



HAL
open science

Le déploiement des tribunaux du travail en République Démocratique du Congo

Aubin Mabanza N'semy

► **To cite this version:**

Aubin Mabanza N'semy. Le déploiement des tribunaux du travail en République Démocratique du Congo. *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2022, *Doctrine*, 2022 (1), pp.64 - 75. 10.4000/rdctss.2959 . hal-04089096

HAL Id: hal-04089096

<https://hal.science/hal-04089096>

Submitted on 4 May 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Public Domain

Le déploiement des tribunaux du travail en République Démocratique du Congo

Aubin Mabanza N'Semy



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rdctss/2959>

DOI : 10.4000/rdctss.2959

ISSN : 2262-9815

Éditeur

Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale

Édition imprimée

Date de publication : 20 avril 2022

Pagination : 64-75

ISSN : 2117-4350

Référence électronique

Aubin Mabanza N'Semy, « Le déploiement des tribunaux du travail en République Démocratique du Congo », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale* [En ligne], 1 | 2022, mis en ligne le 20 avril 2023, consulté le 21 avril 2023. URL : <http://journals.openedition.org/rdctss/2959> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rdctss.2959>



Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International
- CC BY-NC-ND 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

LE DÉPLOIEMENT DES TRIBUNAUX DU TRAVAIL EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO



RÉSUMÉ

Depuis l'accession de la République Démocratique du Congo à l'indépendance, le 30 juin 1960, les juridictions de droit commun ont compétence pour connaître tous les conflits, y compris en matière sociale. Ainsi, dans chaque tribunal de grande instance est installée une Chambre sociale, faisant office de tribunal du travail. Cette situation a conduit à l'engorgement des greffes des tribunaux de grande instance qui, pendant plus de trois décennies, n'ont plus été en mesure de rendre des décisions dans les délais raisonnables. Les réformes prises à partir de 2001 avaient pour objectif de répartir le contentieux des litiges du travail vers les tribunaux spécialisés. Seulement, 18 ans après la promulgation de la loi portant création des tribunaux du travail, force est de constater que les prévisions de déploiement n'ont pas atteint leurs objectifs.

MOTS-CLÉS: *Litiges individuels du travail, juridictions de droit commun, modes existants de résolution des litiges du travail, Organisation Internationale du Travail, nouveau découpage territorial.*

ABSTRACT

Since the Democratic Republic of Congo gained independence on 30 June 1960, the ordinary courts have had jurisdiction to hear all disputes, regardless of their nature, including social matters. Thus, each court of first instance has a social chamber, which acts as a labour court. This situation has led to the clogging of the registries of the regional courts, which for more than three decades have not been able to give decisions within a reasonable time. The measures taken from 2001 aimed to distribute the litigation of labour disputes to the specialised labour Courts. However, eighteen years after the promulgation of the law creating the labour courts, it has to be said that the planned deployment has not achieved its objectives.

KEYWORDS: *Individual Labour Disputes, Ordinary Courts, Alternative Dispute Resolution, International Labour Organisation, New Territorial Redistricting.*

En République Démocratique du Congo (RDC), l'année 2002 a été marquée par une série de réformes telle que celle portant un nouveau Code du travail¹. Ces réformes sont le fruit d'une série de programmes de renforcement institutionnel recommandé par les principaux bailleurs de fonds internationaux de la RDC², qui avaient considéré que l'ancienneté des textes légaux, entre autre, constituait un frein pour les investissements privés, tant nationaux qu'étrangers, et donc empêchait le pays d'avoir une croissance économique à la hauteur de ses ambitions. D'autre part, des études empiriques menées dans le pays faisaient état de la nécessité d'engager de vastes réformes de la justice congolaise, afin de désengorger les greffes des juridictions de droit commun en charge de toutes les affaires. Ainsi la plupart des lois actuellement en vigueur en République Démocratique du Congo ont été promulguées à partir de 2001³.

S'agissant du droit social, la modernisation de l'arsenal juridique devait se faire en même temps que celle du service public de la justice en général. Toutefois, sans remettre en cause la qualité du travail effectué par les experts désignés à cet effet, ces réformes n'ont en réalité pas permis de réaliser les objectifs fixés, ne serait-ce que parce qu'elles ont été initiées sans tenir compte de la particularité de ce pays d'avoir la taille d'un sous-continent⁴. Ainsi, de nombreuses réformes entreprises entre 2001 et 2015, quel que soit le secteur, non seulement ne sont pas parvenues à résoudre les problèmes existants, mais au contraire en ont créés de nouveaux. Sans se focaliser sur des aspects quantitatifs, on constate que ces réformes ont notamment permis la dénationalisation de 54 entreprises publiques pour, disait-on, alléger le portefeuille de l'État, rendre plus propice le climat des affaires, développer la compétitivité et lutter contre la pauvreté. Dans le secteur minier, par exemple, la privatisation des entreprises publiques a ouvert la voie à la signature de nombreux contrats, qui furent par la suite révisés car considérés comme « léonins »⁵, les emplois escomptés n'ayant par exemple jamais vu le jour. Pire, le contentieux social s'est accru visant un grand nombre de ces entreprises.

