INSTITUT MAKUTANO

Document de travail n°01/2021

La judiciarisation du conflit électoral à la Fédération des Entreprises du Congo : faits et arguments de droit

Trésor-Gauthier M. Kalonji
(Institut Makutano, Université de Neuchâtel)

Junior Mumbala Abelungu
(Université de Lubumbashi, Université Protestante de Lubumbashi)

Mars 2021

INSTITUT MAKUTANO

Document de travail n°01/2021

La judiciarisation du conflit électoral à la Fédération des Entreprises du Congo : faits et arguments de droit

Trésor-Gauthier M. Kalonji
(Institut Makutano, Université de Neuchâtel)

Junior A. Mumbala
(Université de Lubumbashi, Université Protestante de Lubumbashi)

Mars 2021

Avertissement :

Les points de vue exprimés dans ce document sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions de l'Institut Makutano.

Citation : Trésor-Gauthier M. Kalonji et Junior A. Mumbala (2021), La judiciarisation du conflit électoral à la Fédération des Entreprises du Congo : faits et arguments de droit, Document de travail n°1/2021, mars 2021, Institut Makutano.

Remerciements : les auteurs remercient Aruna Songolo, Hervé Kitebele et Malcolm Kambaj Katshin pour leurs remarques mais restent les seuls responsables des erreurs et omissions éventuelles.

RESUME

A l'occasion de l'élection du Président du Conseil d'administration de la Fédération des entreprises du Congo (FEC) organisée le 26 novembre 2020, une contestation a éclaté et le litige sous-jacent [a été] porté respectivement par devant le Conseil d'Etat, le Tribunal de grande instance de Kinshasa/Gombe, et la Cour constitutionnelle. Alors que le juge administratif avait annulé ladite élection à l'issue d'une procédure de référé-liberté, les juges de grande instance et constitutionnels l'ont plutôt validée ; ce qui semble être une confusion au sein de l'appareil judiciaire du pays. Focalisée sur une méthodologie exégétique, la présente analyse juridique a révélé que l'argumentaire du TGI et de la Cour constitutionnelle est fondé, car le Conseil d'Etat est matériellement incompétent pour juger les conflits des associations professionnelles comme la FEC. Le contraire aurait pu préjudicier l'exercice de la liberté d'association et le climat des affaires, au regard du signal que cela pouvait envoyer aux investisseurs étrangers.

MOTS-CLES : FEC ; Conseil d'Etat ; TGI ; Cour constitutionnelle ; ASBL ; RDC.

ABSTRACT

On the election of the Chairman of the Board of Directors of the Federation of Congolese Enterprises held on 26 November 2020, a dispute erupted and brought respectively before the Council of State, the District Court of Kinshasa/Gombe, and the Constitutional Court. While the administrative judge had annulled the said election after a summary procedure, the District Court and the Constitutional Court instead validated it; which seems to be a confusion within the country's judiciary. Focusing on an exegetical methodology, this legal analysis has revealed that the arguments of the District Court and the Constitutional Court are well-founded, as the Council of State is materially incompetent to judge the conflicts of professional associations such as the Federation of Congolese Enterprises. The opposite could have prejudiced the exercise of freedom of association and the business climate, given the signal this could send to foreign investors.

KEYWORDS: Federation of Congolese Enterprises; Council of State; District Court; Constitutional Court; non-profit organization; DRC.

I. Introduction : contexte et cadre de la réflexion

La traversée 2020-2021 aura été marquée par un fait atypique au sein du patronat congolais, en l'occurrence le renouvellement du *management* de la Fédération des Entreprises du Congo (FEC), par une élection du Président du Conseil d'administration suivie d'une contestation à l'interne, finalement judiciarisée. Par la judiciarisation d'un conflit, il convient de comprendre le déplacement de ce conflit vers une instance judiciaire et sa transformation en litige. Au sens large, la judiciarisation des conflits désigne le phénomène du recours accru à l'institution judiciaire pour régler les conflits d'ordre privé[1], voire de tout ordre. Telle est l'hypothèse où les membres d'une corporation privée décident de recourir aux juges pour résoudre leurs conflits internes, comme c'est bien le cas tout récemment de la FEC, dont des membres du Conseil d'administration ont décidé de saisir des cours et tribunaux pour les départager au sujet d'une divergence d'opinions liée à l'élection du Président du Conseil d'administration.

En effet, régie notamment par la Loi n°004/2001 du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique[2], la FEC a pour mission, suivant ses statuts, « *d'assumer les fonctions de Chambre de Commerce, d'industrie, de métiers, des mines, d'agriculture et d'autres secteurs ainsi que d'Organisation Professionnelle des Employeurs* »[3]. Ceci infère qu'en cas de contestation, notamment de tout acte accompli par les organes de la FEC qui serait contraire aux statuts, à la loi, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, il convient de se référer pour compétence aux instances judiciaires indiquées par ladite Loi n°004/2001, en l'occurrence le tribunal de grande instance dont les décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour d'appel[4].

Pour son fonctionnement, la FEC dispose de quatre organes à compétence nationale générale (Assemblée Générale ; Conseil d'Administration ; Comité de Direction ; et Commissaires aux comptes), de 15 organes à compétence nationale spéciale dénommés Commissions ou Chambres, et de quatre organes à compétence matérielle générale dans les limites de leur ressort territorial[5]. Il convient de s'intéresser particulièrement au Conseil d'administration, qui est l'organe par l'élection présidentielle duquel la contestation a défrayé la chronique.

En vertu de l'article 23 des Statuts de la FEC, pour doter celle-ci d'un responsable qui puisse présider à ses destinées, les membres de son Conseil d'administration sont tenus d'élire en leur sein, tous les trois ans et à l'issue de l'Assemblée générale ordinaire, un Président du Conseil d'administration pour un mandat de trois ans, renouvelable autant de fois que

[1] Pélisse (J), « Judiciarisation ou juridicisation ? Usages et réappropriations du droit dans les conflits du travail », in : *Politix*, 2009/2, n°86, 2019, p. 74 ; Serre (D), « La judiciarisation en actes. Le signalement d'enfant en danger », in : *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001/1-2 (n° 136-137), p. 70.

[2] Lire l'article 1er (alinéa 2) des statuts révisés et coordonnés de la FEC de mars 2011.

[3] Article 3 (alinéa 1er) des statuts révisés et coordonnés de la FEC de mars 2011.

[4] En effet, l'article 17 de la Loi n°004/2001 précitée, dispose que « *le Tribunal de Grande Instance dans le ressort duquel se trouve le siège de l'association, peut prononcer, à la requête soit d'un membre effectif, soit d'un tiers intéressé, soit du Ministère Public, l'annulation de tout acte accompli par ses organes qui serait contraire aux statuts, à la loi, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs* ». L'article 22 de la même Loi dispose que *« le jugement qui prononce soit la dissolution d'une association sans but lucratif soit l'annulation d'un de ses actes est susceptible d'appel ».*

[5] Article 10 des statuts révisés et coordonnés de la FEC de mars 2011.

nécessaire. Sur proposition du Président élu, les membres dudit Conseil d'administration sont appelés à désigner, dans les mêmes conditions, les Vice-Présidents[6].

Ainsi, en vue de renouveler le mandat triennal (2020-2023) du Président du Conseil d'administration de la FEC, une Assemblée générale ordinaire a été convoquée et eu lieu le jeudi 26 novembre 2020, à Kinshasa. A l'issue de cette Assemblée, le Président en fonction[7]—opposé à deux autres candidats[8]— a été réélu et reconduit à ce poste, pour la sixième fois consécutive. Si cette réélection ne pose aucun problème en termes du nombre des mandats déjà accomplis par le candidat à sa propre succession — car le mandat de trois ans est renouvelable « *autant de fois que nécessaire* » (cf. supra) —, elle a néanmoins été contestée quant à la forme. En effet, le candidat à sa propre succession a été l'unique candidature retenue par la Commission des sages de la FEC et voté à l'unanimité à mains levées[9] : 199 membres du Conseil d'administration ont voté pour un total de plus de 2000 voix[10].

Un jour après, soit en date du 27 novembre 2020, le Conseil d'Etat a, par une Ordonnance, suspendu cette élection, au motif que l'un des candidats l'avait saisi en date du 24 novembre et dénoncé des irrégularités constatées avant le scrutin. En marge d'exécution de cette Ordonnance, le greffier en chef du Conseil d'Etat demandait à la FEC d'organiser une nouvelle élection de son Président du Conseil d'administration dans 15 jours, soit à la date du 23 décembre 2020. A l'issue d'une réunion extraordinaire tenue le lundi 30 novembre 2020, la FEC a, par un communiqué public, rejeté la décision du Conseil d'Etat, en évoquant plusieurs griefs contre elle. En attendant, le 23 décembre 2020, une nouvelle élection a eu lieu sous les auspices du Conseil d'Etat, sans la participation du vainqueur de la précédente élection suspendue, donnant vainqueur le candidat ayant saisi le Conseil d'Etat **(II)**.

Cette saga judiciaire s'est poursuivie avec la saisine du Tribunal de grande instance de Kinshasa/Gombe. Ce dernier a, en date du 31 décembre 2020, à la demande du candidat réélu le 26 novembre, pris des mesures conservatoires en termes de suspension de l'élection du 23 décembre et de rétablissement du *statu quo*, de telle sorte que le Président en fonction avant cet épisode électoral l'ai demeuré jusqu'à nouvel ordre. Cette position du juge de grande instance a été confirmée dans son jugement du 09 février 2021, rendu sur le fond de la même affaire. Se servant davantage de l'aiguillon judiciaire, le Président en fonction de la FEC avait également saisi la Cour constitutionnelle en interprétation de la loi relative aux associations sans but lucratif, quant au juge compétent pour un contentieux opposant les membres d'une ASBL. A

[6] Article 23 des statuts révisés et coordonnés de la FEC de mars 2011.

