

La praxéologie du référé-liberté en RDC : anatomie d'une garantie juridictionnelle en balancier

par Pierre Lopaka Lokangaka

Résumé

Malgré la consécration légale et les atouts qu'offre le référé-liberté, le ministère d'avocat n'est pas obligatoire, le juge se prononce dans un délai 48 heures et dispose de pouvoirs plus étendus en la matière : suspendre une décision administrative ou prononcer une injonction, son application par le juge des référés demeure fragmentée, tardive et partielle. Il sauvegarde les libertés publiques et/ou fondamentales mais pas toujours au moment décisif et de la plus belle manière. La mise en œuvre du référé-liberté en République démocratique du Congo évolue en dents de scie ou en balancier.

Mots-clés : Praxéologie, référé-liberté, anatomie, balancier

Abstract

Despite its legal recognition and the advantages offered by summary proceedings for fundamental freedoms, legal representation is not mandatory, the judge must rule within 48 hours, and the judge has broader powers in this area: suspending an administrative decision or issuing an injunction. However, its application by the summary proceedings judge remains fragmented, delayed, and incomplete. It safeguards public and/or fundamental freedoms, but not always at the crucial moment or in the most effective way. The implementation of summary proceedings for fundamental freedoms in the Democratic Republic of Congo is erratic and fluctuates.

Keywords: Praxeology, summary proceedings for fundamental freedoms, anatomy, pendulum

Introduction

La protection juridictionnelle des libertés fondamentales constitue aujourd'hui l'un des principaux critères d'appréciation de l'effectivité de l'État de droit. En effet, la proclamation constitutionnelle des droits et libertés ne suffit pas à elle seule à garantir leur jouissance effective. Encore faut-il que les personnes dont les droits sont menacés puissent bénéficier de mécanismes juridictionnels aptes à prévenir ou à faire cesser rapidement les atteintes qui leur sont portées. Comme le souligne une partie importante de la doctrine contemporaine, l'effectivité d'un droit dépend moins de son affirmation normative que de l'existence de garanties juridictionnelles permettant d'en assurer la protection concrète (Esambo, 2017, p.320)

Cette préoccupation s'est particulièrement manifestée en droit administratif où les mécanismes contentieux classiques se sont progressivement révélés insuffisants pour répondre aux situations d'urgence impliquant la sauvegarde des libertés fondamentales. Longtemps présenté comme le recours par excellence contre l'illégalité administrative, le recours pour excès de pouvoir n'offre qu'une protection différée dont l'efficacité peut être compromise par la durée de l'instance. Or, certaines atteintes administratives produisent des effets immédiats et parfois irréversibles, de sorte qu'une décision juridictionnelle rendue plusieurs mois ou années après l'introduction du recours risque de perdre une grande partie de son utilité pratique (Massot, 2018, p5.).

C'est précisément pour remédier à cette insuffisance que les procédures administratives d'urgence se sont progressivement développées dans les systèmes juridiques contemporains. Inspiré de l'expérience française, le législateur congolais a consacré le référé-liberté à (RDC, 2016). Cette procédure permet au juge administratif d'ordonner toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté

fondamentale à laquelle une autorité administrative aurait porté une atteinte grave et manifestement illégale.

L'introduction du référé-liberté dans l'ordre juridique congolais a été accueillie favorablement par la doctrine qui y a vu une avancée majeure dans la protection juridictionnelle des administrés et dans la consolidation de l'État de droit. Pour (Botakile, 2017, p. 222), l'avènement des référés administratifs marque une étape importante dans la modernisation du contentieux administratif congolais. De son côté, (Busane, 2022, p. 23), considère que la réforme de 2016 a profondément transformé l'architecture de la justice administrative congolaise en lui offrant des instruments procéduraux jusque-là inexistants. Dans la même perspective, (Malagano, 2023, p. 22), estime que les référés administratifs constituent désormais des mécanismes privilégiés de promotion de l'État de droit en République démocratique du Congo.

