pour le cas de la RDC, la compétence pour trancher les conflits de compétence entre la Cour de cassation et le Conseil d'Etat relève de la Cour constitutionnelle (article 161, alinéa 4, de la Constitution).

³ Par système mixte, à l'instar de celui en vigueur en RDC avant la Constitution du 18 février 2006, c'est le système qui organise des sections administratives à l'intérieur des juridictions judiciaires.

administratives) à l'intérieur des juridictions judiciaires, à l'opposé du système dualiste expérimenté en France.

Pour comprendre l'évolution quant aux systèmes juridictionnels expérimentés en République Démocratique du Congo, l'on doit se cristalliser à l'époque coloniale belge. Etant une Colonie de la Belgique, la RDC n'avait pas à revendiquer un quelconque système juridictionnel propre en dehors de celui admis en droit belge : il s'agit bel et bien d'un système de type moniste.

En droit belge, le système moniste a prévalu aussi bien avant la création du Conseil d'Etat belge, intervenue en 1946⁴, et après cette création. C'est une affirmation qui est d'ailleurs corroborée par la doctrine belge, qui parle du « *système juridictionnel belge de type moniste* »⁵.

Devenue indépendante, la RDC devait optativement faire un choix quant au système juridictionnel devant être consacré dans le texte constitutionnel de 1964. A cet effet, le choix était ouvert entre le système dualiste et celui de type moniste. Mais c'est le second système, c'est-à-dire le système de type moniste, qui fut retenu après l'indépendance du pays. A ce propos, l'option qui fut levée à l'époque par la Sous-commission judiciaire de la Commission constitutionnelle de Luluabourg, en 1964, de maintenir le système juridictionnel de type moniste, trouve une explication dans ces propos attribués à M. Wembi, l'un des secrétaires de ladite Commission constitutionnelle.

Dans un rapport rédigé par ce dernier à l'occasion du processus d'élaboration du texte constitutionnel de 1964, il est dit exactement ceci : « *Nous devrions avoir au Congo des juridictions administratives qui iraient depuis les simples Commissions administratives jusqu'au Conseil d'Etat. Mais la Sous-commission judiciaire a trouvé que cela amènerait beaucoup de travail et occasionnerait beaucoup de dépenses. C'est pour cela qu'on a proposé la création d'une section administrative qui connaîtrait des litiges ayant un caractère administratif* »⁶.

Cela ne revient pas à dire que la Constitution de 1964 n'avait pas prévu des juridictions administratives ; le projet de ce texte avait, bien au contraire, prévu la création d'une Cour suprême de justice qui devait connaître en son sein, une division en trois sections : une section constitutionnelle, une section juridictionnelle et une section administrative⁷. Cependant, dans la logique de création de deux ordres juridictionnels qui semble avoir été proposée par les

⁴ Loi du 23 décembre 1946 organique du Conseil d'Etat.

⁵ R. ANDERSEN, « Du pouvoir judiciaire. Commentaire des articles 144, 145 et 146 de la Constitution belge », voir M. VERDUSSEN (dir.), *La Constitution belge. Lignes & entrelignes*, op.cit., p.322.

⁶ SENAT, *Compte rendu de la Commission constitutionnelle de Luluabourg*, 1964, t. V, p.1261.

⁷ Voir Projet de la Constitution de 1964, art. 154.

rédacteurs de l'avant-projet de cette Constitution de 1964, mais écartée par la Sous-commission judiciaire, il aurait dû normalement être créé une Cour suprême de justice, en lieu et place d'une Cour de cassation, qui aurait pu être la juridiction suprême de l'ordre judiciaire, aux côtés d'un Conseil d'Etat et d'une Cour constitutionnelle.

Mais hélas ! C'est bien cette juridiction judiciaire qui sera, comme telle, retenue dans sa dénomination de Cour suprême de justice, pour être ensuite divisée en sections, tout en conservant l'unicité du système.

Le système retenu est plutôt mixte en ce qu'il est organisé des juridictions administratives à l'intérieur de celles judiciaires, à l'opposé du système dualiste expérimenté, notamment, en France. C'est ce système mixte qui est demeuré en vigueur jusqu'en 2006, car le constituant congolais a fait un nouveau choix, optant pour un système juridictionnel dualiste aux termes de l'article 154 de la Constitution du 18 février 2006, qui dispose qu'« Il est institué un ordre de juridictions administratives composé du Conseil d'Etat et des Cours et Tribunaux administratifs » ; alors que l'article 153 précédant du même texte, en son alinéa 1^{er}, institue « un ordre de juridictions judiciaires, composé des cours et tribunaux civils et militaires placés sous le contrôle de la Cour de cassation ».

De ce fait, le constituant congolais a offert sa part en instituant l'ordre de juridictions administratives, laissant ainsi la charge au législateur de pouvoir fixer, par une loi organique, « L'organisation, la compétence et le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif »⁸. Et, le vœu ainsi exprimé par le constituant sera concrétisé après plus ou moins 10 ans, avec la promulgation de la loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif⁹.

A son tour, le législateur congolais de ladite loi organique a confié à l'exécutif national et, précisément, au Premier ministre et au Ministre ayant la justice dans ses attributions, des missions spécifiques dans l'exécution de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif¹⁰.

⁸ Article 155, alinéa 4, de la Constitution de la République Démocratique du Congo 18 février 2006 telle que révisée.

⁹ L'on doit honnêtement saluer la diligence dont ont fait preuve les élus du peuple congolais, parce qu'en 2008 déjà, un avant-projet de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif avait été déposé devant les Chambres parlementaires. C'est sur la base de cet avant-projet que nous avons pu orienter la réflexion sur le thème de la « Cassation en matière administrative », thème abordé dans un mémoire de Diplôme d'Etudes Supérieures défendu en 2013 à l'Université de Kinshasa.

¹⁰ Pour la concrétisation effective de certains processus organisationnels prévus dans la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif, l'attention sera focalisée sur les articles 13 ; 44, alinéa 4 ; 60, alinéa 2 et 69, alinéa 3, de la loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

Dans la mesure où la mission confiée au Ministre ayant la justice dans ses attributions par l'article 13 de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif est subsidiaire aux missions confiées au Premier Ministre, notamment, par les articles 60, alinéa 2 ; et 69, alinéa 3, de la même loi organique, il n'y a pas, pour le moment, de reproche à faire à l'égard de ce Ministre, qui se trouve en compétence liée, car il ne peut faire application de l'article 13 de la loi organique, en établissant des sièges secondaires dans les ressorts territoriaux de certaines juridictions administratives que lorsque le Premier Ministre a déjà, préalablement, pris les Décrets consécutifs, en fixant les ressorts territoriaux et les sièges ordinaires de ces juridictions.

