



**FEC**

Fédération des Entreprises du Congo

DÉPARTEMENT JURIDIQUE,  
SOCIAL ET FISCAL

# VEILLE JURIDIQUE EN ENTREPRISE

DECEMBRE 2020



SECURITE JURIDIQUE DES AFFAIRES EN RDC :

LE REFERE-SUSPENSION, UNE NOUVELLE PROCEDURE D'URGENCE  
POUR SUSPENDRE L'EXECUTION DES ACTES ADMINISTRATIFS SUJETS  
DE DOUTE SERIEUX DE LEGALITE



## INTRODUCTION

L'environnement des affaires en République Démocratique du Congo est souvent critiqué du point de vue de l'insécurité judiciaire, à juste raison, en matière de la protection des investissements face au caractère exécutoire des actes, décisions ou règlements administratifs, en vertu du privilège du préalable, d'exécution d'office ou forcée dont lesdits actes sont investis. Ces actes, pour la plupart, créent des obligations ou suppriment des droits au rythme des évolutions législatives et réglementaires.

C'est ainsi qu'en faveur de la Constitution du 18 février 2006 révisée par la loi n°011/002 du 20 janvier 2011, il a été prévu les juridictions administratives à côté des juridictions judiciaires, une innovation introduite dans le cadre de la modernisation de la justice administrative congolaise, en général et dans l'ordre procédural d'urgence, en particulier.

En effet, le Président de la République a promulgué la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif. C'est en 2018 que le Chef de l'Etat a signé une série d'ordonnances portant nomination des animateurs du nouvel appareil judiciaire dont l'ordonnance d'organisation judiciaire n°18/048 du 11 juin 2018 portant nomination d'un Premier Président du Conseil d'Etat, juridiction suprême régulatrice de l'ordre juridictionnel administratif.

Pour rappel, l'Ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice, ne renfermait pas des procédures d'urgence en matière administrative. De ce fait, lorsqu'un administré, en l'occurrence un opérateur économique, se sentait lésé par l'acte, la décision ou le règlement entrepris et qu'il a été pris en violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, ou qu'il y a eu excès ou détournement de pouvoir, l'action en annulation juridictionnelle enclenchée par lui, ne suspendait pas l'exécution de l'acte mis en cause. Ainsi, ledit acte continuait à produire ses effets, le cas échéant, au détriment des droits des opérateurs économiques, en attendant que la Cour Suprême ne se prononce.

La présente veille va s'appesantir, après avoir présenté les différents types de référé, sur le référé suspension en indiquant les conditions d'admission et de fond en tant que procédure d'urgence, ordonnant des mesures provisoires et rapides, destinées à sauvegarder en urgence les droits des opérateurs économiques en attendant que la demande juridictionnelle en annulation contre l'acte administratif n'aboutisse par décision juridictionnelle.

# I. Evolution : de la cour suprême de justice au Conseil d'Etat

## I.I. De la Cour Suprême de Justice

De 1967 au 16 février 2006, le Congo avait opté pour un système d'unité de juridictions. Le but recherché était d'attribuer la totalité des compétences juridictionnelles à un nombre restreint de formations hiérarchisées et composées de magistrats polyvalents garantis par un statut.

La Cour Suprême de Justice a donc été créée par la Constitution du 1er août 1964 et reprise par la Constitution du juin 1967 (article 59). Plus tard, l'Ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice, prévoit trois sections (judiciaire, administrative et de législation).

## I.II. De la création du Conseil d'Etat

La Constitution du 18 février 2006 a organisé des juridictions administratives à côté des celles judiciaires de telle sorte que le recours pour excès de pouvoir qui relevait jusque-là des sections administratives des Cours d'Appel et de la Cour Suprême de Justice relève désormais des juridictions administratives composées du Conseil d'Etat, des Cours Administratives d'Appel et des tribunaux administratifs.

Cette fois-ci, la volonté exprimée de la Constitution est qu'il y ait des magistrats spécialistes en droit administratif, la compétence de connaître exclusivement les contentieux administratifs. Les activités du Conseil d'Etat ont effectivement démarré le mercredi 20 février 2019 avec la prestation de serment des greffiers après celle des magistrats qui a eu lieu en décembre 2018.



