

## Les modalités d'exercice du recours individuel en inconstitutionnalité en droit positif congolais entre ambiguïté et nécessité de réforme juridiques

Balingene Kahombo\*

### Abstract

This paper examines the individual recourse for unconstitutionality under the Congolese Constitution of 18 February 2006. It focuses on practical modalities for its exercise rather than analysing the merits of cases dealt with by the Congolese Constitutional Court. This recourse is now affected by the ambiguity of its legal framework, which has reduced the scope of article 162(2) of the Constitution and its efficacy, because of a misunderstanding created by the Organic Law of 15 October 2013 and the diverging jurisprudence of the Supreme Court of Justice and the Constitutional Court. This ambiguity is contrary to the aspirations of the Congolese people to democracy, respect for human rights, legal security and rule of law which have informed the opening of constitutional justice to individuals in the Democratic Republic of Congo. In order to get out of this situation, the author recommends several legislative amendments or an appropriate jurisprudential option by the Constitutional Court concerning the basis of its competence *ratione materiae* and the admissibility of individual recourses submitted to its appreciation.

### Introduction

La Constitution du 18 février 2006 a libéralisé l'accès à la justice constitutionnelle en République Démocratique du Congo (RDC). La Cour constitutionnelle est désormais ouverte aux particuliers. Trois types de recours individuels peuvent être introduits devant elle en matière d'appréciation de la constitutionnalité. Le premier, qui est principal, c'est le recours fondé sur l'article 162 (2) de la Constitution qui dispose : 'Toute personne peut saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire'. Ce recours en inconstitutionnalité s'exerce *a posteriori*, par opposition au contrôle préalable de constitutionnalité des lois, des actes ayant force de loi ou des ordonnances présidentielles prises en état d'urgence ou de siège.<sup>1</sup> Le deuxième type de recours se rapporte à la saisine

\* Chercheur, Berlin/Potsdam Research Group, 'The International Rule of Law – Rise or Decline?', Allemagne (www.kfg-intlaw.de). E-mail: balingene82@gmail.com.

1 Constitution du 18 février 2006, articles 124 (3), 139 (1), 145 et 160 (2) et (3).

de la Cour constitutionnelle concernant l'interprétation de ses propres arrêts, tandis que le troisième c'est le recours en rectification d'erreur matérielle. Tous les deux derniers recours secondaires concernent la mise en œuvre des compétences de la Cour constitutionnelle prévues à l'article 93(4) de la Loi organique du 15 octobre 2013 portant son organisation et son fonctionnement, qui dispose : 'Ils (les arrêts de la Cour constitutionnelle) ne sont susceptibles d'aucun recours, sauf interprétation ou rectification d'erreur matérielle'. Depuis lors, la jurisprudence constitutionnelle a significativement augmenté, voire évolué, d'abord sous la juridiction transitoire de la Cour suprême de justice (2006-2015), puis sous l'empire de la Cour constitutionnelle, installée le 4 avril 2015. Le recours en interprétation n'a été que rarement exercé jusque-là. Tel est le cas de l'arrêt R.Const.0143 du 21 novembre 2015<sup>2</sup> relatif à la contestation de l'application des 'mesures transitoires exceptionnelles' ordonnées par la Cour constitutionnelle dans son arrêt R. Const.0089/2015 du 8 septembre 2015 dans le cadre de la gestion de nouvelles provinces.<sup>3</sup> Quant au recours en rectification d'erreur matérielle, il n'a pas encore été exercé.

Cette étude se propose d'analyser le recours individuel en inconstitutionnalité relativement au traitement pratique de ses modalités d'exercice et non par rapport au fond des affaires jugées par la Cour constitutionnelle. Trois moments ont caractérisé l'évolution du droit à ce sujet : l'œuvre de la Cour suprême de Justice (CSJ) entre 2006 et 2015, la promulgation de la Loi organique du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle et l'œuvre de celle-ci depuis avril 2015. Trois questions ont été jugées et diversement débattues, à savoir, la compétence matérielle de la Cour constitutionnelle, c'est-à-dire sa juridiction par rapport aux actes juridiques pouvant être soumis à son contrôle; la déchéance du monopole du parquet à pouvoir saisir le juge constitutionnel et le délai de forclusion de l'introduction du recours en inconstitutionnalité. Au total, ces questions semblent témoigner de l'ambiguïté du régime juridique lié aux modalités d'exercice du recours individuel en inconstitutionnalité, lequel nécessiterait une véritable réforme. On peut les examiner en deux grands points : d'une part, les problèmes relatifs à la compétence

2 CC, 21 novembre 2015, R.Const.0143, *Recours en interprétation de l'arrêt R.Const.0089/2015 du 08 septembre 2015 de la Cour constitutionnelle relatif à la requête en interprétation des dispositions des articles 10 de la Loi de programmation n°15/004 du 28 février 2015 déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces et 168 de la Loi numéro 06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, telle que modifiée par la Loi n°11/003 du 25 juin 2011 et celle n°15/001 du 15 février 2015 introduite par la Commission électorale nationale indépendante, CENI, en sigle, inédit.*

3 CC, 8 septembre 2015, R.Const.0089/2015, *Requête en interprétation des dispositions des articles 10 de la loi de programmation n°15/004 du 28 février 2015 déterminant les modalités d'installation de nouvelles provinces et 168 de la loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, telle que modifiée par la loi n°11/003 du 25 juin 2011 et celle n°15/001 du 15 février 2015*, inédit. Voir aussi CC, 28 août 2015, R.Const.006, *Requête du Sénat en interprétation de l'arrêt R. Const.250/TSR du 11 mars 2015*, *Journal officiel de la République Démocratique du Congo*, Première partie, n° 22, 56<sup>ème</sup> année, 15 novembre 2015, 62.

de la Cour constitutionnelle (I); d'autre part, ceux liés à la recevabilité des recours soumis à son appréciation(II).

## I. Les questions de compétence

En comparant l'œuvre de la CSJ à celle de la Cour constitutionnelle, on peut observer une nette divergence quant au traitement de la compétence matérielle à connaître du recours individuel en inconstitutionnalité. Alors que la CSJ s'est efforcée de s'appuyer exclusivement sur l'article 162 (2) de la Constitution, soit pour affirmer sa compétence soit pour la décliner, la Cour constitutionnelle a choisi, elle, de vaciller sur diverses bases juridiques. Ainsi, l'œuvre d'ores et déjà contestée de la CSJ (A) a été partiellement écartée par la Cour constitutionnelle au profit de nouveaux fondements du recours en inconstitutionnalité (B).

### A. Le rappel de l'œuvre controversée de la Cour suprême de Justice

L'article 162 (2) de la Constitution confère, disions-nous, à toute personne le pouvoir de saisir la Cour constitutionnelle pour inconstitutionnalité de tout *acte législatif ou réglementaire*. L'expression 'acte législatif ou réglementaire' est aussi reprise à l'article 121 de la même Constitution en tant que 'textes législatifs et réglementaires'. On retrouve la même expression à l'article 66 (1) de la Loi organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire qui dispose : 'Le Ministère public surveille l'exécution des actes législatifs, des actes réglementaires et des jugements'. C'est la reprise de l'article 6 de l'ancienne Ordonnance-loi n°82-020 du 31 mars 1982 portant Code de l'organisation et de la compétence judiciaires. Ces dispositions rappellent également l'article 115 de l'Ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la CSJ, qui prévoyait : 'La section de législation de la Cour suprême de Justice est saisie par requête de l'autorité habilitée à prendre l'acte législatif ou réglementaire'. L'article 87 (3) de la même Ordonnance-loi disposait que 'La Cour [section administrative] ne contrôle pas les actes législatifs'. La même expression est prévue à l'article 228 (1) de Loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif.<sup>4</sup> Malgré cette abondance de références aux actes législatifs et réglementaires, il sied de noter que ni la Constitution ni aucun autre texte n'a procédé à leur définition. C'est la CSJ qui a commencé à couvrir ce vide juridique.

S'agissant des actes réglementaires, la CSJ les a définis dans son *Avis RL 09 du 20 janvier 2004 relatif aux difficultés d'interprétation des articles 76 et 94 de la Constitution de la transition*. En effet, précise la Cour, les règlements sont 'des actes de portée générale et

4 Cet article dispose : 'Lorsqu'une exception d'inconstitutionnalité d'une acte législatif ou réglementaire est soulevée par ou devant une juridiction de l'ordre administratif, celle-ci saisit obligatoirement, toutes affaires cessantes, la Cour constitutionnelle'.

impersonnelle<sup>5</sup> et 'l'acte réglementaire est la loi au sens matériel du terme, c'est-à-dire l'acte qui crée une norme générale de conduite, une norme applicable à tous ceux qui se trouvent effectivement dans la situation visée par l'auteur de l'acte'.<sup>6</sup> Il se distingue des actes administratifs individuels, comme les décisions de nomination, parce que ceux-ci affectent uniquement 'la situation subjective des individus'.<sup>7</sup> Cette définition jurisprudentielle n'est pas contestée. Elle a plutôt été reprise et confirmée en d'autres termes par la Cour constitutionnelle dans son arrêt R.Const.168 du 21 novembre 2015 relatif à *l'affaire de l'inconstitutionnalité de l'Ordonnance n°15/081 du 29 octobre 2015 portant nomination des commissaires spéciaux et des commissaires spéciaux adjoints du gouvernement chargés d'administrer les nouvelles provinces*. En déclinant sa compétence pour connaître du recours en inconstitutionnalité contre cette ordonnance, la Cour élabore la définition suivante :

*L'ordonnance présidentielle n°15/081 du 29 octobre 2015 portant nomination des commissaires spéciaux et des commissaires spéciaux adjoints du gouvernement chargés d'administrer les nouvelles provinces n'est ni un acte législatif, ni un acte réglementaire, puisqu'elle ne porte pas dispositions de portée générale, abstraite et impersonnelle, autrement dit, elle ne contient pas des normes de conduite obligatoires applicables à tous. Elle juge en revanche que l'ordonnance susvisée est un acte administratif individuel, générateurs de situations juridiques personnelles et subjectives, un acte créateur des droits en faveur des personnes concernées, les femmes et hommes nommés commissaires spéciaux et commissaires spéciaux adjoints du gouvernement; que dès lors, s'agissant d'un acte administratif unilatéral non réglementaire, cette ordonnance présidentielle ne relève pas des matières susceptibles de censure par la Cour constitutionnelle.*<sup>8</sup>

Par contre, la notion d'*acte législatif*, qui constitue le fondement constitutionnel des recours portés devant la CSJ dans la plupart des cas, soulève de vives controverses. La définition a été élaborée par la Cour dans son arrêt R.CONST.051/TSR du 31 juillet 2007, rendu dans *l'affaire Trésor Kapuku Ngoy*. En fait, il s'agit d'un arrêt confirmatif de la position de principe de la même Cour en matière de contentieux d'annulation en tant que tribunal administratif suprême, rendue dans son arrêt R.A. 320 du 21 août 1996 concernant *l'affaire Union Sacrée de l'Opposition Radicale (USOR) et alliés relative à la contestation de l'investiture du Premier Ministre Kengo Wa Dondo*. Dans les deux espèces, la CSJ a jugé que le vocable *acte législatif* 'couvre non seulement les lois stricto sensu ou les textes ayant valeur de loi,

5 CSJ, 20 janvier 2004, RL09, in : *Emery Mukendi Wafwana et al.*, Jurisprudence. Cour suprême de justice. Contentieux constitutionnel et législatif, tome V, Kinshasa 2011, 81.

