



La compétence de monopole du Conseil d'Etat en contentieux de la réparation du dommage exceptionnel. Etude pour la déconstitutionnalisation de cette compétence au profit du législateur

NZEY MUDIANDAMBU Anderson¹

Université de Kinshasa

Résumé : Cette étude, consacrée au dommage exceptionnel, démontre que du contentieux de réparation du préjudice exceptionnel constitue l'une des pièces les plus sophistiquées, mais aussi les plus fragiles de l'édifice administratif en République Démocratique du Congo. Si le fondement du dommage exceptionnel est l'équité, sa mise en œuvre est strictement encadrée par un régime de compétence centralisé. Cette exclusivité, justifiée par la protection des intérêts supérieurs de l'Etat, soulève néanmoins des interrogations sur l'accessibilité réelle de la justice par le citoyen congolais. La centralisation de la compétence du Conseil d'Etat, installé à Kinshasa, crée une « justice à deux vitesses » et contredit l'esprit de la réforme de 2016. Cette centralisation de la compétence et le monopole du Conseil d'Etat en cette matière de réparation du dommage exceptionnel rendent le système moins flexible et difficilement sensible aux solutions de problèmes qui se posent et se poseront en pratique. Il est dès lors avantageux de transférer l'organisation de ce recours au profit de la loi, c'est-à-dire déconstitutionnaliser ce recours au profit de la compétence du législateur fonde notre proposition, et aussi, décentraliser ce contentieux par le transfert de la compétence au juge administratif ordinaire du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel.

Mots-clés : Réparation, dommage et préjudice exceptionnel, juge administratif ordinaire, compétence de monopole, déconstitutionnalisation, décentralisation de la compétence.

Digital Object Identifier (DOI): <https://doi.org/10.5281/zenodo.19771465>

INTRODUCTION

L'étude de la compétence résiduelle du Conseil d'Etat en matière de réparation du préjudice passe par la constitutionnalisation de ce contentieux qui n'attribue pas de compétence aux autres juridictions tant de l'ordre administratif que de l'ordre judiciaire. L'attribution de cette compétence au seul Conseil d'Etat rendrait son monopole en cette matière plus risqué et préjudicierait les justiciables qui vivent très éloignés du siège du Conseil d'Etat dans la capitale pour le temps qu'ils mettraient pour atteindre Kinshasa, alors que si les autres juges administratifs ordinaires des provinces et territoires, proches de ces justiciables, étaient mis à contribution, il n'y aurait pas rupture d'égalité entre le justiciable kinois et celui provincial devant les charges publiques. Déconstitutionnaliser ce contentieux et/ou cette compétence pour le ou la confier au législateur qui va la

¹ Apprenant au 3^{ème} cycle en Droit public interne de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa et Chef de Travaux.

décentraliser en supprimant le monopole du Conseil d'Etat en cette matière cesserait de rompre l'égalité devant les charges publiques, rapprocherait les justiciables du juge leur assigné par la loi et promouvrait l'Etat de droit en République Démocratique du Congo, Et le droit à la réparation sera effectif. Cette étude s'articule autour de deux points, à savoir : les limites du monopole juridictionnel du Conseil d'Etat (I) et la suppression de ce monopole juridictionnel par le mécanisme de la déconstitutionnalisation (II).

I. LES LIMITES DU MONOPOLE JURIDICTIONNEL DU CONSEIL D'ETAT EN MATIERE DE REPARATION DU PREJUDICE EXCEPTIONNEL

La consécration constitutionnelle de la compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat remonte à la Constitution du 24 juin 1967, en son article 60 alinéa 3, qui a consacré pour la première fois, par voie d'arrêt, la réparation du préjudice exceptionnel. Actuellement, c'est l'article 155 alinéa 3 de la constitution du 18 février 2006 telle que révisée en 2011 qui constitue la base juridique de contentieux de la réparation du dommage exceptionnel. La Constitution confère au juge compétent de sanctionner toutes les violations de ladite Constitution, des traités et accords internationaux, des lois ainsi que des règlements. Toujours dans le soutènement d²e l'Etat de droit et des droits humains, le constituant congolais consacre que « Dans le cas où il n'existe pas d'autres juridictions compétentes, il (le Conseil d'Etat) connaît de demandes d'indemnités relatives à la réparation d'un dommage exceptionnel, matériel ou moral résultant d'une mesure prise ou ordonnée par les autorités de la République. Il se prononce en équité en tenant compte de toutes les circonstances d'intérêt public ou privé. »³.