Tout comme, il n'y a aucun reproche, à notre humble avis, à l'égard du Premier Ministre, en considération de la mission lui reconnue par l'article 44, alinéa 4, de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif pour fixer, par décret délibéré en Conseil des ministres, le statut du Conseiller référendaire près le Conseil d'Etat. Tout juriste doit savoir, qu'ayant été soumise à l'épreuve de contrôle de sa conformité à la Constitution, certaines dispositions de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif doivent absolument et obligatoirement être interprétées à la lumière de l'arrêt R. Const. 309 du 10 août 2016 de la Cour constitutionnelle¹¹.

De ce fait et, après avoir mis hors cause et ce, sans parti pris, ces deux autorités exécutives du Pouvoir central, l'une d'entre les deux se voit tout de même peser sur elle l'épée de Damoclès, pour n'avoir pas, jusqu'à ce jour, soit environ huit (08) années après, satisfait aux missions lui déferées par le législateur de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif, à

Ces articles disposent respectivement ce qui suit : « *Sauf pour le Conseil d'Etat, le ministre ayant la justice dans ses attributions peut établir, pour toutes les juridictions, des sièges secondaires dans la même localité ou les localités de leurs ressorts autres que celles où sont établis leurs sièges ordinaires* » (article 13) ; « *Le statut du Conseiller référendaire près le Conseil d'Etat est fixé par décret du Premier ministre délibéré en Conseil des ministres* » (article 44, alinéa 4) ; « *Le ressort et le siège ordinaire de la Cour administrative d'appel sont fixés par décret du Premier ministre délibéré en Conseil des ministres* » (article 60, alinéa 2). Aussi, « *Le ressort et le siège ordinaire des Tribunaux administratifs sont fixés par décret du Premier ministre délibéré en Conseil des ministres* » (article 69, alinéa 3).

¹¹ On peut s'interroger sur ce qui reste de ce pouvoir réglementaire du Premier ministre lui reconnu par l'article 44, alinéa 4, de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif, car l'arrêt R. Const. 309 de la Cour constitutionnelle a totalement anéanti ce pouvoir.

En effet, saisi par voie de recours, pour l'examen de sa conformité à la Constitution, de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif, le juge constitutionnel a décidé, tranchant que « *par respect du principe de la séparation des pouvoirs, l'article 44 [alinéa 4] doit être compris au sens de la soumission des conseillers référendaires au statut des magistrats, lequel est porté par une loi organique, plutôt qu'à un statut édicté par le Premier ministre, Chef du Gouvernement* ».

Au vu de la conformité sous réserve de l'article 44, alinéa 4, de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif, le pouvoir de fixation du statut des Conseillers référendaires au Conseil d'Etat n'appartient plus au Premier Ministre tel que l'avait voulu le législateur de ladite loi organique.

savoir, la fixation des ressorts territoriaux et des sièges ordinaires des Cours administratives d'appel et ceux des Tribunaux administratifs. Cette carence interpelle et nous a conduit à l'interrogation pour savoir si ce comportement pouvait-il s'analyser en une incapacité ou à la mauvaise foi de la part de l'exécutif national dont le Premier Ministre en est le chef ?

Que cette carence soit-elle analysée, à tort ou à raison, en une incapacité ou à la mauvaise foi de la part de cette autorité exécutive, la solution idoine à cette problématique ne peut être envisagée que lorsqu'il est mis en exergue les préalables nécessaires et indispensables à la matérialisation de ces missions aussi importantes **(A)**. Aussi, il serait plutôt intéressant, après avoir relevé ces préalables, d'envisager quelques propositions idoines et pragmatiques en guise de contribution de notre part, soit-elle modeste **(B)**.

A. LES PREALABLES POUR LA FIXATION DES RESSORTS TERRITORIAUX ET DES SIEGES ORDINAIRES DES COURS ET TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Pour servir comme magistrat au sein d'une juridiction de l'ordre administratif, c'est bien connu qu'il faut détenir, comme pour les autres juridictions de l'ordre judiciaire, la qualification indispensable en tant que juriste de formation universitaire. Nous éviterons de nous attarder sur les autres conditions quant à la probité morale exigée de tous, qui relève de la souveraineté divine, car seul Dieu voit qui, parmi les magistrats, sont probes et sincères dans l'exercice de leurs devoirs.

Il n'empêche d'affirmer que la fixation des ressorts territoriaux et des sièges ordinaires des Cours et Tribunaux administratifs est une mission délicate qui nécessite un certain nombre de préalables nécessaires et indispensables. Ayant déjà à l'esprit le nombre des provinces en République Démocratique du Congo, il faudra nécessairement faire une quête évaluative susceptible d'apprécier les besoins liés aux infrastructures quant à la construction des palais de justice **(I)** tout en évaluant au préalable l'importance de différents matériels nécessaires de bureau **(II)** après avoir déterminé l'effectif réel de tous les magistrats devant servir au sein de ces juridictions, sans oublier l'impact du personnel administratif à recruter à cet effet **(III)**.

I. L'évaluation des besoins pour la construction des palais de justice

Hormis le Conseil d'Etat, dont le siège est situé dans la capitale de la République Démocratique du Congo et dont le ressort territorial s'étend sur l'ensemble du territoire national, les sièges ordinaires et les ressorts territoriaux des Cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs sont limités à la province ou à une partie de la province (pour la Cour administrative

d'appel), à une ville, à un territoire, ou à plusieurs territoires (pour les tribunaux administratifs).

Cette affirmation est étroitement liée avec les dispositions de l'article 60, alinéa 1^{er}, de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif, dispositions relatives à la création des Cours administratives d'appel, et avec les dispositions de l'article 60, alinéa 2, de la même loi organique, relative au pouvoir de détermination des ressorts territoriaux et des sièges ordinaires des Cours administratives d'appel : il va sans dire que la création d'une Cour administrative d'appel est l'œuvre du pouvoir législatif, œuvre déjà réalisée par l'article 60, alinéa 1^{er}, de la loi organique des juridictions de l'ordre administratif. A savoir qu'« *il est créé une ou plusieurs Cours administratives d'appel, dans le ressort de chaque province ainsi que dans la ville de Kinshasa, capitale de la République* ». Mais la compétence d'en fixer les ressorts territoriaux et les sièges ordinaires relève du pouvoir réglementaire du Premier ministre, qui doit intervenir par voie de décret délibéré en Conseil des Ministres en vertu de l'article 60, alinéa 2, de ladite loi organique ; cet article dispose que « *le ressort et le siège ordinaire de la Cour administrative d'appel sont fixés par décret du Premier ministre délibéré en Conseil des ministres* ».

Ainsi, en application du principe posé par le législateur à l'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif, chaque province du territoire national, mais aussi la Ville de Kinshasa, qui a statut de province, devra avoir au moins une Cour administrative d'appel.