[7] Il s'agit de Monsieur Albert Yuma Mulimbi, occupant cette fonction depuis 2005.

[8] En l'occurrence Messieurs Dieudonné Kasembo et Michel Sefu.

[9] Cette pratique serait classique dans le système électoral à la FEC : Le Président de la FEC est « d'abord désigné par la Commission des sages et est ensuite élu démocratiquement à mains levées par ses pairs et ce, sans aucune ingérence extérieure. Il y va de son autonomie par rapport aux pouvoirs publics ». Voir la lettre de l'Administrateur-Délégué de la FEC référencée AD/KB/WMK/F.1175/2020 du 23 novembre 2020, adressée au Président de la République-Chef de l'Etat, au sujet de la dénonciation de l'intervention de certains membres du Cabinet du Chef de l'Etat dans le fonctionnement de la FEC.

[10] Dans ce sens, lire : Fula (N), « RDC : Albert Yuma réélu à l'unanimité président de la Fédération des entreprises du Congo », in : Zoom-eco, 26 novembre 2020, en ligne : https://zoom-eco.net/a-la-une/rdc-albert-yuma-reelu-a-lunanimite-president-de-la-federation-des-entreprises-du-congo/ ; Mayenikini (J), « RDC : réélu à la tête de la FEC, Albert Yuma promet de mieux défendre les opérateurs économiques durant son mandat », in : *Actualité.cd*, 26 novembre 2020, en ligne :https://actualite.cd/2020/11/26/rdc-reelu-la-tete-de-la-fec-albert-yuma-promet-de-mieux-defendre-les-operateurs ; Mavinga (N), « RDC : le conseil d'État annule la réélection d'Albert Yuma au patronat », in : *Financial Afrik*, 28 novembre 2020, publié en ligne :< https://www.financialafrik.com/2020/11/28/rdc-le-conseil-detat-annule-la-reelection-dalbert-yuma-au-patronat/ > (consultés le 20 janvier 2021).

cet effet, dans un arrêt rendu en date du 15 janvier 2021, la Cour constitutionnelle a décidé que le juge naturel des ASBL est le Tribunal de grande instance et, par conséquent, c'est à ce dernier de connaître du conflit opposant les deux membres du Conseil d'administration de la FEC **(III)**.

Ainsi, le présent article se propose modestement de revenir sur cette judiciarisation du conflit électoral à la FEC, en confrontant les faits au droit. Au-delà de cette gymnastique, l'objectif est d'éclairer l'opinion, par une démarche typiquement scientifique et neutre, sur une telle affaire socio-politico-économique à forte audience, qui risque d'impacter négativement le climat des affaires en RDC, dans la mesure où la tendance est à la forte politisation du débat, selon que l'on soit pro ou contre les convictions politiques des protagonistes du conflit sous examen.

II. Intervention du Conseil d'Etat et annulation de l'élection à la présidence du Conseil d'administration de la FEC

Avant de s'intéresser aux contenu et portée de l'Ordonnance du Conseil d'Etat dans le conflit de leadership au sein de la FEC **(2)**, il serait opportun de vérifier brièvement si le Conseil d'Etat est le juge de cette institution au regard du droit positif congolais **(1)**.

1. Le Conseil d'Etat est-il justicier de la FEC ?

a. Etendue de la compétence du Conseil d'Etat en droit positif congolais

Il ressort de l'exposé des motifs de la Constitution de la RDC du 18 février 2006 —telle que modifiée et complétée en 2011— que, pour garantir plus d'efficacité, de spécialité et de célérité dans le traitement des dossiers par les Cours et Tribunaux, il était nécessaire que l'unité de l'ordre juridictionnel existant s'éclate et que s'installent désormais[11] deux ordres juridictionnels[12] : les juridictions de l'ordre judiciaire placées sous le contrôle de la Cour de cassation ; celles de l'ordre administratif coiffées par le Conseil d'Etat[13]; et la Cour constitutionnelle[14]. Il appert donc que le Conseil d'Etat est l'une des trois juridictions

[11] Sur la réforme judiciaire opérée en RDC, lire, par exemple, Kifwabala Tekilazaya *et al*., *République démocratique du Congo. Le Secteur de la justice et l'Etat de droit*, Open Society Foundations, Johannesburg, 2013, pp. 21-27 ; Kengo Wa Dondo (L), *La passion de l'Etat. Mémoires,* L'Harmattan, Paris, 2019, pp. 86-92 et 300-302 ; Vunduawe te Pemako (F), *Traité de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2007, pp. 18-19.

[12] Il semble que c'est une erreur pour notre Constitution de mentionner l'existence de « trois ordres juridictionnels ». En effet, en RDC comme en France, il existe « deux ordres de juridictions : un ordre judiciaire coiffé par la Cour de cassation et un ordre administratif à la tête duquel il y a le Conseil d'Etat ». Il n'existe pas un ordre constitutionnel ou encore les juridictions d'ordre constitutionnel mais la Cour constitutionnelle, seule. Voir Vunduawe te Pemako (F), *Traité de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2007, p.18.

[13] Les juridictions de l'ordre administratif sont composées des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et du Conseil d'Etat au sommet (Voir les articles 154 et 155 de la Constitution de la RDC). Cependant, l'installation effective des juridictions administratives inférieures tarde à venir (Lire Kengo Wa Dondo (L), *Op. cit*., p. 302). Bien plus, il existe en droit congolais d'autres juridictions administratives spécialisées, dont la Cour des comptes, les juridictions administratives disciplinaires des ordres professionnels, régies par des lois particulières ainsi que des juridictions disciplinaires des administrations publiques, des organismes et services publics, dotées également des compétences contentieuses, mais spécifiques afin de régler certains litiges administratifs échappant aux juridictions administratives de droit commun. Lire avec intérêt Kabeya (L), « Deux choses à savoir sur les compétences du Conseil d'Etat en RDC », in : *Leganews.cd*, 14 décembre 2020. Publié en ligne : https://www.leganews.cd/index.php/actualites/judiciaires/2207-deux-choses-a-savoir-sur-les-competences-du-conseil-d-etat-en-rdc (consulté le 21 janvier 2021).

[14] Lire l'Exposé des motifs de la Constitution de la République Démocratique du Congo, 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 (Textes coordonnés), in : *Journal officiel de la République Démocratique du* Congo, numéro spécial, 52ème année, 05 février 2011, p. 83.

suprêmes du pays[15]. Conformément à l'article 155 de ladite Constitution, le législateur a promulgué la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif[16], qui détermine notamment la compétence et la procédure devant les juridictions administratives.

Ainsi, la visée du Constituant était « qu'il y ait des magistrats spécialistes en droit administratif, la compétence de connaître exclusivement les contentieux administratifs »[17].

Le Conseil d'Etat dispose d'une compétence binôme, c'est-à-dire en matières consultative et contentieuse[18]. Essentiellement sous l'angle constitutionnel, au regard spécialement de l'article 155 précité, le Conseil d'Etat « *connaît, en premier et dernier ressort, des recours pour violation de la loi, formés contre les actes, règlements et décisions des autorités administratives centrales. Il connaît en appel des recours contre les décisions des Cours administratives d'appel. Il connaît, dans les cas où il n'existe pas d'autres juridictions compétentes, des demandes d'indemnités relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, matériel ou moral résultant d'une mesure prise ou ordonnée par les autorités de la République. Il se prononce en équité en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public ou privé* »[19]. La loi organique 16/027 sus-évoquée précise que le recours en annulation pour violation dont le Conseil d'Etat est saisi ne concerne pas que les lois, mais aussi les édits, règlements, coutumes et principes généraux du droit. Ce recours est orienté contre les actes, règlements ou décisions des autorités administratives centrales ou contre ceux des organismes publics placés sous leur tutelle ainsi que ceux des organes nationaux des ordres professionnels[20].

Il se dégage de ce qui précède que, pour être justiciable du Conseil d'Etat, la personne physique ou morale devrait impérativement revêtir la qualité d'« autorité administrative », d'« organisme public », ou d'« ordre professionnel ». C'est ce qu'il convient de vérifier quant à la nature juridique de la FEC.

b. La FEC est-elle une autorité administrative ?

Ni la Constitution de 2006, moins la loi organique 16/027 pré-rappelée ne définit la notion d'autorité administrative.

Le concept d'autorité administrative est générique et désigne un organisme ou une personne qui, au nom d'une personne morale et dans le cadre d'une fonction relevant du droit administratif, dispose d'un véritable pouvoir de prendre des décisions, des actes juridiques, unilatéraux ou contractuels - qui créent des droits ou des obligations pour les administrés ou pour d'autres agents publics[21]. Une décision ou un acte unilatéral est un acte

[15] Ces trois hautes juridictions ont donc remplacé l'ancienne Cour suprême de justice.
[16] Publiée au Journal Officiel de la RDC, n° spécial du 18 octobre 2016, pp. 1 et s.
[17] Kalonda (C), « Sécurité juridique des affaires en RDC : le référé-suspension, une nouvelle procédure d'urgence pour suspendre l'exécution des actes administratifs sujets de doute sérieux de légalité », in : *Veille juridique en entreprises*, Fédération des entreprises du Congo – FEC (éd.), Kinshasa, Novembre 2020, p. 2.
[18] Voir articles 82 à 93 de la Loi organique n°16/027 précitée.
[19] Article 155 de la Constitution précitée.
[20] Voir l'article 85 de la Loi organique n°16/027 précitée.
[21] Cabrillac (R), *Dictionnaire du vocabulaire juridique 2018*, 9e édition, Paris, LexisNexis, 2017, p. 53 ; Frier (P-L) et Petit (J), *Droit administratif,* 12e édition, Paris, LGDJ, coll. Précis Domat Droit public, 2018-2019, §15 ; Dupuis (G), Guédon (M-J) et Chrétien (P), *Droit administratif*, 10ème édition, Paris, Dalloz, 2007, p. 8 ; Vunduawe te Pemako (F), *Op. cit.,* p. 79.