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

8 CC, 21 novembre 2015, R.Const.168, *Requête en l'inconstitutionnalité de l'Ordonnance n°15/081 du 29 octobre 2015 nomination des commissaires spéciaux et des commissaires spéciaux adjoints du gouvernement chargés d'administrer les nouvelles provinces*, septième feuillet, inédit.

mais également tout document ou acte émanant ou accompli dans l'exercice du pouvoir législatif".<sup>9</sup>

Ces deux arrêts ont servi de précédents à tous les autres, excepté l'arrêt R.Const. 103/TSR du 07 juin 2010, prononcé en l'affaire *Masudi Mendes*, Vice-gouverneur de la province du Maniema, dans laquelle la CSJ avait opéré un revirement de sa jurisprudence antérieure en se déclarant incompétente pour examiner l'inconstitutionnalité de la motion de défiance contre ce dernier parce que ladite motion n'était pas un acte législatif. La Cour prit soin de préciser :

*(...) les compétences de la Cour suprême de justice, siégeant comme Cour constitutionnelle, reposent sur les dispositions des articles 74, 76, 99, 128, 139, 145, 160, 161, 162, 163, 164, 167, 216 et 223 de la Constitution. (...) Il ressort de l'interprétation de ces disposition que le constituant a, de façon exhaustive, énuméré les matières qui rentrent dans la compétence de la Cour suprême de justice siégeant comme Cour constitutionnelle. L'énumération ainsi faite par le constituant exclut, d'une part, toute propension à conférer à cette juridiction une compétence générale et, d'autre part, précise la portée de sens à donner aux termes "tout acte législatif ou réglementaire". En substance, il ne peut s'agir, conformément au principe selon lequel la compétence est d'attribution et au regard de l'énumération faite par le constituant que des lois, des actes ayant force de loi, des édits et des actes réglementaires des autorités administratives.<sup>10</sup>*

Ces positions contradictoires de la CSJ sont à la hauteur des divergences doctrinales sur le sujet. Pour le professeur *Félix Vunduwawe*, par actes législatifs, on entend toutes déclarations de volonté émanant du législateur et destinées à produire des effets juridiques.<sup>11</sup> Selon lui, cette catégorie d'actes regroupe non seulement les lois organiques et les lois ordinaires, mais aussi les actes de l'exécutif ayant force de loi (ordonnances-lois).<sup>12</sup> De son côté, *Marcel Wetsh'okonda*, épousant partiellement le point de vue du professeur *Félix Vunduwawe*, souligne que 'les actes législatifs s'entendent des lois au sens strict, des ordonnances-lois autrement appelées actes ayant force de loi ainsi que des règlements intérieurs des Chambres, du Congrès et des institutions d'appui à la démocratie prévues dans la Constitu-

9 CSJ, 21 août 1996, R.A.320, *Bulletins des arrêts de la Cour suprême de justice, année 1990-1999*, Kinshasa 2003,161-162; CSJ, 31 juillet 2007, R.CONST.051/TSR, in : *Emery Mukendi Wafwana et*

*al.*, Jurisprudence. Cour suprême de justice. Contentieux constitutionnel et législatif, tome V, Kinshasa 2011, 52.

10 CSJ, 07 juin 2010, R.Const.103/TSR, in : *Emery Mukendi Wafwana et al.*, Jurisprudence. Cour suprême de justice. Contentieux constitutionnel et législatif, tome V, Kinshasa 2011, 68.

11 *Félix Vunduwawe te Pemako*, 'L'histoire constitutionnelle des actes ayant force de loi au Congo-Zaïre (1885-2005)', in : *Sayman Bula Bula* (éd.), *Pour l'épanouissement de la pensée juridique congolaise. Liber Amicorum Marcel Antoine Lihau*, Bruxelles/Kinshasa 2006, 272.

12 *Ibid.*; *Félix Vunduwawe te Pemako*, *Traité de droit administratif*, Bruxelles 2007, 857.

tion, bref des actes juridiques susceptibles du contrôle de constitutionnalité devant la Cour constitutionnelle'.<sup>13</sup>

Dans tous les deux cas, il convient d'observer que l'énumération n'est pas exhaustive, car elle ne fait pas mention d'une autre catégorie d'actes législatifs importants dans la configuration politique actuelle de la RDC : les édits élaborés par les assemblées provinciales. De plus, on peut se demander en quoi les règlements intérieurs de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) et du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la communication (CSAC) seraient des actes législatifs. N'est-on pas là en dehors du cadre institutionnel précis, c'est-à-dire le Parlement et les assemblées provinciales, où les actes législatifs sont censés être élaborés conformément aux articles 100 (2) et 197 (2) de la Constitution?

La meilleure position à défendre est plutôt proche de l'arrêt dissident de la CSJ prononcé en *l'affaire Masudi Mendes*. On l'a notamment exprimée dans une étude antérieure de 2011 comme suit :

*Il faut relever que la définition de l'expression « actes législatifs », contenue dans la jurisprudence de la CSJ, paraît sans frontière. Elle couvrirait, outre les lois stricto sensu et les actes ayant force de loi, des actes de portée obligatoire (règlements intérieurs de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Congrès et des assemblées provinciales, motion de censure et de défiance, décision de mise en accusation des membres du pouvoir exécutif, décision de validation ou d'invalidation des mandats parlementaires, décisions portant élection des membres des bureaux des chambres parlementaires, avis conformes sollicités par un gouvernement provincial à l'assemblée provinciale, etc.) et ceux non-liants (recommandations adressées au gouvernement et diverses autres résolutions apparentées, etc.) en raison simplement de la nature de l'organe qui les adopte, à savoir le pouvoir législatif, qu'il soit national (Parlement) ou provincial (Assemblée provinciale). Pourtant, si l'on admet que les compétences de la Cour constitutionnelle sont d'attribution et leur compréhension de stricte interprétation, il est difficile d'accepter l'extension audacieuse que la CSJ donne à cette expression.<sup>14</sup>*

Autant dire que les seuls actes législatifs sont, dans ce contexte, les lois organiques, les lois ordinaires, les actes ayant force de loi et les édits provinciaux. Pour justifier cette conception d'actes législatifs, l'étude précitée de 2011 souligne :

*Ces actes sont les seuls par lesquels le pouvoir législatif exerce sa compétence de légiférer pour mériter d'être qualifiés d' « actes législatifs ». Cette compétence ne doit*

13 Marcel Wetsh'okonda Koso Senga, 'La définition des actes législatifs dans l'arrêt de la CSJ N° R.CONST. 51/TSR du 31 juillet 2007 à l'épreuve de la Constitution du 18 février 2006', *Revue de Droit et de Science Politique du Graben* 5 (2008), 27.

14 Balingene Kahombo, 'L'originalité de la Cour constitutionnelle congolaise : son organisation et ses compétences', *Librairie africaine d'études juridiques* 6 (2011), 14.

*être confondue ni avec le pouvoir de contrôle que détiennent les organes législatifs sur les organes exécutifs, les entreprises, établissements et services publics, ni avec leur compétence à réguler leur propre organisation interne. Les actes adoptés par le pouvoir législatif dans ce cadre sont, non des actes législatifs, mais des actes d'assemblée. Lorsque ces derniers sont non-liants, il est vraiment péremptoire qu'ils échappent, faute d'intérêt, au mécanisme de recours en inconstitutionnalité prévu à l'article 162, alinéa 2, de la Constitution. Par contre, s'agissant des actes d'assemblée de portée obligatoire, certains sont admissibles au contrôle préalable de constitutionnalité (règlements intérieurs des chambres parlementaires et du Congrès), mais non au recours individuel en inconstitutionnalité, qui est de nature tout à fait différente; d'autres échappent au pouvoir de la Cour constitutionnelle à ces deux titres à la fois.*<sup>15</sup>

Ainsi, la CSJ était matériellement incompétente pour statuer sur la constitutionnalité des actes d'assemblée à la suite de l'introduction des recours individuels en inconstitutionnalité. Dès lors, pour contourner cette situation, une adaptation du droit positif semblait s'imposer : ou bien on pouvait expressément proscrire tout contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des actes d'assemblée, ou bien on l'aurait consacré afin que le juge constitutionnel s'en occupe lorsqu'il est établi qu'ils ont visiblement violé 'les droits et libertés publiques garantis ou portent atteinte à ce que le constituant a considéré comme matière protégée'.<sup>16</sup> Une telle adaptation du droit positif – soit une révision constitutionnelle soit l'adoption par la loi – aurait permis de mettre fin à l'incurie judiciaire au sein de la CSJ elle-même et à la méconnaissance de ses arrêts par les juges inférieurs, en violation flagrante de l'article 168 de la Constitution,<sup>17</sup> dans la mesure où le juge administratif suprême (CSJ, section administrative)<sup>18</sup> et deux Cours d'appel avaient aussi statué, pour reprendre la formule du juge constitutionnel, sur des *documents ou actes émanant ou accomplis dans l'exercice du pouvoir législatif par les assemblées provinciales* et les ont plutôt considérés comme des actes administratifs : la Cour d'appel de Mbandaka (Province de l'Equateur)<sup>19</sup> et celle de Goma (Province du Nord-Kivu).<sup>20</sup>

15 *Ibid.*, 14.

16 Odéric Nyembo-Ya-Lumbu, *La Constitution de la Troisième République est fédérale. Regard critique sur la "décentralisation"*, Kinshasa 2009, 132.

17 Cet article dispose : 'Les arrêts de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours et sont immédiatement exécutoires. Ils sont obligatoires et s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives et juridictionnelles, civiles et militaires ainsi qu'aux particuliers. Tout acte déclaré non conforme à la Constitution est nul de plein droit'.

18 CSJ, 21 septembre 2009, R.A.A.087/088, *Bulletins des arrêts de la Cour suprême de justice, année 2004 à 2009*, tome I, Kinshasa 2010, 176-183.

19 CA, 24 avril 2009, R.A.059, inédit.

20 CA, 6 février 2010, RAD 063, inédit.

### B. Les tâtonnements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle

La Loi organique du 15 octobre 2013 a contredit, au lieu d'adapter le droit positif comme dit ci-dessus, les acquis jurisprudentiels de la CSJ, dans sa position dominante, à plus d'un titre (1). Cette situation explique en partie les tâtonnements de la Cour constitutionnelle à trouver et à multiplier les bases de sa compétence pour arriver à statuer sur la constitutionnalité des actes que le législateur considère comme non-législatifs (2).

#### 1. L'origine du problème : les contradictions entre le législateur et la Cour suprême de Justice

La Loi organique de la Cour constitutionnelle a tenté de mettre fin au débat suscité par la jurisprudence de la CSJ. Le législateur s'est en effet prononcé sur deux questions techniques, à savoir : la portée de la compétence matérielle de la Cour constitutionnelle et la définition de la notion d'acte législatif.

Dans le cas de la portée de la compétence matérielle de la Cour constitutionnelle, la Loi organique du 15 octobre 2013 semble s'aligner sur la jurisprudence de la CSJ dans *l'affaire Masudi Mendes* qui a posé deux grands principes desquels découle un troisième. *Primo*, les compétences de la Cour constitutionnelle sont d'attribution et non générales. *Secundo*, ces compétences sont énumérées de façon exhaustive. *Tertio*, elles doivent être interprétées restrictivement. A cet égard, la similarité des termes juridiques est frappante. Ainsi, rappelons que dans *l'affaire Masudi Mendes*, la CSJ avait précisé que ses compétences en tant que Cour constitutionnelle transitoire reposaient sur 'les dispositions des articles 74, 76, 99, 128, 139, 145, 160, 161, 162, 163, 164, 167, 216 et 223 de la Constitution (...)'.<sup>21</sup> Tandis que l'article 42 de la Loi organique du 15 octobre 2013 prescrit : 'Les compétences de la Cour résultent des dispositions des articles 74, 76, 99, 128, 139, 145, 160, 161, 162, 163, 164, 167 alinéa 1er et 216 de la Constitution'. Evidemment, bien que la CSJ et le législateur aient procédé à l'énumération des compétences de la Cour constitutionnelle en se fondant uniquement sur la Constitution, il convient de relever que d'autres compétences peuvent lui être expressément attribuées par la loi conformément à l'article 122 (1) et (6) de la Constitution.<sup>22</sup>

21 CSJ, 07 juin 2010, R.Const.103/TSR, note 10, 68.

22 Ainsi, le législateur a étendu la compétence de la Cour constitutionnelle à la réception du dépôt de la déclaration du patrimoine familial des membres de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) aux termes de l'article 21 de la Loi organique n°10/013 du 28 juillet 2010 telle que modifiée et complétée par la Loi organique n°13/012 du 19 avril 2013; à la réception du serment des membres de la CENI (article 20 de la même loi organique) et de la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH) aux termes de l'article 22 de la Loi organique n°13/011 du 21 mars 2013 portant institution, organisation et fonctionnement de la CNDH; à l'extension du contrôle préalable de constitutionnalité aux règlements intérieurs de toutes les institutions d'appui à la démocratie alors que l'article 160 (2) de la Constitution ne prévoit ce contrôle que concernant les règlements intérieurs de la CENI et du CSAC (article 45 de la Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle).



