

LE CONTROLE DE TUTELLE DES ENTITES TERRITORIALES DECENTRALISEES PAR LE JUGE DE REFERE SUR DEFERE EN DROIT CONGOLAIS

Par

Eddy KAPEPULA KANYA

Apprenant au 3^{em} Cycle en Droit Public Interne, Université de Kinshasa
Avocat au Barreau de Kinshasa/Gombe

RESUME

Le contrôle de tutelle des entités territoriales décentralisées par le juge de référé sur déféré n'est qu'une nouvelle denrée dans l'arsenal juridique congolais qui, dorénavant, n'existait pas. Avec l'avènement de la loi sur les juridictions de l'ordre administratif, ce contrôle qui était l'apanage de l'autorité administrative qui est le gouverneur des provinces s'est vu dévolu aussi au juge administratif pour rendre ce contrôle efficient et efficace pour juguler les excès de pouvoir dans le chef des autorités qui en avait le monopole.

Désormais, tout acte issu des organes délibérants, avant son exécution, doit faire préalablement l'objet d'un déféré à l'autorité de tutelle faute de quoi, cette dernière sera dans l'obligation de saisir le juge de référé sur déféré pour obtenir sa suspension ou son annulation. Ceci étant, cette décision sera erga omnes.

Mots-clés : *Contrôle de tutelle, référé, le référé sur déféré, juge administratif, Entité Territoriale Décentralisée*

ABSTRATS

The supervisory control of decentralized territorial entities by the interim relief judge is merely a new addition to the Congolese legal arsenal, which previously did not exist. With the advent of the law on administrative courts, this control, which was previously the prerogative of the administrative authority, namely the provincial governor, has now also been assigned to the administrative judge to make this control efficient and effective in curbing abuses of power by the authorities that had a monopoly on it.

From now on, any act emanating from the deliberative bodies, before its execution, must first be referred to the supervisory authority; failing which, the latter will be obliged to refer the matter to the interim relief judge to obtain its suspension or annulment. This decision will be erga omnes.

Keywords: *Guardianship control, summary proceedings, summary proceedings on referral, administrative judge, Decentralized Territorial Entity*

INTRODUCTION

Le constituant de 2006¹ a conféré aux Entités Territoriales Décentralisées l'autonomie de gestion et la libre administration de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques sous le contrôle de l'Etat lui-même ou son représentant.

Pour parvenir à atteindre l'objectif ultime qu'il s'affiche à travers l'administration publique, celui de la Satisfaction de l'intérêt général, l'Etat met non seulement les ressources et moyens mais aussi les mécanismes de contrôle.

Le contrôle de tutelle ou la tutelle administrative étant l'un de ces mécanismes, s'exerce dans le cadre d'une organisation administrative décentralisée, territorialement ou par services². Et dans le cadre de cette recherche il sera question de nous concentrer sur le contrôle de tutelle des Entités territoriales décentralisées.

Pour l'essentiel, le contrôle de tutelle fait appel à l'idée du mécanisme juridique fondé sur la nécessité du respect du principe de la légalité et de la régularité des actes pris par des autorités administratives dans l'exercice de leur compétence. Il est juste question, ici, de la conformité des actes administratifs à loi.

Notons que la tutelle administrative s'inscrit dans la logique de lutte contre l'excès de pouvoir des autorités administratives et des violations graves des libertés fondamentales des administrés et sur tout pour une bonne gestion des entités territoriales décentralisées elle est organisée par la Loi-organique N°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.

Notons que les moyens et le pouvoir que dispose une autorité administrative font à ce que tous les organes placés sous sa tutelle soient obligés à respecter la loi et à œuvrer pour la satisfaction de l'intérêt général.

Cependant, l'autorité de tutelle qui est le Gouverneur de la Province, peut déferer au juge administratif les actes illégaux des entités territoriales décentralisées, avant même leur exécution ou leur mise en vigueur pour leur conformité à la loi lorsqu'ils ne sont pas soumis à son approbation.