Toutefois, l'étude du référé-liberté ne saurait se limiter à l'analyse de son encadrement normatif. Une institution juridique ne se révèle véritablement qu'à travers son application jurisprudentielle. Entre la volonté du législateur et la pratique du juge peut apparaître un écart plus ou moins important susceptible d'affecter l'efficacité du mécanisme institué. Cette observation revêt une importance particulière en matière de référé-liberté où l'urgence, la liberté fondamentale, l'atteinte grave et manifestement illégale ainsi que l'étendue des pouvoirs du juge relèvent largement de l'interprétation jurisprudentielle.

L'examen des ordonnances rendues par le Conseil d'État depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 15 octobre 2016 révèle précisément une pratique qui ne se laisse enfermer ni dans une logique de fidélité absolue ni dans une logique d'échec systématique. Certaines décisions témoignent d'une volonté manifeste de faire du référé-liberté un véritable instrument de protection juridictionnelle des libertés fondamentales. D'autres, en revanche, semblent privilégier des considérations procédurales susceptibles de réduire la portée protectrice de cette procédure. Ainsi, la pratique congolaise du référé-liberté donne l'image d'une garantie juridictionnelle en balancier, oscillant

continuellement entre l'affirmation de sa vocation protectrice et la persistance de certaines contraintes héritées du contentieux administratif traditionnel.

Dès lors, une interrogation mérite d'être formulée : dans quelle mesure la pratique jurisprudentielle du référé-liberté en République démocratique du Congo demeure-t-elle fidèle à la philosophie qui a présidé à son institution ?

L'hypothèse défendue dans cette étude est que le référé-liberté constitue incontestablement une avancée majeure du contentieux administratif congolais, mais que sa mise en œuvre jurisprudentielle demeure marquée par une tension permanente entre l'exigence de protection effective des libertés fondamentales et certaines tendances restrictives susceptibles d'en atténuer l'efficacité. Cette oscillation explique le caractère ambivalent de la pratique congolaise du référé-liberté et justifie qu'elle soit appréhendée comme une garantie juridictionnelle en balancier.

Pour vérifier cette hypothèse, l'étude examinera d'abord les manifestations d'une pratique conforme à la philosophie du référé-liberté avant d'analyser les manifestations d'une pratique qui tend à s'en éloigner.

1. Une garantie juridictionnelle en mouvement ascendant : les usages conformes du référé-liberté

L'étude de la pratique jurisprudentielle du Conseil d'État révèle que le référé-liberté n'est pas demeuré une simple innovation textuelle. Dans plusieurs espèces, le juge administratif a démontré sa volonté d'assurer une protection effective des libertés fondamentales en appliquant cette procédure conformément à la philosophie qui a présidé à son institution. Cette fidélité se manifeste à travers une double exigence : d'une part, le respect des limites de l'office du juge des référés ; d'autre part, la protection effective des droits et libertés lorsqu'ils font l'objet d'une atteinte grave et manifestement illégale.

1.1. Le respect de l'office du juge des référés : une condition de crédibilité du référé-liberté

L'efficacité du référé-liberté ne dépend pas uniquement de l'étendue des pouvoirs reconnus au juge. Elle dépend également de sa capacité à exercer ces pouvoirs sans empiéter sur les compétences attribuées à d'autres juridictions. Le référé-liberté n'a jamais été conçu comme une voie de recours universelle permettant de remettre en cause toutes les décisions susceptibles de léser un administré. Il constitue une procédure exceptionnelle dont la finalité est exclusivement orientée vers la sauvegarde immédiate des libertés fondamentale (Lebot, 2007, p.187).