En revanche, s'agissant de la définition de la notion d'acte législatif, le législateur n'a pas légalisé la solution jurisprudentielle dominante de la CSJ. Ceci ressort de la lecture combinée des articles 43 et 48 de la Loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle. En effet, l'article 43 pose le principe selon lequel la Cour constitutionnelle 'connaît de la constitutionnalité des traités et accords internationaux, des Lois, des actes ayant force de Loi, des édits, des Règlements Intérieurs des Chambres parlementaires, du Congrès et des Institutions d'Appui à la Démocratie ainsi que des actes réglementaires des autorités administratives'. L'article 48 renchérit : 'Toute personne peut saisir la Cour pour inconstitutionnalité de tout acte visé à l'article 43 de la présente Loi organique à l'exception des traités et accords internationaux'. Il en découle logiquement que pour le législateur, les actes législatifs qui rentrent dans la compétence matérielle de la Cour constitutionnelle aux termes de l'article 162 (2) de la Constitution comprennent les lois, les actes ayant force de loi, les édits, les Règlements Intérieurs des Chambres parlementaires, du Congrès et des Institutions d'Appui à la Démocratie. Ceci constitue une désapprobation de la jurisprudence de la CSJ à un double titre. Premièrement, pour le législateur, 'tout document ou acte émanant ou accompli dans l'exercice du pouvoir législatif' n'est pas un acte législatif. Tel est le cas des motions de censure et de défiance. Par conséquent, le législateur aurait consacré l'incompétence de la Cour constitutionnelle pour connaître de la constitutionnalité de ce genre de 'document' auquel la CSJ étendait son contrôle. Deuxièmement, à l'opposé de la position de la CSJ dans *l'affaire Masudi Mendes*, le législateur a élargi la compétence de la Cour constitutionnelle au recours individuel en inconstitutionnalité aux actes juridiques ci-après : les règlements intérieurs des chambres parlementaires (Assemblée nationale, Sénat et Assemblées provinciales), du Congrès (Assemblée nationale et Sénat) et même des institutions d'appui à la démocratie, tels que la CENI, le CSAC et la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH). Pourtant, les mêmes actes, y compris leurs modifications, sont soumis au contrôle préalable de constitutionnalité,<sup>23</sup> lequel devrait les faire normalement soustraire du contrôle *a posteriori* tant que le dispositif constitutionnel en vigueur demeure inchangé ou qu'aucun changement de circonstance constaté par la Cour constitutionnelle ne l'exige.<sup>24</sup> En outre, ces règlements ne sont que de simples actes d'organisation et de fonctionnement internes des organes concernés. Enfin, l'assimilation des règlements intérieurs des institutions d'appui à la démocratie aux actes législatifs reste problématique parce que ces institutions ne constituent pas des chambres parlementaires (critère organique), n'exercent aucune activité législative et n'appliquent aucune procédure parlementaire (critère matériel).

Face à ce conflit flagrant entre l'œuvre de la CSJ et les dispositions législatives, la Cour constitutionnelle avait un choix à faire. Il sera démontré plus loin qu'elle s'est alignée, bien

23 Constitution du 18 février 2006, article 160 (2); Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, article 45.

24 CC, 10 juin 2016, R. Const.212/216/2016, *Requête de Monsieur Kabengele Ilunga Jean-Marie en inconstitutionnalité de la loi organique n°15/014 du 1<sup>er</sup> août 2015 modifiant et complétant la Loi organique n°06/020 du 10 octobre 2006 portant statut des magistrats*, inédit, 9.

que partiellement, sur la volonté du législateur. Il y aurait deux raisons pour cela. D'abord, il y a le conformisme de toute juridiction à la volonté du législateur, la Cour constitutionnelle préférant se réduire à être simplement la bouche de la loi. Ensuite, il s'agit quand même d'une loi organique qui, en énumérant de façon exhaustive la liste d'actes législatifs à son article 43, a franchi la procédure de contrôle préalable de conformité à la Constitution; ce qui lui donne plus de poids.

Par contre, on peut se demander si la Cour constitutionnelle était tenue de s'astreindre à ladite définition législative restrictive. Tel ne semble pas être le cas. Il y a deux raisons à l'appui de cette position. Premièrement, le législateur ne peut pas limiter le potentiel de la portée d'une disposition constitutionnelle, en l'occurrence l'article 262 (2) de la Constitution. A cet effet, la définition qu'il donne de l'acte législatif ne saurait être qu'une indication à l'intention de la Cour constitutionnelle. Autrement dit, tout en respectant la liste d'actes que la loi énumère, il est possible que la Cour constitutionnelle la dépasse, en la complétant par sa propre interprétation de la Constitution. Deuxièmement, la Cour constitutionnelle qui a reçu la mission de contrôler la constitutionnalité des lois est partant organiquement supérieure au législateur pour fonder son pouvoir à le compléter en la matière. Il y a là un argument *a fortiori* : si la Cour constitutionnelle peut censurer une loi, elle peut à plus forte raison la compléter dans le sens conforme à la Constitution. C'est ce que la doctrine qualifie techniquement de réserve constructive à la loi, qui vise à apporter des adjonctions aux dispositions juridiques litigieuses au lieu de les anéantir.<sup>25</sup> Dans ce cas, l'arrêt prononçant ladite réserve judiciaire est annexé à la loi publiée. Mais ce pouvoir implicite ne doit pas s'exercer n'importe comment, car il ne s'agit pas pour la Cour constitutionnelle de se substituer au législateur, comme elle l'a fait dans son arrêt R. Const.309 du 10 août 2016 relatif à la *Requête du Président de la République en appréciation de la conformité à la Constitution de la Loi organique portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif*.<sup>26</sup> Dans cette espèce, la Cour constitutionnelle a pris soin d'ajouter à l'article 406(2) de ladite loi une condition que doivent remplir les candidats magistrats auprès du Conseil d'Etat qui sont recrutés sur titre parmi les titulaires du grade de docteur en droit, en ces termes :

*En cas de recrutement sur titre, les candidats magistrats sont choisis, pour le Conseil d'Etat, parmi les titulaires du grade de docteur en droit ayant enseigné le droit pendant quinze ans au moins dans une université en qualité d'assistant, chef de travaux ou professeur, ou parmi les avocats jouissant d'une expérience professionnelle d'au moins quinze ans, et pour les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, parmi les titulaires du grade de diplômé d'études supérieurs en droit au*

25 Valérie Goesel-Le-Bihan, Contentieux constitutionnel, 2<sup>ème</sup> éd., Paris 2016, 244.

26 CC, 10 août 2016, R. Const.309, *Requête du Président de la République en appréciation de la conformité à la Constitution de la Loi organique portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif*, Journal officiel de la République Démocratique du Congo, première partie, numéro spécial, 57<sup>e</sup> année, 18 octobre 2016, 97-104.

*moins, jouissant d'une expérience professionnelle d'au moins dix ans, ou parmi les avocats jouissant d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans.*<sup>27</sup>

Pareil ajout constitue un excès de pouvoir de la part de la Cour constitutionnelle, dans la mesure où celle-ci ne donnait effet à aucune exigence d'ordre constitutionnel. Ce qui est différent de l'hypothèse où elle se serait déliée de la restriction imposée par le législateur relativement à la définition de la notion d'acte législatif, en élargissant la portée de l'article 162 (2) de la Constitution. Elle pouvait agir ainsi et suivre la jurisprudence dominante de la CSJ qui avait inclus 'tout document' dans la catégorie d'actes législatifs afin de soumettre au contrôle de constitutionnalité tout acte parlementaire portant atteinte aux droits, libertés et principes fondamentaux garantis par la Constitution.<sup>28</sup> Hélas, la Cour constitutionnelle a choisi une voie différente qui l'a entraînée dans un manque de cohérence jurisprudentielle!

## 2. Le manque de cohérence jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle a innové avec l'affirmation de plusieurs bases de compétence autres que l'article 162 (2) de la Constitution relativement aux recours individuels en inconstitutionnalité contre des actes non-législatifs aux termes de la Loi organique du 15 octobre 2013. Trois exemples peuvent être invoqués à ce stade.

Le premier est tiré de l'arrêt R.Const.0038 du 28 août 2015 relatif à *l'affaire de l'inconstitutionnalité de la décision du Sénat validant le mandant d'un parlementaire*. Dans cette espèce, la Cour constitutionnelle a fondé sa compétence de la manière suivante :

*(...) qu'en tant que gardienne de la Constitution, elle est appelée à s'assurer du respect par les pouvoirs publics et les citoyens de ses dispositions, mais aussi à exercer un rôle de régulation de la vie politique. Elle est, de ce fait, compétente pour connaître d'un recours introduit par un citoyen qui s'estime lésé par une décision qui viole ses droits et libertés constitutionnellement garantis, en l'occurrence, le droit d'être éligible à un mandat politique.*<sup>29</sup>

Plus précisément, la compétence en matière de protection de libertés individuelles et de droits fondamentaux des citoyens est tirée de l'article 150 (2) de la Constitution qui fait du

27 *Ibid.*, 103-104. Notons que la version initiale de l'article 406 (2) de la Loi organique n° 16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, compétence et fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif se lisait comme suit : 'En cas de recrutement sur titre, *les candidats magistrats sont choisis pour le Conseil d'État parmi les titulaires au moins du grade de docteur en droit ou parmi les avocats de plus de quinze ans d'expérience professionnelle, et pour les Cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, parmi les titulaires au moins du grade de diplômé d'études supérieures en droit ou parmi les avocats d'au moins dix ans et cinq ans d'expérience professionnelle respectivement*'. Les italiques sont nôtres.

28 Botakile Batanga, Précis du contentieux administratif congolais, Tome 1, Bruxelles 2014, 31.

29 CC, 28 août 2015, R. Const.0038, *Requête en inconstitutionnalité de la décision du Sénat validant le mandant d'un parlementaire*, septième feuillet, inédit.

pouvoir judiciaire leur garant.<sup>30</sup> Tandis que la compétence de régulation de la vie politique est considérée comme un pouvoir implicite,<sup>31</sup> lié à la mission de la Cour constitutionnelle d'assurer le respect de la Constitution<sup>32</sup> et de 'résoudre toute question constitutionnelle bloquant (...) le fonctionnement normal des institutions'.<sup>33</sup>

Le deuxième exemple est tiré de l'arrêt R.Const.469 du 26 mai 2017 rendu dans *l'affaire Jean-Claude Kazembe Musonda*, gouverneur de la province du Haut Katanga, dont le gouvernement fut renversé par l'Assemblée provinciale par sa motion de censure du 18 avril 2017. Dans cette affaire, plusieurs griefs ont été soulevés contre cette motion, notamment la violation par l'Assemblée provinciale du Haut-Katanga des droits de la défense du requérant, garantis par les articles 19 (3) et 61 (5) de la Constitution. Statuant sur sa compétence, la Cour constitutionnelle a commencé par rappeler qu'elle ne peut pas connaître de la constitutionnalité de ladite motion parce qu'elle ne figure pas sur la liste des actes visés à l'article 43 de la Loi organique du 15 octobre 2013.<sup>34</sup> Toutefois, ajoute-t-elle, elle reste compétente pour en connaître en vue de protéger l'Etat de droit, affirmé par l'article 1 (1) de la Constitution.<sup>35</sup> En plus, elle est compétente afin de s'assurer du respect de libertés individuelles et de droits fondamentaux des citoyens conformément à l'article 150 (1) de la Constitution.<sup>36</sup>

C'est la même motivation que l'on trouve dans l'arrêt R. Const.356 du 10 mars 2017 relatif à *l'affaire Cyprien Lomboto Lombonge*, gouverneur de la province de la Tshuapa, qui fut renversé par l'Assemblée provinciale par sa motion de défiance du 28 octobre 2016. Dans ce troisième cas, la Cour constitutionnelle pose même une autre base de sa compétence, tirée de la protection que l'article 61 de la Constitution assure à certains droits intangibles, dont les droits de la défense, en ces termes : '(...) la Cour juge que dès lors qu'une motion de défiance ou de censure viole les droits auxquels la Constitution consacre une protection particulière, elle doit affirmer sa compétence'.<sup>37</sup>

Il faut noter qu'en tant qu'ils fondent la compétence de la Cour constitutionnelle sur le principe de l'Etat de droit, l'arrêt R.Const.469 du 26 mai 2017 et l'arrêt R.Const.356 du 10 mars 2017 sont quelque peu confirmatifs de la jurisprudence singulière de la CSJ dans son

30 *Ibid.*

31 Jean-Pierre Mavungu Mvumbi-di-Ngoma, La justice constitutionnelle en République démocratique du Congo : aperçu sur la compétence de la Cour constitutionnelle et la procédure devant cette haute juridiction, Kinshasa 2017, 34.