HAMON Francis et TROPER Michel soulignent que « juger l'administration c'est administrer. Les procès aux quels l'administration est partie sont donc soustraits à leur compétence et relèvent des juridictions spéciales qui forment un ordre juridictionnel distinct, placé sous l'autorité du Conseil d'Etat »³.

¹ Article 3 de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour.

² MBOKO DJ'ANDIMA J.-M., *Abrégé de Droit administratif*, MEDIASPAUL, Kinshasa, 2022, p.619.

³ HAMON F. et TROPER M., *Droit constitutionnel*, 28^{ème} édition, LGDJ, Paris, 2003, p.786.

Sous cette optique, il y existe bel et bien une tutelle lorsqu'un contentieux administratif est ouvert car la décision issue du juge administratif s'impose non seulement aux parties mais aussi à l'administration publique toute entière. L'autorité de tutelle peut se dépouiller de son pouvoir en soumettant les actes illégaux posés par ces organes au juge administratif aux fins de dire droit, et ceci étant, ces décisions seront d'office appliquer *erga omnes*, ce qui laisse à transparaître dans cette hypothèse la tutelle du juge de référé sur déferé sur l'administration locale.

Le juge administratif exerce donc en fait un véritable « Contrôle de tutelle administrative » sur ces entités décentralisées et par ses décisions rendues, il préserve toujours les intérêts et les droits de la personne y compris dans leur rapport avec l'administration.

Dans cette perspective, le contrôle de tutelle que le juge administratif exerce, se fonde aussi sur la théorie de la légalité des actes administratifs, ce qui explique chaque acte posé par l'entité territoriale décentralisée sous peine de nullité, doit se conformer à la règle juridique, et en cas de doute sur sa légalité, l'autorité de tutelle saisit le juge administratif, en l'occurrence celui de *Référé sur déferé* pour l'examen de l'acte mise en cause avant son application.

L'office du juge de référé sur déferé n'a vu jour qu'avec la loi organique N°16/027 du 15 octobre 2016 portant Organisation, Compétence et Fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif qui instaure cette procédure requérant la célérité.

Avec ce pouvoir de commandement, le juge administratif en général et de référé sur déferé en particulier s'est vu conférer le pouvoir d'examiner la légalité des actes et décisions des autorités des entités décentralisées et en prescrivant les conséquences que l'autorité de tutelle doit tirer d'une annulation contentieuse.

Cette recherche n'a pas l'impression d'aborder, « le contrôle de tutelle administrative dans son entièreté, ce sujet étant très vaste qu'on ne peut l'épuiser, mais toute fois, elle essaie de répondre aux quelques questions que nous nous sommes posées :

- Quid du contrôle de tutelle administrative des entités territoriales décentralisées ?
- Quel est l'apport du juge de référé sur Déferé dans le contrôle de tutelle administrative ?

Ainsi notre article tournera autour de deux points, à savoir : l'aperçu général sur le contrôle de tutelle administrative (1^{er} point) et l'apport du juge de référé sur déferé dans le contrôle de tutelle des entités décentralisées (2^{ème} point).

I. BREF APERCU SUR LE CONTROLE DE TUTELLE DES ENTITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

I.1 Notions de contrôle de tutelle

Réaffirmé par la Loi-organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapport avec l'Etat et les Provinces, le contrôle de tutelle trouve son essence dans la protection de l'Etat contre la volonté très forte des corps administratifs autonomes, qu'il s'agit d'empêcher de compromettre par leur activité ou leurs abstentions délibérées, l'unité du droit ou l'intérêt général, ce qui revient à dire que ce contrôle de tutelle ne vise que le respect de la légalité et de la protection de l'intérêt général.