Les facteurs à l'origine d'un dommage exceptionnel en droit congolais ne sont pas des fautes ; le contentieux de réparation du préjudice exceptionnel tend à rétablir l'équilibre momentanément rompu, en tenant compte de circonstances d'intérêt public et d'intérêt privé (2). L'obligation pour l'administration de réparer les préjudices subis par les victimes, même si elle ne les a pas causés directement, est fonction de l'existence d'un fait générateur du dommage imputable à l'Administration. Le contentieux de la réparation du préjudice exceptionnel ne se fonde pas sur une quelconque violation d'une norme juridique par l'autorité administrative qui a pris ou ordonné une mesure ou tout simplement qui a commis « une omission », laquelle lui a porté préjudice exceptionnel⁴.

Toutes les autorités doivent être soumises, dans un Etat de droit, au respect de la Constitution, des traités et accords internationaux dûment ratifiés, des lois et des règlements⁵ de sorte que leur violation doit être sanctionnée par le juge compétent. C'est dans cette lancée que le constituant congolais de 2006 veut que le Conseil d'Etat connaisse des demandes d'indemnités relatives à la réparation du préjudice exceptionnel matériel ou moral résultant d'une mesure prise ou ordonnée par les autorités de la République, dans le cas où il n'existe pas d'autres juridictions compétentes.⁶

Pour servir l'intérêt général ou le poursuivre, les pouvoirs publics, en droit congolais, édictent des mesures tant au niveau central que provincial et local des entités territoriales décentralisées. Et il arrive que ces mesures dépouillent certains administrés du bénéfice de la protection de la loi par rapport à leurs propriétés privées et collectives ainsi qu'à leurs vies humaines et les jettent en rupture d'égalité⁷. Pourquoi le constituant pose-t-il comme condition à l'intervention du Conseil d'Etat le fait qu'il n'existe pas d'autres juridictions compétentes, au risque de voir cette compétence du Conseil d'Etat d'être une hypothèse d'école⁸. Le contentieux de la réparation du dommage

² Constitution de la République Démocratique du Congo telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, Journal Officiel, 52^{ème} Année, Numéro Spécial, Kinshasa, 05 février 20011.

³ VUNDUAWE te PEMAKO, F., et MBOKO DJ'ANDIMA, J.-M., Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo, 2^{ème} édition, Bruxelles, Bruylant, 2020, p. 945.

⁴ LOKOLO DIKEDI, S., KOMBA DOMBO, Cl. et MPALA ENYUNGU, B. « La réparation du dommage exceptionnel en droit positif congolais » in Cahiers Africains des Droits de l'Homme et de la Démocratie ainsi que du Développement Durable, Revue Africaine interdisciplinaire, 27^{ème} année-Numéro 80-Volume 1-Juillet-Septembre 2023, pp. 136-152.

⁵ Constitution de la République Démocratique du Congo, op.cit., article 12.

⁶ Idem, article 155 alinéa 3.

⁷ MAKAKA POP'EKOKO J. Collins, « Avec quel juge réglera-t-on le contentieux de la réparation du préjudice exceptionnel dans l'ordonnancement juridique de la république Démocratique du Congo ? » in International Journal of innovation and scientific reserach, Vol.36, n°1, 2018, pp.53-65.

⁸ OMEONGA TONGOMO, B., Droit administratif. Notes de cours destinées aux étudiants de troisième année de graduat des Universités congolaises, Kinshasa, 2015, p.287, inédit.

exceptionnel est souvent lié à la responsabilité de l'Etat pour rupture de l'égalité devant les charges publiques ou pour des dommages de travaux publics. Dans l'expression « travail public », le terme de travail désigne, soit un ouvrage à faire, soit un ouvrage fait.⁹

La centralisation actuelle de la compétence au niveau du Conseil d'Etat à Kinshasa pose des problèmes d'accès à la justice pour les justiciables des provinces. Plusieurs limites ou obstacles dus au monopole juridictionnel du Conseil d'Etat entravent l'accès effectif à la justice administrative. La centralisation de la compétence du Conseil d'Etat, installé à Kinshasa, crée une « justice à deux vitesses » et contredit l'esprit de la réforme de 2016. Sous ce premier point, nous analysons l'entrave à l'accès effectif à la justice administrative (1), caractérisée par l'éloignement géographique et le coût du procès d'une part et, d'autre part, par la rupture d'égalité entre les justiciables, avant de démontrer l'inefficacité processuelle et l'engorgement de la Haute Cour administrative (2).

