
M.E.S., Numéro 131, Vol.1, novembre – décembre 2023

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Mise en ligne le 08 novembre 2023



Revue Internationale des Dynamiques Sociales
Mouvements et Enjeux Sociaux
Kinshasa, novembre - décembre 2023

LA RESPONSABILISATION DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE EN CAS DE LA NON-EXÉCUTION DES DÉCISIONS DES JURIDICTIONS DE L'ORDRE ADMINISTRATIF EN DROIT CONGOLAIS

par

Olivier MULEKU BAKENGE

Chercheur en Droit,
Université de Kinshasa

Résumé

En République Démocratique du Congo, en cas de la non-exécution des décisions des juridictions de l'ordre administratif, il ne serait inconvenant d'envisager une responsabilisation tant civile que pénale de l'autorité chargée de la gestion d'une entité étatique (autorité administrative). De surcroît, plutôt que de se limiter à condamner l'État au paiement des astreintes financières, il serait méritoire pour le législateur congolais, de penser à renforcer l'autorité de la chose jugée des décisions juridictionnelles, en conférant au juge administratif le pouvoir d'injonction à l'endroit des personnes publiques ou organismes chargés de la gestion des services publics, quant à l'exécution de ces décisions.

Mots-clés : responsabilisation, autorité administrative, non-exécution, décisions, juridictions, ordre administratif, congolais

Abstract

It would therefore be pointless to envisage both civil and criminal liability for this authority in charge of managing a state entity. What's more, rather than simply condemning the State to the payment of financial penalties, it would be worthwhile for the Congolese legislator to think about reinforcing the res judicata authority of jurisdictional decisions, by conferring on the administrative judge the power to issue injunctions against public bodies or organizations in charge of managing public services, with regard to the execution of these decisions.

INTRODUCTION

La 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 de la RDC, institue un ordre de juridictions administratives composé, entre autres, du Conseil d'État et des Cours et tribunaux administratifs, lesquelles juridictions sont chargées de connaître des litiges en matière administrative. Ce qui fait que les différentes juridictions de l'ordre administratif connaissent de toutes les demandes reconventionnelles, quels qu'en soient la nature et le montant, en plus de l'interprétation de leurs décisions. Pour cela, elles exercent les compétences contentieuses leur dévolues par la Constitution et la loi organique sus-évoquée, mais également, elles exercent en vertu de cette loi organique, outre la compétence d'avis, une mission de conciliation et de médiation. De même, elles statuent par voie d'arrêts, de jugements et, le cas échéant, par ordonnances. Ces décisions sont rendues au nom du peuple congolais, mais sont exécutées au nom du président de la République.

Cependant, il peut arriver que les arrêts et les jugements de ces juridictions ne soient pas exécutés par les autorités administratives, personnes physiques représentant l'État au sein de ses entités, pour l'une ou l'autre raison. Pour cela, la loi organique prévoit l'astreinte financière comme une pénalité financière requise pour obliger l'État et toute autre personne morale de droit public ainsi que tout organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à s'exécuter, en contrepartie de l'indisponibilité des biens de l'État.

Cette peine pourrait inciter plus d'un à se questionner pour savoir pourquoi sanctionner une personne morale (l'État) en cas de l'inexécution, alors qu'elle se fait représenter par une personne physique agissant au nom et pour le compte de l'État et, qui de ce fait, pourrait porter préjudice à ce dernier dans ses agissements ?

La présente réflexion se veut être circonscrite dans un contexte précis du droit congolais (pas comparé). C'est ainsi que sans se référer à la théorie du dédoublement fonctionnel, étant

donné que l'autorité en étude ici l'est en tant qu'autorité administrative (pas politique). Enfin, les juridictions administratives dont il est question dans le contexte de cette étude sont celles de droit commun (pas spécialisées).

Cette étude qui porte sur la responsabilisation de l'autorité administrative en cas de la non-exécution des décisions des juridictions de l'ordre administration en droit congolais se structure autour de deux principaux points, outre cette brève introduction ainsi que la conclusion qui y met un terme. Dans son premier point, nous définissons les principaux concepts de l'étude. Au deuxième, nous examinons la responsabilisation de l'administration ainsi que celle de l'autorité administrative.