Une Cour administrative d'appel, c'est le minimum requis, mais le pouvoir réglementaire dispose d'une large manœuvre dans l'appréciation de l'opportunité de fixer plusieurs ressorts territoriaux dans une même province ou dans la Ville de Kinshasa. Dans les conditions normales (infrastructures, ressources financières et humaines), on devrait compter en République Démocratique du Congo au moins 26 Cours administratives d'appel, conformément à l'article 2, alinéa 2, de la Constitution qui dispose que « *la République Démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique* ».

Cependant, plusieurs facteurs géographiques et socio-économiques à l'intérieur d'une province donnée peuvent militer pour l'établissement d'au moins deux Cours administratives d'appel et de plusieurs tribunaux administratifs à l'intérieur de la même province. Inversement. Ces mêmes facteurs peuvent militer aussi pour l'établissement d'une seule Cour administrative d'appel au profit de deux ou plusieurs provinces.

Il relève donc de l'équité que le siège ordinaire de la Cour administrative d'appel porte le nom de la ville, chef-lieu de la province, en cas d'une seule Cour. Dans ce cas, le ressort territorial de ladite Cour administrative d'appel

couvrirait l'étendue administrative de toute la province. Dans l'hypothèse de plus d'une Cour administrative d'appel dans une province, la fixation du ressort territorial et du siège ordinaire devra logiquement tenir compte de la nécessité de rapprocher les juridictions administratives avec les autorités administratives locales et avec les autres justiciables, personnes physiques ou morales.

Et, tant que le Premier ministre n'aura pas pris les décrets fixant les sièges ordinaires et les ressorts territoriaux des juridictions de l'ordre administratif, le processus d'évaluation des besoins pour la construction des palais de justice devant abriter les juridictions administratives à travers le territoire national en souffrira. C'est lorsque sont connus les différents sièges ordinaires que des équipes peuvent être dépêchées sur le terrain pour ce travail d'évaluation.

Les autorités provinciales et celles des entités locales où sont établis les sièges ordinaires des Cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs devront absolument apporter leur concours à ce processus. Il appartient à ces autorités, notamment, de mettre à disposition, les infrastructures disponibles ou, au besoin, les espaces propices pour la construction des infrastructures adéquates. C'est un travail de longue haleine qui nécessite des moyens financiers. Seront aussi mis à contribution, les ingénieurs en construction, lesquels présenteront les croquis avec les propositions des devis quantitatifs et estimatifs.

En tant que la plus haute juridiction de l'ordre administratif, l'ensemble de ces travaux et de tout le processus évaluatif devra être chapeauté par le Conseil d'Etat.

Il demeure toutefois que les travaux de construction proprement dits devront se réaliser de manière échelonnée. A l'issue d'une évaluation conséquente, il est possible de déceler les ressorts territoriaux où les juridictions de l'ordre judiciaire, statuant en tant que juridictions administratives, reçoivent en nombre croissant les dossiers des litiges liés au contentieux administratif.

II. L'évaluation des besoins liés aux différents matériels nécessaires de bureau

Outre la nécessité qu'implique la construction de nouveaux palais de justice ou, s'il est possible, l'affectation des immeubles existants pour abriter les juridictions administratives inférieures, l'effectivité de ces juridictions nécessite aussi d'autres préalables. S'il y a impérativement nécessité d'ériger des infrastructures appropriées devant abriter les juridictions administratives à travers le territoire national, il doit aussi être tenu compte des meubles meublants, des divers outils de travail (ordinateurs et autres consommables, etc.).

Toutefois, bien qu'indispensables, ces préalables s'avèrent plutôt accessoires et ne pourront s'apprécier, au cas par cas, que lorsqu'il sera érigé les infrastructures immobilières.

III. L'évaluation de l'effectif des magistrats et du personnel administratif

L'évaluation de l'effectif des magistrats (a) et du personnel administratif (b) dépend aussi du nombre des infrastructures immobilières destinées au fonctionnement des juridictions administratives.

a. L'effectif des magistrats des Cours et tribunaux administratifs

Sur le plan structurel, on peut se faire une idée d'ensemble. A savoir que le tribunal administratif comprend une section consultative et une section du contentieux¹² ; chaque section étant subdivisée en chambres¹³. Les matières contentieuses de la compétence du tribunal administratif sont traitées par la section du contentieux. En cette matière contentieuse, le tribunal administratif siège au nombre de trois juges au moins. Mais à titre exceptionnel, il peut siéger au nombre de cinq juges pour examiner les affaires jugées délicates, complexes ou lorsque la nécessité l'exige. Dans ce cas, le tribunal administratif est présidé par le chef de la juridiction¹⁴.

Par ailleurs, les requêtes en demande d'avis consultatifs relevant de la compétence du tribunal administratif sont examinées par la section consultative. On sait qu'en cette matière consultative, le tribunal administratif siège en formation plénière mixte, composée des magistrats de la section et du parquet, sous la direction du Président de la section¹⁵.

Sur le plan fonctionnel, le tribunal administratif est composé d'un Président, des Présidents de section, des Présidents de chambre et des juges¹⁶.

Quant à la Cour administrative d'appel, elle est composée « d'un Premier Président, d'un ou de plusieurs Présidents et des Conseillers »¹⁷.

En sus de ces magistrats que l'on peut qualifier de « magistrats assis », il faut tenir également compte de l'autre catégorie de magistrats, communément appelés « magistrats debout ». La loi organique donne quelques indications pertinentes permettant de se faire une idée sur l'importance, en effectif, de ces magistrats. Il s'agit des magistrats des parquets près les juridictions administratives. Aux termes de l'article 32 de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif, « Il est institué un parquet près chaque juridiction de l'ordre administratif ».

¹² Article 70, alinéa 1^{er}, de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif.

¹³ Article 70, alinéa 2, de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif.

¹⁴ Article 71, alinéa 2, de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif.

¹⁵ Article 71, alinéa 3, de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif.

¹⁶ Article 71, alinéa 1^{er}, de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif.

¹⁷ Article 61 de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif.

Près la Cour administrative d'appel, il est institué un Parquet général constitué d'un Procureur général près la Cour administrative d'appel, assisté d'un ou de plusieurs Avocats généraux et d'un ou plusieurs substitués du Procureur général »¹⁸; tandis que le Parquet de la République près le Tribunal administratif est constitué d'un Procureur de la République, d'un ou de plusieurs Premiers substitués et d'un ou de plusieurs Substitués du procureur de la République¹⁹.

b. L'effectif des personnels administratifs des Cours et tribunaux administratifs

Les magistrats du parquet et ceux du siège ne sauraient mieux prester s'ils ne sont pas assistés par les autres agents ou fonctionnaires. Ce sont des agents ou personnels affectés auprès des juridictions de l'ordre administratif. Selon l'article 27, alinéa 1^{er}, de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif, il s'agit des fonctionnaires et agents administratifs des greffes, des secrétariats de parquets et les huissiers.

