

COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

1. PROTECTION CONSTITUTIONNELLE DE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE

Situation générale

1.1. Le principe de « sécurité juridique » est-il, en tant que tel et de façon autonome, expressément garanti par le texte de votre Constitution ?

Non, en République démocratique du Congo, le principe de « sécurité juridique » ne figure pas expressément et de façon autonome dans la Constitution du 18 février 2006 telle que révisée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011. Il est absent, en tant que tel, de notre corpus constitutionnel.

Toutefois, dans la mesure où la Constitution congolaise réaffirme, dans son préambule, l'attachement du pays aux instruments internationaux relatifs à la protection et à la promotion des droits humains, la « sécurité juridique », élément de la sûreté considérée comme l'un des droits naturels et imprescriptibles de l'homme au même titre que la liberté, la propriété et la résistance à l'oppression, doit être regardée comme un principe de droit constitutionnel.

Le principe de « sécurité juridique » trouve ainsi des manifestations de garantie constitutionnelle implicite, notamment à l'article 151 de la Constitution qui dispose, en ses alinéas 2 et 3 :

Le pouvoir législatif ne peut ni statuer sur des différends juridictionnels, ni modifier une décision de justice, ni s'opposer à son exécution.

Toute loi dont l'objectif est manifestement de fournir une solution à un procès en cours est nulle et de nul effet.

1.2. Est-ce un principe formellement reconnu dans la jurisprudence de votre Cour ? Depuis quand sur quels fondements textuels ?

Le principe de sécurité juridique ne figure pas, en tant que tel, dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Sans employer l'expression « sécurité juridique », pas plus qu'il ne se réfère expressément à la sécurité juridique, la Cour constitutionnelle a souvent jugé en tenant également compte des exigences découlant de ce principe, notamment l'intelligibilité de la loi (arrêt R. CONST. 622 du 02 février 2017), la non-rétroactivité de la loi (arrêt R. CONST. 126 du 21 novembre 2015), etc.

En d'autres termes, en l'état actuel de la jurisprudence de notre Cour, nous pouvons affirmer que le principe de « sécurité juridique » n'a pas encore reçu une reconnaissance formelle.

1.3. Merci d'indiquer les principales étapes de cette reconnaissance et ce qui a pu justifier les orientations retenues.

Sans objet.

1.4. A défaut qu'est-ce qui justifie, selon la Cour, l'absence de reconnaissance formelle du principe de sécurité juridique ?

L'absence de reconnaissance formelle du principe de sécurité juridique dans la jurisprudence de notre Cour peut s'expliquer, en grande partie, par la jeunesse de la juridiction, laquelle n'en est qu'à sa quatrième année depuis son installation et n'a pas encore eu à explorer bien des questions de droit constitutionnel dans leur profondeur.

En effet, s'il est vrai que le manque de contentieux de nature à conduire à la consécration de ce principe ne peut à lui seul expliquer cet état des choses, il n'en demeure pas moins vrai que la production jurisprudentielle de notre Cour ne connaît pas jusque-là de grandes orientations principielles définitivement assises. Il s'agit donc d'un défi à relever.

1.5. Votre jurisprudence a-t-elle connu des évolutions récentes sur cette matière ?

La jurisprudence constitutionnelle congolaise a réalisé cette évolution en deux étapes.

En effet, issue de l'éclatement de la Cour suprême de justice, dont sont également nés une Cour de cassation et un Conseil

d'Etat, conformément à la Constitution du 18 février 2006, la Cour constitutionnelle de la République démocratique du Congo n'a été effectivement installée qu'en avril 2015. C'est à ce titre qu'elle peut revendiquer l'héritage de cette ancienne juridiction dans la sphère de sa compétence.

L'article 223 de la Constitution disposait déjà en 2006 qu'« *En attendant l'installation de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, la Cour suprême de justice exerce les attributions leur dévolues par la présente Constitution* ».