I. DEFINITION DES TERMES CLES

Dans cette partie de l'étude, nous nous proposons de clarifier les concepts et les expressions clés suivants : *responsabilité, responsabilisation, autorité administrative et juridiction de l'ordre administratif*.

1.1. Responsabilité

Dans son sens étymologique, le terme responsabilité vient du verbe latin « *respondere* », qui signifie répondre. Dans ce contexte, l'expression « répondre de ses actes » signifie qu'on les assume totalement, qu'on s'en reconnaît l'auteur.

Au sens ordinaire :

- Le terme *responsabilité* désigne une certaine maturité psychologique, la faculté de bien juger, de prendre des décisions raisonnables et avisées.
- Une responsabilité est ainsi une charge qu'on accepte d'assumer et renvoie à des capacités de décision pour un domaine donné.

En droit, la *responsabilité* civile établit entre un acte dommageable et une personne donnée renvoie à une relation directe qui fait de la personne l'auteur de l'acte. La responsabilité pénale pose, elle, le problème de la mesure dans laquelle on peut reconnaître un agent (criminel, voleur, ...) comme l'auteur réel de l'infraction commise (problème de liberté de l'agent).

De ce fait, la *responsabilité* pose tout d'abord le problème de la nature du lien que l'homme entretient avec ses actes. Sommes-nous responsables seulement des actes que nous avons directement commis ? Mais pourquoi, alors, le droit ne reconnaît-il pas un criminel qui tue, en état de folie, comme responsable de son acte, tandis qu'inversement les parents sont, aux yeux de la loi, responsables des actes de leurs enfants ?

On voit, dès lors, que la question de la responsabilité, à ce niveau simplement juridique, s'articule sur celle de la liberté humaine. Être libre, en effet, c'est être en mesure d'assumer l'ensemble de ces actes ; être responsable, c'est pouvoir répondre de ceux-ci, du fait précisément de cette liberté dont ils témoignent.

1.2. Responsabilisation

La responsabilisation dans ce contexte, n'est autre chose qu'une action qui consiste à rendre quelqu'un responsable, de lui conférer le sens de responsabilité. Voilà pourquoi, nous parlons ici de la responsabilisation de l'autorité administrative dans la présente étude.

1.3. Autorité administrative

Par l'expression *Autorité administrative*, il nous faut entendre un organisme ou une personne physique d'un organisme qui, au nom d'une personne morale (État, Administration publique) et dans le cadre d'une fonction relevant du droit administratif, a le pouvoir de prendre des décisions unilatérales, car elle ne peut agir que dans les limites de ses compétences.

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 administratives¹.

¹ www.toupie.org/Dictionnaire/Autorite_administrative.htm (le 30 juillet 2021).

1.4. Juridictions de l'ordre administratif

Aux termes de la loi organique n° 16/027, du 15 octobre 2016, portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre administratif, les juridictions de l'ordre administratif sont constituées, d'une part, par des juridictions administratives de droit commun, régies par ladite loi organique, à savoir, le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs et, d'autre part, par des juridictions administratives spécialisées, dont la Cour des comptes, les juridictions disciplinaires des administrations publiques ou des ordres professionnels, qui, elles sont régies par des lois particulières, visées à l'article 149 alinéa 6 de la Constitution du 18 février 2006.

II. DE LA RESPONSABILISATION DE L'ADMINISTRATION ET DE L'AUTORITE ADMINISTRATIVE

2.1. De la responsabilisation de l'administration

En Droit congolais, un service public peut être condamné au paiement d'une astreinte dans l'une des situations suivantes :

- en cas d'inexécution de la décision prescrivant ledit paiement ;
- lorsque l'autorité a refusé, de déférer à la mise en demeure, de prendre une nouvelle décision ;
- en cas du silence de l'autorité, après l'expiration d'un délai de 30 jours, suivant la mise en demeure.

Pour ce faire, outre les mentions exigées à l'article 135 de la Loi organique n°16/027, du 15 octobre 2016, portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre administratif, la requête en vue de l'imposition d'une astreinte doit être signée par un avocat et doit contenir :

- l'objet de la requête ainsi qu'un exposé de nature à établir le manquement de la partie adverse ;
- la preuve que le requérant a enjoint à l'autorité, par une lettre recommandée à la poste ou par notification par porteur, de prendre une nouvelle décision ;
- le cas échéant, une copie de la décision par laquelle il découle que l'administration a violé l'obligation d'astreinte découlant de l'arrêt d'annulation à laquelle elle a été condamnée.

