

## ANALYSE CRITIQUE DE L'ARRET DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO DU 09 AVRIL 2021 SOUS R. CONST.0054/335/TSR

Par

**Jean Pierre KASANJI MUENDA**

*Doctorant en Droit public de l'Université de Kinshasa*

### RÉSUMÉ

*A travers cet article, nous nous sommes proposé de faire une analyse critique de la décision rendue par la Cour constitutionnelle congolaise dans l'Arrêt R.Const.0054/335/TSR du 09 avril 2021. Dans cette affaire, la Cour devait se prononcer sur l'inconstitutionnalité ou non de l'arrêté ministériel n°25/CAB/MININTERSECDAC/037/2014 du 27 juin 2014 modifiant et complétant l'arrêté ministériel n°98/008 du 31 mars 1998 relatif aux conditions d'exploitation des sociétés de gardiennage en République Démocratique du Congo pour violation des articles 12, 92,93 et 174 de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour. Il découle de ces analyses que la décision de la Cour a été tout simplement un évitement, du fait qu'elle n'a pas abordé le fond de la question soulevée par devant elle. Car, il s'avère clairement que la matière règlementée dans cet arrêté ministériel relève du domaine de la loi.*

**Mots-clés :** *Analyse critique, Cour constitutionnelle, inconstitutionnalité, Arrêté ministériel, Arrêt.*

### ABSTRACT

*Through this article, we propose to make a critical analysis of the decision rendered by the Congolese Constitutional Court in R.Const.0054/335/TSR of April 09, 2021. In this case, the Court had to rule on the unconstitutionality or otherwise of Ministerial Order n°25/CAB/MININTERSECDAC/037/2014 of June 27, 2014 amending and supplementing Ministerial Order n°98/008 of March 31, 1998 relating to the operating conditions of guarding companies in the Democratic Republic of the Congo for violation of articles 12, 92, 93 and 174 of the Constitution of the Democratic Republic of the Congo of February 18, 2006, as amended to date. It follows from these analyses that the Court's decision was simply an avoidance, since it did not address the substance of the issue raised before it. For it is clear that the matter regulated in this ministerial order falls within the domain of the law.*

**Keywords:** *Critical analysis, Constitutional Court, unconstitutionality, Ministerial Order, Judgment.*

« Rien n'est plus fécond, en effet, que la lutte des esprits et le choc des idées : ils frayent la voie à la vérité ».

(Georg Jellinek, *Théorie générale de l'État*, 1911<sup>1</sup>)

## INTRODUCTION

La justice est un service public, c'est-à-dire une institution indispensable au fonctionnement de la société, dans un Etat de droit<sup>2</sup>. Plus précisément, elle est indispensable au justiciable, ce qui implique le respect des principes aussi essentiels que l'égalité (chacun doit être pareillement traité par l'institution), la gratuité, la continuité (le service public doit pouvoir être constamment obtenu) et le droit d'accès (chacun doit pouvoir obtenir, dans un délai raisonnable, la reconnaissance effective de ses droits d'un juge indépendant et impartial).<sup>3</sup>

Créée par la Constitution du 18 février 2006 et installée le 4 avril 2015, la Cour constitutionnelle est une juridiction spéciale. Elle est une juridiction mise à part dans l'organisation judiciaire congolaise puisqu'elle n'appartient ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif.

La Cour constitutionnelle a comme l'une des compétences le contrôle de la constitutionnalité des actes législatifs et réglementaires.<sup>4</sup> A ce titre, elle assure la conformité des lois et des actes ayant force des lois à la Constitution. En d'autres termes, elle est gardienne de l'ordre constitutionnel et des droits et libertés fondamentaux des citoyens. Elle assure par son arbitrage, le fonctionnement régulier des institutions et de l'activité des pouvoirs publics.

Les arrêts de la Cour sont des oracles insusceptibles de recours. Dès lors, la science constitutionnelle est en train de subir une révolution. « On nous a changé la Constitution », car désormais la jurisprudence constitutionnelle et le droit du contentieux constitutionnel seraient devenus « le vrai droit constitutionnel ». Il y a donc montée en puissance du juge constitutionnel<sup>5</sup>. Ce qui exige du juge constitutionnel une grande distance afin d'asseoir davantage

---

<sup>1</sup> « Préface à l'édition française », *L'État moderne et son droit*. Première partie : théorie générale de l'Etat, trad. G. Fardis, préf. O. Jouanjan, Éd. Panthéon-Assas, coll. Les introuvables, Paris, 2005, p. III.