C'est dans cette perspective que plusieurs ordonnances méritent une appréciation favorable. Le Conseil d'État a régulièrement rappelé qu'il ne peut connaître des litiges relevant de contentieux spécialisés, notamment électoraux et de suspendre les effets des décisions juridictions administratives spécialisées, estimant qu'il n'est pas juge d'appel ou de cassation (C.E. ord. réf.-lib., ROR 859). À travers cette jurisprudence, il affirme que le référé-liberté ne saurait servir à contourner les règles de compétence instituées par le législateur. Cette position apparaît juridiquement fondée. Une procédure destinée à protéger les libertés fondamentales ne peut prospérer au prix de la désorganisation de l'ordre juridictionnel. Au contraire, la protection des libertés suppose également le respect des mécanismes de répartition des compétences entre juridictions. (Botakile, 2017, p. 312)

La même logique se retrouve dans les affaires où les requérants sollicitent du juge des référés des mesures définitives équivalant à une annulation de l'acte contesté. En refusant de prononcer de telles mesures, le Conseil d'État demeure fidèle au caractère provisoire et conservatoire des mesures ordonnées en du référé-liberté. Une mesure de sauvegarde n'a pas vocation à se substituer à la décision qui doit être rendue par le juge du fond (C.E. ord. réf.-lib., ROR 929).

Cette orientation mérite d'être approuvée car elle préserve l'identité même du référé-liberté. Un juge qui excéderait

systématiquement son office compromettrait la légitimité de la procédure et exposerait ses décisions à une contestation permanente. La protection des libertés fondamentales exige certes de l'audace, mais une audace juridiquement maîtrisée (Busane, 2022, p.23).

1.2. La sauvegarde des libertés fondamentales : l'expression la plus achevée de la philosophie du référé-liberté

La véritable mesure de l'efficacité du référé-liberté ne réside pas dans la seule existence d'une procédure d'urgence, mais dans sa capacité à assurer concrètement la sauvegarde des libertés fondamentales lorsqu'elles sont menacées. Une procédure juridictionnelle ne tire sa légitimité que de son aptitude à produire des effets réels dans la protection des droits des justiciables. C'est précisément sur ce terrain que certaines ordonnances rendues par le Conseil d'État témoignent d'une fidélité remarquable à la philosophie qui a présidé à l'institution du référé-liberté (Lebot, 2007, p.214).

Parmi les décisions les plus significatives figure l'ordonnance rendue sous (C.E. ord. réf.-lib., ROR 935), dans laquelle le Conseil d'État a été conduit à protéger le droit de propriété contre une intervention administrative portant atteinte à l'exécution d'une décision judiciaire devenue définitive. En l'espèce, le juge a considéré que l'administration ne pouvait, sous couvert de ses prérogatives de puissance publique, remettre en cause une situation juridique définitivement consacrée par le juge compétent. Cette solution apparaît particulièrement importante car elle établit un lien étroit entre la protection du droit de propriété et celle de l'autorité de la chose jugée. En garantissant l'exécution effective d'une décision judiciaire, le Conseil d'État ne protège pas seulement un droit patrimonial ; il protège également la sécurité juridique et la crédibilité de l'institution judiciaire elle-même (Waline, 2016, p.487).

Cette orientation jurisprudentielle a connu un prolongement remarquable dans l'affaire Clément Mwabila Malela, jugée sous tendance (C.E. ord. réf.-lib., 957). Dans cette espèce, le juge des référés

était confronté à une situation dans laquelle l'administration avait adopté un nouvel acte susceptible de neutraliser les effets d'une ordonnance antérieure ayant réhabilité le requérant dans ses fonctions. Le Conseil d'État a alors rappelé avec fermeté que l'article 151 de la Constitution (RDC, 2006) interdit toute entrave au fonctionnement de la justice et à l'exécution des décisions judiciaires. En suspendant l'acte administratif contesté, il a consacré une double protection : celle du droit au travail du requérant et celle de l'autorité des décisions de justice. Cette ordonnance constitue sans doute l'une des illustrations les plus convaincantes du rôle du référé-liberté comme instrument de préservation de l'État de droit.