I.1. L'entrave à l'accès effectif à la justice administrative

Le droit à un recours effectif est un principe constitutionnel (article 21 alinéa 2 de la Constitution du 18 février 2006). Or, la distance géographique transforme ce droit en un luxe, suite à certains facteurs, notamment l'éloignement géographique et le coût du procès ainsi que la rupture d'égalité entre les justiciables. L'article 19 de la Constitution du 18 février 2006 garantit à tout citoyen le droit de porter son action devant une juridiction compétente. Dans le contentieux de la réparation du dommage exceptionnel, ce principe constitutionnel se heurte à la réalité du monopole du Conseil d'Etat. Pour un justiciable résidant en dehors de la capitale, l'exercice de ce droit devient un parcours de combattant, transformant la distance géographique en une véritable barrière juridique. La barrière géographique et le coût exorbitant du procès « kinois » est un obstacle à la décentralisation de la justice d'ordre spatial. La République Démocratique du Congo, par son immensité (2.345.410 km²), impose des contraintes majeures.

En effet, d'abord, l'éloignement physique : Pour un opérateur économique de Goma ou un agriculteur du Haut-Katanga victime d'un dommage exceptionnel, l'obligation de saisir le Conseil d'Etat à Kinshasa est une aberration géographique. Le déplacement vers la capitale nécessite des moyens de transport onéreux (principalement l'avion), rendant la justice administrative hors de portée pour le citoyen moyen. Ensuite, les coûts indirects : Au-delà des frais de justice proprement dits, le justiciable doit supporter les frais de séjour à Kinshasa et, bien souvent, les honoraires plus élevés des cabinets d'avocats de la capitale. Cette situation crée une justice censitaire où seuls les plus nantis peuvent espérer obtenir réparation de la part de l'Etat, une justice d'élite.

I.1.1. L'éloignement géographique et le coût du procès

La difficulté pour un justiciable habitant Goma, Lubumbashi ou Katanga, de porter un litige relatif à un dommage exceptionnel, par exemple la destruction des biens par l'armée lors d'une opération légitime, devant le Conseil d'Etat, est grande lorsqu'il faille prendre en compte les frais d'avocats devant occuper pour le compte du requérant, de déplacement, de justice et de séjour à Kinshasa. Alors que le justiciable kinois payerait seulement les honoraires d'avocats et les frais de justice.

I.1.2. La rupture d'égalité entre les justiciables

Il y a lieu de noter ici que le citoyen kinois est privilégié par rapport au citoyen provincial, ce qui est paradoxal pour un contentieux fondé précisément sur la rupture de l'égalité devant les charges publiques. Le paradoxe du système actuel réside dans sa propre centralisation avec le fondement du dommage exceptionnel.

- L'inégalité devant le juge : Le dommage exceptionnel est juridiquement fondé sur la rupture d'égalité devant les charges publiques. Or, en centralisant la compétence de réparation, l'Etat recrée une seconde inégalité : celle des citoyens devant le service public de la justice. Le citoyen kinois bénéficie d'une juridiction de proximité, tandis que le provincial est structurellement discriminé.

- L'asphyxie sur le droit au recours : Cette discrimination territoriale peut conduire au découragement, voire à la renonciation des justiciables à faire valoir leurs droits. En pratique, le monopole du Conseil d'Etat agit comme une clause d'immunité de fait pour l'administration agissant en province, le risque contentieux étant neutralisé par l'obstacle de la distance.

⁹ CHAPUS, R., Droit administratif général, Tome 2, 15^{ème} édition, Montchrestien, E.J.A., 2001, p.547.