<sup>2</sup> G. de LEVAL et F. GEORGES, *Droit judiciaire, institutions judiciaires et éléments de compétence*, Tome 1, 2<sup>e</sup> édition, Larcier, Bruxelles, 2014, p.31.

<sup>3</sup> H. HAENEL et M.-A. FRANCOIS-ROCHE, *Le juge et le politique*, P.U.F., Paris, 1998, pp.53-56.

<sup>4</sup> Lire utilement l'article 162, al.2 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée et complétée à ce jour.

<sup>5</sup> D. BARANGER, *La Constitution : sources, interprétations, raisonnements*, Collections Méthodes du droit, Dalloz, Paris, 2022, p.3.

l'indépendance, mais aussi une forte maîtrise de la science juridique pour assurer avec compétence la nouvelle mission sociétale.

La présente étude a donc pour objet de démontrer que le raisonnement du juge constitutionnel ayant conduit à l'arrêt sous examen, n'a pas respecté le droit en ce que la Cour a déclaré l'action de la société MAGENYA PROTECTION<sup>6</sup> SARL recevable mais non fondée, non seulement sans analyser le fond de préoccupations soulevées par la requérante, mais aussi la Cour s'est refusée de considérer que les matières règlementées par l'arrêté ministériel sus évoqué relèvent du domaine de la loi en vertu des dispositions de l'article 122 point 13 de la Constitution du 18 février 2006, telle que révisée à ce jour.

Le souci de protéger la Constitution nous a guidé dans les analyses faites à travers cette recherche dans la mesure où le rôle de la justice constitutionnelle dans l'encadrement des pouvoirs publics est au cœur de tous les débats de droit. Ainsi, l'exploration d'un autre arsenal juridique et documentaire nous a permis de rassembler les informations nécessaires contenues dans ce travail, qui va s'articuler autour de trois axes principalement. Le premier axe se préoccupera de présenter brièvement les faits de la cause de cet arrêt, alors que le deuxième axe relèvera les moyens du requérant et la position du juge constitutionnel, tandis que le troisième et dernier axe portera sur notre appréciation critique de la décision du juge.

## I. RESUME DES FAITS

Le 28 janvier 2015, la société MAGENYA PROTECTION SARL, agissant par son Gérant statutaire, Monsieur YUMA BIABA Louis, avait signé une requête en inconstitutionnalité de l'arrêté ministériel n°25/CAB/MININTERSECDAC/037/2014<sup>7</sup> du 27 juin 2014 modifiant et complétant l'arrêté ministériel n°98/008 du 31 mars 1998<sup>8</sup> relatif aux conditions d'exploitation des sociétés de gardiennage en République Démocratique du Congo pour violation des articles 12, 92,93 et 174 de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour. Cette requête était reçue au greffe de la Cour Suprême de Justice faisant office de la Cour Constitutionnelle le 30 janvier 2015.

---

<sup>6</sup> MAGENYA PROTECTION SARL est une société commerciale de droit privé enregistrée au guichet unique de création des entreprises en République démocratique du Congo, ayant pour objet social la protection des personnes et des biens.

<sup>7</sup> Arrêté ministériel n°25/CAB/MININTERSECDAC/037/2014 du 27 juin 2014 modifiant et complétant l'Arrêté ministériel n°98/008 relatif aux conditions d'exploitation des sociétés de gardiennage, in *Journal Officiel* n°15 du 1<sup>er</sup> août 2014.

<sup>8</sup> Arrêté ministériel n° 98/008 relatif aux conditions d'exploitation des sociétés de gardiennage, du 31/03/1998.

En vertu de l'article 117 de la loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle<sup>9</sup>, les affaires pendantes devant la Cour Suprême de Justice ont été transférées en l'état à la Cour Constitutionnelle et la cause a été enrôlée sous R. Const.0054/335/TSR.

Des pièces du dossier, il ressort que sur proposition de la commission instituée par le Ministre de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires Coutumières, le Ministre susvisé avait, par arrêté n°25/CAB/MININTERSECDAC/037/2014 du 27 juin 2014 modifiant et complétant l'arrêté ministériel n°98/008 du 31 mars 1998, fixé les règles relatives aux conditions d'exploitation desdites sociétés en République Démocratique du Congo dans le but de doter ce secteur d'une réglementation appropriée susceptible de renforcer l'autorité de l'État dans ce domaine.