1 Il s'agit du Code issu de la loi n°016-2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail. Jusqu'à cette date, le Code du travail applicable était issu de l'Ordonnance-loi n°67/310 du 9 août 1967, publiée au Moniteur congolais n°16 du 15 août 1967.

2 Voir le Programme d'appui à la relance économique et à la réunification (PARER), Rapport d'évaluation, octobre 2003 : www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operation/RDC.pdf ; D. M. Trubek, « The Rule of Law in Development Assistance : Past, Present, and Future », in D. M. Trubek, A. Santos (eds), *The New Law and Economic Development : A Critical Appraisal*, Cambridge University Press, 2006, p. 2.

3 La loi n°002/2001 du 3 juillet 2001 a consacré la création, l'organisation et le fonctionnement des tribunaux du commerce sur le territoire national.

4 La République Démocratique du Congo compte une population officiellement estimée à 86.000.000 d'habitants, avec une superficie totale de 2,345.409 km².

5 CROS M.F : www.afrique.lalibre.be/14794/rdc-contrats-leonins-et-anes-volontaires/ ; www.7sur7.cd/2019/12/04/revision-des-contrats-miniers-leonins-la-mine-de-lonshi-devient-un-lac

Aussi, lorsqu'il s'agit d'analyser la question du déploiement des tribunaux du travail en République Démocratique du Congo, il convient également de prendre en compte la loi fondamentale du 18 février 2006⁶ révisée en 2011⁷, dont les implications sur le nouveau découpage des nouvelles provinces et la carte judiciaire sont non négligeables sur les prévisions de déploiement. Actuellement le pays compte vingt-six provinces conformément à l'article 2 al. 1, de la Constitution de 2006 selon lequel « La République Démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de 25 provinces dotées de la personnalité juridique ».

En filigrane de ces dispositions, le nombre d'entités locales couvrant l'ensemble du territoire a été porté à 96 villes et 603 communes⁸. Ainsi, en attendant la création des tribunaux du travail sur l'ensemble du territoire national, les juridictions de droit commun ont dû continuer à connaître des litiges individuels du travail **(I)**. À ce jour, face à ce qu'on peut appeler l'échec du processus de déploiement des tribunaux du travail, l'appui de l'Organisation Internationale du Travail s'avère plus que jamais nécessaire **(II)**.

I - LE TRAITEMENT PROVISoire DES LITIGES DU TRAVAIL PAR LES TRIBUNAUX DU DROIT COMMUN

Le traitement provisoire des conflits individuels du travail devrait se faire conformément aux dispositions du Code de l'organisation et de la compétence judiciaires qui a longtemps permis, le maintien des modes actuels de résolution des litiges par les juridictions ordinaires **(A)**. Ceci étant dit, on peut s'interroger sur le fait de savoir si le transfert du contentieux en droit du travail vers les tribunaux spécialisés ne serait pas un pari improbable **(B)**.

A - LE MAINTIEN DES MODES ACTUELS DE RÉSOLUTION DES LITIGES INDIVIDUELS DU TRAVAIL

La législation congolaise prévoit des modes classiques de résolution des litiges individuels du travail tout en mettant l'accent sur les possibilités d'éviter la saisine du tribunal de travail. Il s'agit de la conciliation d'une part, et du procès d'autre part. Par définition, les litiges individuels du travail sont ceux qui surviennent entre le salarié et son employeur, dans/à l'occasion du contrat de travail. Ils peuvent également porter sur l'application des conventions collectives, ou de la législation et de la réglementation du travail et de la prévoyance sociale. Les parties ayant un différend doivent au préalable se soumettre à une procédure de conciliation devant l'Inspecteur du travail du ressort⁹. Toutefois, bien que les statistiques ne soient pas accessibles par le grand public, on peut affirmer que la tentative de conciliation ne permet la résolution des litiges que dans très peu des cas.

6 Fruit d'un accord entre le gouvernement et les ex. rebelles, signé à Pretoria le 17 décembre 2002, avant d'être confirmé par le référendum du mois de décembre 2005.

7 Loi du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, JORDC n°3 du 1^{er} février 2011.

8 Décrets n°13/020 à 13/030 du 13 juin 2013, publiés au JORDC, 1^{ère} partie, numéro spécial du 20 juin 2013.

9 Art. 298 de la loi n°015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail.

Les raisons sont doubles :

- Des raisons culturelles : du fait de la gratuité de l'accès au service public de la justice, les justiciables préfèrent soumettre leurs litiges à des juridictions étatiques plutôt qu'à d'autres instances non juridictionnelles ;
- Des difficultés tenant à l'intervention de l'Inspecteur du travail lors d'une procédure de conciliation préalable qui dans certains cas ne dispose pas de formation à cet effet. C'est seulement en cas d'échec partiel ou total de la tentative de conciliation que les litiges peuvent être soumis aux tribunaux de travail¹⁰.