On comprend dans ce cas, que c'est à l'État (Administration publique), quoi que représenté par une personne physique pour assurer la gestion, qu'il revient d'endosser la responsabilité de l'inexécution de la décision judiciaire. Cette réalité tend à faire cogiter sur les atouts et les contraintes qui peuvent découler de cette disposition légale.

2.1.1. Avantages liés à la responsabilisation de l'administration

Le bien-fondé d'un tel prescrit peut se résumer en ce que cette mesure oblige l'État d'être rigoureux et non complaisant dans la nomination des animateurs de ses services. Elle l'oblige ainsi au respect strict et sans équivoque des prescrits légaux en la matière, afin d'éviter de tomber sur des personnels incompetents et/ou complaisants, ne maîtrisant pas les exigences professionnelles des fonctions qu'ils sont appelés à assumer.

2.1.2. Limites de la responsabilisation de l'administration

Responsabiliser l'Administration publique pour des faits réprimables commis par action ou par inaction d'une autorité connaît tout de même quelques faiblesses que nous énumérons ci-dessous :

- les autorités administratives se considéreraient exemptes de toute interpellation judiciaire, du fait qu'elles ne répondront jamais de l'inexécution d'une quelconque décision de justice ;
- en cas de multiples condamnations d'astreintes financières, l'État risquerait de tomber en faillite ou de se trouver dans une situation de cessation de paiement.

Face à cet état des choses, il serait tout à fait logique et légitime de penser à une responsabilisation de l'autorité administrative, personne physique, chargée par l'État de la gestion du service public, cela dans le cadre de la responsabilité pour faute personnelle.

2.2. De la responsabilisation de l'autorité administrative

Comme avancé ci-haut, il peut arriver que les arrêts comme les jugements des juridictions de l'ordre administratif ne soient pas exécutés par les autorités administratives, personnes physiques représentant l'État au sein de ses entités, pour l'une ou l'autre raison. Parfois même, ces décisions juridictionnelles sont inexécutées ou mal exécutées, non pas par volonté de l'Administration de se soustraire à la décision du juge, mais bien par manque de connaissances ou par des difficultés de l'agent/organisme à adopter l'exécution adéquate².

Dans ce cas, obliger l'État à endosser la responsabilité qui en découle, du fait dommageable causé par cette non-exécution, semble pour nous une aubaine offerte à cette autorité administrative de se dédouaner de toute obligation d'agir, sachant qu'il ne pourra en aucun cas être inquiété, tant et si bien qu'une faute personnelle peut être commise dans le service ou avec ses moyens³, et causer du tort à autrui, au nom de l'Administration.

Ainsi, pour résorber cette problématique, il n'est pas vain d'envisager une responsabilisation civile (2.2.1), mais aussi pénale (2.2.2) de cette autorité chargée de la gestion d'une entité étatique, avant d'en préciser les juridictions

2.2.1. De la responsabilisation civile

Les arrêts et les jugements des juridictions administratives, notamment, sont rendus au nom du peuple congolais. Aussi, la société conviendra bien qu'à chaque fois que l'une de ces décisions judiciaires n'est pas exécutée, cela engendrerait bien évidemment un dommage quelque part, dommage qui devrait être réparé par quelqu'un. Mais, par qui ?

Il s'avère donc impérieux, de responsabiliser l'autorité administrative en charge du service public censé exécuter la décision judiciaire, en vertu des dispositions des articles 258 et 259, du Décret du 30 juillet 1888, sur les Contrats et Obligations conventionnelles qui reconnaît que « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ». « Autrement dit, nous sommes chacun responsable du dommage que nous causons, non seulement par nos faits, mais encore par nos négligences ou par nos imprudences ».

S'il arrivait même que l'État soit obligé de subir l'astreinte financière, ce serait un dommage que cette autorité investie par l'État, aura causé à ce dernier.