Le droit à un procès équitable ¹⁰ inclut le droit d'être entendu dans un délai raisonnable et avec des moyens accessibles. Sur l'aspect probatoire, il sied de rappeler que l'éloignement empêche aussi le justiciable de suivre correctement son dossier et de produire des preuves physiques qui pourraient être exigées par la haute cour administrative. Le monopole n'est pas seulement injuste pour le citoyen, il est aussi inefficace pour l'institution judiciaire elle-même.

I.2. L'inefficacité processuelle et l'engorgement du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat, censé être une juridiction de cassation et de premier ressort pour des cas limités, se retrouve submergé par l'encombrement du rôle et la lenteur judiciaire ainsi que par l'altération de la qualité de l'instruction.

I.2.1. L'encombrement du rôle et la lenteur judiciaire

Le cumul des compétences du premier et dernier ressort pour les dommages exceptionnels ralentit le traitement des dossiers. « Justice différée est justice déniée ». Le Conseil d'Etat se retrouve à traiter des dossiers qui, par leur nature factuelle (évaluation d'un préjudice local), relèveraient normalement de juges de proximité. L'accumulation des requêtes provenant de l'ensemble du territoire national entraîne mécaniquement un allongement des délais de jugement. Or, en matière de réparation des préjudices souvent graves et urgents, une justice qui intervient après plusieurs années de procédure s'apparente à un déni de justice. Le regroupement de l'ensemble du contentieux de la réparation du dommage exceptionnel sur une seule juridiction nationale crée un goulot d'étranglement qui nuit à la mission première du Conseil d'Etat : être le régulateur suprême de l'ordre administratif.

I.2.2. L'altération de la qualité de l'instruction

Le juge du Conseil d'Etat à Kinshasa est loin des réalités du terrain (constats de dommages, constat de lieux, expertises locales, audition de témoins). La centralisation nuit à l'établissement de la vérité matérielle du dommage exceptionnel subi en province. La réparation d'un dommage exceptionnel repose sur une analyse technique et factuelle rigoureuse. Par ailleurs, il y a non seulement risque de distance avec la preuve : comment un magistrat siégeant à Kinshasa peut-il apprécier avec justesse l'étendue d'un dégât causé par un ouvrage public à Kalemie, Ikela, Dekese, Idiofa, Bagata... ou les conséquences d'une décision administrative sur une exploitation agricole dans l'Equateur. Mais aussi risque d'erreur judiciaire. En effet, l'impossibilité pratique pour le Conseil d'Etat de se transporter sur les lieux ou de superviser directement des mesures d'instruction locales fragilise la base factuelle de ses arrêts. Cette déconnexion entre le juge et le terrain peut conduire à des indemnisations arbitraires, soit par excès, soit par défaut, au détriment tant du trésor public que de la victime.

Donc, attribuer au seul juge du Conseil d'Etat la compétence résiduaire de monopole engendre le risque d'avoir des litiges sans juge (déclinatoire de compétence). Si l'attribution de cette compétence exclusive au Conseil d'Etat a pu se justifier historiquement par la délicatesse des enjeux liés à la responsabilité de la puissance publique, elle se heurte aujourd'hui à une réalité socio-juridique contraignante. Il se dégage une contradiction majeure : alors que le droit administratif moderne tend vers une justice de proximité, le justiciable provincial se trouve confronté à un « mur » géographique et procédural. D'où la nécessité de déconstitutionnaliser la compétence du Conseil d'Etat et la confier au législateur pour son organisation.

II. LA DECONSTITUTIONNALISATION DE LA COMPETENCE DU CONSEIL D'ETAT

Le dommage exceptionnel, conséquence de la lésion ou de l'atteinte à l'intégrité d'une chose, qui apparaît comme l'effet ou la suite du dommage ¹¹ doit s'analyser selon certaines caractéristiques. En effet, le Professeur OMEONGA TONGOMO Barthélémy note que les caractéristiques permettant de qualifier un dommage d'exceptionnel doivent être ¹² :

¹⁰ Constitution de la République Démocratique du Congo, op.cit., article 21.

¹¹ MARTEAU Péretié J., Indemnisation du préjudice exceptionnel, préjudices permanents exceptionnels (PPE) : définition, indemnisation, Paris, 2022.