Il faut rappeler qu'il y a dans chaque Cour administrative d'appel un greffier principal, assisté d'un ou de plusieurs greffiers divisionnaires, d'un ou de plusieurs greffiers ainsi que des huissiers²⁰. Chaque Tribunal administratif comprend un greffier divisionnaire, assisté d'un ou de plusieurs greffiers ainsi que des huissiers²¹.

Il va sans dire qu'au niveau de chaque greffe et de chaque secrétariat du parquet, il faut compter aussi sur l'appui des agents qualifiés en informatique, sans oublier que chaque chef de la juridiction a droit à un secrétariat.

B. LE PROJET DE DECRET FIXANT LES RESSORTS TERRITORIAUX ET LES SIEGES ORDINAIRES DES COURS ET TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Pour permettre à l'autorité réglementaire compétente d'exécuter aisément les compétences lui dévolues par l'article 60, alinéa 2 et l'article 69, alinéa 3, de la loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, il doit disposer de la cartographie générale du territoire national. Selon le mode d'expression lui assignée par l'article 92, alinéa 2, de la Constitution, il agira par voie de décret, dans le respect de la formalité telle que prévue par les dispositions législatives précitées ; c'est-à-dire un décret délibéré en Conseil des Ministres.

¹⁸ Article 37, alinéa 1^{er}, de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif.

¹⁹ Article 39, alinéa 1^{er}, de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif.

²⁰ Article 68, alinéa 1^{er}, de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif.

²¹ Article 73 de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif.

Il peut s'agir d'un même document, c'est-à-dire qu'on peut attacher directement les ressorts territoriaux et les sièges ordinaires au texte du décret. Il peut aussi s'agir de deux documents séparés, le décret constituant le texte principal auquel il sera annexé la liste établie à cet effet. C'est le second procédé qui est mis en exergue dans la présente réflexion. Cela étant, il s'indique, dans un premier temps, de proposer le document annexe, en l'occurrence, celui fixant les ressorts territoriaux et les sièges ordinaires des juridictions de l'ordre administratif (I), avant de faire une proposition du texte du décret y afférent (II).

I. Les ressorts territoriaux et les sièges ordinaires des juridictions de l'ordre administratif

Les subdivisions territoriales telles qu'exploitées ci-dessous ne relèvent pas de l'imaginaire. Elles ressortissent d'un ouvrage auquel nous avons eu accès en 2017²².

Le syntagme nominal de « *ressort territorial* » comporte plusieurs sens, selon les cas. Pris dans un sens général, c'est la « *circonscription dans laquelle une autorité exerce son pouvoir* » et spécialement, c'est l'« *étendue géographique de la compétence territoriale d'une juridiction* »²³. C'est donc ce sens plus spécial qui correspond au syntagme nominal de « *ressorts territoriaux* » devant être fixés par Décret du Premier ministre.

Cependant, si le ressort territorial d'un tribunal administratif se limite à une Ville donnée, tribunal administratif qui, normalement, portera le nom de ladite Ville, le Premier Ministre ne pourra indiquer que les noms des Villes retenues après évaluation concrète sur le terrain. Dans la proposition faite ci-dessous, il va falloir compléter simplement le nom de la Ville concernée. Autant que possible, chaque Ville créée bénéficie d'au moins un tribunal administratif, conformément à l'article 69, alinéa 1^{er}, de la loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

Le ressort territorial peut s'étendre sur l'ensemble d'un territoire donné, par exemple le territoire de Bunia en province de l'Ituri. En pareille hypothèse, l'on désignera le tribunal administratif sous le nom dudit territoire (par exemple, tribunal administratif de Bunia). Le même raisonnement vaut pour les Cours

²² Sincérité oblige, il faut préciser que ce travail fut réalisé depuis l'année 2017 dans le cadre de nos fonctions assumées au sein d'une institution de la République, mais nous avons perdu de vue quant à l'identité de l'auteur et quant à l'intitulé de l'ouvrage exploité, et dans lequel est suffisamment étalée la cartographie générale du territoire de la République. Ainsi, nous présentons toutes nos excuses au lecteur du présent article.

²³ En ce sens, Gérard CORNU, et *alii*, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, 10^e édition mise à jour, 1987, p. 918.

administratives d'appel. Ainsi, l'on doit distinguer entre l'hypothèse où il est créé un seul tribunal administratif dans un territoire donné, sachant bien qu'en principe, chaque territoire bénéficie d'au moins un tribunal administratif, et l'hypothèse où il est créé un seul tribunal administratif pour deux ou plusieurs territoires.

Si, un tel tribunal administratif peut porter le nom du territoire ou de la ville où devra être installé son siège ordinaire, il sera bien indiqué de désigner dans le document en annexe du décret, toutes les villes ou territoires concernés et couverts dans le ressort de ladite juridiction (par exemple, tribunal administratif [de la Ville] de Matadi dont le siège ordinaire serait établi à Matadi, peut se voir son ressort territorial étendu sur les territoires de Moanda et Mbanza-Ngungu).

Dans l'hypothèse où le choix peut s'opérer entre plusieurs territoires, il est fait proposition de deux territoires de la province, quitte à l'autorité réglementaire de choisir celui qui offre le plus les avantages attendus de la juridiction administrative, notamment en ce qui concerne le rapprochement de ladite juridiction avec les potentiels justiciables.

Enfin, il faut dire que l'autorité réglementaire compétente, en l'occurrence, le Premier ministre peut souverainement lever l'option en établissant deux documents annexes. L'un portera exclusivement sur les ressorts territoriaux et les sièges ordinaires des tribunaux administratifs ; tandis que l'autre sera exclusivement consacré à la fixation des ressorts territoriaux et les sièges ordinaires des Cours administratives d'appel. La proposition ici faite fusionne les deux, prenant soin d'intégrer, pour chaque province et pour la Ville de Kinshasa, les ressorts territoriaux et les sièges ordinaires, d'abord pour les Cours administratives d'appel et, ensuite, pour les tribunaux administratifs.

L'on débutera avec la Ville de Kinshasa pour parcourir ensuite toutes les provinces suivant l'ordre alphabétique²⁴.

²⁴ L'ordre alphabétique des noms des provinces qui est pris en compte dans le présent travail procède du qualificatif « Province » collé au nom de chaque province, suivie de l'article défini, « de » selon que le nom de la province s'écrit au masculin, ou au féminin. Province du.... (exemple, Province du Kwango) ; Province de la.... (exemple, Province de la Mongala) ; Province de l'.... (exemple, Province de l'Ituri), etc.