L'apport de cette jurisprudence est d'autant plus important qu'elle participe à l'élargissement progressif du champ des libertés fondamentales protégées par le référé-liberté. Longtemps, la doctrine a considéré que cette procédure devait essentiellement protéger les libertés publiques classiques telles que la liberté d'aller et venir, la liberté d'expression ou la liberté de réunion (Lebot, 2007, p.387). La pratique congolaise tend cependant à démontrer que certaines situations professionnelles peuvent également relever du champ de protection du référé-liberté lorsqu'elles affectent directement l'exercice d'un droit fondamental.

Cette évolution apparaît clairement dans la tendance (C.E. ord. réf.-lib., 948 bis), par laquelle le Conseil d'État a admis que le droit au travail pouvait, dans certaines circonstances, bénéficier de la protection offerte par le référé-liberté. Cette solution mérite une attention particulière. Elle traduit la volonté du juge administratif de dépasser une conception excessivement restrictive de la notion de liberté fondamentale afin d'adapter la protection juridictionnelle aux réalités contemporaines. Dans un contexte où l'exercice d'une activité professionnelle conditionne souvent l'exercice effectif d'autres droits fondamentaux, la reconnaissance du droit au travail comme liberté susceptible de bénéficier de la protection du référé-liberté constitue une avancée significative (Esambo, 2017, p.462).

Au-delà de la diversité des situations examinées, ces ordonnances révèlent une même préoccupation : empêcher qu'une atteinte grave et manifestement illégale ne produise des conséquences irréversibles avant l'intervention du juge du fond. Elles démontrent que le référé-liberté peut effectivement remplir la mission que le législateur lui a assignée en 2016. À travers ces décisions, le Conseil d'État apparaît non plus seulement comme le juge de la légalité administrative, mais également comme le gardien immédiat des libertés fondamentales (Botakile, 2017, p.250).

C'est précisément dans ces hypothèses que le référé-liberté révèle toute sa portée. Il cesse d'être une simple innovation procédurale pour devenir un véritable instrument de garantie des droits fondamentaux. Les ordonnances précitées démontrent que, lorsque le juge accepte d'exercer pleinement les pouvoirs que lui confère la loi, le référé-liberté constitue l'un des mécanismes les plus efficaces de protection juridictionnelle des administrés en République démocratique du Congo (Kalongola, 2023, p.30).

2. Une garantie juridictionnelle en mouvement descendant : les usages dévoyés du référé-liberté

L'introduction du référé-liberté dans l'ordre juridique congolais répondait à une ambition claire : assurer une protection rapide et effective des libertés fondamentales contre les atteintes graves et manifestement illégales imputables à l'administration. Toutefois, l'analyse de la pratique jurisprudentielle révèle que cette ambition se heurte parfois à certaines orientations qui tendent à réduire la portée protectrice du mécanisme. Ces difficultés ne résultent pas nécessairement du texte lui-même, mais plutôt de certaines modalités de son application. Elles se manifestent principalement à travers le poids du formalisme procédural et les hésitations observées dans l'appréhension des conditions d'ouverture du référé-liberté ainsi qu'au manque d'indépendance réelle du juge administratif.

2.1. Le formalisme procédural comme facteur d'affaiblissement de la protection des libertés fondamentales

Le référé-liberté est né de la volonté de rompre avec les lenteurs du contentieux administratif classique. Son existence repose sur l'idée selon laquelle certaines atteintes aux libertés fondamentales sont d'une gravité telle qu'elles exigent l'intervention immédiate du juge, sans que le justiciable soit contraint de parcourir l'ensemble des étapes traditionnellement requises dans les recours administratifs ordinaires (Lebot, 2007, p.215). Cette philosophie explique pourquoi le législateur a institué une procédure caractérisée par la célérité, la souplesse et l'efficacité.

Pourtant, l'examen de plusieurs ordonnances révèle une tendance à réintroduire dans le référé-liberté certaines exigences procédurales héritées du contentieux administratif classique. L'exemple le plus significatif concerne la question du recours administratif préalable. Dans plusieurs espèces, le Conseil d'État a considéré que l'absence d'un recours administratif préalable constituait un obstacle à l'examen de la requête en référé-liberté.