Dans le cadre de la décentralisation, il est toujours indispensable de prévoir des mécanismes de contrôle et de tutelle. Les dispositifs de contrôle et de supervision constituent un ensemble de pouvoirs contraints par la législation et, en vertu de celle-ci, attribués à une instance supérieure pour garantir le respect de la loi et la protection de l'intérêt général face à la stagnation, aux abus ou encore aux violations des entités décentralisées⁴.

En outre, nous pouvons dire que la tutelle administrative n'est qu'un domaine de partage de compétences en accord avec la Constitution et la loi organique. En d'autres termes, cela signifie qu'elle représente un ensemble de pouvoirs restreints alloués par la loi à des autorités administratives représentant l'Etat afin d'assurer l'application de la loi et la protection de l'intérêt commun.

Le contrôle de tutelle est exercé par le Gouverneur de la Province⁵ sur les autres Entités territorialement décentralisées, incluant, les villes, les communes, les secteurs et les chefferies et c'est lui qui est l'autorité de tutelle.

Le contrôle de tutelle et le pouvoir de tutelle signifie la chose car ne peut exercer le contrôle que celui qui à pouvoir, d'où ces deux concepts seront alternativement utilisés l'un à la place de l'autre, vice versa.

I.2 Modalité de contrôle de tutelle

Dans point, nous allons faire ou démontrer les modalités de contrôle de tutelle.

⁴ MABIALA MANTUBA-NGOMA Pamphile, *Le Processus de Décentralisation en République Démocratique du Congo*, Fondation KONRARD ADENAOUER, Kinshasa, 2009, p.102.

⁵ Article 95 de la loi sur la décentralisation

A. Le pouvoir de tutelle sur les personnes ou tutelle organique

Par cette tutelle organique, on entend un contrôle sur les structures constitutionnelles, les organes de personnes décentralisées et dans ce cas d'espèce, on trouve trois types d'interventions de l'autorité de tutelle :

1. Le pouvoir de nomination : L'Etat ou l'autorité de tutelle nomme l'organe. Partant de la constitution et de la loi sur la décentralisation, la plupart de ces autorités sont en principe élus mais hélas certains sont nommés par l'autorité hiérarchique faute d'organisation des élections, communales et locales.
2. Le pouvoir de suspension : L'Etat a la faculté d'interrompre pour une durée le fonctionnement des organes sous tutelles.
3. Le pouvoir de révocation ou de dissolution : ce pouvoir permet à l'Etat de mettre fin avant le terme normal soit au mandat d'un organe individualisé (révocation), soit au mandat d'un organe collégial.

Notons cependant que cette tutelle donne un pouvoir exorbitant (nomination, suspension, révocation, dissolution) à l'Autorité administrative, raison pour laquelle la loi sur la décentralisation en RDC opte pour la tutelle exercée sur les actes des autorités des Entités décentralisées⁶. Mais toutefois, cette tutelle n'est toujours pas en vigueur par manque d'organisation des élections locales à l'issue desquelles proviendraient les organes délibérants, conseillers urbains, communaux et autres.

B. Le pouvoir de tutelle sur les actes ou tutelle fonctionnelle

La tutelle fonctionnelle est entendue comme le contrôle qui ne s'exerce non pas sur les organes de tutelle, mais sur des décisions ou des actes pris par les organes des institutions décentralisées. Cette supervision des actions se fait de deux façons. Habituellement, la tutelle est mise en œuvre a posteriori, soit à l'initiative de l'autorité de tutelle, soit suite à une demande des administrés. Elle est a priori lorsque cela est imposé par un texte. Comme le stipule l'article 96 de la loi sur la décentralisation, il est indiqué que : « *La tutelle sur les actes des Entités territoriales décentralisées s'exerce par un contrôle a priori et un contrôle a posteriori* ».

La tutelle ne peut être exercée que là où elle est stipulée par une loi, et dans le cadre défini par cette loi, ce qui se résume par l'expression « *Pas de tutelle sans texte et au-delà du texte* ».