administratif émanant de l'Administration, doté de la force exécutoire et s'imposant aux personnes privées, sans que leur consentement soit nécessaire. Il est soit réglementaire (c'est-à-dire impersonnel et général), soit individuel (désignant un ou plusieurs destinataires)[22]. En clair, l'autorité administrative exerce des compétences lui conférées par le texte, contrairement à l'agent administratif qui se contente de prendre les mesures techniques d'exécution des décisions des autorités administratives. L'agent administratif n'a donc que des attributions[23]. Bien plus, le caractère de l'autorité administrative découle du fait qu'elle soit dotée, au nom de l'Administration, de prérogatives de puissance publique dans la mesure où elle poursuit des objectifs d'intérêt général. Cette puissance publique, pouvoir exorbitant d'imposition des obligations unilatérales dans le commerce juridique en vue de réaliser l'intérêt général[24], se caractérise par des moyens spécifiques dont la prérogative de l'action unilatérale, la prérogative de l'exécution provisionnelle (privilège du préalable), et la prérogative de l'exécution forcée (privilège d'exécution d'office)[25]. Et ce sont ces prérogatives ou privilèges qui caractérisent un acte administratif.[26]

Au regard de ce qui précède, la FEC ne peut pas être considérée comme une autorité administrative, dans la mesure où elle n'est pas l'émanation de l'administration publique et qu'aucun de ses organes ne dispose du pouvoir de prendre des actes administratifs créant ainsi des droits et des obligations à l'égard de tierces personnes (privées). Autrement dit, les actes de la FEC ne sont donc pas revêtus de la puissance publique. En tant qu'association privée, tous les actes posés par les organes de la FEC sont destinés à ses membres qui s'engagent à les exécuter[27]. C'est dans ce sens, d'ailleurs, qu'elle organise notamment des assemblées générales pour récolter le consentement de ses membres.

Par ailleurs, l'autorité administrative est en général une autorité publique, mais dans certains cas elle peut être une personne privée qui est chargée d'une mission de service public et qui peut prendre des décisions administratives. Dans l'hypothèse d'une personne privée, quelques conditions sont nécessaires pour permettre de considérer que ladite personne revêt, dans certaines situations, la qualité d'autorité administrative. C'est le cas « lorsque l'institution voit son fonctionnement réglé et contrôlé par les pouvoirs publics et qu'elle peut adopter des décisions qui lient les tiers ; les actes accomplis sont susceptibles de recours en annulation lorsque l'institution exerce une part de la puissance publique »[28]. Ainsi, dans deux arrêts rendus respectivement le 27 janvier et le 09 juillet 2009, le Conseil d'Etat belge s'était déclaré compétent pour connaître de la légalité des décisions prises par la Chambre Nationale des Huissiers de Justice lorsqu'elle agit sur délégation de l'autorité administrative en vue de la récupération de prélèvements fiscaux impayés[29].

---

[22] Guinchard (S) et Debard (T), *Lexique des termes juridiques 2017-2018*, Paris, Dalloz, 2017, p. 19 ; Rixhon (S), « Autorité administrative », 4 août 2016, publié en ligne : https://rixhon-avocat.be/2016/08/04/autorite-administrative/ (consulté le 22 janvier 2021) ; Cabrillac (R), *Op. cit*, p. 53.

[23] Frier (P-L) et Petit (J), *Op. cit.,* §15 ; *Dupuis* (G), Guédon (M-J) et Chrétien (P), *Op. cit.,* p. 8.

[24] Vunduawe te Pemako (F), *Op. cit*., p. 79.

[25] Lire Dupuis (G), Guédon (M-J) et Chrétien (P), *Op. cit.*, pp. 86-87.

[26] Guinchard (S) et Debard (T), *Op. cit.*, p. 19 ; Cabrillac (R), *Op. cit*, p. 53 ; Rixhon (S), *Art. cit.*

[27] Voir l'article 7 al.1er des statuts révisés et coordonnés de la FEC de mars 2011

[28] Déon (D), « Enseignement libre et autorité administrative : dis-moi oui, dis-moi non », in : *Administration Publique*, N° 2, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 96.

[29] CE (Belgique), 27 janvier 2009, *Dupont et csrts*, n°189.847 et CE (Belgique), 9 juillet 2009, *Dupont et csrts*, 195.203.

Somme toute, - sauf le cas d'« autorités de fait qui peuvent prendre des mesures […], en raison de certaines circonstances exceptionnelles, sans que le moindre texte justificatif ne soit […] invocable »[30]- pour qu'une personne privée soit considérée comme une autorité administrative, il est nécessaire qu'il y ait délégation expresse et écrite de pouvoir ou de service public. Car une autorité administrative « ne doit son existence et ses pouvoirs qu'en vertu d'un titre juridique. Toute action publique commence donc par la vérification de ce titre juridique »[31].

Dans ses attributions, la FEC n'a reçu aucune délégation expresse de pouvoir ou de service public d'une autorité administrative. Sa mission vise plutôt essentiellement la promotion des intérêts des entreprises membres de différents secteurs d'activités économique, sociale et scientifique, même si c'est en harmonie avec le bien commun ou collectif[32]. Et donc, à ce stade non plus, on ne pourrait reconnaitre à la FEC la qualité d'autorité administrative par délégation de pouvoir ou de service public.

Au reste, dans des pays comme la France, la Belgique et les Etats-Unis, il existe également des « autorités administratives indépendantes »[33](« *quasi non-governmental organisation* »), dont les actes peuvent être attaqués devant le juge administratif. Ces autorités administratives indépendantes sont des organismes administratifs étatiques plus ou moins indépendants du pouvoir exécutif qui les crée et sont investis du pouvoir de réguler un secteur spécialisé[34]. On retrouve ainsi en Belgique, notamment l'Autorité des services et marchés financiers (contrôle des marchés financiers et protection du consommateur financier), la Banque nationale de Belgique (contrôle prudentiel des banques et assurances). En France, où leur nombre ne cesse d'augmenter[35], il convient d'épingler notamment l'Autorité de la concurrence (chargée de lutter contre les pratiques anticoncurrentielles et d'étudier le fonctionnement des marchés) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (chargé de réguler l'audiovisuel, c'est-à-dire la radio et la télévision).

En RDC, il existe également quelques autorités administratives indépendantes dont les actes peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat. C'est le cas notamment de la Banque centrale du Congo, qui régule les activités bancaires et financières, et du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication, qui est chargé de veiller au respect de la déontologie en matière d'information.

Tout en étant indépendante du Gouvernement, la FEC n'appartient pas à l'Etat et n'a même pas existé à la suite de la volonté étatique. Elle ne régule pas non plus un secteur donné comme celui de l'économie ou du climat des affaires bien qu'elle peut, par exemple, « *coopérer à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme de développement économique et social du pays* »[36].

---

[30] Frier (P-L) et Petit (J), *Op. cit.*, §491.

[31] Durviaux (L), *Droit administratif*, Tome I. L'action publique, Bruxelles, Larcier, Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 2011, p. 8.

[32] Article 3 (al.1er) des statuts révisés et coordonnés de la FEC de mars 2011.

[33] Lire avec intérêt Dupuis (G), Guédon (M-J) et Chrétien (P), *Op. cit.*, pp. 199-203 ; Frier (P-L) et Petit (J), *Op. cit.*, §243.

[34] Gründler (T), « Autorités administratives indépendantes, cours constitutionnelles : quelle place dans la démocratie ? », in : *La documentation française, Cahiers français*, n° 356, mai-juin 2010, pp. 62-67 ; Cabrillac (R), *Op. cit.*, p. 53.

[35] Dupuis (G), Guédon (M-J) et Chrétien (P), *Op. cit.*, p. 200.

[36] Lire l'article3 (al.1er b.) des statuts révisés et coordonnés de la FEC de mars 2011.

c. La FEC est-elle un organisme public ?

À l'instar du concept d'autorité administrative, celui d'« organisme public » n'est pas non plus défini par la Constitution de 2006, ni par la loi organique 16/027 pré-rappelée. Pourtant, ladite Constitution prévoit qu'une loi est censée déterminer les principes fondamentaux concernant les organismes publics, comme c'est le cas des établissements publics[37]. Mais à ce jour, le législateur n'a toujours pas légiféré sur cette question. Néanmoins, la Loi organique n°16/001 du 03 mai 2016 fixant l'organisation et le fonctionnement des services publics du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées appréhende l'organisme public comme « toute structure de gestion investie d'une mission de service public »[38]. Et un service public désigne « tout organisme ou toute activité d'intérêt général relevant de l'Administration publique »[39].

Il se dégage de ce qui précède qu'il y a ambivalence dans la notion de « service public », ce dernier pouvant être pris au sens matériel et fonctionnel (c'est-à-dire une activité de gestion visant à satisfaire des besoins d'intérêt général) ou au sens organique ou formel (c'est-à-dire une institution, un organisme administratif, une structure ou un appareil de gestion de ladite activité)[40]. Ainsi, les deux sens peuvent aller ensemble lorsque l'Administration publique assume elle-même la gestion d'un service public ; ainsi, le service public au sens organique gère un service public au sens matériel ; ou séparément lorsque l'Administration publique cède ou concède la gestion d'un service public au sens matériel à une personne[41].

La délégation d'un service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public (autorité concédant) confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé (telle qu'une association), dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service conformément aux prescrits d'un cahier des charges entre les deux parties[42]. Cette délégation de service public est également consacrée et bien encadrée en droit positif congolais. En effet, la Loi organique n°16/001 pré-rappelée, en son article 14, dispose que « *le pouvoir central, la province et l'entité territoriale décentralisée peuvent, dans le respect de la loi, déléguer leurs missions à des organismes publics ou privés assimilés. Il ne peut y avoir de délégation de services publics pour les missions régaliennes de l'État, notamment la justice, la sécurité et la défense* »[43].