L'installation des deux dernières juridictions issue de cette réforme n'est finalement intervenue qu'en 2019.

L'article 108 de la Constitution congolaise définit les incompatibilités auxquelles sont astreints les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que ceux des assemblées provinciales, en vertu de l'article 197 alinéa 5 du même texte. Et dans sa rédaction initiale, l'article 110 de ce texte disposait :

Le mandat de député national ou de sénateur prend fin par :

1. *expiration de la législature ;*
2. *décès ;*
3. *démission ;*
4. *empêchement définitif ;*
5. *incapacité permanente ;*
6. *absence non justifiée et non autorisée à plus d'un quart des séances d'une session ;*
7. *exclusion prévue par la loi électorale ;*
8. ***acceptation d'une fonction incompatible avec le mandat de député ou de sénateur ;***
9. *condamnation irrévocable à une peine de servitude pénale principale pour infraction intentionnelle.*

Toute cause d'inéligibilité, à la date des élections, constatée ultérieurement par l'autorité judiciaire compétente entraîne la perte du mandat de député national ou de sénateur.

Dans ces cas, il est remplacé par son premier suppléant.

Tout député national ou tout sénateur qui quitte délibérément son parti politique durant la législature est réputé renoncer à son mandat parlementaire obtenu dans le cadre dudit parti politique.

A la suite des élections législatives et provinciales de 2006, plusieurs élus nationaux ou provinciaux furent nommés au Gouvernement et quittèrent par conséquent leurs sièges de député national, sénateur ou député provincial. Mais, anticipant sur leur sortie certaine des exécutifs auxquels ils ont été incorporés, la classe politique profita de la révision constitutionnelle de 2011 pour amender le texte de l'article 110 en ces termes :

Le mandat de député national ou de sénateur prend fin par :

1. *expiration de la législature ;*
2. *décès ;*
3. *démission ;*
4. *empêchement définitif ;*
5. *incapacité permanente ;*
6. *absence non justifiée et non autorisée à plus d'un quart des séances d'une session ;*
7. *exclusion prévue par la loi électorale ;*
8. *condamnation irrévocable à une peine de servitude pénale principale pour infraction intentionnelle ;*
9. *acceptation d'une fonction incompatible avec le mandat de député ou de sénateur.*

Toutefois, 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.

Toute cause d'inéligibilité, à la date des élections, constatée ultérieurement par l'autorité judiciaire compétente entraîne la perte du mandat de député national ou de sénateur.

Dans les cas énumérés ci-dessus, le député national ou le sénateur est remplacé par le premier suppléant, ou à défaut, par le second suppléant. En cas de carence de suppléant, une élection partielle est organisée dans la circonscription électorale concernée.

Le député national, le sénateur ou le suppléant qui quitte délibérément son parti politique durant la législature est réputé avoir renoncé à son mandat parlementaire ou à la suppléance obtenus dans le cadre dudit parti politique.

En 2012, saisie en interprétation de cet article de la Constitution tel que révisé en 2011, la Cour suprême de justice a jugé que les

députés provinciaux qui avaient perdu leur siège aux assemblées provinciales pour avoir accepté des fonctions incompatibles étaient en droit de réintégrer ces assemblées, dès lors qu'avaient pris fin lesdites fonctions incompatibles.

Mais l'exécution de cette décision fut confrontée à la résistance de plusieurs assemblées provinciales. En effet, si l'arrêt était exécuté sans problème par l'assemblée législative de la province Orientale, tel ne fut pas le cas des assemblées provinciales du Bas-Congo ou de l'Equateur, par exemple, qui s'y opposèrent énergiquement au nom du principe de la non-rétroactivité de la loi, s'agissant des députés provinciaux qui avaient accepté des fonctions gouvernementales avant la révision constitutionnelle de 2011.