## II. Types de référés en République Démocratique du Congo

Le législateur congolais a instauré la procédure référée administrative devant le Conseil d'Etat, qui confère en urgence au juge de l'excès de pouvoir une compétence générale et exclusive de suspension de l'exécution des actes administratifs, quel que soit le moyen d'annulation invoqué, pourvu qu'il soit sérieux, et y ajouter le pouvoir de prendre sous certaines conditions des mesures provisoires de nature à aménager une situation d'attente.



Les procédures de référés permettent de demander au juge des référés, qui est un magistrat jugeant seul, d'ordonner des mesures provisoires tendant à préserver en urgence les droits du justiciable, en l'occurrence l'opérateur économique lésé par un acte administratif.

La loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif prévoit différents types de référés, à savoir :

## i. Les référés généraux

Sont dits de référés d'urgence comprenant ce qui suit:

- **Le référé suspension**, tel que prévu par ladite loi est celui qui permet de demander au juge de référé et d'obtenir de lui, la suspension d'une décision administrative. Elle cesse de produire ses effets dès que le juge s'est prononcé sur la demande d'annulation ;
- **Le référé-liberté** qui permet de demander au juge de référé et d'obtenir de lui « toutes mesures nécessaires » à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle l'administration aurait porté atteinte de manière grave et manifestement illégale ;
- **Le référé-conservatoire** qui permet de demander au juge de référé et d'obtenir de lui « toute mesure utile » avant même que l'administration ait une décision.

Ces référés généraux sont prévus aux articles 282 à 299 de la Loi n°16/027 du 15 octobre 2016.

## ii. Les référés particuliers

comprenant ce qui suit:

- **Le référé-constat**, permet de demander au juge de référé et d'obtenir de lui la désignation d'un expert pour constater très rapidement des faits susceptibles d'être la cause d'un litige devant la juridiction ;
- **Le référé-instruction**, permet de demander au juge de référé et d'obtenir de lui une expertise ou toute autre mesure d'instruction, même en l'absence de décision administrative ;
- **Le référé-provision**, permet de demander au juge de référé et d'obtenir de lui une provision (c'est-à-dire une avance) sur une somme due par l'administration. Il faut que l'existence de cette créance ne soit pas sérieusement contestable.

Ces référés particuliers sont prévus aux articles 300 à 307 de la susdite Loi.

## iii. Les référés spéciaux

comprenant ce qui suit:

- **Le référé précontractuel des marchés publics**, sans préjudice des recours prévus par la loi et les édits sur les marchés publics, ce référé permet de demander au juge de référé et d'obtenir de lui, avant la conclusion du contrat provisoire, une mesure de sanction de violation des règles de transparence, de publicité et de mise en concurrence à l'occasion de la passation des marchés publics, des contrats de partenariat ou de délégation de service public ;

- **Le référé douanier**, permet de demander au juge de référé et d'obtenir de lui la décision des garanties offertes par le requérant qui répondent aux prescriptions du code des douanes ou de le dispenser des garanties déjà constituées. Le juge de référé peut ordonner la restitution des sommes excédentaires. Ici, c'est dans le cas où il y a préalablement rejet de la part de l'administration douanière ;
- **Le référé fiscal**, permet de demander au juge de référé et d'obtenir de lui, une décision de suspension de décision à raison de l'opposition au refus manifesté par l'administration à une demande de sursis (ou différé) de paiement formée en cas de contestation d'une imposition en matière fiscale et parafiscale (impôts, droits et taxes);
- **Le référé sur déferé**, permet de demander au juge de référé et d'obtenir de lui, une ordonnance de suspension d'un acte d'une entité territoriale décentralisée qui paraît créer un doute sérieux quant à sa légalité ou qu'il compromet l'exercice d'une liberté publique ou individuelle.

Ces référés spéciaux sont prévus aux articles 308 à 320 de la Loi susmentionnée. Tel que souligné ci-haut, cette veille s'appesantit à faire l'étude exclusivement de la suspension d'une décision administrative attaquée par le juge de référé –suspension.