Pour la résolution des litiges individuels du travail devant le tribunal, la saisine se fait soit par requête écrite, soit verbalement par le demandeur ou son Conseil¹¹. Ce second mode de résolution est classique et est le fait tant des juridictions ordinaires que des rares tribunaux du travail installés sur le territoire national. Au cours de la période postcoloniale la RDC s'est dotée d'un arsenal juridique aussi peu fonctionnel que visible pour l'ensemble du territoire national. L'essentiel a d'abord figuré dans le Code de l'organisation et de la compétence judiciaires, issu de l'Ordonnance-loi n°68-248 du 10 juillet 1968, modifiée par une Ordonnance-loi n°82-020 du 31 mars 1982, largement révisée par une loi organique en 2013¹².

Ce texte de base vise à créer des tribunaux de grande instance dans la capitale, ainsi que dans les zones rurales et villes de chaque province¹³. Globalement, les compétences matérielle et territoriale des tribunaux de grande instance restent clairement définies, y compris à ce jour, ce qui n'appelle pas à des commentaires approfondis dans la mesure où ces tribunaux disposent de chambres spécialisées pour connaître également des litiges individuels du travail¹⁴. Par ailleurs, l'organisation de ces dernières juridictions demeure inchangée. Le tribunal de grande instance est composé d'un président et de juges, il siège au nombre de trois juges. Toutefois, au premier degré en matière de droit privé, il siège à un seul juge. La raison d'être de toutes les juridictions modernes, y compris celle des tribunaux de grande instance, est liée à l'organisation des entités territoriales dans leur ensemble.

On aurait dû voir exister lesdites juridictions dans les villes, communes et territoires de la République Démocratique du Congo. Il faut rappeler qu'avant ces dernières réformes, l'efficacité de ces juridictions posait déjà problème sur l'ensemble du territoire national. Ces juridictions de droit commun devaient, selon l'esprit de la nouvelle loi, continuer à connaître, à titre provisoire, des litiges du travail¹⁵. Force est de constater qu'à ce jour, dans de nombreuses provinces, il y a un alourdissement des compétences des tribunaux de grande instance lesquels connaissent un alourdissement de leurs tâches en ce qu'ils

10 Art. 302, loi n°015/2002 du 16 octobre 2002 portant Code du travail.

11 Art. 26, loi n°16/2002 du 16 octobre 2002 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux du travail.

12 Loi organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.

13 Art. 22 et 31 de l'Ordonnance-loi n°82-020 du 31 mars 1982 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaire, JOZ n° 7 du 1^{er} avril 1982, p. 39.

14 Art. 149 de la loi organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.

15 *Ibid.*, art. 151.

continuent d'exercer les compétences dévolues aux tribunaux de paix, du commerce et du travail.

Par ailleurs, la situation qui prévaut dans les provinces congolaises nouvellement créées n'est pas un cas unique en Afrique francophone. En effet, au Cameroun et en République de Guinée par exemple, la carte judiciaire est telle que le système d'organisation judiciaire ne prévoit pas, à ce jour, la création de tribunaux du travail sur l'ensemble du territoire national. Dès lors, ce sont les juridictions de droit commun dotées de chambres sociales qui sont également compétentes pour connaître des litiges du travail. Les enquêtes empiriques dans ces deux pays confirment que pareil choix ne pose pas de problème, pour autant que ces juridictions fonctionnent correctement et parviennent à rendre leurs décisions dans des délais raisonnables par les justiciables.

Le re-découpage administratif et la modification de la carte judiciaire sont généralement justifiés par l'inadéquation de l'aménagement judiciaire existant. La révision de la carte judiciaire a notamment pour conséquence la création de nouvelles juridictions dans un souci d'efficacité et en vue d'un rapprochement réel de la justice des justiciables. Une telle décision suppose avant tout une augmentation conséquente du budget du service public de la justice. Si, pour certains, le découpage administratif et la carte judiciaire sont une bonne chose, en ce qu'ils permettent la décentralisation, voire le partage des centres de décisions entre le gouvernement central et ceux des provinces, force est de constater que l'impréparation, tout comme l'absence de ressources adéquates pour plusieurs nouvelles provinces, a davantage conduit à créer des disparités entre ces dernières. D'un côté, on dénombre des provinces au poids économique important, pour la plupart portuaires ou minières, qui désormais perçoivent directement la part des royalties à hauteur de 25%. De l'autre côté, celles qui ont peu de ressources et sont dans l'incapacité de réaliser des projets d'envergure telle que la construction de bâtiments administratifs de base, de palais de justice, etc.