Au regard de ce qui précède, la FEC n'est pas un organisme public, dans la mesure où elle n'a reçu aucune délégation de service public. Aucun contrat n'existe à ce jour, entre une personne morale de droit public et la FEC, confiant à cette dernière la gestion — à ses frais et risques — d'une activité d'intérêt général au travers de laquelle elle se rémunère.

---

[37] Article 123, point 2, de la Constitution de 2006 précitée.

[38] Article 5, point 5, de la Loi organique n°16/001 précitée.

[39] Article 5, point 6, de la Loi organique n°16/001 précitée. Cette définition est la reprise in extenso de celle formulée à l'article 3, point 3, de la Loi n°08/007 du 7 juillet 2008 portant dispositions générales relatives à la transformation des entreprises publiques

[40] Kabange Ntabala (C), *Grands services publics et entreprises publiques en droit congolais*, Kinshasa, Presses Universitaire de Kinshasa, 1998, p. 25.

[41] Vunduawe te Pemako (F), *Op. cit.,* p. 554.

[42] Voir l'article 5 de la Loi n°10/010 du 27 avril 2010 relative aux marchés publics. Dans ce sens, lire également : Delaubadere (A), *Traité de Droit administratif*, 6e édition, Paris, LGDJ, 1973, p. 137 ; Chapus (R), *Droit Administratif Général*, Tome 1, 13e édition, Paris, Mont-Chrestien, 1992, p. 607 ; Mauvais (F), « La délégation de service public, un mode de gestion des services d'eau potable et d'assainissement original et efficace », in : *Revue des sciences de l'eau*, n°21 (2), 2008, p. 143–153.

[43] Article 14 de la Loi organique n°16/001.

d. La FEC est-elle un ordre professionnel ?

La dernière qualité qui fonde le Conseil d'Etat à connaitre d'un recours est celle d'un ordre professionnel.

Il ressort de l'article 36 (al. 5 et 6) de la Constitution de 2006 que « *la loi établit le statut des travailleurs et réglemente les particularités propres au régime juridique des ordres professionnels et l'exercice des professions exigeant une qualification scolaire ou académique. Les structures internes et le fonctionnement des ordres professionnels doivent être démocratiques* »[44]. En dehors de ce postulat, la Constitution ne dit pas ce qu'elle entend par « *ordre professionnel* ». La loi organique n°16/027 précitée relative aux juridictions de l'ordre administratif ne fixe pas non plus les sens et portée de ce concept.

La littérature renseigne qu'un ordre professionnel est un organisme regroupant, sur un territoire donné, l'ensemble des membres exerçant une même profession, susceptible d'être généralement exercée de manière libérale[45]. Les ordres professionnels permettent à certaines professions libérales de s'auto-administrer sous le contrôle étatique ou de la puissance publique. Gérés par des conseils nationaux, régionaux, provinciaux, départementaux ou locaux composés d'élus de la profession, les ordres professionnels ont une triple mission : participer à l'élaboration des codes de déontologie de leurs professions respectives, contrôler l'accès à ces professions en décidant, suivant certains critères, de l'inscription au tableau de leurs membres, et enfin disposer d'un pouvoir disciplinaire[46]. Les ordres professionnels assurent donc une forme de régulation des professions en question. Dès lors, à la différence d'un syndicat ou une association professionnelle, l'appartenance à l'ordre professionnel n'est pas une faculté mais une obligation pour le professionnel, l'inscription au sein de l'ordre étant une condition nécessaire à l'exercice de la profession[47]. Et c'est à juste titre que Vunduawe te Pemako enseigne que « les ordres professionnels bénéficient du monopole pour l'exercice de la profession dans le territoire de la République et l'adhésion est obligatoire au tableau de l'ordre, mais les membres exercent librement leur profession ; d'où l'appellation de professions libérales »[48].

En raison de son caractère obligatoire et des sanctions qu'il peut infliger, un tel groupement ne peut être institué que par la loi[49]. C'est le cas en RDC de : l'ordre des avocats créé par l'Ordonnance-loi 79-028 du 28 septembre 1979 portant organisation du barreau, du corps des défenseurs judiciaires et du corps des mandataires de l'État ; l'ordre des médecins issu de l'Ordonnance-loi 68-070 du 1er mars 1968 (créant l'Ordre des médecins) ; l'ordre des experts-comptables créé par la loi n°15/002 du 12 février 2015 portant création et organisation de l'ordre national des experts-comptables ; *etc*. L'exercice de tous ces métiers, certes libéraux, nécessite une inscription au tableau de l'ordre, faute de quoi le contrevenant pourrait être poursuivi en justice pour usurpation de la qualité.

Il se dégage de ce qui précède que la FEC n'est pas un ordre professionnel. En effet, la FEC n'a pas été créée par la volonté du législateur (loi), mais plutôt par la volonté de ses

[44] Article 36 (al.5 et 6) de la Constitution de 2006 précitée.
[45] Guinchard (S) et Debard (T), *Op. cit.*, p. 794.
[46] Frier (P-L) et Petit (J), *Op. cit.*, §409.
[47] Guinchard (S) et Debard (T), *Op. cit.*, p. 794.
[48] Vunduawe te Pemako (F), *Op. cit.,* p. 570.
[49] Cabrillac (R), *Op. cit*., p. 370.

membres (statuts). Elle ne régule pas la profession qu'exerce ses membres qui, d'ailleurs, exercent des métiers relevant de « *différents secteurs d'activités économique, sociale et scientifique* »[50]. Par ailleurs, pour exercer dans ces secteurs d'activité, il n'est pas nécessaire d'être membre de la FEC. Voilà pourquoi plusieurs hommes d'affaires congolais ne font pas partie de la FEC et poursuivent leurs activités sans aucune contrainte. Autrement dit, la FEC ne bénéficie pas du monopole pour l'exercice de la profession dans ces secteurs d'activités.

Au demeurant, la FEC et ses organes ne sont pas justiciables du Conseil d'Etat, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un ordre professionnel. Au sujet de ce dernier, il est établi que « lorsque l'ordre professionnel exerce des attributions de réglementation et d'accès au tableau, il est considéré comme une autorité administrative dont les décisions sont susceptibles d'être attaquées par un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif »[51]. Ce qui vaut de même pour ses sanctions disciplinaires pour lesquelles il est considéré comme une juridiction administrative spécialisée. D'où le sens d'ultime recours en cassation devant le Conseil d'Etat après épuisement des voies de recours interne s'il échait. La FEC est plutôt une organisation ou association professionnelle, c'est-à-dire un groupement généralement constitué sous la forme d'un organisme sans but lucratif ayant pour but de défendre et protéger une profession particulière, établi dans le but de faire progresser cette profession[52]. Elle se trouve d'ailleurs régie notamment par la Loi n°004/2001 du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique[53]. La FEC est donc justiciable des cours et tribunaux civils plutôt que du Conseil d'Etat, juge administratif. Elle est semblable à la Fédération des entreprises de Belgique, la Fédération des entreprises et entrepreneurs de France, et la Fédération des entreprises romandes en Suisse, qui sont des associations patronales faîtières constituées sous la forme juridique d'ASBL et ne sont pas en principe justiciables des juges administratifs.

2. L'ordonnance du Conseil d'Etat du 27 décembre 2020 et la consécution des faits

a. Liminaire : motifs et nature de l'acte de saisine du Conseil d'Etat

En date du 24 novembre 2020, l'un des candidats à l'élection du Président du Conseil d'administration de la FEC, dont la candidature a été rejetée par la Commission des Sages de cette association, avait saisi le Conseil d'Etat en référé-liberté pour obtenir un certain nombre de prétentions, évoquées ultérieurement sous cette section.

Il convient d'abord de préciser que, conformément à la Loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, en son article 283, le référé-liberté est une procédure de référé[54] en

[50] Article 3 des statuts révisés et coordonnés de la FEC de mars 2011.
[51] Dupuis (G), Guédon (M-J) et Chrétien (P), *Op. cit.*, p. 326.
[52] Alaoui (S), Les associations professionnelles en sciences de l'information : le cas du Maroc, In : *Documentation et bibliothèques*, n°64 (3), 2018, p. 55 ; Lire l'article 3 des statuts révisés et coordonnés de la FEC de mars 2011.
[53] Lire l'article 1er (al.2.) des statuts de la FEC de mars 2011.
[54] Les procédures de référés administratifs 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. A la lumière de la Loi organique n°16/027 précitée, il existe des référés généraux (référé-suspension ; référé-liberté ; et référé-conservatoire), des référés particuliers (référé-constat ; référé-instruction ; et référé-provision) et des référés spéciaux (référé précontractuel des marchés publics ; référé douanier ; référé fiscal ; et référé sur déféré).

cas d'urgence qui permet, dans un délai maximum de quarante-huit heures, de faire cesser les atteintes aux droits et libertés publiques. En effet, il appert que « *lorsqu'une décision administrative porte gravement atteinte et de manière manifestement illégale à une liberté publique et/ou fondamentale, le juge des référés saisi par une demande en référé-liberté peut ordonner toute mesure nécessaire à la sauvegarde de la liberté. Le juge des référés se prononce dans les quarante-huit heures lorsqu'il statue sur une demande en référé-liberté* »[55].

La doctrine en droit administratif précise que le référé-liberté est une procédure d'urgence susceptible d'être utilisée indépendamment de tout recours au fond, fournissant autant d'occasions au juge des référés de promouvoir les libertés fondamentales des personnes victimes, c'est-à-dire demanderesses en référé-liberté[56]. Il s'agit donc d'une procédure conçue pour des situations exceptionnelles, d'une urgence extrême en termes d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale[57]. Le juge des référés n'est compétent pour connaitre d'un référé liberté que « pour autant que le litige est susceptible de se rattacher à une matière n'échappant pas manifestement à la compétence de la juridiction administrative »[58].