Cependant, l'autorité administrative n'est pas une personne privée de laquelle, il serait important de trouver d'autres mécanismes qui peuvent garantir l'effectivité de l'exécution des décisions des juridictions administratives.

À cet effet, deux procédés peuvent servir à l'administré, victime d'une non-exécution de décision judiciaire, à faire valoir ses droits, c'est-à-dire un recours en annulation et une possibilité d'engager la responsabilité de l'autorité administrative pour violation de la chose jugée.

Face à une éventuelle inertie ou refus d'exécuter la chose jugée, le justiciable a la possibilité de recourir, de nouveau, au juge administratif. En effet, l'inexécution par l'Administration d'une décision de justice est constitutive d'un excès de pouvoir. Le juge saisi annulera, par conséquent, la nouvelle décision administrative⁴. Il faudrait souligner aussi que pour cela, le juge administratif, mis à part le cas d'une annulation pour excès de pouvoir, dispose

² www.avodroits-publics.com/fr/publications/exécution-des-décision-de-juge (le 09 octobre 2020)

³ TRUCHET, D., *Droit Administratif*, Paris, 2^e éd., PUF, 2009, p. 388.

⁴ HOUHOULIDAKI, A., *L'exécution par l'Administration des décisions du juge administratif, en Droit français et en Droit grec*. Mémoire de DEA de Droit Public comparé des pays européens, Université Paris I Panthéon Sorbonne, 2002.

en plus, du pouvoir d'engager la responsabilité de la personne publique, ainsi que le pouvoir d'accorder une indemnité⁵.

2.2.2. De la responsabilisation pénale

Afin de permettre l'exécution correcte des arrêts et jugements des juridictions administratives concernant l'Administration par les autorités investies, celles-ci doivent être contraintes par la force de la loi, même si les dispositions de l'article 150 du Décret, du 30 janvier 1940, portant Code pénal congolais, tel que modifié et complété à ce jour, prévoient que « Sans préjudice de l'application d'autres dispositions visant des infractions plus sévèrement punies, tout fonctionnaire public, officier public, toute personne chargée d'un service public qui s'abstiendra volontairement de faire, dans les délais impartis par la loi ou par les règlements, un acte de sa fonction ou de son emploi qui lui a été demandé régulièrement, sera puni d'une servitude pénale de six mois et d'une amende de un à dix zaïres ou d'une de ces peines seulement ». De même « il en est ainsi lorsque cette personne s'abstient volontairement de faire un acte de sa fonction ou de son emploi pour lequel aucun délai n'a été préétabli et qui lui a été demandé régulièrement, si ce retard est manifestement exagéré », cela semble être insignifiant.

C'est ainsi que nous proposons au législateur congolais, d'insérer la notion du pouvoir d'injonction qui sera accordé au juge administratif vis-à-vis de l'autorité administrative, comme il en est le cas dans d'autres lieux. Par injonction, on peut entendre, « le pouvoir de reconnaître expressément l'existence d'une obligation d'agir à la charge d'une personne publique ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public (pouvoir qui peut être accompagné, le cas échéant, d'une astreinte) ».

Ce pouvoir d'injonction s'inscrirait dans une logique d'exécution des décisions juridictionnelles. Il pourrait donc s'exercer *a priori* (cela permettrait au juge d'explicitier le sens dans lequel il estimerait que sa décision soit exécutée, c'est-à-dire que le juge administratif ferait mention dans le dispositif du jugement, des mesures d'exécution que ce dernier impliquerait, et cela afin qu'il prévienne une éventuelle mauvaise mise en œuvre de la chose jugée) comme *a posteriori* (dans l'hypothèse où le jugement a été rendu mais pas ou mal exécuté ; et là, le juge orienterait l'adoption d'un certain comportement par la personne publique, et contraindrait cette dernière à s'y conformer).

2.2.3. Juridictions compétentes

Pour les personnes morales et physiques, les actions en responsabilité fondées sur une cause autre que la méconnaissance d'un contrat ou d'un quasi-contrat et dirigées contre l'État, les autres personnes publiques ou les organismes privés gérant un service public relèvent de la section du contentieux du tribunal administratif du lieu du fait générateur du dommage, conformément à l'article 105 de la Loi organique n°16/027, du 15 octobre 2016, portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre administratif.