Pour mieux comprendre le sens de ces inégalités, il suffit de comparer le budget de deux provinces nouvellement créées, celle du haut Katanga¹⁶ et celle du Kwango¹⁷. La première, en assemblée provinciale a, le 29 décembre 2021, voté un budget pour l'exercice de l'année 2022 à hauteur de 959 milliards de Francs congolais (CDF), soit l'équivalent de 478 millions de dollars américains¹⁸. La seconde dispose pour sa part d'un budget annuel adopté par les élus provinciaux de 87 millions de dollars américains seulement¹⁹.

Il convient également d'observer que ces disparités étaient prévisibles au moment de l'adoption de la Constitution de 2006. C'est pourquoi, le législateur avait prévu que la

16 L'une des provinces issues de l'éclatement de la province du Katanga, située au sud-est du pays, fait frontière avec la Zambie, avec une population estimée à 4.617.000 habitants.

17 Créée en 2015 à la suite de l'éclatement de la province de Bandundu, situé au sud, il fait frontière avec l'Angola, compte une population estimée à 1.994.036 habitants.

18 <https://www.7sur7.cd>

19 <https://www.acpcongo.com>

Caisse Nationale de Péréquation (CNP)²⁰ se dote d'un des mécanismes spécialisés dans la redistribution, chargé d'aider les provinces à faibles ressources à financer leurs projets locaux. Toutefois, à ce jour, la CNP n'est toujours pas opérationnelle, malgré ces mesures d'application²¹. Si la carte judiciaire venait à être effective sur tout le territoire national, la résolution des litiges du travail y gagnerait indiscutablement. Le processus d'installation des tribunaux du travail permettrait ainsi le transfert du contentieux social, ce qui est la seule issue de ce processus indispensable à la création et au maintien d'un État de droit en RDC.

B - LE PARI DU TRANSFERT DU CONTENTIEUX DU TRAVAIL VERS LES TRIBUNAUX SPÉCIALISÉS

En République démocratique du Congo, le contentieux en droit du travail vient en 3^{ème} position, après celui du foncier et de la famille, ce qui explique les enjeux d'une couverture judiciaire avec des tribunaux du travail sur le territoire national. Traditionnellement, le contrat du travail pouvant être oral ou écrit²², il est plus facile au salarié d'apporter la preuve de l'existence d'un lien de subordination juridique.

Concrètement, les litiges individuels du travail opposent un employeur et son salarié à l'occasion des relations de travail ou d'apprentissage, y compris entre les salariés ou apprentis et leurs employeurs ou maîtres. Ainsi, ces litiges portent sur les obligations inhérentes au contrat de travail, telles que l'exécution ou la rupture de celui-ci. Comme dans tous les pays africains francophones, le droit du travail est une discipline de droit privé à part entière, en ce qu'il relève de la matière sociale (droit du travail et droit de la sécurité sociale). Cependant, de nombreux juristes civilistes congolais ont du mal à admettre l'autonomie du droit du travail, sans doute en raison notamment de ses liens étroits avec le droit civil, au point de l'insérer injustement et systématiquement dans la matière civile. Il convient de rappeler que le droit du travail est une discipline transversale en ce qu'il entretient également des liens avec le droit administratif, le droit pénal, les droits de l'homme, etc. Ainsi, ce n'est pas en vain que le législateur congolais a prévu des chambres sociales devant les juridictions de droit commun (les tribunaux de grande instance, les Cours d'appel et la Cour de cassation). Par conséquent, aborder la question de l'autonomie du droit du travail en RDC consiste également à aborder l'épineuse question de la spécialisation des juristes travaillistes. C'est

20 Art. 181, Constitution du 18 février 2006, modifiée par la Loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution du 18 février 2006, Journal Officiel de la RDC, 52^e année, numéro spécial : « Il est institué une Caisse nationale de péréquation. Elle est dotée de la personnalité juridique. La Caisse nationale de péréquation a pour mission de financer des projets et programmes d'investissement public, en vue d'assurer la solidarité nationale et de corriger le déséquilibre de développement entre les provinces et entre les autres entités territoriales décentralisées. Elle dispose d'un budget alimenté par le Trésor public à concurrence de 10% de la totalité des recettes à caractère national revenant à l'État chaque année. Elle est placée sous la tutelle du Gouvernement. Une loi organique fixe son organisation et son fonctionnement ».

21 Loi organique du 8 novembre 2016 portant organisation et fonctionnement de la Caisse nationale de la péréquation.

22 Art. 7, c. du Code du travail: « Toute convention, écrite ou verbale, par laquelle une personne, le travailleur, s'engage à fournir à une autre personne, l'employeur, un travail manuel ou autre sous la direction et l'autorité directe ou indirecte de celui-ci et moyennant rémunération », loi n°015/2002 du 16 octobre 2002, JORDC, n° spécial du 25 octobre 2002.

pour cette raison que les litiges individuels du travail doivent être traités par les tribunaux du travail, qui sont des juridictions spécialisées.