## **II. MOYENS DEVELOPPES PAR LA REQUERANTE ET LA POSITION DU JUGE CONSTITUTIONNEL**

### **II.1. Les moyens de la requérante**

Rappelant succinctement les faits, la requérante renseigne que l'arrêté ministériel n°98/008 du 31 mars 1998 modifié et complété par celui du 27 juin 2014 pris sous l'empire du décret-loi constitutionnel n°003 du 17 mai 1997<sup>10</sup> était dépourvu de tout fondement constitutionnel et légal.

Elle poursuit que l'arrêté du 27 juin 2014 s'appuie sur les ordonnances n°12/007/DAC/037/2017 portant organisation et fonctionnement du Gouvernement et n°12/008 du 11 juin 2012<sup>11</sup> fixant les attributions des ministères alors que lesdites ordonnances ne confèrent dans aucune de leurs dispositions un pouvoir réglementaire propre aux ministres, mais qu'elles se limitent à fixer leurs domaines d'intervention.

Elle renchérit qu'il est de principe général de droit que les ministres ne peuvent prendre des mesures réglementaires par voie d'arrêté que lorsqu'une loi ou un décret les y autorise expressément et dans le cas d'espèce, poursuit-elle, l'arrêté précité qui est un règlement autonome conformément à l'article 128 de la Constitution<sup>12</sup> relève de la compétence du Premier Ministre.

---

<sup>9</sup> Article 117 de la Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, in *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, numéro spécial, 54<sup>ème</sup> année, du 18 octobre 2013, Kinshasa, 2013.

<sup>10</sup> Décret-loi constitutionnel n° 003 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en République Démocratique du Congo, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 38<sup>ème</sup> année, numéro spécial, mai 1997.

<sup>11</sup> Ordonnance n°12/008 du 11 juin 2012 fixant les attributions des ministères, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, numéro spécial, du 14 juin 2012.

<sup>12</sup> Article 128 de la Constitution de la République démocratique du Congo telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la

Pourtant ledit arrêté n'intervient pas dans le sillage ni d'une loi, ni d'un décret du Premier Ministre et ce, en violation des articles 92 et 93 de la Constitution.

Elle allègue par ailleurs que l'arrêté du 27 juin 2014 attaqué, régleme l'exploitation des sociétés de gardiennage en créant des droits et des obligations sans fondement légal alors qu'elles sont des sociétés commerciales régies par l'acte uniforme de l'OHADA<sup>13</sup> relatif aux sociétés commerciales et groupements d'intérêt économique qui sont protégées par l'article 35 de la Constitution qui confère au législateur le pouvoir de fixer les modalités d'exercices de leur droit.

Elle déclare qu'en exécution de cet arrêté, toutes les sociétés de gardiennage sont obligées non seulement de soumettre leur personnel à une formation unique et uniforme au centre de formation appartenant à Monsieur ORLANDO qui a signé une convention avec le ministère de l'intérieur, mais aussi de payer au profit de cette personne privée, les frais de participation qui constituent une taxe rémunératoire déguisée, ne répondant à aucune législation fiscale conformément à l'article 174 de la Constitution de la République Démocratique du Congo.

Elle indique qu'en plus des droits de délivrance du permis d'exploitation des sociétés de gardiennage qui sont prévus au point 11/06-07 de l'annexe à l'ordonnance-loi n°13-002 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances du pouvoir central<sup>14</sup>, l'arrêté du 27 juin 2014 incriminé instaure en son article 4 alinéa 4, une taxe illégale concernant l'extension du siège d'exploitation en province, en violation de l'article 174 de la Constitution précitée.

En outre, poursuit-elle, alors qu'il existe déjà au niveau des provinces une taxe d'identification annuelle du personnel des sociétés de gardiennage et une autre taxe spécifique d'identification et recensement annuel desdites sociétés et de leur personnel conformément à l'annexe à l'ordonnance loi n°13-001 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des provinces et entités territoriales décentralisées<sup>15</sup>, l'article 8 de l'arrêté

---

République Démocratique du Congo du 18 février 2006, in *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, numéro spécial, 52<sup>ème</sup> année, Kinshasa, 05 Février 2011.

<sup>13</sup> Acte uniforme révisé relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, Adopté le 30/01/2014 à Ouagadougou.

<sup>14</sup> Ordonnance-loi n° 13/002 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances du Pouvoir Central, col. 21.