Après l'installation de la Cour constitutionnelle, la question fut à nouveau soulevée. Contre une opinion qui invoquait le principe *non bis in idem* pour s'opposer au réexamen de la question par la Cour constitutionnelle, celle-ci, invoquant un changement des circonstances somme toute non explicite, jugea par son arrêt R. CONST. 126 du 21 novembre 2015³¹⁷ qu'en vertu du principe de non-rétroactivité de la loi, seuls les députés provinciaux qui avaient accepté des fonctions incompatibles après la révision constitutionnelle de 2011 étaient en droit de regagner l'hémicycle, dès lors qu'avaient pris fin les fonctions incompatibles.

Il y avait dans cette espèce à la fois le souci de préserver les droits acquis des suppléants qui avaient succédé aux députés provinciaux concernés, et celui de garantir la clarté ainsi que le caractère prévisionnel de la loi qui, en 2006 n'avait pas envisagé l'hypothèse d'une réintégration d'un membre du pouvoir législatif qui aurait fait le choix d'une fonction incompatible.

1.6. Merci d'indiquer les aspects qui sont aujourd'hui débattus, au sein de votre Cour, quant à la protection de la sécurité juridique.

Le principe de la continuité de l'État a fait l'objet de vifs débats au sein de notre juridiction depuis quelques années, dans le cadre de l'alternance démocratique du pouvoir. En effet, considérant le risque d'une impossibilité d'organiser les élections prévues à la

317. Cf. Journal officiel de la République démocratique du Congo, 37^e année, première partie, n° 1 du 1^{er} janvier 2016.

fin du second mandat du président de la République en 2016, un groupe de députés nationaux avait saisi la Cour constitutionnelle en interprétation de certaines dispositions pertinentes de la Constitution, en particulier l'article 70 alinéa 2 de la Constitution aux termes duquel « A la fin de son mandat, le Président de la République reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau Président élu ».

Par arrêt R. CONST. 262 du 11 mai 2016, la Cour a jugé que dès lors que la non-tenue des élections dans les délais prévus par la Constitution n'était pas liée à un empêchement définitif ou à la situation personnelle du président de la République en fonction, mais à des circonstances de fait étrangères à sa personne, ce dernier devait demeurer en fonction en attendant l'organisation des élections et l'installation du nouveau Président de la République élu. Elle a par conséquent conclu qu'il n'y avait pas lieu de faire application de l'article 76 consacré à la vacance de la présidence de la République.

Ces élections ont finalement été organisées le 30 décembre 2018, permettant de la sorte une passation démocratique de pouvoir entre l'ancien président et le nouveau président de la République élu.

1.7. La jurisprudence constitutionnelle étrangère et/ou le droit international régional ont-ils eu une influence significative sur votre jurisprudence en matière de sécurité juridique ?

On ne peut pas ignorer l'influence de la jurisprudence étrangère et/ou du droit international régional sur notre jurisprudence en matière de sécurité juridique, étant donné que dans l'accomplissement de sa mission, notre Cour a toujours eu un regard attentif et positif sur l'évolution du droit international et l'activité des juridictions constitutionnelles étrangères en toutes matières.

Contentieux de la sécurité juridique

1.8. Le principe de sécurité juridique est-il pleinement invocable dans le contentieux constitutionnel incident ?

Oui, le principe de sécurité juridique est pleinement invocable dans le contentieux incident, en vertu de l'article 162 alinéas 1, 3 et 4 de la Constitution qui organise une procédure d'exception

d'inconstitutionnalité en droit congolais. Aux termes de ces dispositions constitutionnelles, en effet, la Cour constitutionnelle est juge de l'exception d'inconstitutionnalité soulevée devant ou par une juridiction, laquelle doit surseoir à statuer, pour saisir, toutes affaires cessantes, la Cour.

1.9. Le principe de sécurité juridique est-il fréquemment invoqué dans les contentieux portés devant votre Cour ? Merci d'indiquer les données statistiques chiffrées (nombre/taux d'invocation selon le contentieux, domaines des affaires concernées...).