Une telle orientation appelle des réserves. En effet, le recours administratif préalable poursuit essentiellement un objectif de règlement amiable du différend et de prévention du contentieux. Il offre à l'administration la possibilité de réexaminer sa décision avant l'intervention du juge. Cette logique est parfaitement cohérente dans le cadre du contentieux administratif ordinaire. Elle apparaît cependant beaucoup moins compatible avec la philosophie du référé-liberté, laquelle repose précisément sur l'urgence et sur la nécessité d'une intervention juridictionnelle immédiate (Botakile, 2017, p.344).

L'exigence d'un recours administratif préalable risque ainsi de créer une contradiction interne au mécanisme. D'un côté, le législateur reconnaît l'existence d'un péril imminent nécessitant une intervention dans les quarante-huit heures ; de l'autre, la jurisprudence impose parfois au requérant d'accomplir des formalités susceptibles de retarder cette intervention. Or, lorsqu'une liberté fondamentale est gravement

menacée, chaque délai supplémentaire augmente le risque d'un préjudice irréversible.

Cette critique est d'autant plus pertinente que l'article 283 de la loi organique du 15 octobre 2016 ne subordonne nullement l'exercice du référé-liberté à l'introduction préalable d'un recours administratif. Le silence du législateur paraît révélateur de sa volonté de garantir un accès direct au juge des référés lorsque les circonstances l'exigent. Dès lors, l'introduction jurisprudentielle d'une condition non expressément prévue par la loi peut être perçue comme une restriction de l'accès au juge et, par conséquent, comme une limitation indirecte de la protection des libertés fondamentales.

Les critiques formulées par Botakile à l'égard de cette jurisprudence apparaissent particulièrement convaincantes. Selon lui, l'exigence du recours administratif préalable contribue à rapprocher le référé-liberté du contentieux administratif classique alors même que cette procédure a précisément été instituée pour s'en distinguer. L'auteur y voit l'une des manifestations les plus significatives de l'écart existant entre la philosophie du référé-liberté et certaines pratiques jurisprudentielles observées au sein du Conseil d'État.

Au-delà du recours administratif préalable, le formalisme procédural se manifeste également à travers certaines exigences liées à la recevabilité des requêtes ou à la production de documents spécifiques. Dans plusieurs espèces, la procédure paraît davantage orientée vers la vérification minutieuse des conditions formelles que vers l'examen de l'atteinte alléguée à la liberté fondamentale. Une telle approche présente certes l'avantage de renforcer la sécurité juridique, mais elle comporte également le risque de transformer le référé-liberté en une procédure technique dont l'accès devient difficile pour les justiciables.

Loin d'être une simple question procédurale, ce débat renvoie à la conception même du référé-liberté. Deux visions s'affrontent ici. La première privilégie la protection immédiate des libertés fondamentales

et tend à interpréter les règles de procédure à la lumière de cet objectif. La seconde demeure davantage attachée aux exigences traditionnelles du contentieux administratif et conduit à une lecture plus formaliste des conditions d'ouverture du recours. C'est précisément dans cette tension que se manifeste le caractère oscillatoire de la pratique congolaise du référé-liberté.

Ainsi, si le formalisme procédural répond à des préoccupations légitimes de bonne administration de la justice, son extension excessive au référé-liberté risque d'affaiblir l'efficacité de cette procédure d'urgence. En voulant préserver les exigences classiques du contentieux administratif, la jurisprudence s'expose parfois au risque de compromettre l'objectif fondamental qui justifie l'existence même du référé-liberté : la sauvegarde immédiate des libertés fondamentales (Lebot, 2007, p.392).

2.2. Les hésitations jurisprudentielles et l'affaiblissement de l'effectivité du référé-liberté

L'efficacité du référé-liberté repose sur trois piliers essentiels : l'urgence, la rapidité de la réponse juridictionnelle et l'existence d'un pouvoir d'intervention suffisamment efficace pour prévenir la réalisation d'un préjudice irréversible. Lorsque l'un de ces éléments fait défaut, la procédure risque de perdre sa spécificité et de se rapprocher dangereusement du contentieux administratif ordinaire. C'est précisément ce constat qui ressort de plusieurs décisions analysées, lesquelles mettent en évidence certaines incohérences dans la mise en œuvre jurisprudentielle du référé-liberté en République démocratique du Congo.