Cela n'exclut pas de suivre aussi l'ordre tel qu'établi à l'article 2, alinéa 2, de la Constitution. Mais cette disposition constitutionnelle n'a pas tenu compte de l'ordre alphabétique relativement aux dénominations des Provinces. Aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 2 de la Constitution, « *La République Démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique* ». L'alinéa 2 aligne ces Provinces comme suit : « *Ces provinces sont : Bas-Uele, Equateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uele, Ituri, Kasai, Kasai Oriental, Kongo central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Kasai Central, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud-Kivu, Sud-Ubangi, Tanganyika, Tshopo, Tshuapa* ».

a) **LA VILLE DE KINSHASA**

1. **Cour administrative d'appel de Kinshasa/Gombe**

- *Siège ordinaire* : Gombe
- *Ressort territorial* : couvrant les Communes de Bandalungwa, Barumbu, Bumbu, Gombe, Kalamu, Kasa-Vubu, Kinshasa, Kintambo, Lingwala, Makala, Mont-Ngafula, Ngaliema, Ngiri-Ngiri, et Selembao.

2. **Cour administrative d'appel de Kinshasa/Matete**

- *Siège ordinaire* : Limete
- *Ressort territorial* : couvrant les Communes de Kimbaseke, Kisenso, Lemba, Limete, Maluku, Masina, Matete, N'Djili, N'Sele et Ngaba.

3. **Tribunal administratif de Kinshasa/Gombe**

- *Siège ordinaire* : Gombe
- *Ressort territorial* : couvrant les Communes de Barumbu, Gombe, Kinshasa, Kintambo, Lingwala, Mont-Ngafula, et Ngaliema.

4. **Tribunal administratif de Kinshasa/Kalamu**

- *Siège ordinaire* : Kalamu
- *Ressort territorial* : couvrant les Communes de Bandalungwa, Bumbu, Kalamu, Kasa-Vubu, Makala, Ngiri-Ngiri, et Selembao.

5. **Tribunal administratif de Kinshasa/Matete**

- *Siège ordinaire* : Limete
- *Ressort territorial* : couvrant les Communes de Kisenso, Lemba, Limete, Matete et Ngaba.

6. **Tribunal administratif de Kinshasa/N'Djili**

- *Siège ordinaire* : N'Djili
- *Ressort territorial* : couvrant les Communes de Kimbaseke, Maluku, Masina, N'Djili et N'Sele.

b) **LES PROVINCES**

I. **PROVINCE DE L'EQUATEUR**

1. **Cour administrative d'appel de Mbandaka**

- *Siège ordinaire* : Mbandaka
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province de l'Equateur.

2. **Tribunaux administratifs de la province de l'Equateur**

2.1. **Tribunal administratif [de la Ville] de Mbandaka**

- *Siège ordinaire* : Mbandaka
- *Ressort territorial* :

2.2. **Tribunal administratif du [Territoire de.....]²⁵**

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

²⁵ Choix entre Makanza et Bolomba.

II. PROVINCE DE L'ITURI**1. Cour administrative d'appel de Bunia**

- *Siège ordinaire* : Bunia
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province de l'Ituri.

2. Tribunaux administratifs de la province de l'Ituri**2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Bunia**

- *Siège ordinaire* : Bunia
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de...] ²⁶

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

III. PROVINCE DE LA MONGALA**1. Cour administrative d'appel de Lisala**

- *Siège ordinaire* : Lisala
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province de la Mongala.

2. Tribunaux administratifs de la Province de la Mongala**2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Lisala**

- *Siège ordinaire* : Lisala
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de...] ²⁷

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

IV. PROVINCE DE LA TSHOPO**1. Cour administrative d'appel de Kisangani**

- *Siège ordinaire* : Kisangani
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province de la Tshopo.

2. Tribunaux administratifs de la Province de la Tshopo**2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Kisangani.**

- *Siège ordinaire* : Kisangani
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de...] ²⁸

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

²⁶ Choix entre Mambasa et Aru.

²⁷ Choix entre Bumba et Bongandanga.

²⁸ Choix entre Basoko et Ubundu.

V. PROVINCE DE LA TSHUAPA

1. Cour administrative d'appel de Boende

- *Siège ordinaire* : Boende
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province de la Tshuapa.

2. Tribunaux administratifs de la province de la Tshuapa

2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Boende.

- *Siège ordinaire* : Boende
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de ...]²⁹

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

VI. PROVINCE DU BAS-UELE

1. Cour administrative d'appel de Buta.

- *Siège ordinaire* : Buta
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province du Bas-Uélé.

2. Tribunaux administratifs de la province du Bas-Uélé

2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Buta

- *Siège ordinaire* : Buta
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de ...]³⁰

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

VII. PROVINCE DU HAUT-KATANGA

1. Cour administrative d'appel de Lubumbashi

- *Siège ordinaire* : Lubumbashi
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province du Haut-Katanga.

2. Tribunaux administratifs de la province du Haut-Katanga

2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Lubumbashi.

- *Siège ordinaire* : Lubumbashi
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de ...]³¹

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

²⁹ Choix entre Djolu et Monkoto.

³⁰ Choix entre Bondo et Poko.

³¹ Choix entre Mitwaba et Kasenga.

VIII. PROVINCE DU HAUT-LOMAMI**1. Cour administrative d'appel de Kamina**

- *Siège ordinaire* : Kamina
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province du Haut-Lomami.

2. Tribunaux administratifs de la province du Haut-Lomami**2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Kamina**

- *Siège ordinaire* : Kamina
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de...] ³²

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

IX. PROVINCE DU HAUT-UELE**1. Cour administrative d'appel d'Isiro**

- *Siège ordinaire* : Isiro
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province du Haut-Uélé.

2. Tribunaux administratifs de la province du Haut-Uélé**2.1. Tribunal administratif [de la Ville] d'Isiro**

- *Siège ordinaire* : Isiro
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de ...] ³³

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

X. PROVINCE DU KASAÏ**1. Cour administrative d'appel de Tshikapa.**

- *Siège ordinaire* : Tshikapa
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province du Kasai

2. Tribunaux administratifs de la Province du Kasai**2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Tshikapa**

- *Siège ordinaire* : Tshikapa
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de...] ³⁴

- *Siège ordinaire* :
- *territorial* :

³² Choix entre Kabongo et Malemba-Nkulu.

³³ Choix entre Watsa et Faradje.

³⁴ Choix entre Ilebo et Mweka.

XI. PROVINCE DU KASAÏ CENTRAL

1. Cour administrative d'appel de Kananga

- *Siège ordinaire* : Kananga
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province du Kasai-central

2. Tribunaux administratifs de la Province du Kasai-central

2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Kananga

- *Siège ordinaire* : Kananga
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de...]³⁵

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

XII. PROVINCE DU KASAÏ ORIENTAL

1. Cour administrative d'appel de Mbuji-Mayi

- *Siège ordinaire* : Mbuji-Mayi
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province du Kasai Oriental

2. Tribunaux administratifs de la province du Kasai Oriental

2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Mbuji-Mayi.