32 CC, 28 août 2015, R. Const.0038, note 29, septième feuillet.

33 CSJ, 27 août 2007, R.CONST.055/TSR, *Requête de la Commission électorale indépendante tendant à la prolongation de son mandat*, septième feuillet, inédit.

34 CC, 26 mai 2017, R.Const.469, *Requête en inconstitutionnalité de la motion de censure n°001/AP/H-KAT/2017 du 18/04/2017 contre le gouvernement provincial du Haut-Katanga*, huitième feuillet, inédit.

35 *Ibid.*, neuvième feuillet.

36 *Ibid.*

37 CC, 10 mars 2017, R. Const.356, 5.

arrêt R.Const.250/TSR du 11 mars 2015, rendu dans *l'affaire du refus par le Sénat de la réintégration de Monsieur Nginayevuvu Lubamba après l'exercice de ses fonctions incompatibles avec le mandat de sénateur*,<sup>38</sup> prétendument en violation de l'article 110 (2) et (3) de la Constitution.<sup>39</sup> La CSJ s'y est en effet reconnu la compétence de statuer sur *des propos, actes matériels, attitudes ou omissions* lorsqu'il s'agit de violation de la Constitution par 'désobéissance constitutionnelle' en vue de protéger l'Etat de droit.<sup>40</sup> Dans sa motivation, elle souligne :

*Examinant sa compétence, la Cour relève que certaines prescriptions de la Constitution sont des directives et ne nécessitent pas d'actes d'exécution, il s'agit d'obligations, interdits, incompatibilités. Toutes les directives constitutionnelles doivent être respectées et contrôlées dans leur exécution. C'est la conséquence même de l'Etat de droit dont la Cour constitutionnelle est la gardienne et aussi la justification de la capacité pour la Cour constitutionnelle d'être saisie de la vérification des prescriptions qui ne se traduisent pas en actes ou normes.*<sup>41</sup>

Il en résulte que pour la Cour constitutionnelle, l'article 162 (2) de la Constitution n'est plus la base exclusive de sa compétence en matière d'appréciation de la constitutionnalité sur recours individuel direct. Sa jurisprudence pose néanmoins trois grands problèmes de droit.

Premièrement, la Cour constitutionnelle assimile les règles constitutionnelles de fond aux règles de forme. On peut se demander comment le principe de l'Etat de droit affirmé par l'article 1 de la Constitution, l'obligation de respecter les droits de la défense posée à son article 61 (5) et le devoir des cours et tribunaux de protéger les libertés et droits des citoyens tel qu'il résulte de l'article 150 (1) de la Constitution, peuvent être transformés en règles de compétence de la Cour constitutionnelle. Si on doit suivre cette position, il n'y aurait donc pas de problème que les autres hautes juridictions de la RDC (Cour de cassation et Conseil d'Etat) suivent le même raisonnement. En particulier, la Cour de cassation s'attribuerait la compétence d'appel contre les personnes qu'elle juge pourtant en premier et dernier ressort,<sup>42</sup> en se fondant sur l'intangibilité du droit de recours visé à l'article 61 (5) de la Constitution. Si cela que l'on veut, les droits de l'homme seraient peut-être plus protégés;

38 CC, 11 mars 2015, R. Const.250/TSR, inédit.

39 Cette disposition prescrit : '(...) lorsqu'un député national ou un sénateur est nommé à une fonction politique incompatible avec l'exercice de son mandat parlementaire, celui-ci est suspendu. Il reprend de plein droit son mandat parlementaire après la cessation de cette fonction politique incompatible'.

40 CC, 11 mars 2015, R. Const.250/TSR, note 38, sixième feuillet.

41 *Ibid.* Les italiques sont nôtres.

42 Constitution du 18 février 2006, article 153 (3) : 'Dans les conditions fixées par la Constitution et les lois de la République, la Cour de cassation connaît en premier et dernier ressort des infractions commises par : 1. les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat; 2. les membres du Gouvernement autres que le Premier ministre; 3. les membres de la Cour constitutionnelle; 4. les magistrats de la Cour de cassation ainsi que du parquet près cette Cour; 5. les membres du Conseil d'Etat

mais il en résulterait une grave insécurité judiciaire car on ne connaîtrait plus avec certitude les compétences des cours et tribunaux, ce qu'ils peuvent faire et ce qu'ils ne peuvent pas faire. Bref, une véritable licence judiciaire qui serait incompatible avec la structure interne de l'ordre juridique congolais où les compétences judiciaires sont d'attribution. Dans cet ordre, il appartient plutôt à chaque juridiction de faire observer les articles 1, 150 (1) et 61 (ou autres articles sur le fond) de la Constitution dans le cadre de l'exercice de ses compétences attribuées. Ainsi, on sait par exemple que la Cour constitutionnelle est compétente pour connaître des recours contre les arrêts de la Haute Cour Militaire pour violation de la Constitution, y compris donc les libertés et droits fondamentaux qu'elle garantit, conformément à l'article 83 (3) de la Loi n°023/2002 du 18 novembre 2002 portant Code judiciaire militaire. Sans cette disposition, la Cour constitutionnelle serait incompétente, nonobstant l'existence des articles 1, 61 et 150 (1) de la Constitution.

Le droit comparé lui-même est loin d'être au secours de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Au Bénin, par exemple, la compétence de connaître de la constitutionnalité des actes autres que les lois et les règlements est expressément attribuée à la Cour constitutionnelle. Certes, comme en droit congolais, celle-ci a l'obligation de garantir 'les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques'.<sup>43</sup> Mais, en outre, la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 lui attribue expressément la compétence de statuer 'plus généralement sur les violations des droits de la personne humaine et sa décision doit intervenir dans un délai de huit jours'.<sup>44</sup> Un autre fondement intéressant, c'est l'article 3 (3) de la Constitution béninoise qui dispose : 'tout citoyen a le droit de se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre les lois, textes et actes présumés inconstitutionnels'. C'est sur cette base qu'elle a eu l'occasion d'affirmer sa compétence à connaître de la constitutionnalité des décisions de justice pour autant qu'elles violent les droits fondamentaux des citoyens et les libertés publiques.<sup>45</sup>

Même en droit international, la confusion entre une règle de fond et celle de forme est disputée, tandis que la jurisprudence n'est pas concordante à ce sujet. A titre illustratif, la Cour internationale de justice (CIJ) réfute catégoriquement ce raisonnement qui consiste à fonder sa compétence sur une violation d'une règle de fond, même de portée éminente,

et les membres du parquet près ce Conseil; 6. les membres de la Cour des Comptes et les membres du parquet près cette Cour; 7. les premiers Présidents des Cours d'appel ainsi que les Procureurs généraux près ces cours; 8. les premiers Présidents des Cours administratives d'appel et les Procureurs près ces Cours; 9. les Gouverneurs, les Vice-gouverneurs de province et les ministres provinciaux; 10. les Présidents des Assemblées provinciales'.

43 Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990, article 114.

44 *Ibid.*, article 121 (2).

45 Voir Décision DCC 06-076 du 27 juillet 2006, 4 <[http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss\\_decisions/06076.pdf](http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss_decisions/06076.pdf)>22 septembre 2017; Décision DCC 09-087 du 13 août 2009, 13 <[http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss\\_decisions/09087.pdf](http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss_decisions/09087.pdf)>22 septembre 2017.

voire intangible.<sup>46</sup> En revanche, le Tribunal pénal international pour l'ex Yougoslavie (TPIY) a affirmé sa compétence d'appel (non prévue par le texte) contre l'arrêt rendu en premier et dernier ressort par sa Chambre d'appel en matière d'outrage contre la justice.<sup>47</sup> Il s'est fondé sur le caractère insusceptible de dérogation (même devant la Chambre d'appel) du droit de recours en matière pénale, l'article 14 (5) du Pacte international sur les droits civils et politiques qui le protège faisant désormais partie du *jus cogens*.<sup>48</sup> Toutefois, il faut reconnaître que ce raisonnement du TPIY n'a pu être possible que parce qu'il n'y avait pas d'autre instance compétente pour redresser le grief contre l'arrêt attaqué. De surcroît, faut-il le souligner, on est ici en matière pénale où la liberté physique de l'accusé est en jeu.

Deuxièmement, la jurisprudence congolaise est jusque-là aléatoire et manque de cohérence, dans la mesure où la Cour constitutionnelle n'a encore précisé aucun critère permettant d'inclure ou d'exclure tel ou tel autre acte juridique non-législatif dans la portée des bases juridiques précitées de ses nouvelles compétences. Jusque-là, elle n'a accepté de contrôler que la constitutionnalité des actes parlementaires : motion de censure, motion de défiance, décision de validation du mandat parlementaire au Sénat. Curieusement, lorsqu'on lui soumet des actes judiciaires ou juridictionnels, la Cour constitutionnelle décline sa compétence en se fondant sur la définition restrictive que le législateur a donnée aux actes visés à l'article 162 (2) de la Constitution, mais elle ne discute pas l'éventuelle mobilisation des susdites nouvelles compétences. Le cas le plus frappant est celui de l'arrêt R.Const.206 du 17 août 2016 relatif à la requête en inconstitutionnalité de l'Ordonnance de classement définitif du pourvoi en cassation du 24 octobre 2015. Alors que le requérant allègue la violation d'un droit fondamental par la CSJ, en l'occurrence le droit de recours, du fait de la non-prise en compte de son acte d'opposition contre le jugement pénal entrepris avant de vider ledit pourvoi comme l'exige la loi,<sup>49</sup> la Cour constitutionnelle se contente de lui répondre que l'acte qui lui a été soumis constitue un acte de procédure judiciaire qui

46 *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête : 2002) (République démocratique du Congo c. Rwanda)*, compétence et recevabilité, arrêt du 3 février 2006, *C.I.J. Recueil 2006*, para. 64. Ce paragraphe se lit comme suit : 'La Cour observe toutefois qu'elle a déjà eu l'occasion de souligner que « l'opposabilité *erga omnes* d'une norme et la règle du consentement à la juridiction sont deux choses différentes » (*Timor oriental (Portugal c. Australie)*, *C.I.J. Recueil 1995*, p. 102, par. 29), et que le seul fait que des droits et obligations *erga omnes* seraient en cause dans un différend ne saurait donner compétence à la Cour pour connaître de ce différend. Il en va de même quant aux rapports entre les normes impératives du droit international général (*jus cogens*) et l'établissement de la compétence de la Cour : le fait qu'un différend porte sur le respect d'une norme possédant un tel caractère, ce qui est assurément le cas de l'interdiction du génocide, ne saurait en lui-même fonder la compétence de la Cour pour en connaître. En vertu du Statut de la Cour, cette compétence est toujours fondée sur le consentement des parties'.

47 *Tadić* (IT-94-1-A-AR77), Arrêt confirmatif relatif aux allégations d'outrage formulées à l'encontre du précédent conseil, Milan Vujin, Chambre d'appel, 27 février 2001, 4.