La première difficulté concerne le respect du délai légal de quarante-huit heures prévues par l'article 283 de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 sur les juridictions de l'ordre administratif. Ce délai constitue le cœur même du référé-liberté. Contrairement aux procédures administratives ordinaires, qui peuvent s'étendre sur plusieurs mois, le référé-liberté a été conçu pour permettre une réaction juridictionnelle quasi immédiate. La célérité n'est donc pas

une caractéristique accessoire ; elle représente l'essence même du mécanisme.

Pourtant, l'étude de la pratique révèle que cette exigence est loin d'être systématiquement respectée. Tendance (C.E. ord. réf.-lib., 873 et 1243) figurent parmi les illustrations les plus significatives de cette situation. Dans ces affaires, le juge n'a pas statué dans le délai légal alors même que la procédure était censée répondre à une situation d'urgence. Cette réalité est d'autant plus préoccupante que le dépassement du délai légal n'est assorti d'aucune sanction juridique spécifique. Il en résulte une forme de paradoxe : le législateur impose un délai particulièrement bref, mais ne prévoit aucun mécanisme permettant d'en garantir effectivement le respect.

Cette situation conduit à s'interroger sur l'effectivité réelle du référé-liberté. Une liberté fondamentale menacée aujourd'hui ne peut être efficacement protégée par une décision rendue plusieurs semaines ou plusieurs mois plus tard. Comme le souligne Botakile, l'urgence différée finit par devenir une urgence niée. Lorsque le juge intervient tardivement, le dommage peut déjà être consommé et la protection juridictionnelle perdre une grande partie de son utilité.

L'affaire *Albert Kikuani c/ Conseil économique et social* constitue à cet égard une illustration particulièrement révélatrice. L'auteur relève qu'après plusieurs mois, aucune ordonnance n'avait encore été rendue malgré la nature urgente de la procédure. Une telle situation met en évidence l'existence d'un décalage entre le référé-liberté tel qu'il a été conçu par le législateur et le référé-liberté tel qu'il fonctionne dans la pratique. L'ambition normative se heurte ainsi aux réalités institutionnelles du fonctionnement de la justice administrative.

La seconde difficulté réside dans l'appréciation parfois restrictive de la notion d'urgence. La jurisprudence du Conseil d'État révèle en effet une certaine fluctuation dans la manière dont cette condition est interprétée. (C.E. ord. réf.-lib., ROR 1080), rendue dans l'affaire *Dikuyi Muboyayi c/ République démocratique du Congo*,

illustre parfaitement cette problématique. Dans cette espèce, le juge a estimé que l'urgence n'était pas établie au motif que le requérant conservait encore certains avantages attachés à son statut de magistrat. Cette solution appelle une discussion.

Certes, il appartient au juge de vérifier l'existence d'un péril imminent avant d'ordonner une mesure de sauvegarde. Toutefois, une conception excessivement restrictive de l'urgence risque de vider le référé-liberté de sa substance. L'urgence ne doit pas être appréciée uniquement à travers la disparition totale d'un droit ou d'un avantage ; elle doit également être appréciée au regard du risque de préjudice grave susceptible d'affecter l'exercice effectif d'une liberté fondamentale (Lebot, 2007, p.245). En privilégiant une lecture étroite de cette condition, la jurisprudence peut involontairement réduire le champ d'intervention du référé-liberté.