⁶ Loi organique N°08/016 du 07 octobre 2008, portant composition, organisation, et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, in *Journal Officiel de la République Démocratique du Congo*, Numéro spécial du 10 octobre 2008.

a. Contrôle a priori

La tutelle a priori est celle qui va en quelque sorte « donner vie » aux actes que l'autorité décentralisée se propose de prendre et qui n'existent encore qu'à l'état.

La loi énumère huit cas des actes soumis au contrôle à priori⁷ :

- L'élaboration de l'avant-projet de budget afin de valider la comptabilité avec les orientations fixées par le Gouvernement central relativement à l'élaboration de loi de finances ;
- L'établissement des taxes conformément à la législation sur la classification des taxes, et l'émission de prêts en accord avec la loi sur les finances publiques ;
- La mise en place d'entreprises industrielles et commerciales ainsi que l'acquisition de participations dans ces dernières ;
- Les mesures policières accompagnées de sanctions principales de servitude pénale ;
- Les opérations et initiatives susceptibles d'établir des relations organisées avec les pays étrangers, ainsi que les entités territoriales de ces pays, quelle que soit leur nature,
- La conclusion d'accords comportant des obligations financières sous diverses modalités de participation ;
- La réalisation des travaux concernant les dépenses d'investissement du budget de l'État en tant que maître d'ouvrage délégué ;
- La décision de recourir à la procédure de gré à gré, par dérogation à la législation sur les marchés publics.

Les actes qui passent sous le contrôle a priori sont transmis au Gouverneur de la Province avant d'être présentés pour délibération ou mise en œuvre.

A cet égard, en droit belge, la transmission de tels actes doit correctement s'opérer : Toute mesure doit être accompagnée de documents justificatifs ou de toute pièce et annexes visant à soutenir l'acte administratif concerné⁸.

Par ailleurs du fait que tous les actes des entités territoriales décentralisées non concernés par la tutelle a priori peuvent faire l'objet du contrôle de tutelle a posteriori, les actes des organes exécutifs de ces entités peuvent être concernés par le second contrôle⁹. Toutefois, pour ce qui est des actes réglementaires ou non des autorités exécutives pris en exécution des décisions des organes délibérants, il y a lieu de penser que l'autorité de tutelle a ici l'unique possibilité de saisir le juge des référés en référé sur déferé pour obtenir

⁷ Article 97 de la loi sur la décentralisation.

⁸ VUNDAWE te PEMAKO Félix et MBOKO DJ'ANDIMA Jean-Marie, *Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo*, 2^{ème} édition, Bruylant, Bruxelles, 2020, p.1060.

⁹ MBOKO DJ'ANDIMA Jean-Marie, *op. cit.*, p.630.

la suspension de l'exécution de la décision entachée de doute sérieux quant à sa légalité ou compromettant une liberté publique ou individuelle¹⁰. (Article 320 de la loi sur les juridictions administratives).

b. Le contrôle a posteriori

Il vise quant à lui des actes déjà pris et exécutés. Il concerne tous actes des autorités territoriales décentralisées qui ne sont pas soumis à la tutelle a priori.

Le contrôle a posteriori peut se manifester par trois procédés :

1. Le Pouvoir de suspension et d'annulation : l'acte est exécutoire dès sa Publication ou sa ratification mais pendant un délai déterminé, l'autorité de tutelle peut intervenir pour suspendre pour un moment donné l'application de l'acte ou bien l'annuler définitivement en raison de l'illégalité ou de l'inopportunité de l'acte.
2. Le pouvoir de constater la nullité de droit de l'acte, un procédé voisin du Premier à la différence que dans ce cas l'autorité de tutelle a la possibilité d'intervenir à tout instant pour établir que l'acte est inopérant en raison d'illégalités majeures. C'est une application de la théorie de l'inexistence. L'Acte est entaché d'une illégalité telle qu'il est inexistant, nul et non avenu.
3. Le pouvoir d'approbation et de reformation : l'approbation est une modalité de contrôle encore plus rigoureuse, car l'acte ne devient exécutoire qu'après approbation par l'autorité de tutelle qui apprécie sa légalité ou son opportunité.