Les juridictions spécialisées, également dénommées « juridictions d'exception », désignent celles dont un texte spécial prévoit la répartition des compétences. Contrairement à une juridiction de droit commun, la juridiction spécialisée ne peut juger que des litiges qui lui sont expressément attribués par un texte qui fixe les règles relatives à la composition de ce tribunal, tout en précisant l'étendue des compétences qui lui sont conférées²³. À ce jour, en RDC, la question de la spécialisation est timidement traitée, la plupart des acteurs de justice et des universitaires étant des généralistes, ce qui n'est pas de nature à faciliter les choses.

Par ailleurs, on peut attribuer cette confusion, d'une part, à l'éparpillement de la matière sociale par la législation congolaise, qui évoque le domaine « du travail » en lieu et place du domaine « social », pour désigner le contentieux des litiges individuels du travail²⁴. D'autre part, on rappellera que le système universitaire congolais ne prévoit, pas à ce jour, de diplôme de juriste en droit social. En effet, l'enseignement du droit du travail dans les facultés de droit fait partie de modules de licence en droit privé, option droit économique et social, ceci ne suffisant apparemment pas à former des juristes bien outillés en droit social²⁵.

C'est cette absence de formation « initiale » appropriée qui laisse place à l'apprentissage de la profession « sur le tas », parfois au tâtonnement de certains magistrats, avocats et surtout des inspecteurs du travail. Ces derniers étant au « front » dans la phase initiale des litiges individuels du travail, ils doivent avoir des connaissances avérées en droit social pour être à la hauteur lors des tentatives de conciliation des parties aux litiges du travail. On peut retenir que la notion de spécialisation est à géométrie variable, appréciée soit *ratione materiae*, soit *ratione loci*, soit les deux en même temps²⁶. Le Doyen Georges Cornu définit ainsi un spécialiste comme un auteur ou un praticien du droit professant une compétence dans une matière particulière²⁷.

S'agissant des tribunaux du travail, également nommés juridictions paritaires en raison de leur composition, à savoir de représentants des salariés et des employeurs appelés « assesseurs », choisis parmi des personnes offrant toutes les garanties d'indépendance et

23 A. Mabanza N'Semy, *Contribution à une réflexion sur les fonctions du juge en Afrique francophone, à partir du contentieux des litiges individuels du travail. Approche comparée : Cameroun, Guinée, Mali, R.D. Congo, Sénégal*, Thèse de doctorat en droit privé, Université de Bordeaux, 2020, n°225-228, p.110.

24 Loi n°016/2002 du 16 octobre 2002 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux du travail, JORDC, n° spécial du 25 octobre 2002.

25 À ce jour, le système éducatif de l'enseignement supérieur en RDC consacre 5 années d'études pour obtenir le grade de licence en droit/bac+5, l'équivalent du Master 1 issu du Processus de Bologne instituant la réforme dite licence-master-doctorat « LMD ».

26 A. Mabanza N'Semy, *Contribution à une réflexion sur les fonctions du juge en Afrique francophone, à partir du contentieux des litiges individuels du travail. Approche comparée : Cameroun, Guinée, Mali, R.D. Congo, Sénégal*, op. cit., p. 304.

27 G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, PUF, Quadrige, 11^e édition mise à jour 2017, p. 986.

possédant la capacité requise pour l'exercice de fonctions juridictionnelles²⁸. Il existe un principe clair selon lequel, le tribunal de travail est compétent pour connaître les conflits individuels du travail, dès lors qu'ils sont issus d'un contrat de droit privé²⁹. C'est cette condition qui détermine la compétence matérielle du tribunal du travail, conformément aux prescriptions de l'article 150 de la loi-organique n°13/011-B du 11 avril 2013: « Le tribunal du travail est seul compétent, sauf dérogation légale ou celle intervenue à la suite d'accords des parties ou d'accords internationale »³⁰.

Du fait de l'ineffectivité de la couverture judiciaire dans les provinces nouvellement créées, force est de constater qu'en cas de litiges individuels du travail, par exemple, les justiciables ont le choix soit de se confier à des juridictions coutumières, officiellement supprimées - qui ont été pendant longtemps, bon gré mal gré, un « outil » de proximité et de maintien de paix sociale dans la communauté -, soit de parcourir des centaines de kilomètres en quête des juridictions modernes compétentes, soit finalement de se résigner. Cette situation, qui accentue la crise de l'appareil judiciaire sur le territoire national, est à l'origine des inégalités entre les justiciables de ces provinces et ceux de grandes villes pour l'accès à la justice étatique. Dans ces conditions, nous pensons que le législateur devrait s'appuyer davantage sur les programmes de renforcement des capacités assurés par l'Organisation Internationale du Travail (OIT) afin d'améliorer les conditions liées au fonctionnement des tribunaux de travail.