Non, le principe de sécurité juridique en tant que tel n'est pas fréquemment invoqué dans les contentieux portés devant notre Cour.

Il convient cependant de dire que ce principe est rattaché à diverses notions notamment le respect des délais de recours, la clarté et la prévisibilité de la législation, la non-rétroactivité de la loi, la légalité des délits et des peines, le respect des droits acquis, etc.

Ces notions rattachées au principe de sécurité juridique sont fréquemment invoquées dans les contentieux portés devant notre Cour constitutionnelle et justifient, s'agissant notamment du respect des délais de recours, de nombreux arrêts d'irrecevabilité.

Les données statistiques ou chiffrées sont à ce jour difficiles à établir.

1.10. Le principe de sécurité juridique est-il mobilisé par vos cours en tant que motif d'intérêt général pouvant justifier une atteinte portée à un droit protégé par la constitution ?

Au regard de l'extrême jeunesse de la Cour constitutionnelle de la République démocratique du Congo et de l'absence de cas de jurisprudence ou tout simplement de cas de saisine susceptibles de justifier une prise de position sur la question, il nous paraît encore tôt pour nous prononcer.

Nul doute cependant qu'avec l'évolution des réalités socio-politiques du pays, la Cour constitutionnelle ne tardera pas à être sollicitée par des situations susceptibles de la contraindre à s'exprimer sur la question.

2. LES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ JURIDIQUE

Confiance et attentes légitimes

2.1. Quelle protection accordez-vous aux droits acquis, à la stabilité du droit et à la prévisibilité du droit ?

Le droit positif congolais accorde effectivement une grande importance aux droits acquis, à la stabilité du droit et à la prévisibilité du droit. S'agissant des droits acquis et de la stabilité du droit, suivant une lecture combinée des articles 43, 47 et 50 de la loi organique portant organisation et fonctionnement de notre Cour, les recours en inconstitutionnalité dirigés contre 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, ainsi que les actes réglementaires des autorités administratives ne peuvent être recevables que lorsqu'ils sont introduits dans les six mois suivant leur publication au Journal officiel ou suivant la date de leur mise en application.

Ce délai d'action consacré par le législateur en matière de procédure d'action en inconstitutionnalité se justifie essentiellement par la nécessité de garantir la protection des droits acquis et d'assurer la stabilité du droit, donc de la sécurité juridique, en évitant que les droits acquis et normes en vigueur ne soient menacés de disparition par des recours intempestifs.

2.2. Comment votre Cour protège-t-elle la « confiance légitime » ou les situations légalement acquises ?

La Cour constitutionnelle protège la confiance légitime ou les situations légalement acquises, notamment à travers un contrôle de constitutionnalité par voie incidente. En effet, à défaut de porter son contrôle sur les situations contractuelles et les actes non normatifs, la Cour assure la garantie des droits contractuellement acquis et des situations légalement acquises, de manière générale, dans le cadre d'une procédure d'exception d'inconstitutionnalité soulevée devant ou par le juge ordinaire à l'occasion d'un procès pendant en cours.

D'autre part, en dehors du contrôle de constitutionnalité qu'elle exerce sur les actes législatifs et les actes réglementaires *stricto*

sensu, la Cour a dû étendre son contrôle par voie d'action principale sur les actes d'assemblée tels que les motions de censure et les motions de défiance, dans la mesure où ceux-ci portent gravement atteinte à un droit spécialement garanti par la Constitution et qu'il n'existe aucune autre juridiction compétente pour connaître de pareille violation.

En ce sens, saisie par des autorités politiques provinciales qui s'estimaient lésées par les actes déferés, la Cour a eu à censurer plusieurs actes non législatifs d'assemblées provinciales pour violation des droits de la défense des requérants. Il en est ainsi des arrêts R. CONST. 469 du 26 mai 2017³¹⁸ et R. CONST. 356 du 10 mars 2017, par lesquels la Cour a jugé contraires à la Constitution des résolutions portant destitution de présidents d'assemblées provinciales.