Cependant ce pouvoir d'approbation peut être **Exprès** (résultant d'une décision explicite de l'autorité de tutelle) ou **Tacite** (résultant du silence de l'autorité de tutelle pendant un délai déterminé, après un écoulement d'un temps, l'acte devient exécutoire¹¹ si aucune décision expresse ou de refus n'est prise par l'autorité de tutelle). La réformation est un pouvoir qu'a l'autorité de tutelle de modifier.

4. Le pouvoir de substitution : ce procédé très contraignant consiste en ce que l'autorité de tutelle puisse agir en lieu et place de l'autorité décentralisée si et seulement si que cela est prévu par la loi.

Le contrôle de tutelle a posteriori concerne tous les autres actes des entités territoriales décentralisées.

¹⁰ MBOKO DJ'ANDIMA Jean-Marie, *op. cit.*, p.630.

¹¹ En cas d'approbation, l'acte n'est pas exécutoire dès le départ.

II. L'APPORT DU JUGE DES REFERES SUR DEFERES

Ici, nous allons voir la contribution du juge des référés sur déferés dans le contrôle des actes des autorités territoriales décentralisées.

II.1 Le référé sur déferé

En effet, depuis longtemps l'insuffisance de l'efficacité des procédures de référé devant le juge judiciaire était en opposition avec les procédures d'urgence devant la justice administrative. Elle n'expliquait certes pas seule la déception ressentie par « le Huron au Palais-Royal », mais elle y avait contribué dès lors qu'il pensait que « *la justice est faite pour le justiciable et que sa valeur se mesure en termes de vie quotidienne* »¹². D'où en cas de voie de fait, l'administré victime saisissait quant à ce, le juge judiciaire, or ce dernier ne pouvait intervenir efficacement dans une affaire mettant en cause l'administration publique.

Les lacunes de la juridiction administrative en ce qui concerne les situations d'urgence reposaient essentiellement sur des procédures devenues trop obsolètes (Cf. Loi N°55-1557 du 28 novembre 1955 instituant le référé administratif, JORF du 1^{er} décembre 1955, p. 11646.), trop longues et inadaptées aux exigences temporelles de l'urgence...Une *modernisation de la procédure contentieuse s'imposait pour s'adapter aux situations de crise et donner de réels pouvoirs au juge de l'urgence*, souligne PETIT Basile¹³.

Le juge administratif était incapable d'offrir aux justiciables la protection efficace et rapide à laquelle ils aspiraient ; d'où la conséquence était que la victime d'un acte liberticide ne pouvait que subir et les effets de l'acte illégal ne pouvaient que perdurer.

Par rapport au contentieux administratif congolais qui traite le Référé sur déferé, le contentieux administratif français préfère utiliser le terme « *le Déferé préfectoral* » qui est ainsi le recours que le Préfet introduit auprès du Tribunal administratif pour lui demander d'annuler, parce qu'il estime illégal, un acte d'une collectivité locale, qu'il s'agisse d'un acte unilatéral ou d'un contrat¹⁴.

Pour exercer le contrôle de la légalité encore faut-il que les autorités de l'Etat, chargées du contrôle soient tenues régulièrement informées des décisions prises au niveau local. En conséquence, la plupart des actes doivent pour être exécutoires, faire l'objet d'une transmission au Préfet, représentant

¹² LOMBARD Martine, DUMONT Gilles, et SIRINELLI Jean, *Droit administratif*, 11^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2015, p.475.

¹³ PETIT B., « Le juge administratif : un gardien de libertés fondamentales face à l'action administrative dans le contentieux d'urgence ? », Séminaire Carrières Publiques, Sciences Politiques ; Rennes 2019- 2020, p.7. (JORF : Journal officiel de la République Française).