Par ailleurs, pour les personnes physiques (Autorité administrative), en cas de responsabilité pénale, elles seront justiciables devant le Tribunal de Paix, dans l'hypothèse où elles tombent sous le coup des infractions des abstentions coupables des fonctionnaires. Ce, en vertu de la compétence matérielle reconnue à cette juridiction à l'article 85 de la Loi organique n°13/011-B, du 11 avril 2013, portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire.

⁵ Voir Articles 105 et 355 de la Loi-Organique n° 16/027, du 15 octobre 2016, portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.

CONCLUSION

Il est vrai que l'État est civilement responsable des conséquences dommageables des actes commis par l'agent dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, sous réserve d'une action récursoire en cas de faute personnelle⁶. Car, on est responsable non seulement du dommage que l'on cause par sa propre responsabilité du fait personnel, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre (responsabilité du fait d'autrui), ou des choses que l'on a sous sa garde (responsabilité du fait des choses).

L'État assure la responsabilité des préjudices causés par l'action de l'Administration ou par le comportement de l'un de ses agents. Toutefois, une telle responsabilité est limitée par certaines notions, notamment par la notion de responsabilité administrative pour faute personnelle et pour faute de service.

Mais dans le cas où le dommage provoqué provient d'une faute personnelle de l'agent public, il sera possible de poursuivre celui-ci devant le juge judiciaire. Par contre, s'il provient d'une faute de service de l'agent public, c'est l'Administration qui sera attaquée devant le juge administratif. Voilà pourquoi, il est généralement admis qu'il serait de l'intérêt des victimes de poursuivre l'État qui, si la faute personnelle est avérée, indemniser la victime et se retournera contre son agent pour récupérer ses deniers. Ce système de remboursement s'obtient par le biais d'une action dite récursoire⁷.

La disposition de l'article 108 de la Loi n°16/013, du 15 juillet 2016, portant statut des agents de carrière des services publics de l'État prévoyait dans l'une de ses dispositions que « L'agent est personnellement responsable, à l'égard de ses supérieurs hiérarchiques, de l'exécution des ordres qu'il a donnés. Il n'est déchargé d'aucune des responsabilités propres de ses subordonnés. Dans l'exercice de ses fonctions, il est tenu de réprimer ou de provoquer la répression des abus, négligences ou infractions aux lois et règlements qu'il serait amené à constater. » Ce qui voudrait dire, en d'autres termes, que tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées.

In fine, plutôt que de se limiter à condamner l'État au paiement des astreintes financières, il serait méritoire pour le législateur congolais, de penser à renforcer l'autorité de la chose jugée des décisions juridictionnelles, en conférant au juge administratif le pouvoir d'injonction à l'endroit des personnes publiques ou organismes chargés de la gestion des services publics, quant à l'exécution de ces décisions.

Ainsi, le pouvoir d'injonction du juge permettrait de donner à la juridiction et aux justiciables le sens de l'exécution des décisions du juge, car il a l'intérêt de constituer moralement un acte de contrainte supplémentaire à l'égard de l'Administration.

BIBLIOGRAPHIE

- HOUHOULIDAKI A., L'exécution par l'Administration des décisions du juge administratif, en Droit français et en Droit grec, Mémoire de DEA de Droit Public comparé des pays européens, Université Paris I Panthéon Sorbonne, 2002 ;
- TRUCHET D., *Droit Administratif*, Paris, 2^e éd., PUF, 2009 ;
- Loi-Organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif ;
- Loi n° 16/013 du 15 juillet 2016 portant statut des agents de carrière des services publics de l'État ;
- www.avodroits-publics.com/fr/publications/execution-des-decision-de-juge;
- [www.lagbd.org/index.php/Responsabilité_administrative_\(fr\)](http://www.lagbd.org/index.php/Responsabilité_administrative_(fr));
- www.toupie.org/Dictionnaire/Autorité_administrative.htm.

⁶ Voir article 91 de la Loi n°16/013, du 15 juillet 2016, portant statut des agents de carrière des services publics de l'État.

⁷ [www.lagbd.org/index.php/Responsabilité_administrative_\(fr\)](http://www.lagbd.org/index.php/Responsabilité_administrative_(fr)) (le 28 juillet 2020).