## III. Le référé suspension : compétence, conditions d'admission et de fond

Le recours au référé suspension suppose que son auteur s'est assuré de la compétence du juge pour en connaître **(III.1.)**, du respect des conditions de recevabilité **(III.2)** et de la satisfaction des conditions de fond posées par la Loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 **(III.3)**.

### III.1. La compétence du juge de référé suspension

Conformément aux articles 278 à 281 de la susdite Loi, la juridiction compétente pour connaître d'une demande de suspension est la juridiction administrative, siégeant à juge unique et ce, en chambre du conseil, statue comme juge des référés.

Le juge des référés rend des mesures provisoires. Il ne statue pas sur la demande principale (requête en annulation ou en reformulation).

Il se prononce par voie d'ordonnance dans les huit jours de la saisine. Ici, il y a lieu de ne pas confondre la saisine administrative de la Juridiction par le dépôt de la requête au Greffe de la section du Contentieux du Conseil d'Etat à la saisine proprement dite du juge de référé, tel que prévue par l'article 278 alinéa 2.

A cette saisine administrative au niveau du Conseil d'Etat, c'est le Président de la Section du contentieux qui est saisi et devient lui-même juge de référé ou il désigne les conseillers à cet effet et c'est au cours de la toute première audience qu'il va se déclarer, en tant que juge de référé, qu'il est par exemple régulièrement saisi et dès ce moment-là, en principe le délai commence à courir, tel que prévu à l'article 278 alinéa 2.

A la question de savoir qui sont les juges de référé, il y a lieu de noter que le Président du Tribunal administratif et le Premier Président de la Cour Administrative d'appel ainsi que les magistrats de leurs juridictions qu'ils désignent à cet effet sont des juges référés. Pour les litiges relevant de la compétence du Conseil d'Etat, le Président de la section du contentieux est juge des référés ainsi que les conseillers qu'il désigne à cet effet. Mais en République Démocratique du Congo, seul le Conseil d'Etat est installé et est opérationnel. Tandis pour les juridictions inférieures, ce sont les Cours d'Appel et Tribunaux de Grande Instance qui en font office.

La compétence matérielle du juge des référés se détermine par celle du litige principal (requête en annulation ou reformulation) auquel se rapporte au fond la demande de mesure en référé.



### **III.2. Les conditions de recevabilité de référé suspension**

Le référé suspension n'est recevable qu'à condition qu'il accompagne un recours au principal (requête en annulation ou requête en reformulation). En outre, Il existe d'autres conditions de recevabilité de toute autre action en justice qui président à la recevabilité des recours dans la procédure ordinaire. Toutefois, l'exigence de l'urgence justifie le caractère particulier qui concerne l'introduction de la requête en référé.

## III.2.a. Le référé suspension, accessoire d'une requête en annulation ou en réformation

Au regard de l'alinéa 2 de l'article 287 de la susdite Loi, la requête en référé suspension doit, à peine d'irrecevabilité, être présentée dans une requête distincte de la requête en annulation ou en réformation et être accompagnée de la requête principale. Autrement, un référé suspension n'est recevable qu'à la condition d'être l'accessoire d'une requête en annulation ou en réformation d'une décision administrative.

De ce fait, il en ressort deux conséquences :

- **Le référé suspension ne peut être dirigé contre autre chose qu'une décision administrative, d'une part ;**
- **Une requête au principal (requête en annulation ou en réformation), recevable, doit avoir été enregistrée par la juridiction administrative compétente, d'autre part.**

## III.3. Les Conditions de fond de référé suspension

L'article 282 de la Loi prévoit deux conditions de fond, à savoir le doute sérieux quant à la légalité de la décision administrative (a) et l'urgence à suspendre ladite décision administrative mise en cause (b).

### III.3.a Le doute sérieux quant à la légalité

Pour que le juge de référé arrive à ordonner la suspension de la décision administrative attaquée pour une durée qui ne peut excéder la date de la décision quant au fond du litige soulevé par la requête principale en annulation ou en réformation, il faut qu'il y ait un doute sérieux de la légalité.