¹⁴ LOMBARD Martine, DUMONT Gilles et SIRINELLI Jean, *op. cit.*, p.195.

de l'Etat, lequel a ensuite la faculté de déférer au tribunal administratif les actes qu'il estime « contraire à la légalité »¹⁵.

Le fondement juridique de cette procédure est prévu à l'article 319 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 qui dispose : « L'autorité chargée de la tutelle sur les actes des entités territoriales décentralisées peut saisir le juge des référés en référé sur déféré pour suspendre une délibération d'un acte soumis à un contrôle a priori et qui n'a pas fait l'objet de transmission préalable ».

L'on peut parler de ce référé lorsque la saisine émane d'une autorité de tutelle sur les actes des entités territoriales décentralisées et tend à obtenir du juge la suspension d'une délibération soumise à son contrôle a priori, mais qui n'a pas fait l'objet de transmission préalable ou d'exécution d'une décision présentant des doutes sérieux quant à légalité ou lorsque pareille décision compromet sérieusement à l'exercice d'une liberté publique.

La particularité de cette procédure s'explique aussi bien par le fait que l'action est l'apanage seul de l'autorité de tutelle dans l'exercice de son pouvoir de contrôle et non pas de tout celui préjudicié par la décision administrative et aussi elle porte sur les actes qui ne sont pas encore exécutés qui doivent être préalablement soumis à l'autorité de tutelle.

Sous d'autres cieux, ce référé est autrement appelé *Suspension sur déféré* et selon Nicolas CHIFFLOT et Maxime TOURBE, elle s'explique sur la nécessité d'un contrôle rigoureux de l'action des collectivités territoriales dans ces domaines sensibles (urbanisme, marchés publics et délégation de service). La caractéristique est la suspension automatique de l'exécution d'un acte lorsque le déféré, assorti d'une demande de suspension, a été formé dans les dix jours à compter de la réception de l'acte par le représentant de l'Etat.¹⁶

Notons, cependant, que lorsque le juge des référés sur déféré ordonne la suspension de la délibération (décision attaquée non soumise au contrôle a priori de l'autorité de tutelle), il enjoint, le cas échéant, à l'autorité décentralisée de procéder à la communication prévue par la loi.

La procédure est aussi déclenchée par l'autorité de tutelle (le Gouverneur) en cas d'une décision de l'entité décentralisée, laquelle est entachée de doute sérieux sur sa légalité et compromettant l'exercice d'une liberté publique.

¹⁵ MORAND-DEVILLER Jacqueline, BOURDON Pierre, et POULET, *Droit administratif*, LGDJ LEXTENSO, Paris, 2021, p.214.

¹⁶ CHIFFLOT Nicolas et TOURBE, *Droit administratif*, 18^{ème} Edition, Sirey, Paris, 2023, p.667.

Il convient toutefois de préciser que la décision de l'autorité de tutelle, qu'elle choisisse d'agir ou non, n'est pas contraignante pour le référé sur déféré et repose sur son appréciation propre. Si sa décision de ne pas donner suite à la demande de déférer est prise, elle ne peut être remise en question.

Les Professeurs MORAND-DEVILLER Jacqueline, BOURDON Pierre, et POULET Florian notent une classification du déféré, entre autres : - Le déféré « *spontané* » lorsque le Préfet est saisi par les tiers d'une demande de mise en œuvre du déféré. - Le Déféré peut être « *provoqué* » par le préfet lui-même lorsqu'il s'adresse à l'autorité locale pour lui demander des prendre certaines mesures et qu'il défère ensuite le refus ou l'inertie de cette autorité devant le juge administratif. - Le déféré et *contrat*, désormais les contrats des collectivités locales, ne deviennent exécutoires qu'après transmission au préfet qui peut les déférer au tribunal, soit lui-même, soit à la demande d'une personne physique ou morale lésée par le contrat.¹⁷.