¹² OMEONGA TONGOMO, B., « Le contentieux de la réparation des préjudices exceptionnels résultant des actes des pouvoirs publics. Une étude des conditions de mise en jeu en droit comparé de la Belgique et République Démocratique du Congo » in Annales de la Faculté de droit de l'Université de Kinshasa, 2011-2012, Editions Droit et Société, Kinshasa, juin 2013, pp ;207-208.

- Un dommage anormal c'est-à-dire dépassant par sa nature ou son importance les gênes et le sacrifice courants qu'implique la vie en société ;
- Un dommage direct résultant immédiatement de l'acte ou de l'abstention de l'autorité ;
- Un dommage certain c'est-à-dire ne dépendant pas d'une condition non encore réalisée et ne portant pas sur des profits aléatoires ou des bénéfices espérés ;
- Un dommage grave, ce qui entraîne l'exclusion des simples gênes ou des préjudices mineurs ;
- Un dommage spécial c'est-à-dire n'atteignant pas toute une catégorie d'individus. Le préjudice doit n'avoir été subi que par quelques particuliers bien déterminés, voire par un seul d'entre eux.

Pour sa part, Genèse BIBI EKOMENE¹³ plaide sur la nécessité de recourir à l'action judiciaire au titre de réparation du dommage exceptionnel. Dans l'hypothèse de son étude, elle note que le dommage subi par les femmes exerçant le petit commerce informel durant la période de l'état d'urgence sanitaire dans la ville de Kinshasa, est anormal dans ce sens qu'il va au-delà des sacrifices qu'implique la vie des femmes exerçant le petit commerce informel à Kinshasa, femmes frappées par les mesures d'urgence sanitaire prises par le Président de la République en vue de limiter la propagation de la COVID-19. En Droit congolais, comme en droits français et belge, pour être réparé le dommage doit remplir certaines conditions : il doit être certain, actuel, direct et consister dans la violation d'un intérêt légitime¹⁴. Poursuivant une autre analyse, le Professeur Barthélémy OMEONGA TONGOMO souligne que la compétence du juge administratif varie en droit comparé belge et congolais selon qu'il s'agit du fondement de cette compétence, des autorités concernées, du caractère résiduaire du pouvoir du Conseil d'Etat et des modalités de réparation¹⁵.

II.1. Fondement juridique de la compétence du Conseil d'Etat

S'agissant, en effet, du fondement de la compétence du Conseil d'Etat en droit belge, la compétence du Conseil d'Etat est fixée par le législateur¹⁶, le juge administratif belge statuant par voie d'arrêté. Par contre, en droit congolais, la compétence du juge administratif est constitutionnelle¹⁷.

II.2. Les autorités de la République

Quant aux autorités desquelles doit émaner la mesure prise ou ordonnée, ou l'omission, il doit s'agir des autorités de l'Etat, de la province ou de la commune pour la Belgique, et pour la République démocratique du Congo ce sont les autorités de la République, sans autre précision, dans la Constitution ; C'est plutôt, la loi n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, en ses articles 89 et 355, qui précise qu'il s'agit des autorités du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes placés sous leur tutelle.

II.3. Le caractère subsidiaire de la compétence du Conseil d'Etat

Le caractère subsidiaire de la compétence du Conseil d'Etat est vu et analysé différemment dans les deux systèmes. Si en Belgique, le caractère résiduaire de la compétence du Conseil d'Etat s'explique notamment par le fait de l'attribution, à titre principal, du contentieux de la responsabilité administrative aux cours et tribunaux, puisque le Conseil d'Etat n'intervient que s'il n'existe pas d'autres juridictions compétentes. En droit congolais, par contre, la compétence résiduaire du Conseil d'Etat se transforme en une sorte de monopole de telle sorte qu'il se conçoit

¹³ BIBI EKOMENE Genèse, « La notion du dommage exceptionnel comme base pour la réparation du préjudice subi par les femmes exerçant le petit commerce informel durant la période de l'état d'urgence sanitaire dans la ville de Kinshasa », Vol.8, Librairie Africaine d'Etudes Juridiques, Kinshasa, 2021, pp.135-148.

¹⁴ KIRIZA MASHALI, A., La réparation du préjudice moral en droit congolais, Mémoire de Licence, Université de Kisangani, Centre Universitaire et Extension de Goma, UNIKIS/CUEG, Faculté de droit, 2004-2005, p.8.