Cela précisé, la partie demanderesse en procédure de référé-liberté pré-rappelée, avait sollicité du juge du Conseil d'Etat quelques actions, qu'il convient de résumer comme ci-après :[59]

- ✓ La Commission des Sages ne puisse pas, préalablement au Conseil d'administration, retenir un candidat unique au poste de Président dudit Conseil ;
- ✓ qu'il ne soit procédé au vote à mains levées aux fins de garantir aux membres le droit à la liberté du choix des candidats, le vote devant se faire par bulletin secret ;
- ✓ l'irrecevabilité de la candidature du Président du Conseil d'administration sortant[60] pour non-conformité aux conditions fixées à l'article 23 des Statuts de la FEC et l'irrecevabilité de la troisième candidature[61], également évincée, ne remplissant pas les conditions d'ancienneté de 10 ans ininterrompus de qualité de membre de la FEC ;
- ✓ d'enjoindre à la FEC, défenderesse en référé-liberté, d'organiser la susdite élection endéans 15 jours à dater de l'ordonnance à intervenir, conformément aux statuts en vigueur et aux lois de la République.

Au regard de ce qui précède, sans qu'il ne soit besoin d'examiner le fond de ces chefs de demande en référé-liberté, il convient d'indiquer que le Conseil d'Etat aurait dû déclarer la requête irrecevable, dans la mesure où la première condition pour la procédure de référé-

[55] Article 283 de la Loi organique n°16/027 précitée.
[56] Jennequin (A), « Les référés administratifs d'urgence à l'épreuve des décisions pénitentiaires », in : *Revue de Droits et Libertés Fondamentales*, chronique n°37, 2017, disponible en ligne : http://www.revuedlf.com/droit-administratif/les-referes-administratifs-durgence-a-lepreuve-des-decisions-penitentiaires/#_ftn19 (consulté le 24 janvier 2021).
[57] Le Bot (O), *La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté. Etude de l'article L. 521-2 du code de justice administrative*, Paris, LGDJ, Coll. Thèses, 2007, pp. 133 et s.
[58] Caille (P), « Contentieux administratif », in : *Revue générale du droit online*, numéro 28668, 2017, en ligne : www.revuegeneraledudroit.eu/?p=28668 (consulté le 24 janvier 2021).
[59] Voir le préambule de l'Ordonnance sous ROR 182 du 27 novembre 2020 du Conseil d'État.
[60] Pour rappel, il s'agit de Monsieur Albert Yuma Mulimbi.
[61] En l'occurrence Monsieur Michel Sefu.

liberté — en l'occurrence l'existence d'une décision administrative — n'est pas remplie. La FEC n'étant donc pas une autorité administrative, un organisme public ou un ordre professionnel pour prendre une telle décision (cf. *supra*). Dès lors, il n'était plus opportun pour le juge de référé de rechercher l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté publique ou fondamentale de la partie demanderesse, en vue d'ordonner éventuellement toute mesure nécessaire à la sauvegarde de ladite liberté. C'est d'ailleurs cette position qui a également été soutenue en chambre du conseil du 25 novembre 2020 par les parties défenderesses qui ont soulevé, avant toute défense au fond, des déclinatoires de compétence du Conseil d'Etat et des fins de non-recevoir de la requête en référé-liberté[62].

b. Motivation et dispositif de l'Ordonnance en référé-liberté

Contre toute attente, le juge de référé du Conseil d'Etat a, dans la motivation de son Ordonnance en référé du 27 novembre 2020, déclaré —comme par pétition de principe—que sa compétence était fondée en ce « *qu'il est ainsi saisi de la requête d'un particulier dirigée contre des faits, actes et décisions d'organisation et fonctionnement d'un service public matériel, la Fédération des Entreprises du Congo, dans la perspective de renouvellement de ses organes d'administration, notamment son Président* »[63].

La suite du raisonnement est encore peu conforme au droit, lorsque le juge de référé estime — sans aucun argument jurisprudentiel ou doctrinaire en appui — que « *la FEC, en tant qu'une Association sans but lucratif, ASBL, nationale, est investie de mission de service public notamment de défense et de promotion du climat des affaires, c'est-à-dire elle participe à la gestion de l'ordre public économique et commercial, à côté de l'Etat. Dès lors, dans son organisation et fonctionnement, elle recourt aux procédés de puissance publique susceptibles de remettre en cause les libertés garanties, aussi bien de ses membres qu'à ses partenaires* »[64].

Ce qui parait difficile à cerner dans cet argumentaire, c'est que le juge de référé ne démontre pas comment, quand et par qui la FEC a été investie de mission de service public de défense et de promotion du climat des affaires. En droit public en général et en droit administratif en particulier, la compétence est d'attribution et ne se présume pas[65]. Et il a été démontré précédemment, que la délégation de service public se matérialise au travers d'un texte juridique exprès. Il aurait été cohérent pour le juge de référé d'évoquer le texte (loi, règlement ou contrat) qui a matérialisé la délégation de service public à la faveur de la FEC, qui est bien entendue une personne morale de droit privé. Le juge n'a pas non plus démontré en quoi la FEC recourait aux procédés de puissance publique dans ses actes. Il y a lieu de faire également remarquer que la tâche de « *défense et de promotion du climat des affaires* » que le juge a considérée comme une « *mission de service public* », n'apparait pas clairement dans les missions de la FEC, au regard de ses statuts.

[62] Voir le préambule de l'Ordonnance sous ROR 182 du 27 novembre 2020 du Conseil d'État.
[63] *Ibidem*.
[64] *Ibidem.*
[65] Voir notamment Legrand (A) et Wiener (C), *Le droit public*, Paris, La Documentation Française, 2017, p. 113.

Ainsi, le juge de référé a cabré sur sa motivation infondée et déclaré « non fondés les déclinatoires de compétence de la défenderesse et du premier défendeur ». Et, dans cette logique incohérente, il a pris une décision finale avec essentiellement deux dispositifs aux contours bien flous, en l'occurrence :

- ✓ L'annulation de l'élection du Président du Conseil d'administration de la FEC intervenue en date du 26 novembre 2020 et l'injonction faite pour l'organisation d'une nouvelle élection endéans 15 jours, soit le 23 décembre 2020[66].

  Comme il est suffisamment perceptible, le juge de référé a statué *extra petita* ou *ultra petita*, c'est-à-dire en dehors de ce qui lui a été demandé par la partie demanderesse. Il n'y a pas répondu et a plutôt répondu à ce qui ne lui a pas été demandé dans la requête de référé-liberté : l'annulation de l'assemblée générale du 26 novembre 2020 et, par ricochet, du résultat de l'élection sous-jacente ne faisait pas partie de la demande. En vue d'éviter cette situation, le juge de référé aurait dû faire diligence pour se prononcer avant l'organisation de l'Assemblée générale de la FEC, surtout qu'il est tenu de le faire dans les quarante-huit heures de la saisine[67].

- ✓ L'injonction faite au greffe d'exécution du Conseil d'Etat de convoquer toutes les parties et les membres de la FEC concernés pour l'ouverture de dépôt des candidatures, vérifications des conditions d'admission et supervision desdites élections, conformément aux règles statutaires[68].

  Il serait aberrant pour le greffe du Conseil d'Etat de superviser des élections d'une association, qui sont organisées conformément aux règles de ses statuts, tout en sachant que ceux-ci désignent clairement les organes internes chargés de l'organisation d'une élection nécessaire au renouvellement de ses dirigeants. Ce serait une violation même desdits statuts ainsi que de la Loi n°004/2001 du 20 juillet 2001 sur les ASBL, qui consacrent par ailleurs l'autonomie de toute association vis-à-vis des pouvoirs publics. Enfin, le greffe du Conseil d'Etat ne figure aucunement parmi les organes publics de collaboration avec les ASBL, tels que prévus par l'article 45 de la loi précitée[69].

Tout compte fait, l'Ordonnance sous ROR 182 du 27 novembre 2020 du Conseil d'État est inique, un « mal jugé », d'autant qu'elle pèche aussi bien dans sa motivation que dans son dispositif. Néanmoins, cela n'est pas une fatalité, dans la mesure où, heureusement, les ordonnances rendues par le Conseil d'Etat en matière de référé-liberté prises en matière d'atteinte grave et manifestement illégale aux libertés publiques ou fondamentales, le sont en premier ressort[70]. Cela signifie qu'elles sont susceptibles d'appel devant la même juridiction[71].

---

[66] Voir article 1 de l'Ordonnance sous ROR 182 du 27 novembre 2020 du Conseil d'État.
[67] Voirl'article 283 alinéa 2 de la Loi organique n° 16/027 précitée.
[68] Voir article 1 de l'Ordonnance sous ROR 182 du 27 novembre 2020 du Conseil d'État.
[69] Qui dispose que « *sans qu'il soit porté atteinte à leur autonomie, les Organisations Non-Gouvernementales transmettent périodiquement, pour une évaluation physique, leur rapport d'activité au Ministre qui a dans ses attributions le Plan et à celui qui a en charge, le secteur d'activités où elles opèrent.En outre, elles collaborent techniquement avec le Ministre ayant le Plan dans ses attributions et les Ministres responsables du secteur de leur intervention* ».
[70] Voir l'article 295, alinéa 2, de la Loi organique n° 16/027 précitée.
[71] Voir l'article 296, alinéa 2, de la Loi organique n° 16/027 précitée.

c. Bras de fer Conseil d'Etat versus FEC

En réaction à l'Ordonnance sous ROR 182 du 27 novembre 2020 du Conseil d'État, le Conseil d'Administration de la FEC s'est réuni le 30 novembre 2020 en séance extraordinaire afin d'examiner son contenu. A l'issue de cette séance, la FEC a balayé du revers de la main le contenu de ladite Ordonnance, tout en renouvelant son engagement à la construction des principes inhérents à un État de droit.