Et cette fois ci, « le juge des référés statue alors dans un délai de quarante-huit heures. Une autre particularité tient à ce que sa décision peut faire l'objet (dans un délai de quinze jours) d'appel devant le Conseil d'Etat : cet appel est jugé par le président de la section du contentieux ou un conseiller d'Etat délégué, à cet effet, dans un délai de quarante-huit heures¹⁸.

Partant de l'article 320 de la loi sur des juridictions administratives, il est clair et net qu'au cas où la suspension est ordonnée par le juge de référé sur déféré, elle ne peut dépasser la durée d'un mois endéans lequel le juge, obligatoirement saisi du fond, est tenu de statuer sur la légalité de l'acte mis en cause.

La décision du juge des référés sur déféré est susceptible d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat dans les quinze jours de sa notification.

II.2 L'apport du juge de référé sur déféré sur le contrôle de tutelle

Le contrôle de la légalité des actes des entités décentralisées est d'une double nature. Il est, d'une part, issue de la loi, et d'autre part, le fruit d'une jurisprudence ; ce qui revient à dire que la loi dresse une liste d'actes qui sont obligatoirement transmissibles et précise les délais dont dispose l'autorité de tutelle pour réaliser le contrôle et déférer, le cas échéant, et le juge a notamment souligné que l'ensemble des actes pourrait devenir sujet à un déféré.

¹⁷ MORAND-DEVILLER Jacqueline, BOURDON Pierre, et POULET, *op. cit.*, p.215.

¹⁸ CHIFFLOT Nicolas et TOURBE, *op. cit.*, pp.667-668. Comme il s'agit d'une décision compromettant une liberté publique, le juge administratif français fait recours aux règles applicables en procédure de référé-liberté, ce qui entraîne une similarité entre les deux référés, or de part de son existence, le référé sur déféré n'est qu'un calque de référé suspension, en dépit de quelques dissemblances.

L'originalité de ce contrôle tient principalement au fait que l'autorité de tutelle n'intervient plus de son propre gré, dans la légalité supposée violée par un acte administratif local. Il se voit mieux confier le rôle d'un déclencheur de la procédure contentieuse à l'issue de laquelle le juge administratif est le seul qui peut prononcer l'annulation ou, au contraire, débouter le déféré du représentant de l'Etat.

Lorsque l'office du juge de référé sur déféré enregistre un cas sur une saisine de l'autorité de tutelle, un acte d'une entité décentralisée qui semble soulever de sérieux doutes quant à sa légalité ou qui entrave l'exercice d'une liberté publique, le juge saisi agit comme un juge de référé liberté en prenant toutes mesures utiles tendant à la sauvegarde de la liberté violée, voire même suspendre la décision mise en cause.

Ainsi donc, la contribution de ce juge de référé au contrôle de la légalité des actes des autorités des entités décentralisées n'est pas de moindre, car son intervention permet à ce que tout le monde (autorité de tutelle, entités décentralisées et administrés) puisse se conformer à la loi et œuvrer dans le sens de l'intérêt général et surtout que ses décisions qu'il rend, sont assorties d'une force contraignante et qu'aucune de partie n'y peut se soustraire.

CONCLUSION

En somme toute, dans le cas actuel de choses, il est remarquable que l'autorité de tutelle préfère mieux la régulation administrative au détriment du contrôle juridictionnel, bien entendu celui du juge de référé sur déféré et surtout que jusque-là, l'installation du tribunal administratif tarde à voir jour en République Démocratique du Congo.

Aussi, faut-il donc ajouter la non organisation des élections locales qui constitue un frein au boom de cette procédure de référé sur déféré, qui est une procédure promettante et efficace dans le contrôle de légalité des actes des entités territoriales décentralisées.