¹⁵ OMEONGA TONGOMO, B., Droit administratif. Notes de cours destinées aux étudiants de troisième année de graduat des Universités congolaises, op.cit., p.282.

¹⁶ Cfr. Loi belge du 23 décembre 1996.

¹⁷ BOTAKILE BATANGA, N., Précis du contentieux administratif congolais, Tome 2, Editions Academia, Louvain-La-Neuve, Belgique, 2014, p.

de litige sans juge ; d'où le déclinatoire de juridiction. Toujours dans l'analyse de l'absence de juridictions compétentes, le professeur BOTAKILE BATANGA Noël opine, en matière de réparation du préjudice exceptionnel, qu'on laisse planer une certaine ambiguïté lorsque l'on se demande quel est le droit dont il s'agit de constater l'absence de garantie constitutionnelle dans le chef du requérant¹⁸. Par ailleurs, quelle serait la compétence du Conseil d'Etat en cas de déni de réparation, s'interroge l'auteur, car il n'est pas concevable de refuser à la victime toute action en réparation devant le Conseil d'Etat alors que garant par excellence contre des atteintes des droits subjectifs, uniquement par ce qu'un autre juge a été ou, plus simplement, a pu être saisi, dès lorsqu'il est évident que ce juge n'a pu ou ne pourra donner satisfaction au requérant quant au fond¹⁹.

II.4. La question de la déconstitutionnalisation de la compétence du Conseil d'Etat

Comme on peut le constater, ce contentieux n'est pas réparti entre différents juges, alors qu'il se veut être subsidiaire au pouvoir du Conseil d'Etat. La répartition des compétences à l'intérieur de la juridiction administrative n'a pas été faite en matière de réparation du dommage exceptionnel. Et lorsque l'absence d'autres juridictions compétentes fonde ou justifie l'intervention du Conseil d'Etat, il y a risque de voir de litige sans juge, car la pyramide de différentes juridictions répartit les compétences à tous les cours et tribunaux. En outre, étant donné que les arrêts du Conseil d'Etat en cette matière ne sont susceptibles d'aucun recours, le Conseil d'Etat risque d'adopter une attitude qui lui permette de jouer le rôle de quasi-législateur, lui conférant une forme de pouvoir d'appréciation souverain, dans la mesure où la pratique judiciaire exige généralement une décision d'une juridiction ordinaire par laquelle celle-ci déclare son incompétence à connaître de la demande de réparation mue devant elle²⁰.

En conséquence, le pouvoir du Conseil d'Etat risque de tomber en désuétude, à défaut, il va se réaliser une forme de métamorphose : la subsidiarité se transformer en une sorte de monopole²¹. L'institution, en cette matière, d'un juge spécial pour réparer les conséquences dommageables susceptibles de naître des actes des autorités de la républiques, fait naître une contradiction entre la disposition constitutionnelle (article 155 alinéa trois de la Constitution de 2006) et la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 : la Constitution parle des autorités de la République ; la loi organique reprend les termes « autorités du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes publics placés sous leur tutelle. » Il convient, cependant, de préciser que la loi organique est postérieure à la Constitution du 18 février 2006, le législateur a pu apporter des éclairages à la disposition constitutionnelle qui paraît moins précise. Cette option du législateur est reprise à l'article 355 de la loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif²².

Sachant que le droit congolais consacre constitutionnellement la compétence du Conseil d'Etat et son monopole en matière de réparation des préjudices exceptionnels, rendant ainsi le système moins flexible et difficilement sensible aux solutions de problèmes qui se posent et se poseront en pratique²³, il serait avantageux de transférer, comme en Belgique, l'organisation de ce recours au profit de la loi. Donc, la déconstitutionnalisation de ce recours au profit de la compétence du législateur est notre suggestion. Nous proposons également de procéder à la

¹⁸ BOTAKILE BATANGA, N., *op.cit.*, p.286.

¹⁹ OMEONGA TONGOMO, B., *Op.Cit.*, p.287.

²⁰ Lire à ce propos CSJ, RA 455 du 08 avril 2002, dit arrêt MAFUETA NGYO, in Bulletin des arrêts de la Cour suprême de justice, Année 2000 à 2003, pp.127-129, cité par OMEONGA TONGOMO B., *Op.Cit.*, p.287.