- *Siège ordinaire* : Mbuji-Mayi
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de...]³⁶

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

XIII. PROVINCE DU KONGO CENTRAL

1. Cour administrative d'appel de Matadi

- *Siège ordinaire* : Matadi
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province du Congo central

2. Tribunaux administratifs de la Province du Congo central

2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Matadi

- *Siège ordinaire* : Matadi
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de ...]³⁷

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

³⁵ Choix entre Luiza et Dimbelenge.

³⁶ Choix entre Tshilenge et Lupatapata.

³⁷ Choix entre Moanda et Mbanzangungu.

XIV. PROVINCE DU KWANGO**1. Cour administrative d'appel de Kenge**

- *Siège ordinaire* : Kenge
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province du Kwango

2. Tribunaux administratifs de la Province du Kwango**2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Kenge**

- *Siège ordinaire* : Kenge
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de...]³⁸

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

XV. PROVINCE DU KWILU**1. Cour administrative d'appel de Bandundu Ville**

- *Siège ordinaire* : Bandundu Ville
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province du Kwilu

2. Tribunaux administratifs de la Province du Kwilu**2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Bandundu Ville**

- *Siège ordinaire* : Bandundu Ville
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de...]³⁹

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

XVI. PROVINCE DU LOMAMI**1. Cour administrative d'appel de Kabinda**

- *Siège ordinaire* : Kabinda
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province du Lomami

2. Tribunaux administratifs de la Province du Lomami**2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Kabinda**

- *Siège ordinaire* : Kabinda
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de...]⁴⁰

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

³⁸ Choix entre Kasongo-Lunda et Kahemba.

³⁹ Choix entre Idiofa et Masi-Manimba.

⁴⁰ Choix entre Kamiji et Lubao.

XVII. PROVINCE DU LUALABA

1. Cour administrative de Kolwezi

- *Siège ordinaire* : Kolwezi
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province du Lualaba

2. Tribunaux administratifs de la Province du Lualaba

2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Kolwezi

- *Siège ordinaire* : Kolwezi
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de...]⁴¹

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

XVIII. PROVINCE DU MAÏ-NDOMBE

1. Cour administrative d'appel d'Inongo

- *Siège ordinaire* : Inongo
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province du Maï-Ndombe

2. Tribunaux administratifs de la Province du Maï-Ndombe

2.1. Tribunal administratif [de la Ville] d'Inongo

- *Siège ordinaire* : Inongo
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire]⁴²

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

XIX. PROVINCE DU MANIEMA

1. Cour administrative d'appel de Kindu

- *Siège ordinaire* : Kindu
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province du Maniema

2. Tribunaux administratifs de la Province du Maniema

2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Kindu

- *Siège ordinaire* : Kindu
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de ...]⁴³

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

⁴¹ Choix entre Kapanga et Dilolo.

⁴² Choix entre Kwamouth et Oshwe.

⁴³ Choix entre Lubutu et Kabambare.

XX. PROVINCE DU NORD-KIVU**1. Cour administrative d'appel de Goma**

- *Siège ordinaire* : Goma
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province du Nord-Kivu

2. Tribunaux administratifs de la Province du Nord-Kivu**2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Goma**

- *Siège ordinaire* : Goma
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de...] ⁴⁴

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

XXI. PROVINCE DU NORD-UBANGI**1. Cour administrative d'appel de Gbadolite**

- *Siège ordinaire* : Gbadolite
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province du Nord-Ubangi

2. Tribunaux administratifs de la Province du Nord-Ubangi**2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Gbadolite**

- *Siège ordinaire* : Gbadolite
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de...] ⁴⁵

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

XXII. PROVINCE DU SANKURU**1. Cour administrative d'appel de Lusambo**

- *Siège ordinaire* : Lusambo
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province du Sankuru

2. Tribunaux administratifs de la Province du Sankuru**2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Lusambo**

- *Siège ordinaire* : Lusambo
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de...] ⁴⁶

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

⁴⁴ Choix entre Walikale et Beni.

⁴⁵ Choix entre Businga et Yakoma.

⁴⁶ Choix entre Lodja et Lomela.

XXIII. PROVINCE DU SUD-KIVU

1. Cour administrative d'appel de Bukavu

- *Siège ordinaire* : Bukavu
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province du Sud-Kivu

2. Tribunaux administratifs de la Province du Sud-Kivu

2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Bukavu

- *Siège ordinaire* : Bukavu
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de...] ⁴⁷

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

XXIV. PROVINCE DU SUD-UBANGI

1. Cour administrative d'appel de Gemena

- *Siège ordinaire* : Gemena
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province du Sud-Ubangi

2. Tribunaux administratifs de la Province du Sud-Ubangi

2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Gemena

- *Siège ordinaire* : Gemena
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de ...] ⁴⁸

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

XXV. PROVINCE DU TANGANYIKA

1. Cour administrative d'appel de Kalemie

- *Siège ordinaire* : Kalemie
- *Ressort territorial* : étendue administrative de la Province de Tanganyika

2. Tribunaux administratifs de la Province de Tanganyika

2.1. Tribunal administratif [de la Ville] de Kalemie

- *Siège ordinaire* : Kalemie
- *Ressort territorial* :

2.2. Tribunal administratif du [Territoire de...] ⁴⁹

- *Siège ordinaire* :
- *Ressort territorial* :

⁴⁷ Choix entre Mwenga et Shabunda.

⁴⁸ Choix entre Libenge et Budjala.

⁴⁹ Choix entre Kabalo et Moba.

II. Décret fixant les ressorts territoriaux et les sièges ordinaires des juridictions de l'ordre administratif

Comme nous l'avons dit en ce qui concerne les documents devant être joints au décret, de même, le Premier ministre conserve son pouvoir discrétionnaire, car il peut aussi souverainement lever l'option en établissant distinctement deux décrets. L'un sera consacré exclusivement aux tribunaux administratifs (*Décret n°...du... fixant les ressorts territoriaux et les sièges ordinaires des tribunaux administratifs*) ; tandis que l'autre sera aussi exclusivement réservé aux Cours administratives d'appel (*Décret n°...du... fixant les ressorts territoriaux et les sièges ordinaires des Cours administratives d'appel*).

Faisant d'une pierre deux coups, la proposition ici faite fusionne les deux décrets dans un même document.