Ainsi donc, l'installation des autres juridictions administratives, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ainsi que l'organisation des élections locales qui donnera naissance aux organes délibérants (conseil urbain, communal, de secteur et de chefferie) rendraient plus efficaces et efficients le contrôle des entités décentralisées par le Juge de référé sur déféré.

Cependant, l'on constate que l'autorité de tutelle en RDC dispose jusque-là d'un pouvoir exorbitant et discrétionnaire d'appréciation des actes à déférer devant ce juge, même un acte illégal. La responsabilité de l'Etat n'étant engagée que pour une faute lourde.

Le mieux serait donc de revoir le scénario pour qu'il y ait une obligation pour l'autorité de tutelle de déférer devant le juge administratif tout acte entaché d'illégalité et n'ayant pas été annulé ou réformé par elle. Cette obligation devra pousser l'autorité de tutelle à associer le juge au contrôle de la légalité sous peine de voir la responsabilité de l'Etat être engagée uniquement pour faute lourde, mais pour manquement à cette obligation.

Le contrôle de tutelle devrait se faire aussi a posteriori par le juge de référé sur déféré, dès lors qu'il se révèle des illégalités et irrégularités issues desdits actes qui pourraient mettre en cause la responsabilité de l'Etat ou de l'autorité de tutelle devant le juge administratif, en général et, en particulier, devant le juge de référé sur déféré.

BIBLIOGRAPHIE

I. TEXTES OFFICIELS

- Constitution de la République Démocratique du Congo, telle que modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, in *JORDC*, 52^{ème} année, numéro spécial, Kinshasa, 05 février 2011.
- Loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, *JORDC* numéro spécial du 18 octobre 2016.
- Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008, portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces, in *JORDC*, Kinshasa, numéro spécial du 10 octobre 2008.

II. OUVRAGES

- CHAVRIER Henri et DELAMARRE Manuel, *Leçons de contentieux administratif*, Paris, Ellipses, 2013.
- CHIFFLOT Nicolas et TOURBE, *Droit administratif*, 18^{ème} Editions, Dalloz, Paris, 2022.
- GUYOMAR M., *Les sanctions administrative*, LGDJ, Lextenso Editions, Coll. « Systèmes », Paris, 2014.
- HAMON F. et TROPER M., *Droit constitutionnel*, 28^{ème} Edition, L.G.D.J, Paris, 2003.
- LOMBARD M., DUMONT G., et SIRINELI J., *Droit Administratif*, 11^{ème} Edition, Dalloz, Paris, 2015.
- MABIALA MANTUBA-NGOMA Pamphile, *Le Processus de Décentralisation en République Démocratique du Congo*, Fondation KONRARD ADENAOUER, Kinshasa, 2009.
- MBOKO DJ'ANDIMA J-M, *Abrégé de droit administratif*, Mediaspaul, Kinshasa, 2022.
- MORAND-DEVILLER Jacqueline, BOURDON Pierre et POULET Florian, *Droit administratif*, LGDJ Lextenso, Paris, 2021.
- VUNDUAWE-te-PEMAKO F. et MBOKO DJ'ANDIMA J-M, *Traité de Droit administratif de la RDC*, 2^{ème} Edition, Bruylant, Bruxelles, 2020.

III. AUTRES PUBLICATIONS

- NTUMBA MUSUKA Zacharie, *Séminaire de Droit Administratif Approfondi*, 3^{ème} Cycle de DES, UNIKIN, Inédit, Année Universitaire, 2022-2024.
- PETIT B., « Le juge administratif : un gardien de libertés fondamentales face à l'action administrative dans le contentieux d'urgence ? Séminaire Carrières Publiques, Sciences Politiques ; Rennes 2019-2020.
- VUNDUAWE te PEMAKO, *Cours de Contentieux administratif, Volume I, Notions de juridiction et délimitation du contentieux administratif en République Démocratique du Congo* ; UNIKIN, Inédit, 2018.