2.3. Votre Cour appréhende-t-elle la protection de ces situations de manière objective et abstraite ou, à l'inverse, de manière subjective et concrète ?

Suivant le mode de sa saisine, la Cour appréhende ces situations, tantôt de manière objective et abstraite, tantôt de manière subjective et concrète.

De manière objective et abstraite, la protection de ces situations est assurée par un contrôle de constitutionnalité par voie d'action qui peut être *a priori* ou *a posteriori* conformément aux articles 160 alinéa 3 et 162 alinéa 2 de la Constitution de la République démocratique du Congo.

De manière subjective et concrète, le contrôle de constitutionnalité par voie d'exception permet à la Cour de censurer des textes législatifs ou réglementaires susceptible de porter atteinte à la « confiance légitime » ou à des situations légalement acquises soumises à l'arbitrage du juge ordinaire.

2.4. Merci d'indiquer le nombre de déclarations d'inconstitutionnalité fondées sur ces exigences.

Les données statistiques ou chiffrées ne sont pas disponibles à ce jour.

318. Affaire KAZEMBE MUSONDA Jean-Claude, ancien gouverneur de province, c. assemblée provinciale du Haut-Katanga.

Exigences constitutionnelles en matière de qualité de la loi

2.5. Quelle protection accordez-vous aux exigences de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ?

Les exigences de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ont été affirmées dans la jurisprudence de notre Cour par l'arrêt R. CONST. 622 du 2 février 2018 intervenu dans le cadre du contrôle préventif de la constitutionnalité de la loi organique créant le Conseil national du suivi de l'Accord et du processus électoral (CNSA).

La formulation de l'article 20 alinéa 2 de la loi organique objet du contrôle a été jugé « *inintelligible* » au motif qu'en disposant que l'assemblée plénière du CNSA « ne prend ses décisions que si deux tiers des membres sont présents », cette formulation se rapportait à la fois au « *quorum* de siège » et au « *quorum* de décision » et implique que, pour prendre une décision, il faut que la plénière ait réuni les deux tiers des membres.

La Cour a dû reformuler le texte en cause en vue de le rendre intelligible, répondant notamment à l'exigence de clarté de la loi.

La Cour juge cette formulation inintelligible tant elle concerne tout à la fois un *quorum* de siège et un *quorum* de décision et implique que, pour prendre une décision, il faut que la plénière ait réuni les deux tiers des membres comme si en certaines séances, il n'y a pas à prendre de décision sans cependant fixer le *quorum* de décision évoqué.

Pour elle, la disposition devait permettre de distinguer le *quorum* de siège du *quorum* de décision dans une formulation intelligible telle qu'« *elle ne prend ses décisions qu'à la majorité des deux tiers des membres présents* ».

2.6. Avez-vous consacré une exigence de normativité de la loi ?

L'exigence de normativité de la loi ne se trouve pas, à ce jour, consacrée par la jurisprudence de notre Cour constitutionnelle. Cependant, le droit congolais qui appartient à la famille romano-germanique a adhéré au principe général selon lequel « *la loi doit être de portée générale, impersonnelle, abstraite et contraignante* ».

2.7. Quelle valeur accordez-vous à la promotion de la simplification du droit ? Est-ce une exigence mobilisée au contentieux ?

La simplification du droit n'a pas, à ce stade du contentieux constitutionnel congolais, soulevé d'inquiétude particulière dans la jurisprudence de la Cour, tant il est vrai que les chambres parlementaires font déjà, en amont, un effort de simplification largement acceptable.

Mais lorsque, dans sa mission de contrôle de constitutionnalité, la Cour repère des formules équivoques, inutilement complexes et de surcroît difficilement compréhensibles, elle émet généralement des réserves correctives lui permettant d'énoncer une formulation substitutive à celle du législateur.