48 *Ibid.*, 3.

49 Loi organique n°13/010 du 19 février 2013 relative à la procédure devant la Cour de cassation, article 46.

échappe à son contrôle.<sup>50</sup> Dans un autre cas où a été invoquée l'inconstitutionnalité des actes de procédure en appel liées aux poursuites pénales contre le requérant, pour violation des formalités prévues à l'article 17 (2) de la Constitution,<sup>51</sup> la Cour constitutionnelle décline sa compétence au motif qu'elle ne peut pas 'connaître de l'inconstitutionnalité des poursuites judiciaires qui sont des actes juridictionnels et non des actes législatifs ni réglementaires'.<sup>52</sup> Dans le premier cas, on ne voit pas pourquoi la Cour constitutionnelle n'a pas pu mobiliser sa compétence de protecteur de l'Etat de droit ou de garant des libertés publiques et des droits fondamentaux des citoyens, à moins de suggérer que les brèches juridiques ouvertes par sa jurisprudence au-delà de l'article 162 (2) de la Constitution ne concernent que le recours individuel contre des actes parlementaires. Mais, une telle limitation mériterait une justification supplémentaire de la part de la Cour constitutionnelle, refusant cette fois-ci de suivre les autres juridictions constitutionnelles africaines, comme celle du Bénin, qui affirment leur compétence à statuer sur l'inconstitutionnalité des décisions de justice. Dans le second cas, bien que son incompétence soit fondée, on réalise quand même que la motivation fournie est insuffisante. Encore faut-il préciser qu'à ce stade de procédure en appel, 'la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité' constitue un moyen de cassation,<sup>53</sup> tandis que la Cour constitutionnelle est juge de la constitutionnalité et ne peut pas usurper les compétences dévolues à la Cour de cassation qui fait partie, comme elle, du pouvoir judiciaire, garant des libertés publiques et des droits fondamentaux des citoyens.

Troisièmement, il se pose un problème crucial de recevabilité des recours individuels liés aux nouvelles compétences de la Cour constitutionnelle. En effet, celle-ci ne parvient pas à faire une distinction entre les conditions de recevabilité relatives à la forme de présentation d'un recours soumis à son examen (objet de l'article 88 de la Loi organique du 15 octobre 2013)<sup>54</sup> et celles liées aux conditions générales d'introduction d'une action en justice (qualité, capacité, intérêt, etc.). Si les premières conditions sont remplies, tandis que les secondes manquent, l'action ne peut pas être reçue et inversement. Si donc la Cour constitutionnelle, saisie sur pied de l'article 162(2), qui est à la fois une règle de compétence matérielle (relativement aux actes à contrôler) et de recevabilité (relativement à la qualité du

50 CC, 17 août 2016, R.Const.206, *Requête en inconstitutionnalité de l'Ordonnance de classement définitif du pourvoi en cassation n°156/2015 du 24 octobre 2015*, cinquième feuillet, inédit.

51 Cet article dispose : 'Nul ne peut être poursuivi, arrêté, détenu ou condamné qu'en vertu de la loi et dans les formes qu'elle prescrit'.

52 CC, 17 août 2016, R.Const.235, *Requête en inconstitutionnalité des poursuites initiées sous RPA 2874/TGI-Matete*, quatrième feuillet, inédit.

53 Loi organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire, article 96 (5).

54 Cet article dispose : 'La Cour est saisie par requête des parties ou du Procureur Général déposée contre récépissé au greffe. Sauf lorsqu'elle émane du Procureur Général, la requête mentionne, sous peine d'irrecevabilité, les nom, qualité et adresse du requérant ainsi que l'objet et les moyens de la demande. Le Greffier inscrit la requête dans un rôle. Le Règlement Intérieur de la Cour fixe le nombre et la dénomination des rôles'.



requérant : ‘toute personne peut saisir la Cour (...)’), décline sa compétence sur cette base pour la fonder sur les règles de fond que contient la Constitution (obligation de protéger les droits humains, obligation de protéger l’Etat de droit ou autres), il est évident que pour cette nouvelle compétence, la Cour constitutionnelle n’est pas ouverte à ‘toute personne’. Si elle affirme sa nouvelle compétence, l’action individuelle devient automatiquement irrecevable pour défaut de qualité, car seul l’article 162(2) ouvre la Cour constitutionnelle à toute personne, alors que les autres types de recours devant elle sont réservés aux autorités publiques.

Ainsi, dans l’affaire *Cyprien Lomboto Lombonge*, il est surprenant de constater que la Cour constitutionnelle n’ait fondé la recevabilité de l’action que sur l’article 88 (1) de la Loi organique du 15 octobre 2013,<sup>55</sup> oubliant la problématique de la qualité. Cet article ne fixe pourtant que la forme par laquelle le recours individuel doit être introduit. Cet acte introductif d’instance s’appelle ‘une requête’ et non une assignation (en matière civile), une citation (en matière pénale) ou un pourvoi (en matière de cassation), qui sont largement connues dans d’autres procédures applicables devant les cours et tribunaux congolais. L’article 88 (1) ne règle en rien la question de la qualité du requérant devant la Cour constitutionnelle, laquelle découle plutôt de l’article 162 (2) de la Constitution.

En définitive, il faut rappeler que l’action directe en protection des droits fondamentaux et des libertés publiques devant la Cour constitutionnelle est une compétence exclusive du Procureur général près celle-ci et limitée aux actes que le législateur considère comme étant législatifs ou réglementaires.<sup>56</sup> En dehors de l’hypothèse, déjà invoquée, du recours en inconstitutionnalité contre les arrêts de la Haute Cour Militaire, il n’existe pas de possibilité pour les individus, en dehors de l’article 162 (2) de la Constitution, de saisir la Cour constitutionnelle en appréciation de la constitutionnalité, tant que le droit positif ne serait pas adapté. Cette conclusion est d’autant plus vraie qu’à l’opposé du cas du Bénin,<sup>57</sup> la Cour constitutionnelle congolaise n’a pas reçu le pouvoir de se saisir d’office, comme elle semble l’avoir fait dans les affaires susvisées (R.Const.0038, R. Const.356 et R. Const. 469), à partir du moment où les recours individuels soumis à son examen étaient irrecevables pour défaut de qualité. C’est ici l’occasion d’avertir que la Cour constitutionnelle ne peut pas passer outre les conditions générales d’introduction d’une action en justice ni créer de toute pièce des procédures applicables devant elle. Une telle création jurisprudentielle violerait la Constitution en ses articles 122 et 169 qui placent cette matière dans le domaine de la loi.

55 CC, 10 mars 2017, R. Const.356, note 37, 5.

56 Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, article 49.

57 Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990, article 121 (2).

## II. Les questions de recevabilité

La consécration du recours individuel en inconstitutionnalité fait suite aux efforts visant à instaurer la démocratie et l'Etat de droit en RDC. Ceci se rapporte au problème général d'ouverture de l'accès à la justice constitutionnelle (A) que la Loi organique du 15 octobre 2013 est cependant venue limiter en imposant un délai de forclusion du recours individuel en inconstitutionnalité (B).

### A. Le recours individuel et l'ouverture de l'accès direct à la justice constitutionnelle

Depuis que la CSJ a hérité, en 1974, des compétences dévolues à la Cour constitutionnelle instituée par la Constitution du 24 juin 1967, il est symptomatique de constater qu'elle n'a rendu aucun arrêt en tant que juridiction constitutionnelle jusqu'en 1997. Plusieurs raisons expliquent cette situation.

D'abord, la procédure constitutionnelle devant la CSJ fut organisée tardivement à travers l'Ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 portant procédure devant la CSJ. Autrement dit, entre 1967 et 1982, la justice constitutionnelle est inorganisée ou ne fonctionne pas.<sup>58</sup> La situation n'était toutefois pas inédite, car, depuis 1960, la RDC n'avait pas réussi à mettre en place une juridiction constitutionnelle effective.<sup>59</sup> Ensuite, de 1982 à 1997, la doctrine dénonce la léthargie de la justice constitutionnelle congolaise.<sup>60</sup> Même 'la contractualisation du pouvoir d'Etat',<sup>61</sup> du fait des accords politiques conclus pour gérer la transition allant de 1990 à 1997, n'a pas occasionné l'éclosion d'une véritable jurisprudence constitutionnelle.

En revanche, il y avait déjà eu quelques incursions occasionnelles du juge administratif dans le domaine de la justice constitutionnelle. Le premier arrêt du juge administratif en matière constitutionnelle avait été rendu, le 04 juin 1973, dans l'affaire de la *Société par actions à responsabilité limitée "Congo-Motor Limited"* dans laquelle la question de la constitutionnalité de la loi sur le régime foncier de l'époque (Loi Bakajika) fut posée.<sup>62</sup> Suivent alors l'arrêt R.A. 320 du 21 août 1996 concernant l'affaire *USOR et alliés relative à la contestation de l'investiture du Premier Ministre Kengo Wa Dondo* et l'arrêt R.A.266

58 *Kengo Wa Dondo*, L'évolution jurisprudentielle de la Cour suprême de justice au Zaïre (1968-1979), *Mercuriale* du 4 novembre 1978, Kinshasa 1979, 135.

59 Pour la petite histoire, la nouvelle Constitution du 24 juin 1967 reprit l'institution de la Cour constitutionnelle, à côté d'une Cour suprême de justice (article 59), comme ce fut le cas de la Loi fondamentale sur les structures du Congo de 1960 et de la Constitution de Luluabourg de 1964. Mais, toutes ces Cours constitutionnelles ne furent pas installées. Entre autres causes, on peut citer l'instabilité politique (1960-1965) et la crise économique (depuis 1973).

60 *Mabanga Monga Mabanga*, Le contentieux constitutionnel congolais, Kinshasa 1999, 76.

61 *Dieudonné Kaluba Dibwa*, 'Le constitutionnalisme congolais : de la démocratie électorale à la démocratie constitutionnelle' <<http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-de-la-democratie-electorale-a-la-democratie-constitutionnelle-54494472.html>> 26 juillet 2010.

62 *Mabanga*, note 60, 67-69.

du 08 janvier 1993 dans *l'affaire des anciens membres de l'a.s.b.l. « Les Témoins de Jéhovah »*.<sup>63</sup> Dans ce dernier cas, cette association confessionnelle eut gain de cause en obtenant de la CSJ l'annulation de l'ordonnance n°86-086 du 12 mars 1986 par laquelle le Président de la République lui avait retiré sa personnalité juridique pour atteinte à l'ordre public. Non seulement que cette ordonnance n'était pas motivée, mais encore la CSJ concluait à la violation des droits garantis aux particuliers (liberté de pensée, de conscience et de religion) par la Constitution de 1967 telle que révisée.<sup>64</sup> Toutefois, l'arrêt fut l'objet de nombreuses controverses. On se demandait notamment si la CSJ, section administrative, avait la compétence d'interpréter la Constitution et, chemin faisant, de se prononcer sur la validité de deux textes constitutionnels – la Constitution de 1967 telle que révisée et l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition du 04 août 1992 – sur lesquels la classe politique de l'époque était profondément divisée.<sup>65</sup>

Deux raisons fondamentales furent à la base de la léthargie de la justice constitutionnelle. La première, d'ordre politique, est tirée de la nature du régime politique dictatorial de l'époque. Le Chef de l'Etat était le cœur de tout l'appareil étatique et pouvait légiférer par voie d'ordonnance-loi. Pour cela, il était politiquement impossible, voire dangereux, de contester, par le mécanisme du recours en constitutionnalité, les actes du Président de la République, au risque de s'exposer aux condamnations injustes pour motif de subversion.<sup>66</sup> La seconde raison est d'ordre technique. Elle résulte du monopole du droit de recours constitutionnel conféré, par l'Ordonnance-loi relative à la procédure devant la CSJ au Procureur général de la République (PGR), dépendant de l'exécutif, agissant soit d'office soit sur demande du Président de la République, soit du Bureau du Conseil législatif (Parlement actuellement), soit encore à l'initiative d'une juridiction saisie d'une exception d'inconstitutionnalité.<sup>67</sup> Ceci explique pourquoi le tout premier arrêt rendu par la CSJ en tant que juridiction constitutionnelle, à savoir, l'arrêt R.C.E.001/96 du 04 février 1997 relatif à *l'affaire Mutiri Muyongo*, se rapporte à un cas de contestation électorale.<sup>68</sup> Car, dans cette matière, l'Ordonnance-loi relative à la procédure devant la CSJ conférait à l'intéressé le droit de sai-

63 CSJ, 08 janvier 1993, R.A.266, *Bulletin des arrêts de la Cour suprême de justice, années 1990 à 1999*, Kinshasa 2003, 78-82.