Ce doute doit découler des moyens développés devant le juge des référés et il n'appartient pas au juge de se reporter à la requête principale. La suspension de l'exécution d'un acte administratif ou des mesures provisoires ne peut être ordonnée « que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués ».

La demande de suspension doit contenir un exposé des faits et des moyens de nature à justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué.

L'acte administratif ne bénéficie du privilège de la décision exécutoire ou de la présomption de la légalité qu'aussi longtemps qu'il n'est pas contesté dans le cadre d'un recours juridictionnel. Dès lors qu'il est querellé en justice, il appartient à son auteur d'en justifier la légalité.

### III.3.b L'urgence à suspendre

C'est au demandeur de convaincre le juge de l'urgence à suspendre les effets de la décision administrative déférée. Il est sans doute tentant de souscrire à cette idée que « l'urgence ne se définit pas, elle se constate et elle s'affirme ».



Le juge du référé suspension apprécie concrètement l'urgence. La condition d'urgence à laquelle est subordonnée le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre.

La reconnaissance de l'urgence en référé suspension suppose donc la lésion d'un intérêt et l'existence d'un préjudice suffisamment grave et immédiat.

#### a) **La lésion d'un intérêt :**

Trois types de lésion sont susceptibles d'être invoqués par le requérant : la décision peut porter atteinte à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il n'est d'ailleurs pas exclu que plusieurs intérêts soient contrariés par la même décision.

**L'intérêt public.** L'intérêt public est certainement celui le plus difficile à invoquer devant le juge du référé suspension. Pour dire les choses autrement, le juge se laissera rarement convaincre de l'existence d'une urgence qui découlerait de l'atteinte à un intérêt public. On peut le comprendre. Il serait en effet trop simple de laisser le requérant se présenter comme défenseur des intérêts publics car, après tout, toute illégalité préjudicie en elle-même à un intérêt public. Il peut néanmoins arriver au juge des référés de reconnaître qu'une décision litigieuse préjudicie à un intérêt public.

**La situation du requérant.** L'atteinte à la situation du requérant est l'hypothèse la plus évidente. Le requérant dont la décision administrative préjudicie à la situation doit être en mesure d'en demander la suspension. Le préjudice allégué peut être matériel, moral (la rétention d'un tel préjudice par le juge des référés est cependant moins fréquent. Surtout, il renforce un autre préjudice plutôt qu'il ne détermine en lui-même l'existence d'une situation, faute grave et suffisante). Mais il arrive cependant que le préjudice moral puisse jouer à lui seul le rôle qu'on souhaite lui assigner.

**Les intérêts que le requérant entend défendre.** La troisième hypothèse concerne essentiellement les organisations syndicales ou professionnelles et les associations engagées dans la défense d'intérêts collectifs.

#### a) **Un préjudice suffisamment grave et immédiat :**

L'immédiateté du préjudice. Il résulte de la définition donnée de l'urgence que cette condition n'est pas remplie lorsque la décision ne produit pas encore ses effets. Une demande de suspension serait donc prématurée. Le juge du référé suspension n'exige cependant pas que la décision produise concrètement ses effets. Ceux-ci peuvent être imminents, suffisamment en tout cas pour justifier la suspension. L'urgence s'observant non à la date de l'introduction de la requête à fins de suspension mais à la date à laquelle il se prononce, le juge de référé apprécie souverainement si la proximité entre l'intervention de son ordonnance et la production des effets est suffisante.

# PREJUDICE



## IV. Effets d'une ordonnance en référé suspension sur l'acte administratif attaqué

Au regard des articles 292 et 294 de la Loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016, l'ordonnance rendue en référé suspension n'est pas prononcée en audience publique. L'ordonnance est notifiée sans délai et par tous moyens aux parties.

Elle prend effet à compter de la notification faite à la partie qui doit s'y conformer. Par dérogation, le juge des référés peut décider de rendre exécutoire l'ordonnance aussitôt rendue.