2.8. Merci d'indiquer le nombre de déclarations d'inconstitutionnalité fondées sur ces exigences

Aucune déclaration d'inconstitutionnalité n'a été, en l'état actuel de la jurisprudence de notre Cour, fondée sur ces exigences.

En revanche, comme relevé ci-dessus, plutôt que d'emprunter cette voie sinueuse, la Cour a jusque-là privilégié le recours aux réserves d'interprétation. Celles-ci ont en effet l'avantage à la fois de ne pas entraver outre mesure le processus d'édiction des lois en y occasionnant des retards excessifs, mais également de ne pas trop fréquemment heurter la sensibilité de l'organe législatif, toujours enclin à brandir sa légitimité électorale que ne peut revendiquer le juge constitutionnel.

Exigences constitutionnelles en matière de non-rétroactivité des lois

2.9. Quelle protection accordez-vous à la protection des contrats légalement conclus ?

Il convient de prime abord de relever qu'en droit congolais la liberté contractuelle n'a pas valeur constitutionnelle. Aux termes de l'article 33 du décret du 30 juillet 1888 portant Code congolais des obligations, « *Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel ou pour les causes que la loi autorise* ».

Ainsi, toute violation des termes du contrat est susceptible d'être portée devant le juge judiciaire, tandis que la Cour constitutionnelle ne peut connaître de pareil litige que de manière

incidente, par la procédure de l'exception de constitutionnalité des lois soulevée à l'occasion d'une affaire pendante devant un juge ordinaire.

2.10. Quelle protection accordez-vous à la protection de la chose jugée et aux décisions de justice ?

La Cour accorde une grande importance à la protection de la chose jugée. A ce titre, elle prend soin de ne pas revenir sur le fond de ses propres décisions antérieures. En effet, aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 168 de la Constitution du 18 février 2006 et de l'alinéa 4 de l'article 93 de la loi-organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, « *les arrêts de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours sauf interprétation ou rectification d'erreur matérielle* ».

Dans son arrêt R. CONST. 006, la Cour a jugé que le requérant « *au lieu de demander à la Cour de lui produire l'interprétation qu'elle fait de son propre arrêt, le dispositif de la requête du demandeur tend en effet plutôt à obtenir de la Cour un nouvel examen de la cause, la conduisant par ce fait à se dédire dans la cause qui a déjà connu une décision* »³¹⁹.

Concernant les décisions de justice, il importe de dire que la Cour n'a pas compétence pour connaître la constitutionnalité des décisions de justice. Aucune protection particulière n'est donc assurée aux décisions de justice par notre Cour.

2.11. Quelle protection accordez-vous à l'exigence de non-rétroactivité de la loi ? Comment s'opère dans votre jurisprudence, l'encadrement de la rétroactivité législative ?

Dans les arrêts R. CONST. 006 du 28 août 2015³²⁰ et R. CONST 126 du 21 novembre 2015³²¹, il s'est posé devant la Cour la problématique de la rétroactivité ou non de la norme constitutionnelle.

319. En déclarant la requête recevable mais non fondée, après avoir pourtant relevé que ladite requête tendait à obtenir d'elle le réexamen d'une cause qu'elle avait déjà jugée, contrairement au prescrit de la Constitution et de sa loi organique, la Cour n'a pas tiré la conséquence logique de sa propre doctrine. La requête aurait dû être déclarée irrecevable, en vertu du principe *non bis in idem*.

320. Interprétation de l'arrêt R. CONST. 250/TSR rendu par la Cour suprême de justice faisant office de Cour constitutionnelle le 11 mars 2015 dans l'affaire NGINAYEVUVU LUBAMBA Gaston.

321. Interprétation de l'article 110 de la constitution du 18 février 2006 telle que révisée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011.

Dans son arrêt R. CONST126, la Cour a souligné le principe de non-rétroactivité des normes constitutionnelles, sauf dispositions expresses contraires. Elle a noté en outre que la rétroactivité ne se présume pas, le texte lui-même doit la prévoir de manière expresse.