<sup>15</sup> Ordonnance-loi n° 13/001 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées ainsi que leurs modalités de répartition, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 54<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 27 février 2013.

ministériel contesté oblige à tout le personnel desdites sociétés de détenir une carte d'identification dont les modalités de délivrance, en l'occurrence les frais y relatifs sont fixés par le ministre ayant la sécurité dans ses attributions.

Pour toutes ces raisons, la requérante sollicite de la Cour constitutionnelle l'annulation de cet arrêté ministériel n°25/CAB/MININTERSECDAC/037/2014 du 27 juin 2014 modifiant et complétant l'arrêté ministériel n°98/008/11 du 31 mars 1998 relatif aux conditions d'exploitation des sociétés de gardiennage en République Démocratique du Congo pour violation des dispositions de la Constitution sur les règles de compétence en matière réglementaire, le principe d'égalité des citoyens ainsi que le principe de la légalité des taxes et impôts.

## **II.2. La position du juge constitutionnel**

Examinant sa compétence, aux termes des articles 160 alinéa 1<sup>er</sup> et 162 de la Constitution, 43 et 48 de la loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle ainsi que 54 du règlement intérieur<sup>16</sup> de celle-ci, le contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour Constitutionnelle ne porte que sur les actes législatifs et réglementaires.

En l'espèce, l'arrêté ministériel n°25/CBA/MININTERSECDAC/037/2014 du 27 juin 2014 modifiant et complétant l'arrêté ministériel n°98/008 du 31 mars 1998 relatif aux conditions d'exploitation des sociétés de gardiennage en République Démocratique du Congo est un acte réglementaire impersonnel et à portée générale qui justifie la compétence de la Cour.

De ce fait, la Cour constitutionnelle s'était déclarée compétente pour connaître de la présente requête.

Aux termes de l'article 162 de la Constitution, toute personne peut saisir la Cour Constitutionnelle pour inconstitutionnalité de tout acte législatif ou réglementaire.

La Cour relève cependant, que suivant l'article 50 de la loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, le recours en inconstitutionnalité contre 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 n'est recevable que s'il est exercé dans les six mois à dater de la publication des actes précités au journal officiel ou suivant la date de leur mise en application pour les textes juridiques postérieurs à sa loi organique susvisée, ou dans le même délai suivant la publication ou la mise en application de sa loi organique pour les

---

<sup>16</sup> Article 54 du Règlement Intérieur de la Cour constitutionnelle, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 56<sup>ème</sup> année, numéro spécial, 22 mai 2015.

textes juridiques antérieurs, se conformant ainsi au principe de la non-rétroactivité des normes.

La Cour note, en l'espèce, que l'arrêté ministériel n°25/CAB/MININTERSEXDAC/037/2014 du 27 juin 2014 publié au journal officiel de la RDC n°15 du 1<sup>er</sup> Août 2014 est postérieur à sa loi organique dont la publication date depuis le 18 octobre 2013.

Il s'ensuit que la requête en inconstitutionnalité a été reçue au greffe de la Cour Suprême de Justice faisant office de la Cour Constitutionnelle le 30 janvier 2015, soit 5 mois après la publication de l'arrêté ministériel attaqué. De ce fait, la Cour déclara ladite requête recevable.

Quant au fond de la cause, la requérante avait formulé sa demande en trois moyens.

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 12 de la Constitution qui consacre l'égalité de tous les congolais devant la loi et le droit à une égale protection des lois en ce que les dispositions des articles 6 et 9 de l'arrêté ministériel n°25/CAB/MININTERSEXDAC/037/2014 du 27 juin 2014, créent une inégalité devant les personnes ayant les mêmes aptitudes en accordant la préférence à une seule personne privée agréée par le ministère ayant la sécurité dans ses attributions pour assurer la formation professionnelle du personnel des sociétés de gardiennage alors que chaque société dispose déjà d'un centre de formation pour son personnel.

Examinant ce moyen, la Cour observe que l'article 6 de l'arrêté ministériel attaqué impose des conditions liées au recrutement du personnel des sociétés de gardiennage, tandis que l'article 9 de l'arrêté susvisé exige à tout organisme désirant offrir les services de formation professionnelle d'obtenir une autorisation préalable du ministère ayant la sécurité dans ses attributions.

La Cour estime que ce moyen n'est pas fondé car c'est dans le but d'uniformiser et de standardiser la formation du personnel des sociétés de gardiennage en RDC que le Centre Professionnel de Sécurité « CPS » en sigle avait été agréé par le ministère de l'intérieur, sécurité et affaires coutumières afin d'assurer la formation dudit personnel et ce, après avoir satisfait aux conditions d'éligibilité exigées à tout organisme de formation professionnelle par l'article 9 précité.