²¹ OMEONGA TONGOMO, B., *Op.Cit.*, p.287.

²² Cette disposition légale énonce que « Lorsqu'une personne estime avoir subi un dommage exceptionnel, matériel ou moral, résultant soit d'une mesure prise ou ordonnée par les autorités du pouvoir central, des provinces, des entités territoriales décentralisées ou des organismes publics placés sous leur tutelle, soit par une omission de celles-ci, et qu'il n'existe aucune juridiction compétente pour connaître de sa demande de réparation du préjudice, elle peut introduire par voie de requête une demande d'indemnité devant le Conseil d'Etat. »

²³ « Il s'agit, comme le relève le Professeur OMEONGA TONGOMO Barthélémy, par exemple des questions qui nécessitent des définitions ou des éclaircissements, ou encore l'attitude du juge administratif congolais qui exige un jugement déclinatoire du juge ordinaire. Toutes ces questions nécessitent, à l'état actuel, l'intervention du constituant par des lois de révision constitutionnelle ; chose qui n'intervient pas facilement compte tenu du caractère rigide de la constitution. Par conséquent, ce recours risque de n'exister que dans le texte. »

décentralisation du contentieux de la réparation des préjudices exceptionnels, afin de permettre que ce contentieux joue normalement par le transfert de l'ensemble du contentieux de la responsabilité administrative à la compétence du juge administratif ordinaire²⁴.

Actuellement, le système de contrôle de l'administration congolaise, institué à tous les niveaux de l'organisation administrative un juge chargé de connaître des actes des autorités administratives : Le Conseil d'Etat pour les actes des autorités du niveau central, les Cours administratives d'appel, pour ceux des autorités provinciales, et les Tribunaux administratifs chargés des actes des autorités locales des entités territoriales décentralisées ainsi que des organismes publics placés sous la tutelle de ces autorités du niveau. Reconnaître cette compétence au seul Conseil d'Etat situé à Kinshasa risque non seulement de l'asphyxier cause de l'encombrement de son rôle créant un goulot d'étranglement qui nuit à sa mission première (celle d'être le régulateur suprême de l'ordre administratif), mais aussi et surtout de sacrifier les administrés qui sont à l'intérieur du pays, mais qui ont des juges administratifs que la Constitution leur assigne. Voilà pourquoi l'idée de la décentralisation du contentieux de la réparation des préjudices exceptionnels se confirme aux principes et valeurs de l'Etat de Droit. Elle suppose notamment la suppression du monopole du Conseil d'Etat en cette matière, en vue de permettre, à travers la connaissance de ce contentieux par n'importe quel tribunal administratif, au justiciable d'accéder facilement et rapidement à la justice. Ce qui présente également l'avantage de réduire les difficultés et les souffrances des justiciables ainsi que le coût de la justice et de promouvoir l'égalité des justiciables devant les charges publiques.

²⁴ Cfr. Exposé des motifs de la Loi organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, Journal Officiel, 57^{ème} Année, Numéro Spécial, Kinshasa, 18 octobre 2016.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, il apparaît que le régime actuel du contentieux de la réparation du dommage exceptionnel en droit congolais souffre d'un profond déséquilibre. Si la centralisation de la compétence au profit du Conseil d'Etat a pu répondre, dans la phase transitoire de l'installation de l'ordre administratif, à un besoin de cohérence jurisprudentielle et de protection des intérêts étatiques, elle se heurte aujourd'hui à des limites structurelles et éthiques indépassables.

L'analyse a mis en lumière deux obstacles majeurs :

1. L'obstacle démocratique : La distance géographique et le coût du procès kinois vident de sa substance le droit au recours effectif pour l'immense majorité des citoyens provinciaux.
2. L'obstacle fonctionnel : L'asphyxie du Conseil d'Etat et l'éloignement des juges vis-à-vis des réalités du terrain nuisent gravement à la qualité de l'instruction et à la célérité des décisions.