L'Ordonnance de référé suspension ordonne une mesure provisoire qui est revêtue de l'autorité de la chose jugée erga omnes. L'ordonnance remet provisoirement la situation juridique dans l'état qui était le sien avant que n'intervienne l'acte dont l'exécution est suspendue mais sans pour autant obliger son auteur à la réfection de l'acte, ni à la suppression de ses effets intervenus entre son édicition et l'ordonnance de suspension (l'acte suspendu subsiste dans l'ordre juridique, mais il ne peut plus être exécuté). Dès lors, en présence d'une ordonnance de suspension, l'autorité administrative qui a pris l'acte attaqué peut choisir ou bien de reprendre un nouvel acte en tenant compte des motifs qui ont justifié la suspension, ou bien d'attendre l'issue de la procédure en annulation.

### Conclusion

**En guise de conclusion, il sied de souligner que le Conseil d'Etat est une jeune juridiction qui fonctionne il y a à peine deux ans. Tandis que les tribunaux administratifs et les cours administratifs d'appel ne sont pas encore installés. C'est pour cette raison qu'à la rentrée judiciaire du Conseil d'Etat, le 30 octobre 2020, son Premier Président, le Professeur Félix VUNDUAWE TE PEMAKO, a prononcé un discours dans lequel il en a appelé de tous ses vœux, aux autorités du Pouvoir Exécutif, plus particulièrement le Premier Ministre, d'entamer le processus d'installation effective des juridictions de l'ordre administratif inférieures, en commençant par les cours administratifs d'appel dans les chefs-lieux des provinces.**

**Bien plus, nous sommes conscients et partageons cette information juridique de voir le référé suspension, renforcer en urgence la protection des droits des justiciables, en l'occurrence ceux des opérateurs économiques, déjà au niveau du Conseil d'Etat et même au niveau des juridictions de l'ordre judiciaire.**

**Par ailleurs, il nous revient de relever, à ce jour, le bilan chiffré de différentes ordonnances en référé, à savoir sur 162 affaires en référé en premier et dernier ressort, sous ROR, dont 80 ordonnances rendues en procédure de référé, tant en premier et dernier ressort, sous ROR, qu'en appel sous RORA, et 74 affaires déjà vidées (Cfr. le discours du Premier Président du Conseil d'Etat à la cérémonie de la rentrée judiciaire). Mais aussi, il sied de noter que l'article 278 de la Loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 consacre la procédure d'urgence en ce termes : « le juge de référé se prononce par voie d'ordonnance dans les huit jours de la saisine conformément aux dispositions de la Loi précitée ». Bien qu'étant rapide, le délai en pratique correspond toujours pas au délai prescrit par la susdite Loi. (Cfr. le tableau en annexe). De ce fait, il importe que le Premier Président du Conseil d'Etat y veille.**

**On ne peut s'empêcher de signaler qu'il y a crainte que cette nouvelle procédure judiciaire devienne l'astuce pour faire obstacle à l'exécution des actes administratifs et de gêner la gouvernance de la chose publique, si les juges des référés ne s'en tiennent pas au strict respect de la Loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 pour réagir favorablement à des requêtes en suspension.**

**Voici quelques ordonnances de la Chambre du Conseil en référé-suspension de la Section Contentieux du Conseil d'Etat :** Ce n'est pas à partir du dépôt de la requête au Greffe de la Section du Contentieux du Conseil d'Etat que le délai de 8 jours commence à courir, mais plutôt à compter du jour où le juge de référé se déclare régulièrement saisi à l'audience.