Somme toute, la FEC a formulé cinq considérations ou précisions à l'attention de l'opinion publique, lesquelles rappellent (i) son indépendance et son caractère apolitique ; (ii) l'affirmation unanime et solidaire de la régularité de l'élection organisée le 26 novembre 2020 conformément à ses statuts ainsi que son règlement d'ordre intérieur ; (iii) la stricte observance et application desdits statuts, règlement ainsi que la loi sur les ASBL ; (iv) la soumission de la FEC et de ses organes à son juge naturel, en l'occurrence les juridictions civiles compétentes pour juger toutes les ASBL, conformément à la Constitution ainsi que la loi sur les ASBL ; et enfin (v) l'option levée pour exercer tous les recours légaux disponibles, dans l'optique d'une meilleure administration de la justice[72]. En rapport avec cette dernière considération, la FEC a initié — par le truchement de ses avocats — un certain nombre de recours, notamment au Conseil d'Etat, au Tribunal de grande instance de Kinshasa/Gombe et à la Cour constitutionnelle. La présente réflexion s'y intéresse plus loin.

Si la plupart de ces considérations relevées par la FEC s'inscrivent dans la logique des développements précédemment exposés dans cette analyse, d'autres en revanche — notamment celles formulées aux points (ii) et (III) — n'appellent aucun commentaire à ce stade, dans la mesure où c'est au juge naturel de la FEC d'en juger la portée. En d'autres termes, c'est au tribunal de grande instance de déterminer si l'élection du Président du Conseil d'administration de la FEC organisée le 26 novembre 2020 a été régulière ou non, par rapport aux dispositions statutaires et réglementaires internes.

Par ailleurs, en date du 16 décembre 2020, le greffe du Conseil d'Etat a, par une lettre adressée à la FEC, demandé la convocation d'une partie du corps électoral (celle des administrateurs résidant à Kinshasa) pour une élection fixée au 23 décembre 2020. Comme démontré précédemment, il relève d'une conclusion en deçà du doute raisonnable pour le greffe du Conseil d'Etat de superviser des élections d'une association professionnelle, en violation de ses statuts, de son règlement intérieur et de la Loi sur les ASBL. C'est ainsi que dans une lettre du 17 décembre adressée audit greffe, la FEC s'est opposée à la démarche du Conseil d'Etat, tout en arguant notamment une incitation à la violation des mesures sanitaires dictées par le Chef de l'Etat dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19, qui ont interdit à partir du 18 décembre 2020 —et ce, jusqu'à nouvel ordre — tout rassemblement de plus de dix personnes, alors que le corps électoral de la FEC compte plus de cent membres.

[72] Pour plus de détails, voir la Déclaration complète du Conseil d'Administration de la FEC du 30 Novembre 2020, disponible en ligne : http://fec-rdc.com/index.php/actualites/24-actualite1/363-declaration-du-conseil-d-administration-du-30-novembre-2020 (consulté le 24 janvier 2021).

En réalité, ce refus des organes de la FEC de donner une suite favorable au « diktat » du greffe du Conseil d'Etat, est un exercice d'un droit consacré par la Constitution de la République, en son article 28 (al.1er), qui dispose que « *nul n'est tenu d'exécuter un ordre manifestement illégal. Tout individu […] est délié du devoir d'obéissance, lorsque l'ordre reçu constitue une atteinte manifeste au respect des droits de l'homme et des libertés publiques et des bonnes mœurs. […]* ». Effectivement, la lettre du greffe du Conseil d'Etat est substantiellement un ordre manifestement illégal, dans la mesure où elle se base sur une Ordonnance inique du juge administratif, qui dénote une atteinte au respect des libertés publiques, précisément la liberté d'association intrinsèquement liée à la nature juridique de la FEC.

Nonobstant ce « bras de fer » entre la FEC et le Conseil d'Etat, le greffe de ce dernier a finalement organisé une « séance » élective en date du 23 décembre 2020. A cet effet, une seule candidature — celle de la partie demanderesse en référé-liberté — a été retenue à la suite de l'opération de dépôt et d'examen des dossiers des candidatures. Sans surprise, c'est cette candidature qui a été élue au poste de Président du Conseil d'administration de la FEC, pour un mandat de 3 ans, à l'issue d'un scrutin à bulletin secret. Dans la mesure où les locaux de la FEC étaient fermés à la suite des travaux de désinfection, ledit scrutin a eu lieu dans la salle de réception de l'association, avec 14 votants présents sur une centaine de membres habituels[73].

Sous l'angle juridique, il y a lieu de relever que rien que du point de vue formel, cette nouvelle élection du 23 décembre 2020 pose une question de légitimité par rapport à celle du 26 novembre 2020. En effet, cette dernière avait connu le vote unanime de 199 membres du Conseil d'administration, alors que celle passée sous la houlette du Conseil d'Etat n'a réuni que 14 votants et ce, dans des circonstances quasi rocambolesques : dans l'enceinte de la salle de réception d'une association professionnelle aussi importante que la FEC ! Quant au fond, le déficit de légitimité dont souffre cette élection aux 14 votants est aux antipodes des règles fixées dans les statuts de la FEC, car, d'une part, il appartient au Président du Conseil d'administration ou son Vice-Président de convoquer les réunions dudit Conseil, même quand il s'agit des questions électorales[74]; d'autre part, le nombre de 14 votants prouve que le quorum de délibération valable pour le Conseil d'administration n'était pas atteint, dans la mesure où les statuts exigent la présence ou la représentation au *prorata* de la moitié des membres de cet organe[75].

III. Intervention du Tribunal de grande instance de Kinshasa/Gombe et de la Cour constitutionnelle en faveur de l'élection initiale

Au regard du bras de fer Conseil d'Etat *versus* FEC, cette dernière a saisi à la fois un tribunal de grande instance comme étant son juge naturel, en vue d'examiner la validité de la seconde élection **(1)** ainsi que la Cour constitutionnelle afin que cette dernière agisse en

[73] Bujakera Tshiamala (S), « RDC : Albert Yuma évincé de la présidence de la FEC », in : *JeuneAfrique,* 23 décembre 2020, en ligne : <https://www.jeuneafrique.com/1095556/politique/rdc-albert-yuma-evince-de-la-presidence-de-la-fec/>(consultéle 24 janvier 2021).
[74] Voir notamment l'article 29 des statuts révisés et coordonnés de la FEC de mars 2011.
[75] *Ibidem*

interprétation de la loi sur les ASBL **(2)**. A l'unanimité, ces deux juridictions se sont prononcé en faveur de la première élection organisée en date du 26 novembre 2020.

1. Position du Tribunal de grande instance de Kinshasa/Gombe dans le conflit électoral à la FEC

Le Tribunal de grande instance (TGI) de Kinshasa/Gombe a été saisi par le Président du Conseil d'administration de la FEC sortant, au sujet du conflit électoral sous examen, afin d'examiner la validité de la seconde élection organisée sous les auspices du greffe du Conseil d'Etat. Y faisant suite, le TGI s'est prononcé, d'abord le 31 décembre 2020, par un jugement « avant dire droit » et, ensuite, par un jugement au fond intervenu le 09 février 2021 **(b)**. Avant de s'intéresser aux contenus de ces deux jugements, il est opportun d'esquisser rapidement la portée de la compétence matérielle d'un tribunal de grande instance à la lumière du droit positif congolais **(a)**.

a. Fondement de la compétence matérielle d'un Tribunal de grande instance

Dans les lignes précédentes de ce papier[76], il est relevé que la Constitution de la RDC du 18 février 2006 a parcellisé les Cours et Tribunaux en ordres juridictionnels distincts, dont l'un est constitué uniquement des juridictions de l'ordre judiciaire placées sous le contrôle de la Cour de cassation. Conformément à l'article 153 *in fine* de la même Constitution, le législateur a promulgué la Loi n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire. Ces dernières sont constituées des tribunaux de paix, des tribunaux militaires de police, des tribunaux de grande instance, des tribunaux de commerce, des tribunaux du travail, des tribunaux militaires de garnison, des cours militaires de garnison, des cours militaires, des cours militaires opérationnelles, des cours d'appel, de la haute cour militaire et de la cour de cassation[77]. De toutes ces juridictions, celles qui s'occupent des affaires typiquement civiles sont les tribunaux de paix, les tribunaux de grande instance, les cours d'appel, et la cour de cassation[78].

En matière civile, les tribunaux de grande instance (TGI) connaissent de toutes les contestations qui ne sont pas de la compétence des tribunaux de paix. Ils sont également chargés de l'exécution de toutes les décisions de justice (à l'exception des jugements des tribunaux de paix) ainsi que des autres actes authentiques[79]. Ces derniers incluent notamment les décisions électorales internes aux associations privées, dès lors que lesdites décisions sont authentifiées et instrumentées par un notaire[80].

---

[76] *Cfr supra*, point II.1.a.
[77] Voir article 6 de la Loi n° 13/011-B précitée.
[78] Voir Titre II, Chapitre II de la Loi n° 13/011-B précitée.
[79] Voir articles 112 et 113 de la Loi n° 13/011-B précitée.
[80] Dans ce sens, lire : Cossette (L), « Des actes authentiques », in : *Les Cahiers de droit*, n° 3 (1), 1957, pp. 77 et s ; Rivoire (T), « Qu'est-ce qu'un acte authentique ? » in : *Legalife*, 27 novembre 2019, en ligne : https://www.legalife.fr/guides-juridiques/qu-est-ce-qu-un-acte-authentique/ (consulté le 25 janvier 2021).