Le deuxième moyen concerne la violation de l'article 174 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution<sup>17</sup> qui dispose qu'il ne peut être établi d'impôts que par la loi en ce que l'article 4 alinéa 4 de l'arrêté ministériel attaqué conditionne l'extension du siège d'exploitation des sociétés de gardiennage au paiement des frais sans aucun fondement légal.

---

<sup>17</sup> Article 174 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour.

La Cour considère ce moyen non fondé car l'impôt est une contribution aux charges publiques imposée par la Constitution et sans contrepartie alors que l'article 4 de l'arrêté ministériel attaqué conditionne l'extension du siège d'exploitation des sociétés de gardiennage au paiement des frais ou d'une taxe rémunératoire de ce service.

Le troisième moyen est relatif à la violation des articles 92 et 93 de la Constitution qui confèrent au Premier Ministre le pouvoir réglementaire autonome en ce que l'arrêté incriminé qui est un règlement autonome relevant de la compétence du Premier ministre a été pris par le Ministre de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires Coutumières sans tirer son fondement ni sur une loi, ni sur un Décret du Premier Ministre.

La Cour estime que ce moyen n'est pas fondé car conformément à l'ordonnance n°12/008 du 11 juin 2012 fixant les attributions des ministères spécialement en son article 1<sup>er</sup> point B.1.b. tiret 6, la gestion des matières relatives aux maisons de gardiennage relève de la compétence du Ministère de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires Coutumières.

La Cour Constitutionnelle, siégeant en matière de contrôle de la constitutionnalité, rendra à son audience publique du 09 avril 2021 un arrêt qui recevra la requête mais la déclarera non fondée.

### **III. L'APPRECIATION CRITIQUE DE L'ARRET R. Const.0054/335/TSR**

Eu égard à la position prise par la Cour, en rapport avec les trois moyens soulevés par le requérant, nous estimons pour notre part que le juge constitutionnel aurait pu être très regardant considérant les dispositions de l'article 122 point 13 de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, qui stipulent que « sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, la loi fixe les règles concernant ...les Forces armées, la Police et les services de sécurité ». Les sociétés de gardiennage étant les services de sécurité, relèvent du domaine de la loi.

Ainsi, la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, dans ses dispositions précitées distingue le domaine de la loi et celui du règlement. Or, il est clairement démontré ici que l'Arrêté incriminé régleme un service de sécurité quoique privé, mais qui exerce presque les mêmes prérogatives que les services de sécurité publics. Il aurait fallu donc que le juge constitutionnel déclare cet arrêté contraire à la Constitution, d'autant plus que les matières réglementées par l'arrêté rentrent dans les termes des dispositions de l'article 122 point 13 précité.

Analysant toujours les positions de la Cour, par rapport aux moyens du requérant, nous pensons que la Cour en tant que gardienne de l'ordre constitutionnel devait se prononcer sur les agréments déjà accordés par le

ministère de la formation professionnelle à toutes ces sociétés de gardiennage pour qu'elles assurent la formation de leur personnel, en ce qu'il est incompréhensible qu'une société de gardiennage détentrice d'un agrément de formation professionnelle lui accordé par le ministère de la formation professionnelle, qui lui donne le droit d'exercer, se voit brutalement dépourvu de ce droit au profit d'un centre professionnel de sécurité, « CPS » en sigle. C'est pourquoi à notre avis, nous soutenons que le juge constitutionnel, tout en rejetant ce moyen, devait dire un mot sur le sort de l'agrément accordé par le ministère de la formation professionnelle aux sociétés de gardiennage. Il avait encore là, la possibilité de faire respecter les principes constitutionnels (égalité devant la loi et droit à une égale protection des lois) et constater l'inconstitutionnalité de l'arrêté ministériel n°25/CBA/MININTERSECDAC/037/2014 du 27 juin 2014 modifiant et complétant l'arrêté ministériel n°98/008 du 31 mars 1998 relatif aux conditions d'exploitation des sociétés de gardiennage en République Démocratique du Congo.

Ce que l'on appelle aujourd'hui égalité devant la loi ou égalité de droit trouve son origine dans l'isonomie, ou égalité citoyenne, mise en place à Athènes aux environs du 5<sup>e</sup> siècle avant J. -C<sup>18</sup>. C'est la première pierre de la démocratie. « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits »<sup>19</sup>.