N°	Affaires Judiciaires :	Requête en suspension contre :	De la saisine du Conseil d'Etat à la prise de l'Ordonnance :
1°	Société industrielle et Agricole du Kivu sous ROR.112 contre la République.	L'arrêté ministériel n° 072/CAB/MIN.AFF.FONC./2017 du 09 octobre 2017 portant reprise dans le domaine privé de l'Etat, pour prescription des droits, la concession n°SU 09 du plan cadastral de KILOTSHE.	Du dépôt de la requête au Greffe, le 18 mars 2020. Il y a eu l'audience en chambre du Conseil en référé le <b>12 juin 2020</b> et le prononcé de l'ordonnance, le <b>10 juillet 2020</b> , déclarant la requête en référé suspension recevable et fondée.
2°	La société Forestière Sarl contre la RDC sous ROR.047	L'arrêté ministériel n°038/CAB/MIN/EDD/WF/AAN /05/2018 du 16 avril 2018 portant reprise par l'Etat des concessions 001/11,002/11 et 003/11 du 04 août 2011 concédées à la société Forestière Sarl.	Du dépôt de la requête au Greffe, le 02 août 2019 et le prononcé de l'ordonnance, le <b>05 décembre 2019</b> , déclarant que la requête en référé suspension est recevable et fondée.
3°	La Fédération des Entreprises du Congo contre la RDC sous ROR.066/070	L'arrêté ministériel n°005/CAB/VPM/MIN/TC/2018 du Vice Premier Ministre et Ministre des Transports et Communications, réglementant l'exercice des services publics et autres professionnels auxiliaires du secteur de transport maritime en RDC Et L'arrêté ministériel n°006/CAB/VPM/MIN/TC/2018 du 20 février 2018 du Vice Premier Ministre	Des dépôts de deux requêtes au Greffe le 27 août 2019. Il y a eu audience en chambre du conseil le <b>11 octobre 2019</b> et le prononcé de l'ordonnance a eu lieu le <b>04 novembre 2020</b> , déclarant que seule la requête en référé suspension concernant seul l'arrêté ministériel n°006/CAB/VPM/MIN/TC /2018 du 20 février 2018, est fondée.

et Ministre des Transports et Communications portant autorisation et fixation du taux de perception d'une redevance pour le Fonds Maritime Régional en RDC.

**4° La Société de Génie et d'Exploitation et Pétrolière contre la RDC sous ROR.091**

**La décision n°0048/CAB/MIN/AFF.FONC/ASM /GKM/AOY/2019 du 12 octobre 2019 ayant pour objet demande d'établissement des certificats d'enregistrement de Monsieur Gabriel MOKIA MANDEMBO sur les parcelles 3301, 3336 et 34 du plan cadastral de la Gombe.**

Dépôt de la requête au Greffe le 07 novembre 2019. Il y a eu audience en chambre du conseil le **15 novembre 2019** et le prononcé de l'ordonnance a eu lieu le **18 novembre 2019**, déclarant que la requête en référé suspension est recevable et fondée.

**5° Le Fonds National de Promotion et de Service Social Contre la RDC sous ROR.095**

**L'arrêté ministériel n°CAB/MIN-ITPR/TLL/003/DTN-OTM FV/JRM/2018 du 18 avril 2018 par lequel le Ministre des infrastructures, des travaux publics et reconstruction a attribué son bâtiment abritant le secrétariat général aux affaires sociales au Ministère des Finances pour la construction d'un immeuble de la Direction Générale des impôts, DGI en sigle.**

Dépôt de la requête au Greffe le **28 novembre 2019**. Il y a eu audience en chambre du conseil le **06 décembre 2019** et le prononcé de l'ordonnance a eu lieu le **14 janvier 2020**, déclarant que la requête en référé suspension est recevable et fondée.

**Me. CHRISTIAN KALONDA  
DIRECTEUR JURIDIQUE**





# POURQUOI UNE VEILLE JURIDIQUE EN ENTREPRISE?



L'inflation normative qui s'observe dans presque tous les secteurs de la vie nationale est susceptible de désorienter plus d'uns.

Il en résulte une nécessité d'une expertise juridique et réglementaire pour en assurer une gestion efficace et efficiente.

La veille juridique est une activité de suivi et d'anticipation des réglementations nationales ou internationales susceptibles d'avoir une influence sur les activités ou sur la stratégie des entreprises.

Elle constitue l'une des voies de communication de la Fédération des Entreprises du Congo, FEC en sigle.



## FEC

Fédération des Entreprises du Congo

DÉPARTEMENT JURIDIQUE,  
SOCIAL ET FISCAL

# VEILLE JURIDIQUE

DECEMBRE 2020