2.12. Votre Cour appréhende-t-elle les problèmes d'application des lois dans le temps de manière objective et abstraite ou, à l'inverse, de manière subjective et concrète ?

Le tout dépend de la modalité de saisine envisagée.

En cas de contrôle de constitutionnalité par voie d'action principale, qu'il s'agisse d'un contrôle *a priori* ou *a posteriori*, la Cour appréhende les problèmes d'application des lois dans le temps de façon objective et abstraite. En revanche, lorsqu'elle est saisie d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée devant ou par une autre juridiction, c'est de manière subjective et concrète qu'elle examine ces questions.

Il importe cependant de souligner que si la première hypothèse est celle qui donne à la Cour le plus d'opportunités d'entrer en contact avec ce type de questions, la situation est parfois, à y regarder de près, autrement plus complexe. En effet, bien des saisines principales en vue d'un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* sont généralement le fait de parties en procès devant un autre juge qui, parallèlement à cette procédure de fond, accourent devant la Cour constitutionnelle pour lui soumettre des questions de constitutionnalité directement liées à ces autres procès. En agissant de la sorte, ces requérants espèrent trouver rapidement et directement devant la Cour une solution à leur problème pendant.

Ceci n'est d'ailleurs pas le propre des seuls plaideurs en procès devant les cours et tribunaux. Des autorités publiques en conflits n'hésitent pas, eux non plus à chercher devant la Cour des réponses à leurs préoccupations immédiates. L'arrêt R. CONST. 126 du 21 novembre 2015 précité est une parfaite illustration de ce cas de figure. Ainsi, en dépit de ce que la question de non-rétroactivité ou non d'une disposition de la Constitution a été examinée ici de façon suffisamment générale et abstraite, cette apparence de généralité et d'abstraction cache en réalité des préoccupations concrètes et subjectives de certains acteurs politiques qui souhaitaient être ainsi départagés par le juge constitutionnel.

2.13. Merci d'indiquer le nombre de déclarations d'inconstitutionnalité fondées sur ces exigences

Aucune déclaration d'inconstitutionnalité fondée sur ces exigences n'est, à ce jour, à repérer dans la jurisprudence de notre Cour.

3. L'AMÉNAGEMENT DES EFFETS DES DÉCISIONS D'INCONSTITUTIONNALITÉ

3.1. Votre Cour dispose-t-elle d'un pouvoir de modulation des effets des décisions qu'elle prononce en contentieux incident ?

Formellement, le droit positif congolais ne reconnaît pas à notre Cour un pouvoir de *modulation des effets* des décisions qu'elle prononce en contentieux incident, tout comme en contentieux par voie d'action principale. Au contraire, l'article 115, alinéa 1 de la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle prévoit qu'à la requête du ministère public ou de la partie la plus diligente, toute juridiction de l'ordre judiciaire ou administratif est tenue de rétracter toute décision, même coulée en force de chose jugée, rendue en application de tout acte législatif ou réglementaire déclaré contraire à la Constitution, ou en application de tout règlement pris en exécution d'un tel acte.

Mais en vertu du « *pouvoir normatif* » qu'elle s'est tôt reconnu, la Cour constitutionnelle peut toujours procéder, à défaut d'une habilitation textuelle, à la modulation des effets de ses décisions rendues dans le cadre du règlement du contentieux de constitutionnalité, dans la mesure où aucun texte ne le lui interdit de manière formelle.

3.2. Comment la sécurité juridique est-elle prise en compte dans l'appréciation des conséquences des décisions prises par vos cours ?

À défaut de pratiquer la technique de modulation dans le temps des effets de ses décisions, notre Cour recourt abondamment à la technique des réserves d'interprétation dans le cadre du contentieux de constitutionnalité.