À ces difficultés s'ajoutent certaines hésitations relatives à l'application cumulative des conditions d'ouverture du référé-liberté. Ainsi, certaines ordonnances sont examinées au fond alors même que toutes les conditions légalement requises ne semblaient pas réunies. Les affaires ROR 759, ROR 822, ROR 985 ainsi que ROR 998 et 1005 sont citées comme exemples de cette tendance (C.E. ord. réf.-lib., ROR 759, ROR 822, ROR 985, ROR 998 et ROR 1005.). Cette situation soulève un problème de cohérence jurisprudentielle. La crédibilité d'une procédure juridictionnelle dépend largement de la prévisibilité des solutions qu'elle produit. Lorsque des affaires comparables reçoivent des traitements différents, le risque d'insécurité juridique augmente considérablement.

Ces observations ne doivent cependant pas conduire à une remise en cause globale du référé-liberté. Elles révèlent plutôt l'existence d'une institution encore en phase de maturation jurisprudentielle. Comme toute innovation procédurale, le référé-liberté congolais cherche progressivement ses repères. Certaines hésitations apparaissent ainsi comme les manifestations d'un mécanisme en construction plutôt que comme les symptômes d'un échec définitif.

Il n'en demeure pas moins que ces incohérences affectent directement l'effectivité de la protection juridictionnelle des libertés fondamentales. Une procédure conçue pour agir rapidement perd une partie de sa raison d'être lorsqu'elle est confrontée à des retards excessifs. De même, une procédure destinée à protéger les libertés fondamentales voit sa portée réduite lorsque les notions d'urgence ou de liberté fondamentale font l'objet d'interprétations excessivement restrictives.

En définitive, ces hésitations jurisprudentielles illustrent parfaitement l'idée centrale développée dans le présent article. Le référé-liberté congolais évolue constamment entre deux mouvements contraires : l'un tend vers le renforcement de la protection des libertés fondamentales, l'autre vers la préservation des réflexes traditionnels du contentieux administratif. C'est précisément cette oscillation permanente qui confère à la pratique congolaise du référé-liberté son caractère de garantie juridictionnelle en balancier.

Conclusion

L'analyse de la pratique jurisprudentielle du référé-liberté en République démocratique du Congo permet de mesurer toute la portée mais également toute la complexité de cette innovation procédurale introduite par la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif. Conçu comme un mécanisme exceptionnel de sauvegarde des libertés fondamentales, le référé-liberté devait répondre à une exigence devenue incontournable dans les États contemporains : assurer une protection juridictionnelle rapide et effective contre les atteintes graves et manifestement illégales imputables à l'administration.

L'étude de la jurisprudence du Conseil d'État révèle cependant que la mise en œuvre de cette procédure ne s'inscrit ni dans une logique de réussite absolue ni dans une logique d'échec systématique. La pratique observée présente un caractère ambivalent qui explique toute l'originalité du référé-liberté congolais. D'un côté, plusieurs

ordonnances démontrent la capacité du juge administratif à faire du référé-liberté un véritable instrument de protection des libertés fondamentales. Les affaires relatives à la protection du droit de propriété, à la sauvegarde de l'autorité de la chose jugée, à l'exécution des décisions judiciaires ou encore à la consécration du droit au travail comme liberté fondamentale témoignent de cette évolution. (C.E. ord. réf.-lib., ROR 935; ROR 947 ; ROR 948 ; ROR 948 bis ; ROR 957). Dans ces hypothèses, le juge apparaît comme un acteur essentiel de la consolidation de l'État de droit et de la garantie effective des droits fondamentaux.

D'un autre côté, l'analyse des pratiques jurisprudentielles met en évidence certaines orientations susceptibles d'affaiblir la portée protectrice du référé-liberté. L'exigence du recours administratif préalable dans certaines espèces, le poids persistant du formalisme procédural, les difficultés liées au respect du délai légal de quarante-huit heures, les hésitations relatives à l'appréciation de l'urgence ainsi que certaines incohérences dans l'application des conditions d'ouverture de la procédure révèlent l'existence d'un écart entre la philosophie du référé-liberté et certaines modalités de sa mise en œuvre. (C.E. ord. réf.-lib., ROR 873 ; ROR 1080 ; ROR 1243 ; ROR 759 ; ROR 822 ; ROR 985 ; ROR 998 ; ROR 1005.)