64 *Ibid.*, 81.

65 Voir Félix Vunduawe te Pemako, 'Réflexion sur la validité de l'Acte constitutionnel de la transition au regard du compromis politique global et de l'arrêt R.A. 226 de la Cour suprême de justice', *Le Soft de Finance* 127 (2 mars 1993), I-IV; *Mabanga*, note 60, 69-71.

66 Edouard Mpongo Bokako Bautolinga, 'Le contrôle de constitutionnalité des lois sous l'Acte constitutionnel de la Transition du 9 avril 1994', *Annales de la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa* XXV (1996), 321-355; *Mabanga*, note 60, 77; *Kaluba*, note 61.

67 Ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour suprême de justice, articles 131, 132 et 133(4).

68 *Mabanga*, note 60, 67; *Matadiwamba Kamba Mutu*, 'De l'originalité du procès en cassation', *Justice, science et paix*, numéro spécial, Kinshasa 2004, 66.

sir directement cette dernière contre les actes du Parlement refusant la validation des pouvoirs ou constatant la démission d'office d'un de ses membres.<sup>69</sup>

L'inter-règne de *Laurent Désiré Kabila* d'abord (1997-2001), puis celui de *Joseph Kabila* (2001-2003), n'ont guère changé la situation. Bien au contraire, le Président de la République était revêtu de trois qualités : constituant originaire et dérivé, chef de l'exécutif et titulaire du pouvoir législatif exercé par décret-loi.<sup>70</sup> Cette confusion des pouvoirs était, par nature, antinomique avec un quelconque mécanisme de limitation des prérogatives présidentielles, bien que le Décret-loi constitutionnel n°003 du 27 mai 1997 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en République Démocratique du Congo ne semblait pas formellement s'y opposer. Aussi le rôle d'une juridiction constitutionnelle, chargée de censurer les actes du Chef de l'Etat, était-il pratiquement devenu une fiction.

Le retour en force de la CSJ s'est réalisé au cours de la transition de 2003 à 2006. En effet, après plusieurs conflits armés pendant dix ans (1993-2003), les belligérants, la société civile et l'opposition politique non-armée sont tombés d'accord pour gouverner le pays d'une manière consensuelle d'autant que personne n'a pu réussir à prendre le dessus sur les autres par la force ou les armes. Devenus ainsi des partenaires politiques, les parties prenantes à la transition se sont de plus en plus servies de l'argumentation juridique, de telle manière que le droit constitutionnel a dû recouvrer une place de choix dans la dynamique de l'ordre politique établi par la Constitution du 04 avril 2003. En outre, grâce à l'élargissement du droit de recours direct au juge constitutionnel, la CSJ fut de plus en plus sollicitée. Ainsi, remarque-t-on, le Chef de l'Etat l'a saisie presque pour tout.<sup>71</sup> Le Président de l'Assemblée nationale a même requis l'interprétation des concepts juridiques avant que les textes législatifs aient été adoptés.<sup>72</sup> A cela s'ajoute l'institution par la Constitution de la transition du caractère obligatoire du contrôle de constitutionnalité des lois organiques, des règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.<sup>73</sup> Il en a résulté le déclic de la jurisprudence constitutionnelle.

La Constitution du 18 février 2006 a consolidé cette extension du droit de recours direct à la juridiction constitutionnelle, en le consacrant au profit des particuliers; ce qui participe, sur ce point précis de l'accès à la justice, de l'émergence d'un Etat de droit. Néanmoins,

69 Ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour suprême de justice, article 144.

70 Décret-loi constitutionnel n°003 du 27 mai 1997 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en République démocratique du Congo, tel que modifié et complété à ce jour (textes coordonnés et mis à jour au 1<sup>er</sup> juillet 2000, *Journal officiel de la République Démocratique du Congo*, 42<sup>ème</sup> année, n° spécial, mai 2001, 91-101.

71 Voir *Dieudonné Kaluba Dibwa*, La saisine du juge constitutionnel et du juge administratif suprême en droit public congolais : lecture critique de certaines décisions de la Cour suprême de justice d'avant la Constitution du 18 février 2006, Kinshasa 2007, 70-81.

72 *Marcel Wetsh'okonda Koso Senga*, 'L'avis consultatif de la Cour suprême de justice n° RL 10 du 13 décembre 2005 sur l'infraction politique : interprétation ou réécriture de la loi?', *Les Analyses Juridiques* 8/2006 (janvier-avril 2006), 4-26.

73 Constitution de la transition du 04 avril 2003, articles 121, 103 (3) et 109 (3).

cette évolution juridique n'a pas suffi pour surmonter un certain conservatisme du monopole du PGR à saisir la Cour constitutionnelle, ainsi qu'il était prévu à l'article 131 de l'Ordonnance-loi relative à la procédure devant la CSJ. L'exception fut souvent invoquée par certains hauts magistrats et des justiciables qui ont cru devoir réserver au droit de recours individuel une conception restrictive, obligeant toute personne à passer par l'office du PGR. Le Ministère public l'a lui-même soulevée dans *l'affaire relative à la conformité ou non à la Constitution de l'adhésion de la RDC au Traité du 17 octobre 1993 relatif à l'OHADA*, avant d'être à nouveau invoquée dans *l'affaire Richard Ndambu Wolang*.<sup>74</sup> Mais, dans les deux espèces, la CSJ a corroboré l'abolition du monopole du PGR à saisir le juge constitutionnel dès lors que l'article 162 (2) de la Constitution reconnaissait ce pouvoir à 'toute personne'.

Cette position jurisprudentielle permet de conclure, à l'opposé de l'Avocat général de la République, *Katuala Kaba Kashala*, non pas à l'admission par le juge constitutionnel d'une exception à sa propre saisine,<sup>75</sup> mais à la désuétude, sinon à l'abrogation tacite, de certaines dispositions de l'Ordonnance-loi du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la CSJ. Ceci est du reste conforme à l'esprit de l'article 221 de la Constitution qui prévoit que seuls les textes législatifs et réglementaires qui sont conformes à celle-ci sont maintenus en vigueur. En revanche, l'exception vantée par *Katuala Kaba Kashala*<sup>76</sup> ne se justifiait qu'en ce qui concerne entre autres les articles 3 et 4 de l'Ordonnance-loi susvisée, dont la CSJ écartait désormais l'application lorsqu'elle statuait en matière d'inconstitutionnalité.<sup>77</sup> L'abolition du monopole du PGR à saisir la Cour constitutionnelle est ainsi en conformité avec l'ordre politique ayant évolué de la dictature à la démocratie, fut-elle simplement textuelle. A l'époque de la dictature, le PGR pouvait, à son niveau déjà, procéder à un filtrage des

74 CSJ, 05 février 2010, R.CONST.112/TSR, *Requête tendant à obtenir un avis consultatif sur la contrariété éventuelle à la Constitution de certaines dispositions du Traité du 17 octobre 1993 relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA)*, in : Emery Mukendi Wafwana et al., Jurisprudence. Cour suprême de justice. Contentieux constitutionnel et législatif, tome V, Kinshasa 2011, 70; CSJ, 26 avril 2011, R.CONST.152/TSR, *Requête en inconstitutionnalité de la motion de défiance de l'Assemblée provinciale de Bandundu du 11 mars 2011 contre le gouverneur de la province de Bandundu, Monsieur Richard Ndambu Wolang*, inédit.

75 *Katuala Kaba Kashala*, 'Une nouvelle exception à la saisine de la Cour suprême de justice telle qu'organisée à l'article 2 du Code de sa procédure', *Justice, science et paix*, numéro spécial, Kinshasa 2004, 7-11.

76 *Ibid.*, 9.

77 L'article 3 prescrivait : 'Sauf s'il émane du Ministère public, tout mémoire déposé doit, sous peine d'irrecevabilité, être signé par un avocat à la Cour suprême de justice ou, le cas échéant, en matière administrative, par la partie elle-même. Tout mémoire est daté et mentionne: 1) les noms et prénoms, s'il y a lieu, la qualité et la demeure ou le siège de la partie concluante; 2) les moyens complémentaires à la requête ou les exceptions et les moyens opposés à la requête et aux mémoires; 3) les références du rôle d'inscription de la cause; 4) l'inventaire des pièces formant le dossier déposé au greffe'. L'article 4 prévoyait : 'Toute requête ou tout mémoire produits devant la Cour suprême de justice doivent être accompagnés, sous peine d'irrecevabilité, de deux copies signées par l'avocat ou, en matière administrative, par la partie elle-même s'il y a lieu, ainsi que d'autant d'exemplaires qu'il y a de parties désignées à la décision entreprise'.

recours adressés à la CSJ et, partant, écarter arbitrairement ceux qui lui paraissent compromettants selon la conjoncture politique de l'ère.

Les plus grands bénéficiaires de cette libéralisation du droit d'accès direct au juge constitutionnel sont les membres et les partis politiques de l'opposition, dans la mesure où il est difficile de concevoir que la majorité qui gouverne et vote les lois demande la censure de ses propres actes auprès de la juridiction constitutionnelle.<sup>78</sup> En plus, il y a surtout les particuliers, personnes morales et physiques, quelle que soit leur nationalité. Pour ces dernières, les limites à pouvoir activer l'article 162 (2) de la Constitution sont d'abord d'ordre substantiel. Ces limites se rapportent à la distinction entre les droits dont bénéficie quiconque qui se trouve sous la juridiction de l'Etat congolais et 'des droits à caractère catégoriel'<sup>79</sup> dont ne jouissent que certaines catégories de destinataires. La Constitution énonce les catégories suivantes : congolais, étrangers, personnes du troisième âge et personnes vivant avec handicap, femmes, enfants, ethnies (tribus) et minorités.<sup>80</sup> Par exemple, on peut avancer qu'un étranger n'est pas autorisé, pour défaut d'intérêt, à introduire un recours en inconstitutionnalité contre une loi ou un acte réglementaire qui porterait atteinte aux droits politiques des congolais, au droit d'adresser une pétition à l'autorité publique, à l'interdiction de l'expulsion ou de l'exil forcé d'un congolais du territoire national ou au droit de jouir des richesses nationales.<sup>81</sup> La Cour constitutionnelle a aussi l'obligation de vérifier, dans chaque cas, si toutes les conditions d'introduction de l'action sont remplies. Elle ne peut pas autoriser –comme elle l'a fait dans les affaires susvisées sous R.Const.0038, R. Const.356 et R. Const.469 – l'extension de la portée de l'article 162 (2) de la Constitution aux institutions qui n'ont pas la capacité d'ester en justice, par exemple lorsque le Sénat ou les Assemblées provinciales interviennent devant elle comme 'défendeurs' en inconstitutionnalité alors qu'ils sont légalement dépourvus de la personnalité juridique. Ces institutions peuvent pourtant déposer valablement leurs 'observations' à la Cour constitutionnelle, en application du principe du respect du caractère contradictoire de sa procédure,<sup>82</sup> sans être illégalement érigées en titulaires du droit subjectif d'agir en justice.<sup>83</sup> Une autre condition, c'est le respect du délai de recours.

78 Pierre Pactet et Ferdinand Melin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, 25<sup>ème</sup> édition à jour, Paris 2006, 76.

79 Marcel Wetsh'okonda Koso Senga, *Les perspectives des droits de l'homme dans la Constitution congolaise du 18 février 2006*, Kinshasa 2006, 45.

80 Balingene Kahombo, 'La protection des minorités ethniques en République démocratique du Congo. Entre rupture et continuité des ordres constitutionnels antérieurs', *Librairie africaine d'études juridiques* 2 (2010), 9-10.