II - LA NÉCESSITÉ D'UN APPUI DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

De manière traditionnelle, on peut affirmer que, la République Démocratique du Congo a ratifié de nombreuses Conventions de l'OIT et prend soin d'insérer sans trop de difficultés des Recommandations de l'Organisation Internationale du Travail dans sa législation. S'agissant des Recommandations de l'OIT, elles peuvent être définies comme « des instruments juridiques par excellence d'une collaboration »³¹.

La question de leur valeur juridique a été réglée par la Constitution de l'OIT³². Elles ont par ailleurs force obligatoire, même si leur portée reste limitée. Leur insertion dans les lois nationales est un signe révélateur de ce qu'est la culture juridique congolaise, laquelle accorde une place importante aux normes internationales du travail.

28 A. Mabanza N'Semy, *Contribution à une réflexion sur les fonctions du juge en Afrique francophone, à partir du contentieux des litiges individuels du travail. Approche comparée : Cameroun, Guinée, Mali, R.D. Congo, Sénégal, op. cit.*, p. 110.

29 *Ibid.*, p. 111.

30 La loi-organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.

31 M. Virally, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *Annuaire Français de Droit International*, 1956, n°2, p. 66 et suivants (spécialement p. 95).

32 Art. 19, §6 de la Constitution de l'OIT (version de l'année 1919) : « Si la confiance se prononce pour l'adoption de propositions relatives à un objet à l'ordre du jour, elle aura à déterminer si ces propositions devront prendre la forme : a) d'une Convention internationale ; b) ou bien d'une Recommandation, lorsque l'objet traité ou un de ses aspects ne se prête pas à l'adoption immédiate ».

Le droit du travail est une discipline qui touche plusieurs aspects fondamentaux des droits de l'homme. Eu égard au fait que la République Démocratique du Congo est un pays post-conflit, on pourrait également considérer qu'il s'agit d'une manière pour le gouvernement de se faire accompagner dans le processus de consolidation d'une cohésion et d'une justice sociale durables sur toute l'étendue du territoire national. En effet, dans les régions de l'Est par exemple, où sévit la rébellion, les difficultés pour faire respecter les normes de travail existent aussi bien pour les femmes que pour les enfants démilitarisés. De ce fait, un meilleur encadrement est nécessaire, pourvu qu'il soit assuré par des acteurs spécialisés et bien formés. Cette situation permet aujourd'hui à l'OIT de compter parmi les partenaires institutionnels dans la construction d'un État de droit en République Démocratique du Congo.

Au nombre d'actions menées, on peut citer l'appui de l'OIT dans l'amélioration des modes de résolution des litiges du travail, qui consiste, d'une part, à la mise en place des mécanismes non juridictionnels prévus par la Recommandation n°92 **(A)**, d'autre part, à la consolidation de ces mécanismes à travers les programmes de renforcement des capacités **(B)**.

A - LES MÉCANISMES NON JURIDICTIONNELS DE RÉOLUTION DES LITIGES

S'il est difficile d'éviter les conflits du travail au sein d'une entreprise, il est en revanche possible d'en réduire la portée. C'est l'intérêt du recours aux modes alternatifs de règlement des différends « MARD ». La Recommandation n°92 sur la conciliation et l'arbitrage volontaires prévoit des mécanismes de résolution des litiges, dont l'efficacité en droit congolais n'est plus à démontrer. En effet, s'agissant des litiges du travail, la conciliation/médiation et l'arbitrage volontaires permettent aux parties de soumettre leurs litiges à des instances non juridictionnelles, instituées sur une base de représentation paritaire à la fois des employeurs et des salariés³³.

Toutefois, pour mieux comprendre la contribution de l'OIT en République Démocratique du Congo, il convient de distinguer la gestion de la conciliation de celle de l'arbitrage des litiges du travail, notamment dans leur mode de fonctionnement.

Par ailleurs, dans tous les systèmes des pays d'Afrique francophone, on observe qu'il y a des points de similarité en ce sens que la procédure de conciliation préalable est gérée par le ministère du travail et de la prévoyance sociale, via l'inspection générale du travail. Ainsi, comme tout service public étatique, cette étape est gratuite. Il convient toutefois de distinguer la conciliation préalable de l'arbitrage des litiges du travail, pour faire apparaître les points de divergence entre les systèmes des pays concernés. S'agissant de l'arbitrage sur les litiges du travail, le système congolais diffère de celui de la République de Guinée par exemple qui reconnaît exclusivement cette compétence aux tribunaux étatiques³⁴. Si un tel choix permet à la justice étatique d'assurer un rôle de premier plan, il n'en demeure pas moins que, du point de vue de la pratique juridictionnelle ce choix peut être source d'insécurité juridique et judiciaire, notamment du fait de l'absence des moyens nécessaires

33 Art. 2 de la Recommandation n°92 de l'OIT, adoptée lors de la 34^{ème} session CIT à Genève le 29 juin 1951.

34 Art. 433.1 à 433.6 de la loi n°L/2014/072/CNT/du 10 janvier 2014 portant Code du travail de la République de la Guinée.