A ce jour, en République démocratique du Congo, l'égalité est inscrite dans la loi et garantie par l'article 12 de la Constitution du 18 février 2006. Cet arrêté constitue une violation flagrante de la Constitution que la Cour a passé outre. Il découle du principe de l'égalité de droit qu'aucun individu ou groupe d'individus ne doit être privilégié par la loi. Et par conséquent, toute loi ou tout acte réglementaire qui viole les principes constitutionnels, devait être annulé par le juge constitutionnel.

En somme, le juge constitutionnel congolais, au regard de ses nombreuses et importantes prérogatives lui conférées par la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée, a un rôle très important à jouer dans la construction de l'Etat de droit et la sauvegarde des droits et libertés fondamentaux des citoyens. A l'occasion de cette requête, le juge constitutionnel aurait pu s'armer de beaucoup de courages pour faire respecter la Constitution en énonçant clairement dans sa décision que les matières qui touchent à la sécurité relèvent du domaine de la loi et ne pouvait pas faire l'objet d'une prise en charge par voie réglementaire sans une habilitation de l'autorité législative. La juridiction

---

<sup>18</sup> Périclès et l'apogée de la démocratie athénienne (V<sup>e</sup>me siècle av. J.-C.), pp.42-43, disponible sur : <https://www.lelivrescolaire.fr/page/6691537>, consulté le 12 avril 2023 ; G. STOURZH, *L'isonomie moderne : Protection des droits de l'homme et participation démocratique comme système d'égalité des droits*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2018.

<sup>19</sup> Article premier de la *Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen* du 26 Août 1789.

constitutionnelle, au regard même de sa position dans le pouvoir judiciaire congolais actuellement, est une juridiction suprême mis à part qui doit assurer le fonctionnement régulier et harmonieux de toutes les institutions de la République y compris les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. A cet effet, ses décisions, non seulement qu'elles doivent être suffisamment motivées, elles doivent être d'une qualité irréprochable pour le prestige de la juridiction.

C'est dans ce sens que selon le modèle défini par Kelsen, la justice constitutionnelle suppose l'existence d'une juridiction distincte du système judiciaire ordinaire caractérisée par diverses procédures et habilitée à s'assurer de la constitutionnalité des normes pour annuler, le cas échéant, celles d'entre elles qui ne sont pas conformes à la Constitution<sup>20</sup>. Ce système visait la défense de la norme suprême de l'Etat, qui est la Constitution. En tant que telle, elle limite tous les pouvoirs de l'Etat, dont les organes ne peuvent agir que dans le cadre des compétences qui leur ont été dévolues par la Constitution. Dépasser ces compétences reviendrait à commettre un abus de pouvoir vis-à-vis de la Constitution et déboucherait ainsi sur des actes dépourvus de toute validité juridique<sup>21</sup>. La création d'une juridiction dotée du pouvoir d'annuler des lois inconstitutionnelles permet ainsi de préserver le principe de la subordination de tous les pouvoirs à la loi, tout en garantissant la conformité de la loi à la Constitution<sup>22</sup>.

La Cour constitutionnelle étant une juridiction en charge du respect de la Constitution, elle contrôle en particulier la constitutionnalité des lois, des actes réglementaires et veille au respect des droits fondamentaux.<sup>23</sup> Les Cours constitutionnelles sont des plus hautes juridictions créées pour connaître spécialement et exclusivement du contentieux constitutionnel et situées hors de l'appareil juridictionnel ordinaire et indépendantes de celui-ci comme pouvoirs publics.<sup>24</sup> En effet, la qualification « plus haute juridiction »<sup>25</sup> attribuée aux Cours constitutionnelles est confrontée par le fait que leurs arrêts jouissent d'autorité absolue de chose jugée ou s'imposent aux pouvoirs publics.

---

<sup>20</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit, « Le rôle de la Cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit », Bucarest, 8-10 juin 1994, *Science and technique of democracy*, No. 10, pp.1-145

<sup>21</sup> Ibid

<sup>22</sup> Ibid

<sup>23</sup> S. GUINCHARD et T. DEBARD, *Lexique des termes juridiques*, 23<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 2015, p.299.

<sup>24</sup> M. VILLIERS et A. DIVELLE, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2012, p.94.

<sup>25</sup> Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Etat de droit en Afrique (CREEDA), *Guide pratique d'accès à la Cour constitutionnelle*, OSISA, Kinshasa, 2018, p.5.