Modèle : Décret n°...du... fixant les ressorts territoriaux et les sièges ordinaires des Cours et tribunaux administratifs

Vu la Constitution, telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, spécialement en son article 92, alinéas 1, 2 et 4 ;

Vu la Loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, spécialement en ses articles 13 ; 60 et 69 ;

Vu l'Ordonnance n°.....portant nomination d'un Premier Ministre ;

Vu l'Ordonnance n°.....portant nomination des Vice-Premiers Ministres ; des Ministres d'Etat, des Ministres, d'un Ministre Délégué et des Vice-Ministres ;

Vu l'Ordonnance n°/....du.....fixant l'organisation, le fonctionnement du gouvernement et les modalités de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement ainsi qu'entre les membres du Gouvernement ;

Vu l'Ordonnance n°.....du..... fixant les attributions des Ministères ;

Sur proposition du Vice-Premier Ministre, Ministre de la Justice et Garde des Sceaux ;

Le Conseil des Ministres entendu ;

DECRETE :

Article 1 :

Il est créé, dans la Ville de Kinshasa, deux Cours administratives d'appel et, dans chaque province, une Cour administrative d'appel.

Excepté pour la Ville de Kinshasa, le ressort de la Cour administrative d'appel couvre l'étendue territoriale de la province.

Article 2 :

Il est créé un tribunal administratif dans chaque Ville et dans chaque Territoire.

Le ressort du Tribunal administratif couvre l'étendue administrative de la Ville ou du Territoire concerné.

Pour la Ville de Kinshasa, il est créé dans le ressort de chaque Cour administrative d'appel au moins un Tribunal administratif.

Article 3 :

Le siège ordinaire de la Cour administrative d'appel est établi dans le chef-lieu de la Province.

Le siège ordinaire du Tribunal administratif est établi dans le chef-lieu de la Ville ou du Territoire.

Article 4 :

Les sièges ordinaires et les ressorts territoriaux des Cours administratives d'appel et des Tribunaux administratifs sont fixés conformément au tableau annexé au présent Décret.

Article 5 :

En cas de nécessité, le ministre ayant la justice dans ses attributions peut établir, pour les Cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, des sièges secondaires dans la même localité ou les localités de leurs ressorts autres que celles où sont établis leurs sièges ordinaires.

Article 6 :

Le Vice-Premier ministre, Ministre de la Justice et Garde des Sceaux est chargé de l'exécution du présent Décret qui entre en vigueur à la date de sa signature.

Fait à Kinshasa, le.....

Premier Ministre

Ministre de la Justice

CONCLUSION

Dans la dynamique de la mise en œuvre effective des juridictions de l'ordre administratif, le Premier Ministre détient un important pouvoir réglementaire.

C'est bien lui qui doit fixer les ressorts territoriaux et les sièges ordinaires des Cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs. La loi organique lui attribue aussi compétence pour fixer le statut du Conseiller référendaire près le Conseil d'Etat. Mais, cette dernière compétence est anéantie par l'arrêt R.Const. 309 de la Cour constitutionnelle.

Certes que le Premier ministre assure l'exécution des lois et dispose d'un pouvoir réglementaire général, sous réserve des prérogatives dévolues au Président de la République par la Constitution⁵⁰. On retiendra de la présente réflexion que l'exécution effective et efficiente de la loi organique des juridictions administratives dépend, en partie, du rôle à jouer par le Premier ministre. Il lui revient de fixer, d'une part, les ressorts territoriaux et les sièges ordinaires des Cours administratives d'appel par voie de décret délibéré en Conseil des ministres et, d'autre part, les ressorts territoriaux et les sièges ordinaires des tribunaux administratifs.

Cependant, entrée en vigueur depuis le 19 novembre 2016, c'est-à-dire 30 jours à compter de la première publication intervenue le 18 octobre 2016⁵¹, l'autorité réglementaire précitée a pris énormément du retard quant à la contribution attendue d'elle dans la mise en œuvre effective de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif. Presque 8 années sont écoulées et cela donne l'impression que cette question n'est pas encore intégrée à l'ordre du jour dans le calendrier de la réglementation par la primature. Pourtant, un projet de Décret, dans ce sens, avait été rédigé en 2017 au Collège chargé des questions administratives et juridiques de Cabinet du Chef de l'Etat avec, en annexe, un tableau fixant les ressorts territoriaux et les sièges ordinaires des juridictions de l'ordre administratif.

Dès lors, si le Premier ministre en arrive à prendre un tel Décret à l'avenir, il importe peu d'installer toutes les juridictions administratives au même moment. Ce serait peut-être un coup dur pour le Trésor public en termes pécuniaire. Ce qui importe avant tout, c'est l'édiction du décret attendu du Premier ministre, lequel doit ensuite être suivi de sa mise en œuvre progressive, en tenant compte de certaines exigences liées aux infrastructures mobilières et immobilières, à la trésorerie, aux personnels et autres matériels.

Dans la pratique, on peut concevoir séparément deux décrets, selon qu'il s'agit des ressorts territoriaux et des sièges ordinaires des tribunaux

⁵⁰ Article 92, alinéa 1^{er}, de la Constitution

⁵¹ Voir, *J.O.RDC*, numéro spécial du 18 octobre 2016, 57^e année.

administratifs ou ceux des Cours administratives d'appel, auxquels textes sera joint, à chacun, un tableau annexe fixant les sièges ordinaires et les ressorts territoriaux. La proposition qui est faite dans ce travail donne déjà une image globale de la cartographie de base. L'essentiel c'est d'avoir d'abord un décret, quitte au ministre chargé de l'exécution de le rendre effectif et ce, de manière progressive, en tenant compte des exigences d'ordre financier, matériel et technique du moment.

La mise en place des juridictions administratives inférieures emporte un autre avantage très important dans l'unification de la jurisprudence administrative de la RDC. Nous avons personnellement assisté à certains débats à travers lesquels, certaines juridictions de l'ordre judiciaire, statuant transitoirement en tant que juridictions administratives, ont foulé au pied les opinions émises par le Conseil d'Etat, à travers son Premier président, créant ainsi une discordance jurisprudentielle entre ces juridictions inférieures et le Conseil d'Etat⁵².

⁵² Illustrons ces cas de discordance jurisprudentielle en évoquant deux arrêts des Cours d'appel : l'arrêt RA 536 du 09/10/2021 de la Cour d'appel de Kinshasa/Gombe dont, en cause, Société Bana Buwa Sarl c/RDC et le Secrétaire Général à l'Urbanisme et Habitat, inédit et l'arrêt ROR 018 du 10/3/2022 de la Cour d'appel de Kinshasa/Matete dont, en cause, Monsieur Godefroid Mayobo c/RDC et le Ministre de l'Intérieur, en présence du Parti Lumumbiste unifié, « PALU » en sigle, inédit.

Dans le premier arrêt cité, certes que l'acte mis en cause est l'œuvre d'une autorité administrative du Pouvoir central, mais c'est l'unique dimension qui paraît avoir orienté la perception du juge des référés de la Cour d'appel de Kinshasa/Gombe, ignorant ou faisant semblant d'ignorer que la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif a prévu certains litiges spécifiques relevant de la compétence exclusive du Tribunal administratif et ce, quel que soit le niveau de l'autorité administrative impliquée dans ces litiges. Il s'agit des litiges ou des contentieux spécifiques prévus aux articles 110 à 115 de la loi organique sur les juridictions de l'ordre administratif.