(tant humains que matériels) auxquels font face des tribunaux étatiques sur le territoire national de la Guinée.

En République Démocratique du Congo, l'arbitrage des litiges du travail est géré par des structures privées qui sont totalement indépendantes du point de vue de leur organisation et de leur financement, et ne subissent aucune influence des tiers (ministère du travail, entreprises, représentations syndicales). L'autre particularité de ce système d'arbitrage c'est qu'il n'est pas gratuit. Par ailleurs, à ce jour, l'arbitrage en droit du travail congolais se trouve encore au stade embryonnaire et est peu connu de nombreux justiciables. Cette situation explique le faible taux des cas de recours à l'arbitrage sur les litiges du travail qui impliquent davantage des cadres supérieurs, avec d'importants enjeux financiers des ouvriers. Le fait que dans la plupart des pays d'Afrique francophone, le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) soit équivalent à 100 Euros, n'est pas de nature à faciliter l'accès des parties à un arbitrage non gratuit. Ainsi, on peut noter qu'en République Démocratique du Congo, tout comme dans les autres pays concernés, lorsque les litiges concernent un secteur à économie « informelle », il n'est pas rare de voir les parties solliciter l'intervention d'autorités à la tête de structures traditionnelles (communautaires, familiales et/ou religieuses) afin de les accompagner pour mettre fin aux litiges.

Dans les autres cas, en pratique, lorsque les parties à un litige du travail décident de mettre fin à leur contentieux à l'amiable, les choses se font entre leurs avocats respectifs. De sorte que, la justice étatique n'intervient qu'en dernier ressort pour l'homologation judiciaire de l'accord final. Et il ne s'agit nullement d'un arbitrage, et encore moins d'une médiation.

Il convient également de relever qu'en dehors de l'hypothèse précitée, l'OIT apporte un soutien non négligeable aux acteurs de justice, portant essentiellement sur la mise à disposition d'équipements, l'encouragement à l'établissement d'un cadre de concertation entre les représentations d'employeurs et de travailleurs, et l'appui à la vulgarisation des mécanismes de prévention des litiges du travail. Il n'en demeure pas moins que le succès de cet appui dépend également de la qualité du travail des principaux intervenants au processus de résolution des litiges du travail, lesquels doivent être bien outillés. Par ailleurs, il est important de consolider les acquis de la bonne gouvernance du système judiciaire par le renforcement des capacités.

B - LA CONSOLIDATION DES CAPACITÉS FONCTIONNELLES DU SYSTÈME JUDICIAIRE ACTUEL

Le choix de consolider le système judiciaire dans sa configuration actuelle aurait le mérite de combler, à moyen terme, le vide juridique lié à l'ineffectivité des tribunaux du travail sur l'ensemble du territoire national. Cependant, ces capacités fonctionnelles requièrent des infrastructures de base et une amélioration des conditions de travail et de vie des personnels de justice (magistrats, greffiers et administratifs) affectés à une juridiction ordinaire.

En pratique, cela devrait se traduire par la création de nouveaux postes dans la magistrature, suivie d'une série d'affectations régulées, afin d'éviter une forte concentration dans la capitale. Il reste que la matérialisation d'une telle politique dépend avant tout de l'amélioration du pouvoir judiciaire, afin d'éviter des frustrations, voire des désertions de la magistrature. Concrètement, il s'agit de revaloriser les fonctions des juges professionnels et

des assesseurs des chambres sociales des juridictions ordinaires. À ce propos, le Sénégal, qui fait figure d'expérience réussie en Afrique francophone, pourrait servir de modèle dans la manière de revaloriser les fonctions des acteurs de justice, le service public de la justice y gagnerait notamment dans la politique de lutte contre la corruption.

Dans le cadre de cette large revalorisation, une place significative doit être accordée à la formation initiale et continue des personnels. En effet, à la différence de nombreux pays francophones subsahariens, comme le Cameroun³⁵, le Mali³⁶ et le Sénégal³⁷, la République Démocratique du Congo est le dernier pays à disposer d'une École de formation spécialisée des acteurs de justice (magistrats, huissiers de justice).

Pendant plusieurs décennies, les magistrats professionnels ont appris leur métier « sur le tas », généralement sous la supervision de ceux disposant d'une certaine ancienneté dans la magistrature. Comme on peut s'en douter, sans remettre en cause les capacités intellectuelles et individuelles de nombreux acteurs de justice congolais, il va sans dire que, face aux nombreux défis liés à l'émergence économique, fixés par la RDC, ce modèle de formation a démontré ses limites.