Il existe un TGI dans chaque ville[81]. Exceptionnellement, la ville province de Kinshasa dispose de deux TGI, dont l'un pour la circonscription de Kinshasa/Gombe et l'autre dans celle de Kinshasa/Matete. Il est avéré que c'est le TGI de Kinshasa/Gombe qui est le juge territorialement compétent pour connaitre des actes de la FEC et ce, conformément aux dispositions pertinentes de la Loi sur les ASBL. En effet, l'article 17 de cette Loi dispose que « *le Tribunal de Grande Instance dans le ressort duquel se trouve le siège de l'association, peut prononcer, à la requête soit d'un membre effectif, soit d'un tiers intéressé, soit du Ministère Public, l'annulation de tout acte accompli par ses organes qui serait contraire aux statuts, à la loi, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs* ».

b. Portée des jugements du Tribunal de grande instance de Kinshasa/Gombe des 31 décembre 2020 et 09 février 2021

Après avoir été régulièrement saisi par le Président de la FEC dans l'affaire sous étude, le TGI de Kinshasa/Gombe a prononcé son jugement « avant dire droit » en date du 31 décembre 2020 (RC 119.662). Siégeant ainsi en matière civile au premier degré, le TGI a pris un certain nombre de mesures conservatoires, notamment la suspension des décisions de la séance électorale du conseil d'administration de la FEC du 23 décembre 2020. Il a par ailleurs ordonné au candidat vainqueur de cette dernière élection de communiquer au demandeur —le Président du Conseil d'administration sortant et vainqueur de la première élection— le procès-verbal de la réunion électorale du 23 décembre 2020 ainsi que la liste de présence, la tenue du dépôt de la candidature unique, l'état du quorum et tout autre document se rapportant à ladite séance. Enfin, le juge de grande instance a renvoyé la cause en prosecution à une audience publique ultérieure[82].

L'opinion publique a accueilli cette décision comme étant une victoire du camp du demandeur —vainqueur de la première élection du 26 novembre 2020— ainsi qu'une légitimation de cette élection[83]. Cela est à nuancer. Juridiquement, il ne s'agissait que d'un jugement « avant dire droit », c'est-à-dire une décision qui ordonne uniquement une mesure d'instruction ou une mesure provisoire au cours de l'instance, sans trancher le litige en droit[84]. En pareil cas, le litige subsiste, son examen au fond pouvant finalement aboutir par une validation ou annulation de ladite élection.

C'est effectivement la validation de ladite élection du 26 novembre 2020 qui a été retenue à l'issue de l'examen au fond de l'affaire. En effet, par son jugement intervenu en date du 09 février 2021, le TGI de Kinshasa/Gombe a reçu et dit fondée l'action mue par le Président en fonction de la FEC. Il a par ailleurs : annulé l'élection du 23 décembre 2020 et confirmé, en

[81] Voir article 14 de la Loi n° 13/011-B précitée.

[82] Pour plus de détails, lire en ligne : <https://www.election-net.com/justice-le-tribunal-suspend-lelection-de-dieudonne-kasembo-a-la-tete-de-la-fec/> ; <https://zoom-eco.net/a-la-une/rdc-le-tgi-suspend-lelection-de-kasembo-et-preserve-celle-de-yuma-a-la-tete-de-la-fec/ > (ressources consultées le 25 janvier 2021).

[83] Dans ce sens, lire notamment le dossier Zoom Eco intitulé « RDC : le TGI-Gombe suspend l'élection de Kasembo et préserve celle de Yuma à la tête de la FEC », publié en ligne le 31 décembre 2020 : <https://zoom-eco.net/a-la-une/rdc-le-tgi-suspend-lelection-de-kasembo-et-preserve-celle-de-yuma-a-la-tete-de-la-fec/> (consulté le 02 février 2021).

[84] Guinchard (S) et Debard (T), *Op. cit.*, p. 648 ; Cabrillac (R), *Op. cit*., p. 55.

revanche, celle du 26 novembre 2020 ; condamné le défendeur[85] à verser au demandeur[86] une somme de 20.000 USD au titre des dommages-intérêts[87].

Il découle de ce qui précède que les deux jugements du TGI précité ont l'avantage de recadrer le dérapage cristallisé dans l'Ordonnance du Conseil d'État sous ROR 182 du 27 novembre 2020. Sous l'angle des affaires, ces jugements pourraient avoir pour conséquence de redonner confiance aux opérateurs économiques – surtout les investisseurs étrangers – en l'appareil judiciaire congolais. Une justice équitable et conforme à la règle du droit participe en principe de l'amélioration du climat des affaires.

2. Position de la Cour constitutionnelle dans le conflit électoral à la FEC : est-ce la fin d'une « récréation » judiciaire ?

A l'instar des développements précédents au sujet des décisions du Conseil d'Etat et du TGI de Kinshasa/Gombe, l'analyse de la décision de la Cour constitutionnelle dans l'affaire sous analyse **(b)**, nécessite d'esquisser d'abord brièvement l'étendue de la compétence de cette haute juridiction en vue de mieux fixer l'opinion du lecteur **(a)**.

a. Fondement de la compétence matérielle de la Cour constitutionnelle

Conformément aux dispositions pertinentes de la Constitution de la République, la Cour constitutionnelle est l'une des trois hautes juridictions du pouvoir judiciaire de la RDC[88] et se présente comme étant le « chien-gardien » de la Constitution de la République[89], dans la mesure où elle est « *chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi* »[90]. Conformément à l'article 169 de ladite Constitution, le législateur a promulgué la Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle.

Parmi les autres attributions reconnues à la Cour constitutionnelle[91], il y a celle de connaitre des conflits de compétence ou d'attributions entre les ordres de juridictions. Ainsi, cette juridiction « *connaît des recours contre les arrêts rendus par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, uniquement en tant qu'ils se prononcent sur l'attribution du litige aux juridictions de l'ordre judiciaire ou administratif. Ce recours n'est recevable que si un déclinatoire de juridiction a été soulevé par ou devant la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat* »[92].

---

[85] A savoir Monsieur Dieudonné Kasembo.
[86] A savoir Monsieur Albert Yuma.
[87] Voir le dispositif du jugement sous RC du TGI de Kinshasa/Gombe du 09 février 2021.
[88] Voir articles 157 à 169 de la Constitution du 18 février 2006.
[89] Kalonji (T-G), *L'impact des actions de l'OCDE et de l'UE contre l'évasion fiscale internationale sur les systèmes fiscaux des pays en développement - Quelques contributions à l'amélioration de la fiscalité congolaise des entreprises à la lumière des expériences suisse et belge*, Bâle/Neuchâtel, éditions Helbing & Lichtenhahn, 2020, p. 113.
[90] Voir article 160, alinéa 1er, de la Constitution du 18 février 2006.
[91] Pour un commentaire détaillé des attributions de la Cour constitutionnelle, lire Kaluba Dibwa (D), *La justice constitutionelle en République Démocratique du Congo*, Louvain-la-Neuve/Kinshasa, Éditions Academia-L'Harmattan et Eucalyptus, 2013, p. 361 et s.
[92] Article 161, alinéa 3, de la Constitution du 18 février 2006. Voir aussi les articles 65 à 71 de la Loi organique n°13/026 précitée.

C'est donc en vertu de cette disposition, que le vainqueur de l'élection du 26 novembre 2020 a dû saisir le juge constitutionnel afin que toute la lumière soit faite sur le conflit de compétence entre le Conseil d'Etat et le TGI de Kinshasa/Gombe. En effet, un déclinatoire de compétence avait été soulevé devant le Conseil d'Etat, que ce dernier avait balayé du revers de la main[93].

b. Portée de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 15 janvier 2021

A l'audience du vendredi 15 janvier 2021, la Cour constitutionnelle siégeant en matière de conflit de compétence entre le TGI de Kinshasa/Gombe et le Conseil d'État dans l'affaire électorale de la FEC, a rendu son arrêt (RCA 0001)reconnaissant la compétence du TGI au détriment du Conseil d'Etat. Elle a, de ce fait, renvoyé l'affaire devant le juge naturel de la FEC, avec pour conséquence que le Président du Conseil d'administration sortant poursuit l'exercice de ses fonctions jusqu'à nouvel ordre.

Il y a lieu de faire remarquer que, quand bien même la compétence de la Cour constitutionnelle soit fondée pour trancher d'un conflit d'attribution entre les ordres de juridictions, il semble que l'une des conditions n'ait pas été remplie dans le cas d'espèce. En effet, la Loi organique n°13/026 précitée [sur la Cour constitutionnelle] précise que ce conflit doit opposer les juridictions au sommet des ordres juridictionnels, en l'occurrence le Conseil d'Etat et la Cour de cassation[94]. Pourtant, dans le cas d'espèce, la Cour de cassation —qui est la juridiction suprême du TGI— n'avait pas encore été saisie et ne s'est donc pas prononcé. Il s'agit ainsi d'une fuite en avant, préjudiciable à la bonne administration de la justice.

En tout état de cause, dans l'état actuel de cette judiciarisation du conflit électoral à la FEC, l'Arrêt de la Cour constitutionnelle a déjà tranché et le TGI de Kinshasa/Gombe reste le seul habilité à connaitre du fond du litige, conformément aux articles 70 et 71 de la Loi organique n°13/026 précitée[95]. Et puisque le fond de l'affaire a par la suite été jugé en date du 09 février 2021, il reviendrait à la partie non satisfaite d'interjeter appel devant l'instance judiciaire aussitôt supérieure au TGI, à savoir la Cour d'appel compétente.

Somme toute, la Cour constitutionnelle a sonné, en principe, le glas de la « recréation » judiciaire dans cette affaire de la FEC.