En définitive, le monopole juridictionnel de la Haute Cour administrative, loin de garantir une justice d'élite, consacre une forme d'insécurité de fait pour l'Administration dès lors que le dommage survient loin de la capitale. Ce constat de carence appelle nécessairement un changement de paradigme. Dès lors il devient impératif d'étudier comment le passage d'une justice centralisée à une justice de proximité, par le biais de la décentralisation de la compétence vers les juridictions administratives de droit commun, peut restaurer l'équilibre entre les prérogatives de puissance publique et les droits des administrés. Ce système, hérité d'une période de transition, contredit aujourd'hui l'esprit même de la Constitution de 2006 qui prône la décentralisation comme moteur de l'Etat de droit. La décentralisation de cette compétence vers les Tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel n'est pas une option, mais une nécessité impérieuse. Elle permettrait normalement de désengorger la haute Cour pour qu'elle retrouve sa mission de régulation du droit, mais aussi de garantir que la responsabilité de l'Etat ne soit plus une simple pétition de principe, mais une réalité palpable pour chaque citoyen, quel que soit son lieu de résidence.

Toutefois, cette réforme textuelle resterait lettre morte sans une volonté politique de doter les juridictions provinciales de moyens humains et matériels conséquents. Le défi de la décentralisation de la justice administrative est donc, en définitive, le défi du financement de l'Etat de droit en République Démocratique du Congo.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

- Constitution de la République Démocratique du Congo telle modifiée par la Loi n°11/002 du 2à janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, Journal Officiel, 52^{ème} année, Numéro Spécial, Kinshasa, 05 février 2006
- Loi fondamentale du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo
- Constitution du 24 juin 1967
- Loi organique N°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif, Journal Officiel, 57^{ème} année, Numéro Spécial, Kinshasa, 18 octobre 2016.
- VUNDUAWE te PEMAKO Félix et MBOKO DJ'ANDIMA Jean-Marie, Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo, 2^{ème} édition, Bruxelles, Bruylant, 2022.
- LOKOL DIKEDI Samuel, KOMBA DOMBO Claude et MPALA ENYUNGU Boni, « La réparation du dommage exceptionnel en droit positif congolais », in Cahiers Africains des Droits de l'Homme et de la Démocratie ainsi que du Développement Durable, Revue Africain interdisciplinaire, 27^{ème} année-Numéro 80-Volume 1-JuilletàSeptembre 2023.
- MAKAKA POP'EKOKO J. Collins, « Avec quel juge réglera-t-on le contentieux de la réparation du préjudice exceptionnel dans l'ordonnancement juridique de la République Démocratique du Congo ? », in International Journal of innovation and scientific Reserach, Vol. 36, n°1, 2018, pp.53-65.
- OMEONGA TONGOMO Barthélémy, Droit administratif. Notes de cours destinées aux étudiants de troisième année de graduat des Universités congolaises, Kinshasa, 2015, inédit.
- OMEONGA TONGOMO Barthélémy, « Le contentieux de la réparation des préjudices exceptionnels résultant des actes des pouvoirs publics. Une étude des conditions de mise en jeu en droit comparé de la Belgique et République Démocratique du Congo », in Annales de la Faculté de droit de l'Université de Kinshasa, 2011-2012, Editions Droit et Société, Kinshasa, 2013.
- CHAPUS René, Droit administratif général, Tome 2, 15^{ème} édition, Montchrestien, E.J.A., 2001.
- MARTEAU Péretié Joëlle, Indemnisation du préjudice exceptionnel, préjudices permanents exceptionnels(PPE) : définition, indemnisation, Paris, 2022.
- BIBI EKOMENE Genèse, « La notion du dommage exceptionnel comme base pour la réparation du préjudice subi par les femmes exerçant le petit commerce informel durant la période de l'état d'urgence sanitaire dans la ville de Kinshasa », Vol.8, Librairie Africaine d'Etudes Juridiques, 2021.
- KIRIZA MASHALI Arsène, La réparation du préjudice moral en droit congolais, Mémoire de Licence, université de Kisangani, Centre Universitaire et Extension de Goma, UNIKIS/CUEG, faculté de droit, 2004-2005.
- BOTAKILE BATANGA Noël, Précis du contentieux administratif congolais, Tome 2, Editions Academia, Louvain-La-Neuve, Bruxelles, 2014.
- CSJ, RA 455 du 08 avril 2002, dit arrêt MAFUETA NGYO, in Bulletin des arrêts de la Cour suprême de justice, Année 2000à2003.