Analysant le moyen sur la violation de l'article 174 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution qui dispose qu'il ne peut être établi d'impôts que par la loi en ce que l'article 4 alinéa 4 de l'arrêté ministériel attaqué conditionne l'extension du siège d'exploitation des sociétés de gardiennage au paiement des frais sans aucun fondement légal, le juge constitutionnel estime que ce moyen est non fondé au motif que l'impôt est une contribution aux charges publiques imposée par la Constitution et sans contrepartie.

Alors que les dispositions de l'article 174, alinéa premier de la Constitution, telle que modifiée, stipulent qu'« il ne peut être établi d'impôts que par la loi ». Et dans le cas d'espèces, l'arrêté incriminé institue un impôt. La Cour constitutionnelle relève que ce moyen n'est pas fondé sans justifier sur le plan argumentaire sa position. En réalité, il s'agit d'une violation de la Constitution lorsqu'un acte réglementaire institue un impôt.

Examinant le moyen relatif à la violation des articles 92 et 93 de la Constitution qui confèrent au premier ministre le pouvoir réglementaire autonome en ce que l'arrêté incriminé est un règlement autonome relevant de la compétence du premier ministre, alors qu'il a été pris par le ministre de l'intérieur, sécurité, décentralisation et affaires coutumières sans tirer son fondement ni sur une loi, ni sur un décret du Premier Ministre, le juge constitutionnel estime que ce moyen n'est pas fondé car conformément à l'ordonnance n°12/008 du 11 juin 2012 fixant les attributions des ministères spécialement en son article 1<sup>er</sup> point B1.b. tiret 6, la gestion des matières relatives aux maisons de gardiennage relève de la compétence du ministère de l'intérieur, sécurité, décentralisation et affaires coutumières.

En effet, les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de l'Ordonnance précitée, stipulent que « sans préjudice de la Constitution et d'autres dispositions des textes légaux en la matière, la gestion des matières relatives aux maisons de gardiennage rentre dans les attributions spécifiques du ministère de l'intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires coutumières ». Alors que la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, dispose en son article 122, point 13 précité, que les services de sécurité relèvent du domaine de la loi. Et l'arrêté pris par le Ministre de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires Coutumières pour réglementer les services privés de sécurité, est un véritable règlement autonome. Et pourtant, le ministre du pouvoir central n'a pas de pouvoir réglementaire propre selon la Constitution. Donc, le Ministre ne peut pas prendre un règlement autonome pour réglementer une matière qui relève du domaine de la loi.

## CONCLUSION

Certes, la décision rendue par la Cour constitutionnelle dans l'Arrêt R.Const.0054/335/TSR du 09 avril 2021 est une décision souveraine. Cependant, il convient toutefois de passer aux peignes fins la position de la Cour.

L'arrêt sur lequel a porté nos analyses critiques devait répondre à l'épineuse question de l'inconstitutionnalité de l'arrêté ministériel n°25/CAB/MININTERSECDAC/037/2014 du 27 juin 2014 modifiant et complétant l'arrêté ministériel n°98/008 du 31 mars 1998 relatif aux conditions d'exploitation des sociétés de gardiennage en République Démocratique du Congo pour violation des articles 12, 92,93 et 174 de la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour.

A cet effet, au regard de l'article 122 point 13 de la Constitution qui dispose que « sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, la loi fixe les règles concernant les Forces armées, la Police et *les services de sécurité...* », nous pensons que la décision rendue par la Cour est peu heureuse dans la mesure où elle n'a pas déclaré cet arrêté inconstitutionnel en ce que le gouvernement par l'entremise du ministre de l'Intérieur a agi dans le domaine de la loi sans en avoir eu l'habilitation de l'autorité législative.

La sécurité telle qu'exploitée par les sociétés de sécurité privées relève des missions régaliennes de l'Etat assurées par la Police Nationale Congolaise et les autres forces de sécurité qui, aujourd'hui sont organisées par les actes législatifs.

S'agissant des agréments délivrés par le ministère de la formation professionnelle, la Cour devait consolider encore le principe de l'égalité des citoyens devant la loi et le droit à une égale protection des lois en déclarant inconstitutionnel l'arrêté instituant le Centre Professionnel de Sécurité, « CPS » en sigle.

Quelles que soient les bonnes mesures prises par une loi ou un acte réglementaire, dès lors qu'il y a violation de la Constitution, le juge constitutionnel devrait protéger la Constitution et annuler la loi ou l'acte réglementaire inconstitutionnel.