81 Constitution du 18 février 2006, articles 5, 27 (1), 30 (2) et 58 (1).

82 Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, article 96 (1).

83 *Ibid.*, article 97.

### B. La forclusion du délai de recours individuel en inconstitutionnalité

Le législateur a imposé plusieurs délais endéans lesquels le recours individuel en inconstitutionnalité doit être exercé sous peine d'irrecevabilité. Le siège de la matière est l'article 50 de la Loi organique du 15 octobre 2013 qui dispose :

*Le recours visé à l'article 48 de la présente Loi organique n'est recevable que s'il est introduit dans les six mois suivant la publication de l'acte au Journal Officiel ou suivant la date de sa mise en application.*

*Le recours en inconstitutionnalité d'une Loi d'approbation ou d'autorisation de ratification d'un traité n'est recevable que s'il est introduit dans les soixante jours qui suivent la publication de cette Loi au Journal Officiel.*

D'emblée, on peut constater que s'agissant des recours individuels introduits dans le cadre de nouvelles compétences de la Cour constitutionnelle, telles que développées ci-dessus, aucun délai n'est prévu. Ce qui est normal, car ces compétences audacieusement affirmées par la Cour constitutionnelle n'étaient ni perçues ni anticipées par le législateur. En outre, on remarque que l'article 50 est fermé et ne prévoit pas d'exception liée au relèvement du requérant de la déchéance de délai. Ce qui est surprenant dans un pays où les infrastructures de communication interne ne sont pas développées et denses pour que les citoyens aient la possibilité d'accéder facilement aux textes publiés ou mis en vigueur et éventuellement introduire à temps leurs recours devant la Cour constitutionnelle, située (Kinshasa), pour la plupart des cas, à des centaines ou des milliers de kilomètres de leur résidence habituelle.

Toutefois, on peut admettre qu'en cas de force majeure, qui est une cause libératoire d'une obligation juridique fondée sur l'apparition de tout événement imprévisible, insurmontable et extérieur ou étranger à la personne qui l'invoque,<sup>84</sup> la Cour constitutionnelle peut autoriser le relèvement de la forclusion. Cette hypothèse fut invoquée, concernant un autre délai de procédure, dans l'arrêt R.Const.0001/bis du 21 juillet 2015 relatif à *l'affaire de la requête en inconstitutionnalité de la résolution de l'Assemblée nationale du 01 avril 2015 portant désignation des membres de la Commission nationales des droits de l'homme « CNDH »*.<sup>85</sup> Dans cette espèce, l'Assemblée nationale échoua, face à la demande du requérant, de déposer ses conclusions à la Cour constitutionnelle dans le délai de huit jours à dater de la réception de ladite requête après signification.<sup>86</sup> Elle préféra invoquer le cas de force majeure, liée à la réhabilitation du réseau électronique du Parlement, pour être relevée

84 CSJ, 15 septembre 2006, R.Const.038/TSR, *Requête en prolongation du délai de l'organisation du second tour de l'élection présidentielle, combinées avec les élections provinciales*, in : Marcel Wetsh'okonda Koso Senga, Les textes constitutionnels congolais annotés, Kinshasa 2010, 441.

85 CC, 21 juillet 2015, R. Const. 0001/Bis, *Requête en inconstitutionnalité de la résolution de l'Assemblée nationale du 01 avril 2015 portant désignation des membres de la Commission nationales des droits de l'homme « CNDH »*, dixième feuillet, inédit.

86 Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, article 89.

de la forclusion légale. Cependant, la Cour constitutionnelle écarta ce moyen – mais non la possibilité du relèvement de déchéance de délai – au motif que le fait invoqué par l'Assemblée nationale n'était pas un événement insurmontable pour ne pas être parvenue à conclure dans le délai de la loi.<sup>87</sup> En outre, la jurisprudence de la CSJ est pertinente à ce sujet chaque fois que celle-ci a eu à faire face au dépassement de délai juridiquement fixe et contraignant.<sup>88</sup> Rien ne s'oppose en effet à ce que la Cour constitutionnelle y recourt en matière d'appréciation de la constitutionnalité en tant principe général du droit. C'est dans la même optique que la Cour constitutionnelle a dit constater, cette fois-ci, 'l'état de nécessité' dans lequel la CENI s'est retrouvée – entre organiser des élections régulières (et respectueuses des droits fondamentaux des citoyens) et le temps court restant à sa disposition pour ce faire – pour autoriser la prolongation du délai de l'organisation des élections qui auraient dû se tenir en novembre 2016.<sup>89</sup>

Par ailleurs, l'article 50 semble poser deux problèmes de droit spécifiques. Le premier est tiré de son éventuelle inconstitutionnalité. On s'interroge comment la loi peut imposer des limites à l'exercice d'un droit individuel que l'article 162 (2) de la Constitution a laissé plutôt très ouvert. Et pourtant, entre 2006 et 2013, pendant que la CSJ statuait en tant que Cour constitutionnelle transitoire et appliquait l'Ordonnance-loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à sa procédure, aucun délai n'était prévu. Bien que des limitations analogues puissent exister en droit comparé,<sup>90</sup> cela ne suffirait pas à justifier la pertinence de l'article 50 en question en droit congolais. En réalité, cette disposition conduit à la distinction entre deux situations différentes : celle d'avant l'entrée en vigueur de la Loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, et celle d'après son entrée en vigueur. Or, avant cette dernière période, les recours individuels en inconstitutionnalité contre les lois antérieures à la Constitution de 2006 pouvaient être reçus. Qu'est-ce qui permet alors au législateur de se réveiller un bon matin et d'interdire du coup l'exercice d'un droit constitutionnel reconnu à toute personne? On peut aussi voir dans cette interdiction la violation de l'article 12 de la Constitution qui dispose : 'Tous les Congolais sont égaux devant la loi et ont droit à une égale protection des lois'. La rupture de cette égalité découle du

87 CC, 21 juillet 2015, R. Const.0001/Bis, note 85, dixième feuillet.

88 Voir CSJ, 22 décembre 1997, RP.032/TSR, inédit; CSJ, 27 novembre 2006, RCE. PR. 009, *Requête en contestation des résultats de l'élection présidentielle du second tour du 29 octobre 2006 devant la Cour suprême de justice*, quatorzième feuillet, inédit; CSJ, 15 septembre 2006, R.Const. 038/TSR, note 84, 440-441.

89 CC, 17 octobre 2016, R.Const.0338, *Requête de la Commission électorale nationale indépendante, CENI en sigle, tendant à obtenir le report de la convocation et de l'organisation des scrutins prévus dans la décision n°001/CENI/BUR/15 du 12 février 2015 portant publication du calendrier des élections provinciales, urbaines, municipales et locales 2015 et des élections présidentielles et législatives 2016*, vingt-troisième feuillet, inédit.

90 Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle belge, article 3; Loi du 12 mars 1951 relative à la Cour constitutionnelle fédérale dans la version résultant de la notification du 11 août 1993 (Journal officiel fédéral – BGBl. I p. 1473), modifiée en dernier lieu par l'article 8 du règlement du 31 août 2015 (BGBl. I p. 1474), article 93 (1) et (3)..



fait que la loi organique a potentiellement créé de la différence entre les congolais qui pouvaient introduire des recours en inconstitutionnalité contre les lois antérieures à la Constitution de 2006 devant la CSJ, avant la Loi organique du 15 octobre 2013, et ceux à qui cet exercice est *subitement* interdit, par la technique de la forclusion, après l'entrée en vigueur de cette loi.

Le deuxième problème – qui aggrave le premier – est que la Cour constitutionnelle applique littéralement l'article 50, de manière rétroactive, jusqu'à frapper d'irrecevabilité tous les recours introduits contre les actes législatifs et réglementaires antérieurs à la Loi organique du 15 octobre 2013 au lieu d'en restreindre l'application immédiate aux recours formés contre les seuls actes postérieurs à la mise en vigueur de cette loi. Par exemple, dans l'arrêt R. Const.0007 du 29 janvier 2016 relatif à la *constitutionnalité de la peine de mort telle que prévue notamment par le Code pénal ordinaire et le Code pénal militaire*, la Cour constitutionnelle dit :

*(...) le requérant a agi par voie d'action en déposant sa demande au greffe de la Cour le 20 avril 2015, alors que les dispositions légales mises en cause, en l'occurrence le Code pénal ordinaire et le Code pénal militaire, ont été publiées respectivement par le décret du 30 janvier 1940 tel que modifié et mis à jour le 31 décembre 2009 et par la loi n°024/2002 du 18 novembre 2002, soit une saisine opérée, respectivement 75 ans et 13 ans après la publication des dispositions susvisées. Elle constate que la date de sa saisine opérée le 20 avril 2015 énerve les dispositions de l'article 50 alinéa 1 de la loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle qui posent une condition préalable pour qu'une requête introduite par un particulier par voie d'action soit déclarée recevable, à savoir, l'obligation d'introduire ladite requête dans les six mois suivant la publication de l'acte au Journal officiel ou suivant la date de sa mise en application. (...) la Cour relève que la condition préalable (...) n'a pas été respectée, et de ce fait, déclarera irrecevable pour forclusion la requête susvisée.<sup>91</sup>*

Dans une autre espèce, où un recours en inconstitutionnalité a été introduit contre les articles 97 et 120 *in fine* de l'Ordonnance-loi n°79/028 du 28 septembre 1979 portant organisation du barreau, du corps des défenseurs judiciaires et du corps des mandataires de l'Etat

91 CC, 29 janvier 2016, R. Const.0007, *Requête en inconstitutionnalité des articles 5, 44, 45, 57, 67, 81, 85, 156, 157, 158, 171, 185, 193, 200, 204, 207 et 208 du Code pénal ordinaire, des articles 46, 48, 164, 167, 173, 174 et 175 du Code pénal militaire et de toutes les autres dispositions légales relatives à la peine de mort en République Démocratique du Congo*, neuvième et dixième feuillets, inédit. Notez que les italiques dans la citation sont nôtres car il a fallu supprimer des erreurs flagrantes d'orthographe, sans cependant altérer quoi que ce soit des dires de la Cour constitutionnelle. Ainsi, le participe passé 'agi' était écrit 'agit'; et 3 ans était écrit au lieu de '13 ans' (comme la Cour constitutionnelle a apprécié le délai par rapport au Code pénal militaire à partir de la date de publication de la loi du 18 novembre 2002). Ceci pose quand même un problème de négligence avec laquelle cet arrêt a été rédigé ou, au moins, tapé sur la machine.

ainsi que contre l'article 80 (1) du Règlement intérieur-cadre des barreaux, la Cour constitutionnelle dit :

*S'agissant de l'ordonnance-loi précitée, elle a fixé elle-même la date de l'entrée en vigueur à son article 158 à la date de sa promulgation; c'est-à-dire le 1<sup>er</sup> octobre 1979 au regard du numéro 19 du journal officiel dans lequel ce texte légal a été publié. Au sujet de la décision n°CNO/8/87 du 19 août 1987 portant règlement intérieur cadre des barreaux de la République Démocratique du Congo qui a été modifiée par la décision n°04/CNO du 24 février 2001, elle est entrée en application le même jour de son adoption par le défendeur. (...) le délai de six mois est largement dépassé. (...) la requête sera par conséquent déclarée irrecevable pour forclusion.<sup>92</sup>*

La motivation de ces deux arrêts paraît absurde et incohérente. Comment la Cour constitutionnelle peut remonter la computation du délai prévu à l'article 50 de la Loi organique du 15 octobre 2013 à une époque si lointaine – 1940, 1979, 1987 et 2002 – pendant que la Constitution de 2006 dont on lui demande l'application n'était pas encore adoptée et mise en vigueur? En plus, cette rétroactivité n'est pas compatible avec l'article 221 de la Constitution qui pose le principe du non-maintien en vigueur des textes législatifs et réglementaires antérieurs qui lui sont contraires, tandis que les autres qui lui sont conformes 'restent maintenus jusqu'à leur abrogation ou leur modification'. Dès lors, la seule conclusion logique qui s'impose est que la Cour constitutionnelle prend le risque de laisser des textes législatifs et réglementaires antérieurs, éventuellement inconstitutionnels et attaqués devant elle, s'appliquer aux citoyens jusqu'à leur abrogation ou modification à une date *hypothétique* et *incertaine*, au lieu de les déclarer *erga omnes* contraires à la Constitution. Ceci crée évidemment de l'insécurité juridique permanente; ce même contre quoi l'article 50 en question aurait pu prétendument constituer une arme efficace en empêchant la remise en cause par voie d'action individuelle directe des textes législatifs ou réglementaires à n'importe quel moment. Certes, une exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée dans une affaire devant une juridiction de fond, conformément à l'article 162 (3) et (4) de la Constitution.<sup>93</sup> Mais, il peut arriver qu'elle ne le soit pas et de bonne foi, en particulier lorsque les parties ou le tribunal saisi n'ont pas eu connaissance d'une telle inconstitutionnalité. En plus, si les lois et les actes réglementaires sont appliqués par les juridictions (cours et tribunaux), il faut aussi reconnaître la part de responsabilité du pouvoir exécutif et de l'adminis-

92 CC, 29 avril 2016, R. Const.155, *Requête en inconstitutionnalité des articles 97 et 120 in fine de l'Ordonnance-loi n°79/028 du 28 septembre 1979 portant organisation du barreau, du corps des défenseurs judiciaires et du corps des mandataires de l'Etat ainsi que de l'article 80 § 1 du Règlement intérieur cadre desdits barreaux, et en annulation des décisions du Conseil national de l'ordre des avocats du 29 mai, 26 juin et 25 juillet 2015*, quatorzième feuillet, inédit.