Suite à la création de l'École spécialisée, dénommée « Institut National de Formation Judiciaire » (INAFORJ), ayant le statut d'établissement public placé sous la tutelle du ministère de la justice³⁸ et inaugurée le 15 février 2019³⁹, les magistrats congolais devraient désormais bénéficier d'une formation adéquate. Cependant, si la création de l'INAFORJ n'appelle à aucun commentaire sur la forme, sur le fond eu égard à ses objectifs et à la durée de la formation, des réserves voire des questionnements peuvent être émis. Concernant la formation initiale des magistrats professionnels à l'INAFORJ, le fait qu'elle s'étale sur une durée totale de 12 mois paraît en effet insuffisant⁴⁰.

Dans les autres pays concernés⁴¹, la durée minimale de cette formation est de 24 mois et la tendance actuelle est plutôt de la prolonger à 36 mois. Dans ces conditions et au regard de la forme actuelle de l'INAFORJ, la frontière entre la formation initiale et la formation continue est difficile à établir. On peut se demander s'il ne s'agirait pas en réalité d'une formation continue déguisée ?

La formation d'acteurs de justice, notamment dans le domaine de règlement des litiges du travail, devrait constituer un défi majeur pour l'accomplissement de création d'un État de

35 Le Cameroun assure cette formation à l'École Nationale de la Magistrature (ENAM) depuis 1995, Décret n°95/048 du 8 mars 1995 portant statut de la magistrature.

36 La loi n°86-023/ANRM du 16 janvier 1986 a créé l'Institut National de Formation Judiciaire (INFJ).

37 Jusqu'à l'accession à l'indépendance en 1995, les magistrats sénégalais étaient formés en France. Depuis le décret n°95-20 du 6 janvier 1995, la formation est assurée par le Centre de Formation Judiciaire (CFJ) basé à Dakar.

38 Art. 1^{er} du décret n°16/025 du 22 juillet 2016, JORDC du 15 août 2016, n°16 col. 7.

39 www.gip-jci-justice.fr/rdc-appui-budgetaire-a-linaforj/

40 Art. 27 du décret n°16/025 du 22 juillet 2016: « Le stage des magistrats (...) s'entend comme l'ensemble du dispositif de la formation initiale. Il comprend des périodes de formation théorique d'au moins quatre mois à l'Institut et de stages individuels dans les cours, tribunaux et parquets rattachés d'au moins huit mois ».

41 La formation des acteurs de justice s'étale sur une durée de 24 mois. C'est le cas au Cameroun, au Sénégal et au Mali. Dans ce dernier pays, une réforme en cours propose l'allongement de la formation de 24 à 30 mois consécutifs.

droit, car la qualité du service public de la justice, tout comme la satisfaction des justiciables en dépend. Par ailleurs, dans un pays aussi vaste comme la République Démocratique du Congo, l'organisation de la formation continue des magistrats des tribunaux du travail devrait être décentralisée, notamment avec la création d'autres sites dans les grandes provinces par exemple. Le partenariat entre le gouvernement congolais et l'Organisation internationale du Travail permettrait à l'amélioration du fonctionnement des structures spécialisées dans la résolution des litiges du travail.

Conclusion

Le processus de déploiement des tribunaux du travail en République Démocratique du Congo a franchi un cap avec des limites, malgré l'appui de l'Organisation Internationale du Travail. Ces dernières étaient déjà perceptibles jusqu'en 2006, période durant laquelle le pays comptait 11 provinces. Serait-il possible à l'Exécutif congolais de parvenir au déploiement des tribunaux du travail sur l'ensemble du territoire national, alors que le pays compte aujourd'hui 26 provinces ? Si un tel succès est souhaitable, les circonstances sanitaires actuelles, qui se sont greffées aux difficultés économiques existantes, ne font que réduire les chances d'une telle démarche, au point de n'en faire qu'un vœu pieux.

La création, tout comme la suppression de « petites provinces », est une réalité rattachée à l'histoire politico-judiciaire de la République Démocratique du Congo. L'immensité du territoire congolais, ainsi que la multiplicité des tribus, ont besoin d'un pouvoir central fort. À certains égards, la décentralisation mal orientée pourrait être un couteau à double tranchant et mettrait à mal le pays en tant que Nation, tel qu'il existait avant l'adoption de l'actuelle loi fondamentale.

AUBIN MABANZA N'SEMY

Maître de conférences à l'Université du Kwango, Avocat, Membre associé au Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale (COMPTRASEC) - UMR CNRS 5114 - Université de Bordeaux.

Thèmes de recherche : Droit social, droit international du privé, droit de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (Ohada), droit comparé, propriété intellectuelle.

Publications :

~ A. Mabanza N'Semy, *Contribution à une réflexion sur les fonctions du juge en Afrique francophone, à partir du contentieux des litiges individuels du travail. Approche comparée : Cameroun, Guinée, Mali, R.D. Congo, Sénégal*, Thèse de doctorat en droit privé, Université de Bordeaux, 2020.

~ A. Mabanza N'Semy, *Droit congolais, africain et international du travail*, Paris, L'Harmattan, 1^{ère} éd., Paris, 2009.