En réalité, le juge constitutionnel est aujourd'hui au centre du jeu. Il est devenu un acteur important dans la réalisation des politiques publiques et du développement de la société. Sans juge véritable, il n'y a pas d'Etat véritable, ni Constitution véritable, mais un assemblage plus ou moins savant des techniques, des procédures juridictionnelles entretenant l'illusion d'une vie ou d'une Cour constitutionnelle.

## INDICATION BIBLIOGRAPHIQUE

### I. TEXTES CONSTITUTIONNELS, LEGAUX ET REGLEMENTAIRES

- Acte uniforme révisé relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique, Adopté le 30/01/2014 à Ouagadougou.
- Arrêté ministériel n° 98/008 relatif aux conditions d'exploitation des sociétés de gardiennage, du 31/03/1998.
- Arrêté ministériel n°25/CAB/MININTERSECDAC/037/2014 du 27 juin 2014 modifiant et complétant l'Arrêté ministériel n°98/008 relatif aux conditions d'exploitation des sociétés de gardiennage, in *Journal Officiel* n°15 du 1<sup>er</sup> Août 2014.
- Constitution de la République démocratique du Congo telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, in *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, numéro spécial, 52<sup>ème</sup> année, Kinshasa, 05 Février 2011.
- *Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen* du 26 Août 1789.
- Décret-loi constitutionnel n° 003 relatif à l'organisation et à l'exercice du pouvoir en République Démocratique du Congo, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 38<sup>ème</sup> année, numéro spécial, mai 1997.
- Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, in *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, numéro spécial, 54<sup>ème</sup> année, du 18 Octobre 2013, Kinshasa, 2013.
- Ordonnance n°12/008 du 11 juin 2012 fixant les attributions des ministères, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, numéro spécial, du 14 juin 2012.
- Ordonnance-loi n° 13/002 fixant la nomenclature des droits, taxes et redevances du Pouvoir Central, col. 21.
- Ordonnance-loi n° 13/001 du 23 février 2013 fixant la nomenclature des impôts, droits, taxes et redevances des Provinces et des Entités Territoriales Décentralisées ainsi que leurs modalités de répartition, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 54<sup>ème</sup> année, numéro spécial, du 27 février 2013.
- Règlement Intérieur de la Cour constitutionnelle, *Journal officiel de la République démocratique du Congo*, 56<sup>ème</sup> année, numéro spécial, du 22 mai 2015.

### II. OUVRAGES

- BARANGER D., *La Constitution : sources, interprétations, raisonnements*, Collections Méthodes du droit, Dalloz, Paris, 2022.

- Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Etat de droit en Afrique (CREEDA), *Guide pratique d'accès à la Cour constitutionnelle*, OSISA, Kinshasa, 2018.
- De LEVAL G. et GEORGES F., *Droit judiciaire, institutions judiciaires et éléments de compétence*, Bruxelles, Larcier, Tome 1, 2<sup>e</sup> édition, 2014.
- GUINCHARD S. et DEBARD T., *Lexique des termes juridiques*, 23<sup>ème</sup> édition, Dalloz, 2015.
- HAENEL H. et FRANCOIS-ROCHE M.-A., *Le juge et le politique*, P.U.F., 1998.
- Préface à l'édition française », *L'État moderne et son droit. Première partie : théorie générale de l'Etat*, trad. G. Fardis, préf. O. Jouanjan, Éd. Panthéon-Assas, coll. Les introuvables, Paris, 2005.
- ROBITAILLE C. et VALLEE A., *Comment faire un article scientifique*, Québec, Collection devenir chercheur, Guide pratique à l'intention des étudiants des sciences humaines et sociales, Centre de recherche sur l'adaptation des jeunes et des familles à risque, Université de Laval, 2014-2017.
- STOURZH G., *L'isonomie moderne : Protection des droits de l'homme et participation démocratique comme système d'égalité des droits*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2018.
- VILLIERS M. et DIVELLE C., *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2012.

### III. ACTES DE COLLOQUES

- Commission européenne pour la démocratie par le droit, « Le rôle de la Cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit », Bucarest, 8-10 juin 1994, *Science and technique of democracy* No. 10, pp.1-145.

### IV. REFERENCE ELECTRONIQUE

- Périclès et l'apogée de la démocratie athénienne (V<sup>ème</sup> siècle av. J.-C.), pp.42-43, disponible sur : <https://www.livrescolaire.fr/page/6691537>, consulté le 12 avril 2023.