C'est précisément cette coexistence entre avancées et limites qui justifient la qualification de « garantie juridictionnelle en balancier » retenue dans le cadre de cette étude. La jurisprudence congolaise oscille continuellement entre deux mouvements. Le premier tend vers l'affirmation d'une véritable justice administrative des libertés, caractérisées par une intervention rapide et efficace du juge face aux atteintes administratives. Le second demeure influencé par les réflexes traditionnels du contentieux administratif classique, davantage préoccupés par les exigences procédurales et les contraintes institutionnelles. Entre ces deux tendances, le référé-liberté cherche encore son point d'équilibre.

Bibliographie

Botakile Batanga, N. (2017). *Précis du contentieux administratif congolais*, Tome II, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan.

Conseil d'État (C.E.) . (2024, 02 février). *ROR 759*.

Conseil d'État (C.E.) . (2024, 02 février). *ROR 822*.

Conseil d'État (C.E.). (2024, 05 février). *ROR 1005*.

Conseil d'État (C.E.). (2024, 16 Février). *ROR 1243*.

Conseil d'État (C.E.). (2024, 08 juin). *ord. réf.-lib., ROR 1080, Dikuyi Muboyayi c/ République démocratique du Congo*.

Conseil d'État (C.E.). (2024, 14 juin). *ord. réf.-lib., ROR 935, Mbelu Kabamba Pascaline c/ RDC*.

Conseil d'État (C.E.). (2024, 17 juin). *ord. réf.-lib., ROR 929*.

Conseil d'État (C.E.). (2024, 01 juillet). *ROR 948*.

Conseil d'État (C.E.). (2024, 24 juillet). *ROR 947*.

Conseil d'État (C.E.). (2024, 26 juillet). *ord. réf.-lib., ROR 957, Clément Mwabila Malela c/ Ministre de l'Enseignement supérieur et universitaire*.

Conseil d'État (C.E.). (2024, 07 août). *ROR 1005*.

Conseil d'État (C.E.). (2024, 08 août). *ROR 985*.

Conseil d'État (C.E.). (2024, 04 octobre). *ROR 948 bis*.

Conseil d'État (C.E.) . (2024, 11 novembre) *ROR 873*.

Conseil d'État (C.E.). (2025, 05 mai). *ord. réf.-lib., ROR 859, Balanda Masili et consorts c/ République démocratique du Congo et Directeur général des douanes et accises*.

Conseil d'État (C.E.). (2025, 19 mai). *ROR 1080*.

Esambo Kangashe, J-L. (2017). *Traité de droit constitutionnel congolais*, Paris, L'Harmattan.

Kalongola, P. (2023). Référés administratifs et promotion de l'État de droit en République démocratique du Congo. *International Journal of Innovation and Scientific Research*, 68(1).

République démocratique du Congo (RDC). (2006). *Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution*. Journal officiel de la République démocratique du Congo.

République démocratique du Congo (RDC). (2016). *Loi organique du 15 octobre 2016 Portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif*, Journal officiel de la République démocratique du Congo. n° spécial du 18 octobre 2016.

Lebot, O. (2007). *La protection des libertés fondamentales par la procédure du référé-liberté. Etude de l'article L 52I-2 du Code de justice administrative*. Paris, L.G.D.J, 2007.

Massot, J. (2016). Du sursis à exécution au référé en urgence. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 53(3), 683–694.
<https://doi.org/10.31141/zrpf.2016.53.121.683>

Busane, W. R. M. (2022). *La juridiction administrative congolaise dans la loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 : architecture, atouts et points d'interrogation* [Manuscrit non publié]. HAL.
<https://hal.science/hal-03513784>

Waline, M. (2023). *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, dernière éd.

Malagano Kalongola, P. (2023). Référés administratifs et promotion de l'État de droit en République démocratique du Congo. *International Journal of Innovation and Scientific Research*, 68(1), 58–67.