IV. Conclusion et perspectives

La judiciarisation du conflit électoral à la FEC est un feuilleton houleux au regard des acteurs en présence, mais pourtant assez simple sous l'angle typiquement juridique. Le *starting-block* de cette simplicité est que la FEC, en tant qu'organisation professionnelle constituée sous la forme d'une ASBL, n'est pas dotée d'une mission de service public au moyen d'un texte légal, réglementaire ou contractuel. De ce point de vue, elle n'est pas justiciable du

[93] Voir *supra,* les points II.2.a et II.2.b.
[94] Article 69 de la Loi organique n° 13/026 précitée.
[95] Qui disposent, respectivement, que « *lorsque la Cour a vidé le conflit, la juridiction de l'ordre qui n'a pas été reconnu compétente est dessaisie de plein droit de l'action pendante devant elle. La juridiction de l'ordre reconnue compétente est seule habilitée à trancher le fond du litige sur une nouvelle demande de la partie la plus diligente dans le respect des règles prévues par la Loi. […]* » et « *l'Arrêt de règlement de conflit s'impose aux deux ordres de juridiction* ».

Conseil d'Etat, d'autant que ce dernier ne connait que des recours en violation de la loi, des édits ou règlements commise par des autorités administratives, des organismes publics (y compris ceux privés dotés d'une mission de service public) et des ordres professionnels.

Dans la mesure où une contestation a été constatée avant et à l'issue de l'élection du Président du Conseil d'administration de la FEC, il aurait été loisible de le porter par devant le juge naturel — à savoir le TGI de Kinshasa/Gombe — et non le Conseil d'Etat qui, à l'occasion, s'est forgé un *nexus* de compétence sans aucun fondement légal, ni jurisprudentiel, moins encore doctrinaire. En revanche, il est de bon droit pour le TGI de Kinshasa/Gombe d'avoir repris ses droits dans cette affaire, *primo* par son jugement « avant dire droit » du 31 décembre 2020 suspendant le « simulacre » d'élection organisé sous la supervision du greffe du Conseil d'Etat et, *secundo*, par son jugement définitif du 09 février 2021 qui a carrément validé la première élection du 26 novembre 2020 et invalidé celle initiée par ledit Conseil d'Etat. Cette position du juge de grande instance a été corroborée par l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 15 janvier 2021, siégeant en matière de conflit de compétence et ayant reconnu la compétence du TGI de Kinshasa/Gombe, quand bien même en pareil contexte, l'intervention de la Cour constitutionnelle serait fondée si ce conflit opposait les juridictions au sommet des ordres juridictionnels (Cour de cassation et Conseil d'Etat).

Au-delà de cette controverse judiciaire, il est adéquat de s'interroger profondément de ce qu'adviendrait de la liberté d'association, la liberté syndicale et la liberté de réunion - droits constitutionnellement garantis -, si cette jurisprudence du Conseil d'Etat serait validée dans son état. Il n'est pas exclu que d'autres associations professionnelles, confessionnelles ou scientifiques subissent le même traitement, juste au regard de l'importance de leur taille ou activité dans la vie nationale. Au plus haut degré, ce précédent judiciaire pourrait affecter sérieusement le climat des affaires, à cause du message renvoyé par l'appareil judiciaire congolais notamment aux investisseurs étrangers. Sans une justice équitable et fondée sur la véritable règle du droit, le climat des affaires en ferait logiquement les frais.

V. Éléments bibliographiques

- Alaoui (S), *Les associations professionnelles en sciences de l'information : le cas du Maroc*, In : Documentation et bibliothèques, n° 64 (3), 2018, pp. 55–62.
- Bujakera Tshiamala (S), « RDC : Albert Yuma évincé de la présidence de la FEC »,in : *Jeune Afrique,* 23 décembre 2020, en ligne : https://www.jeuneafrique.com/1095556/politique/rdc-albert-yuma-evince-de-la-presidence-de-la-fec/ (consulté le 24 janvier 2021).
- Cabrillac (R), *Dictionnaire du vocabulaire juridique 2018*, 9e édition, Paris, LexisNexis, 2017.
- Caille (P), « Contentieux administratif », in : *Revue générale du droit on line*, numéro 28668, 2017, en ligne : www.revuegeneraledudroit.eu/?p=28668 (consulté le 24 janvier 2021).
- Chapus (R), *Droit Administratif Général*, Tome 1, 13eédition, Paris, Mont-Chrestien, 1992.
- Cossette (L), « Des actes authentiques », in : *Les Cahiers de droit*, n° 3 (1), 1957, pp. 76–91.

- Delaubadere (A), *Traité de Droit administratif*, 6e édition, Paris, LGDJ, 1973.
- Déon (D), « Enseignement libre et autorité administrative : dis-moi oui, dis-moi non », in : *Administration Publique*, N° 2, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 95-106.
- Dupuis (G), Guédon (M-J) et Chrétien (P), *Droit administratif*, 10e édition, Dalloz, 2007.
- Durviaux (L), *Droit administratif*, Tome I. L'action publique, Bruxelles, Larcier, Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, 2011.
- Fédération des Entreprises du Congo, *Statuts révisés et coordonnés*, Kinshasa, Mars 2011, disponible en ligne : https://www.fec-rdc.com/index.php/notre-federation/telecharger-nos-statuts (consulté le 20 janvier 2021).
- Frier (P-L) et Petit (J), *Droit administratif,* 12e édition, Précis Domat Droit public, 2018-2019.
- Fula (N), « RDC : Albert Yuma réélu à l'unanimité président de la Fédération des entreprises du Congo », in : Zoom-eco, 26 novembre 2020, en ligne :https://zoom-eco.net/a-la-une/rdc-albert-yuma-reelu-a-lunanimite-president-de-la-federation-des-entreprises-du-congo/ (consulté le 20 janvier 2021).
- Guinchard (S) et Debard (T), *Lexique des termes juridiques 2017-2018*, Paris, Dalloz, 2017.
- Gründler (T), « Autorités administratives indépendantes, cours constitutionnelles : quelle place dans la démocratie ? », in : *La documentation française, Cahiers français*, n° 356, mai-juin 2010, p. 62-67.
- Jennequin (A), « Les référés administratifs d'urgence à l'épreuve des décisions pénitentiaires », in : *Revue de Droits et Libertés Fondamentales*, chronique n°37, 2017, disponible en ligne :http://www.revuedlf.com/droit-administratif/les-referes-administratifs-durgence-a-lepreuve-des-decisions-penitentiaires/#_ftn19 (consulté le 24 janvier 2021).
- Kabange Ntabala (C), *Grands services publics et entreprises publiques en droit congolais*, Kinshasa, Presses Universitaire de Kinshasa, 1998.
- Kabeya (L), « Deux choses à savoir sur les compétences du Conseil d'Etat en RDC », in : *Leganews.cd*, 14 décembre 2020. Publié en ligne : https://www.leganews.cd/index.php/actualites/judiciaires/2207-deux-choses-a-savoir-sur-les-competences-du-conseil-d-etat-en-rdc (consulté le 21 janvier 2021).
- Kalonda (C), « Sécurité juridique des affaires en RDC : le référé-suspension, une nouvelle procédure d'urgence pour suspendre l'exécution des actes administratifs sujets de doute sérieux de légalité », in : *Veille juridique en entreprises*, Fédération des entreprises du Congo – FEC (éd.), Kinshasa, Novembre 2020.
- Kalonji (T-G), *L'impact des actions de l'OCDE et de l'UE contre l'évasion fiscale internationale sur les systèmes fiscaux des pays en développement - Quelques contributions à l'amélioration de la fiscalité congolaise des entreprises à la lumière des expériences suisse et belge*, Bâle/Neuchâtel, éditions Helbing&Lichtenhahn, 2020.
- Kaluba Dibwa (D), *La justice constitutionelle en République Démocratique du Congo*, Louvain-la-Neuve/Kinshasa, Éditions Academia-L'Harmattan et Eucalyptus, 2013.
- Kengo Wa Dondo (L), *La passion de l'Etat. Mémoires,* L'Harmattan, Paris, 2019.
- Kifwabala Tekilazaya*et al*., *République démocratique du Congo. Le Secteur de la justice et l'Etat de droit*, Open Society Foundations, Johannesburg, 2013.
- Le Bot (O), *La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté. Etude de l'article L. 521-2 du code de justice administrative*, Paris, LGDJ, Coll. Thèses, 2007.
- Legrand (A) et Wiener (C), *Le droit public*, Paris, La Documentation Française, 2017.

- Mauvais (F), « La délégation de service public, un mode de gestion des services d'eau potable et d'assainissement original et efficace », in : *Revue des sciences de l'eau*, n° 21 (2), 2008, pp. 143–153.
- Mavinga (N), « RDC : le conseil d'État annule la réélection d'Albert Yuma au patronat », in : *Financial Afrik*, 28 novembre 2020, publié en ligne : <https://www.financialafrik.com/2020/11/28/rdc-le-conseil-detat-annule-la-reelection-dalbert-yuma-au-patronat/> (consulté le 25 janvier 2021).
- Mayenikini (J), « RDC : réélu à la tête de la FEC, Albert Yuma promet de mieux défendre les opérateurs économiques durant son mandat », in : *Actualité.cd*, 26 novembre 2020, en ligne : https://actualite.cd/2020/11/26/rdc-reelu-la-tete-de-la-fec-albert-yuma-promet-de-mieux-defendre-les-operateurs (consulté le 20 janvier 2021).
- Pélisse (J), « Judiciarisation ou juridicisation ? Usages et réappropriations du droit dans les conflits du travail », in : *Politix*, 2009/2, n°86, 2019, pp. 73-96.
- Rivoire (T), « Qu'est-ce qu'un acte authentique ? » in : *Legalife*, 27 novembre 2019, en ligne : https://www.legalife.fr/guides-juridiques/qu-est-ce-qu-un-acte-authentique/ (consulté le 25 janvier 2021).
- Rixhon (S), « Autorité administrative », 4 août 2016, publié en ligne : https://rixhon-avocat.be/2016/08/04/autorite-administrative/ (consulté le 22 janvier 2021).
- Serre (D), « La judiciarisation en actes. Le signalement d'enfant en danger », in : *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001/1-2 (n° 136-137), pp. 70-82.
- Vunduawe te Pemako (F), *Traité de droit administratif*, Bruxelles, De Boeck &Larcier, 2007.