Cette voie décisionnelle intermédiaire lui permet d'éviter les déclarations récurrentes d'inconstitutionnalité et de contourner les conséquences résultant de l'article 168 *in fine* de la Constitution de notre République qui dispose que « *tout acte déclaré non conforme à la Constitution est nul de plein droit* ».

Il s'agit, de manière générale, de corriger d'éventuelles contrariétés, insuffisances ou incohérences que contiendrait une loi pour la rendre plus intelligible et plus lisible.

3.3. La mise en œuvre de ce pouvoir, sur le fondement de la sécurité juridique est-elle fréquente ? Merci de compléter votre réponse par des données statistiques ou chiffrées.

La sécurité juridique est une préoccupation permanente du juge constitutionnel congolais. Elle est omniprésente dans son activité et lui sert, à bien des égards, de balise indispensable sur la voie de la cohérence de l'ordonnancement juridique de manière générale, mais surtout pour la garantie de la protection des droits et libertés fondamentaux des citoyens.

Nous ne sommes cependant pas en mesure de fournir des données statistiques ou chiffrées sur la question pour le moment.

3.4. Votre Cour peut-elle accompagner ses décisions par des injonctions adressées au législateur ou aux autorités juridictionnelles afin de garantir la sécurité juridique ?

Oui, la Cour peut accompagner ses décisions par des injonctions adressées au législateur ou aux autres autorités. En effet, le style libre qui caractérise la rédaction des décisions de notre Cour offre l'avantage de faire des développements avec des orientations assez détaillées et précises sur les conséquences que les autorités publiques doivent tirer des décisions de la Cour constitutionnelle. Le principe de sécurité de juridique peut donc être invoqué dans le raisonnement du juge qui, coulé sous forme d'arrêt, s'impose, notamment, au législateur et à toutes les autorités juridictionnelles, conformément à l'article 168 alinéa 1^{er} de la Constitution.

A titre illustratif, dans son arrêt R. CONST. 089 du 08 septembre 2015³²², la Cour a ordonné au Gouvernement de la République de prendre sans tarder des « *dispositions transitoires exception-*

322. Interprétation des dispositions de l'article 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 présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, telle que modifiée par la loi n° 11/003 du 25 juin 2011 et la loi N° 13/001 du 15 février 2015. Cf. *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 56^e année, première partie, n° 21 du 1^{er} novembre 2015.

nelles » pour faire régner l'ordre public, la sécurité et assurer la régularité, ainsi que la continuité des services publics dans les provinces concernées par la loi de programmation en attendant l'élection des gouverneurs et vice-gouverneur ainsi que l'installation des gouvernements provinciaux issus des élections prévues par l'article 168 de la loi électorale.

3.5. Existe-t-il une procédure en cas d'inexécution des décisions de votre Cour ? Cette situation s'est-elle produite ?

Merci de l'expliquer.

Aux termes de l'article 168 de la Constitution du 18 février 2006, « *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* ».

Il ressort aussi de la lecture de l'article 94 *in fine* de la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, que « *le procureur général en poursuit l'exécution* », sans que ne soient précisées les modalités de cette intervention du parquet général.

En cas d'inexécution des arrêts de la Cour, c'est à l'officier du ministère public, le procureur général près cette Cour, que revient la compétence de poser les actes utiles à leur exécution.

En définitive, il y a lieu de retenir qu'il n'est pas organisé de mécanisme efficace de nature à assurer l'exécution plus ou moins forcée des arrêts de la Cour en cas de résistance ou, en tout cas, de refus d'exécution de la part d'une autorité publique visée. Le volontarisme domine ici.

Bien heureusement, les cas d'inexécution font plutôt figure d'exception.

4. AVEZ-VOUS DES OBSERVATIONS PARTICULIÈRES OU DES POINTS SPÉCIFIQUES QUE VOUS SOUHAITERIEZ ÉVOQUER ?

Aucune.

Fait à Kinshasa, le 28 février 2019

Evariste-Prince FUNGA MOLIMA MWATA

Juge à la Cour constitutionnelle.