93 Cet article dispose : 'Elle (toute personne) peut, en outre, saisir la Cour constitutionnelle, par la procédure de l'exception de l'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui la concerne devant une juridiction. Celle-ci sursoit à statuer et saisit, toutes affaires cessantes, la Cour constitutionnelle'. Les parenthèses sont nôtres.

tration qui les exécutent. Face à l'exécutif et à l'administration, l'exception d'inconstitutionnalité n'opère pas, aussi longtemps que l'affaire n'est pas portée devant une juridiction compétente. Le risque pour un citoyen de se voir appliquer ou exécuter une loi ou un règlement antérieur, éventuellement inconstitutionnel, est donc réel. Par exemple, quelqu'un se verrait jugé (et même condamné à la peine de mort) sur la base des lois qui pourraient être déclarées, à une date incertaine, inconstitutionnelles. Le problème devient plus grave si la peine est exécutée dans ces conditions. C'est contre ce genre de risques inutiles que la Cour constitutionnelle protégerait les citoyens en procédant à une application logique, non-rétroactive et conforme à la Constitution de l'article 50 de la Loi organique du 15 octobre 2013. Elle contribuerait en même temps à la cohérence normative de l'ordre juridique congolais.

## Conclusion

Cette étude vient de démontrer que le régime juridique du recours individuel en inconstitutionnalité fondé sur l'article 162 (2) de la Constitution reste ambigu. L'application que la CSJ et la Cour constitutionnelle ont faite de cette disposition dénote des divergences importantes concernant les modalités d'exercice dudit recours.

La première divergence se situe au niveau de la portée de la compétence matérielle du juge constitutionnel. Pour la CSJ, cette compétence est d'attribution, limitée et non générale, tandis que la Cour constitutionnelle tend à l'élargir à de nouveaux fondements constitutionnels : pouvoir implicite de régulation du bon fonctionnement des institutions et de la vie politique; obligation de protéger l'Etat de droit, les droits et libertés des citoyens; obligation de respecter les droits intangibles énumérés à l'article 61 de la Constitution. Toutefois, la Cour constitutionnelle n'a pas encore déterminé les bornes de cette compétence matérielle, jusqu'où elle peut s'étendre.

La deuxième divergence se situe au niveau de la définition des actes législatifs susceptibles d'être soumis au contrôle de constitutionnalité sur pied de l'article 162 (2) de la Constitution. Fidèle à sa conception de la limitation de la compétence d'attribution de la juridiction constitutionnelle, la CSJ s'est efforcée à confirmer une veuille jurisprudence administrative de 1996 qui assimile tout document émanant des chambres parlementaires aux textes législatifs pour qu'aucun acte du législateur attentatoire aux droits, libertés et principes prévus par la Constitution n'échappe à son contrôle. Pour sa part, la Cour constitutionnelle a opté pour une conception restrictive, excluant de traiter tout document parlementaire comme étant un acte législatif. Elle a préféré se cramponner à la définition élaborée par la Loi organique du 15 octobre 2013 qui inclut dans ce vocable non seulement les lois, les actes ayant force de loi (ordonnance-loi) et les édits provinciaux, mais aussi les règlements intérieurs des chambres parlementaires, du congrès et des institutions d'appui à la démocratie. En revanche, à l'égard d'autres actes publics et créateurs des droits et/ou obligations, la Cour constitutionnelle se déclare compétente, non pas sur pied de l'article 162(2) ci-dessus, mais en invoquant ses nouvelles bases constitutionnelles. Elle l'a déjà fait concernant plusieurs actes parlementaires : motion de censure, motion de défiance, décision

de validation du mandat parlementaire au Sénat. Curieusement, elle décline sa compétence lorsque des actes judiciaires ou juridictionnels sont soumis à son examen, sans s'interroger sur une éventuelle mobilisation desdites nouvelles bases de compétence. La jurisprudence qu'elle parvient à développer jusque-là par rapport à ces bases est quelque peu arbitraire et incohérente, dans la mesure où il est devenu incertain de savoir exactement les actes que la Cour constitutionnelle admettrait ou exclurait de son contrôle. Aucun critère de démarcation ne git de sa jurisprudence. Tout semble désormais aléatoire. En plus, le raisonnement de la Cour constitutionnelle confond les règles de fond aux règles de compétence, une gymnastique judiciaire qui ne trouve pas de fondement solide en droit congolais, ni en droit comparé et international. Il convient d'ajouter un manque criant de vigilance judiciaire lorsque la Cour constitutionnelle mobilise ces nouvelles compétences, car elle oublie de résoudre le problème de recevabilité que soulèvent les recours individuels qui ne sont pas fondés sur l'article 162 (2) de la Constitution. Il a été démontré qu'en pareil cas, ces recours sont irrecevables pour défaut de qualité, dans la mesure où pour la mise en œuvre de ces nouvelles compétences, la Cour constitutionnelle n'est pas ouverte à toute personne. La Loi organique du 15 octobre 2013 ne règle en rien cette question et la Cour constitutionnelle n'est pas permise de créer des procédures extralégales la rendant accessible aux particuliers par rapport à ces nouvelles compétences, car cette matière relève du domaine de la loi.

Par ailleurs, le législateur a imposé plusieurs délais pour introduire le recours individuel en inconstitutionnalité, soit 60 jours s'il s'agit d'une loi d'approbation ou d'autorisation de ratification d'un traité, soit six mois s'agissant d'autres actes. Ceci est une limite injustifiée à la portée très ouverte de l'article 162 (2) de la Constitution, qui semble avoir été imitée de la Belgique (Loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle). De son côté, la Cour constitutionnelle restreint davantage cette disposition constitutionnelle en procédant à une application rétroactive de l'article 50 de la Loi organique du 15 octobre 2013 qui prévoit ces délais. Au lieu d'en faire une application immédiate aux recours introduits contre les actes législatifs et réglementaires publiés ou mis en application après l'entrée en vigueur de ladite loi, la Cour constitutionnelle recourt à l'article 50 pour exclure des recours contre les mêmes types d'actes qui sont antérieurs à la Constitution de 2006. Cette étude a démontré que cette rétroactivité est absurde et incohérente puisqu'au moment de la publication ou de la mise en application de ces actes (y compris ceux de l'époque coloniale), la Constitution actuelle à laquelle ils sont éventuellement non-conformes n'était pas encore adoptée. La position de la Cour constitutionnelle contrevient ainsi à l'article 221 de la même Constitution qui pose le principe du maintien en vigueur des seuls textes législatifs et réglementaires qui lui sont conformes. Politiquement, cette double limitation (légale et jurisprudentielle) de l'article 162 (2) de la Constitution est aux antipodes des aspirations démocratiques, de la sécurité juridique et de l'Etat de droit qui ont milité en faveur d'une plus grande ouverture d'accès des particuliers à la justice constitutionnelle en RDC.

Pour mettre fin à cette ambigüité du régime juridique du recours individuel en inconstitutionnalité, quelques recommandations s'imposent. Premièrement, le législateur peut modifier la Loi organique du 15 octobre 2013 pour inclure les procédures relatives à la mise en

œuvre par des particuliers des nouvelles compétences déclarées de la Cour constitutionnelle. A défaut, il peut légaliser la définition extensive d'acte législatif, dégagée par la CSJ, en y incluant tout acte parlementaire qui viole la Constitution, de manière à aider la Cour constitutionnelle à abandonner sa déviation de l'article 162 (2) d'une manière qui sème des doutes sérieux sur les questions de recevabilité. Deuxièmement, les délais de forclusion du recours en inconstitutionnalité doivent être supprimés en raison de leur incompatibilité avec la Constitution. Troisièmement, à défaut d'une réforme légale, la Cour constitutionnelle devrait faire un choix jurisprudentiel adéquat : ou bien elle reprend la définition extensive susvisée dégagée par la CSJ, ou bien elle décline carrément sa compétence à statuer sur des recours visant des actes autres que ceux que le législateur considère comme étant législatifs, à moins que la compétence ne lui soit expressément attribuée comme dans le cas du recours en inconstitutionnalité contre les arrêts de la Haute Cour Militaire. Ce déclinatoire de compétence ne serait pas une catastrophe mais participerait de la cohérence jurisprudentielle et du droit ainsi que de la sécurité judiciaire. Le contrôle juridictionnel des actes non-législatifs pourrait évidemment relever de la compétence d'autres cours et tribunaux. S'agissant particulièrement des actes parlementaires, telles que les motions de censure et de défiance, ce déclinatoire inciterait les juridictions administratives à affirmer leur compétence comme l'ont fait, par le passé, les Cours d'appel du Nord-Kivu et de l'Equateur ainsi que la CSJ, section administrative. Dans tous les cas, ça ne serait pas une catastrophe si ces actes ne sont pas soumis au contrôle des juges si c'est l'expression du jeu démocratique.<sup>94</sup> Ceci est sans préjudice de tout autre recours possible que les citoyens qui s'estiment lésés par de tels actes peuvent introduire devant les instances non-juridictionnelles, comme des commissions internes aux chambres parlementaires ou la Commission nationale des droits de l'homme.<sup>95</sup> La protection de l'Etat de droit et des droits humains n'est pas uniquement l'apanage des cours et tribunaux. Il faudrait éviter de pousser la justice à l'extrême de la politique au risque de la faire perdre en crédibilité.

94 *Balingene Kahombo*, 'Editorial – L'Etat de droit en panne : quelles solutions partielles?', *Baromètre de l'Etat de droit en République Démocratique du Congo* 1 et 2 (janvier-juin 2017), 6-7.

95 Loi organique n°13/011 du 21 mars 2013 portant institution, organisation et fonctionnement de la Commission nationale des droits de l'homme, articles 6 (11), 28 et 30. L'article 6 (11) dispose : 'La CNDH a pour attributions de régler certains cas de violation des droits de l'homme par la conciliation'. L'article 28 prescrit : 'Toute personne physique victime de violation des droits de l'homme peut saisir la CNDH. De même, un groupe de personnes peut collectivement saisir la CNDH. Les organisations légalement constituées, ayant la défense et la promotion des droits de l'homme dans leurs missions, peuvent aussi saisir la CNDH en lieu et place des victimes. La CNDH peut également se saisir d'office'. L'article 30 prévoit : 'La CNDH peut, dans l'accomplissement de sa mission, solliciter la collaboration de toute autorité publique, notamment les forces de l'ordre, les autorités administratives et judiciaires ou autre personne physique ou morale. Les autorités et les personnes saisies à cet effet sont tenues de lui apporter leur concours'.