Dans le second arrêt rendu par le juge des référés de la Cour d'appel de Kinshasa/Matete, pour l'essentiel, on note dans la partie dispositif que « *le juge des référés en demande de référé-liberté se déclare matériellement incompétent pour statuer sur la présente requête* ». Cette partie du dispositif est justifiée par le motif selon lequel, « *la décision mise en cause est celle contenue dans la lettre n° [...] de Monsieur le vice-Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires coutumières dont la compétence relève du Conseil d'Etat et, par conséquent, la requête en référé-liberté devrait être introduite devant cette instance* ».

Saisi en appel sous RORA 026 et, statuant par évocation, le juge des référés du Conseil d'Etat a fait droit à la requête de la Société Bana Buwa à travers l'ordonnance rendue le 12 novembre 2021. De même, saisi aussi en appel sous le RORA 037 et, statuant par évocation, le juge des référés du Conseil d'Etat a fait droit à la requête de Monsieur Godefroid Mayobo, à travers l'ordonnance rendue le 13 mai 2022.

Faut-il rappeler que devant le premier juge, le requérant avait insisté sur la nature de ce litige principal, en l'occurrence un litige consécutif à sa désignation au titre du Secrétaire Général Chef du Parti Lumumbiste Unifié, litige dont la compétence est déterminée à l'article 112 de la loi organique des juridictions administratives, mais le premier juge n'en a même pas fait la moindre allusion dans la partie motivation de l'ordonnance en cause, ne serait-ce que pour

Il faut avouer que pour arriver à l'étape de l'édiction du décret tant attendu, l'évaluation à faire pour retenir les villes ou les territoires où seront installés les Cours et tribunaux administratifs n'est pas aussi simpliste qu'on peut le croire ; c'est un travail aussi ardu qui fera intervenir certaines technicités et des méthodologies appropriées afin d'atteindre les résultats escomptés. Il faut nécessairement faire un premier pas.

Une autre compétence qui n'a pas tiré trop d'attention est celle reconnue au Ministre ayant la justice dans ses attributions, qui peut établir, pour toutes les juridictions, excepté pour le Conseil d'Etat, des sièges secondaires dans la même localité ou les localités de leurs ressorts autres que celles où sont établis leurs sièges ordinaires. En cela, le pouvoir du ministre ayant la justice dans ses attributions est secondaire ou subsidiaire. Il ne peut établir des sièges secondaires que lorsqu'il existe des sièges ordinaires préalablement établis par Décret du Premier Ministre délibéré en Conseil des ministres.

Cependant, celle compétence pour l'établissement des sièges secondaires d'une juridiction s'exprime en termes de faculté laissée au Ministre ayant la justice dans ses attributions ; c'est dire que les sièges secondaires ne peuvent être établis dans une même juridiction qu'en fonction des contraintes liées notamment au besoin de désengorgement de la juridiction ou à celui de rapprocher les justiciables du juge.

Ainsi, pour les Cours et tribunaux administratifs, les sièges secondaires d'une juridiction administrative seront établis en fonction du décret du Premier ministre fixant leurs ressorts territoriaux ainsi que leurs sièges ordinaires

rejeter ces conclusions en motivant un tel rejet. Par cette façon de faire, le premier juge n'a donné aucune réponse adéquate, ni aux conclusions de Monsieur Godefroid Mayobo visant la disposition idoine applicable et précisant la nature du litige concerné par la décision contenue dans la lettre n°25/CAB/VPM/MININTERSEDECAC/118/ 2002 du 14 février 2022 de Monsieur le Vice-Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires Coutumières.

Bien plus, ce juge a foulé au pied en méconnaissant la décision du Conseil d'Etat qui a pourtant, avec toute l'attention voulue, tranché sur la délicate question de la compétence transitoire des Cours d'appel, en attendant l'installation effective des juridictions de l'ordre administratif. Il s'agit d'une décision de principe, fondée sur les dispositions de la Constitution congolaise ainsi que les dispositions transitoires et finales de la loi organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire.

De ce fait, le juge des référés du Conseil d'Etat a fait meilleure application de l'opinion du Conseil d'Etat telle qu'émise par son Premier président : « *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 de l'article 224 de la Constitution et des articles 154 et 155 de la Loi organique sur les juridictions de l'ordre judiciaire* » (Félix VUNDUAWE te PEMAKO, « Discours de la rentrée judiciaire 2021-2022 », Conseil d'Etat, Cellule de Communication et Presse, édition spéciale, novembre 2021, p. 3).

respectifs. De ce fait, c'est dans la même localité que seront établis des sièges secondaires d'une même juridiction, sinon ce sera dans les autres localités du ressort territorial de cette juridiction, localités autres que celle où est établi son siège ordinaire. En principe, les sièges ordinaires des Cours et tribunaux administratifs seront établis dans les chefs-lieux des entités territoriales prévues dans la loi organique : les provinces et la ville de Kinshasa (pour les Cours administratives d'appel) ; et la ville de Kinshasa, les villes et les territoires (pour les tribunaux administratifs).

En définitive, en rédigeant cet article, nous ignorons complètement l'évolution atteinte et les dispositions qui seraient prises, dans l'entretemps, par les acteurs principalement concernés. Avec la charge qu'il a au quotidien, le Premier ministre ne saurait, *ex officio*, dénicher à travers les différents textes de loi, les charges qui lui sont dévolues quant à l'exécution de certaines dispositions de ces textes législatifs. Il faut donc que les collaborateurs apportent leur concours en prenant les initiatives en termes des projets, qui seront ensuite soumis à son appréciation ; l'initiative peut provenir aussi de la plus haute juridiction administrative, le Conseil d'Etat, dont l'effectivité est de mise et, pourquoi pas, des autres organes tels que le Conseil supérieur de la magistrature, qui doit déjà, à ce jour, avoir engrangé un lot important des dossiers de candidats magistrats devant prêter au sein de ces mêmes juridictions administratives, dont l'effectivité demeure encore en souffrance.

Toutefois, il ne sert à rien de mener une réflexion de ce genre si l'acteur principal ne peut en prendre connaissance. C'est pourquoi, une fois publié et, si Dieu nous prête vie, un exemplaire du présent article sera régulièrement transmis au Premier ministre, avec ampliation au Président du Conseil supérieur de la magistrature ainsi qu'au Premier président du Conseil d'Etat. Peut-être que cette modeste contribution pourrait utilement booster le processus de l'installation effective des Cours et tribunaux administratifs à travers le territoire national et ce, pour le bonheur de tous les justiciables ainsi que des autorités administratives.