

Constitution congolaise et adoption des mesures exceptionnelles :
Commentaire sur l'arrêt R.Const.0143 de la Cour constitutionnelle de la République Démocratique du Congo du 21 novembre 2015 relatif à l'interprétation de l'arrêt R.Const.0089/2015 du 8 septembre 2015

Balingene Kahombo*

Abstract

The Constitutional Court of the Democratic Republic of Congo has delivered its judgment of 21 November 2015 seeking to interpret a judgment of 8 September 2015 in which it had ordered the Government to take 'exceptional transitional measures' in order to avoid the institutional blockage due to the delay in the establishment of the new provinces, to maintain public order and security, to guarantee the regularity and the continuity of public services, before the election of provincial executives. This judgment of 21 November 2015 is a decision on a partial lack of jurisdiction and total inadmissibility that leaves without solution the main question submitted by the applicant. In fact, do such exceptional transitional measures include, according to the meaning provided by the Government, the power to appoint Special Commissioners and Deputy Special Commissioners of the Government responsible for the administration of those provinces? This study suggests that the Constitutional Court has wrongly applied the law, whereas it could have decided on the merits of the case and protect the integrity of the Congolese democracy in the provinces.

Résumé

La Cour constitutionnelle congolaise a rendu son arrêt du 21 novembre 2015 en interprétation de celui du 8 septembre 2015, dans lequel elle avait ordonné au gouvernement de prendre des 'mesures transitoires exceptionnelles' pour pallier le blocage institutionnel dû au retard dans l'installation des nouvelles provinces, d'y maintenir l'ordre public et la sécurité, d'y assurer la régularité et la continuité des services publics, en attendant la mise en place des exécutifs provinciaux à l'issue des élections. Cet arrêt du 21 novembre 2015 est une

* Doctorant en droit, *Freie Universität Berlin* (Allemagne). E-mail: balingene82@gmail.com; internationaliste82@yahoo.fr.

décision d'incompétence partielle et d'irrecevabilité totale qui laisse sans solution la question principale posée par la requérante. En effet, ces mesures transitoires exceptionnelles comprennent-elles, d'après l'interprétation faite par le gouvernement, l'autorisation de procéder à la nomination des commissaires spéciaux et des commissaires spéciaux adjoints du gouvernement en charge de la gestion desdites provinces? Cette étude suggère que le droit a été mal dit, alors que la Cour constitutionnelle aurait pu connaître du fond de l'affaire et protéger l'intégrité de la démocratie congolaise en provinces.

Introduction

Le contentieux de l'interprétation des arrêts de la Cour constitutionnelle (CC) est une matière nouvelle à multiples inconnus en République Démocratique du Congo (RDC). Les textes juridiques en vigueur sont muets presque sur tout.¹ Au-delà du simple enjeu consistant à répondre à la demande d'un requérant, cet état de non-droit exige des juges constitutionnels un effort assidu de recherche et d'analyse profonde, d'imagination et d'audace jurisprudentielle, pour parvenir à identifier (non pas à créer) les règles juridiques applicables, et à les éclaircir, afin de couvrir les lacunes du droit positif.

A ce point, l'arrêt du 21 novembre 2015 était probablement très attendu. La Cour constitutionnelle a été saisie par une requête de Madame *Eve Bazaiba Masudi* du 24 septembre 2015. Celle-ci demande aux juges de préciser le sens des termes de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 8 septembre 2015, rendu sur requête de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), dans lequel il a été ordonné au gouvernement de prendre des mesures transitoires exceptionnelles pour pallier le blocage institutionnel dû au retard dans l'installation des nouvelles provinces, d'y maintenir l'ordre public et la sécurité, d'y assurer la régularité et la continuité des services publics, en attendant la mise en place des exécutifs provinciaux à l'issue des élections.² Le gouvernement ayant opté, contre l'avis de l'opposition politique et d'une partie de la société civile, pour la nomination des 'commissaires spéciaux', fonctions non prévues dans l'ordonnement juridique national, la requérante demande aux juges de dire si cette option correspond également à l'entendement que la Cour constitutionnelle a voulu attacher aux *mesures transitoires exceptionnelles* qu'elle a ordonnées. En outre, elle formule plusieurs griefs contre cette nomination et demande globalement aux juges de dire qu'elle est contraire à la Constitution, notamment en ce que le Président de la République n'a pas le pouvoir de nommer les gestionnaires des entités pro-

1 Il s'agit notamment de la Constitution du 18 février 2006 et de la loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

2 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*, huitième feuillet, inédit.

vinciales, en lieu et place des gouverneurs de provinces, l'élection étant le seul mode politique d'accession au pouvoir à ce niveau.

Il faut tout de suite souligner que le recours en interprétation d'un arrêt de la Cour constitutionnelle est distinct du recours en interprétation de la Constitution. Dans le premier cas, l'interprétation porte sur une décision judiciaire, alors que dans le second, c'est un ou plusieurs articles du texte constitutionnel dont le sens est à préciser. Bien plus, en cette seconde hypothèse, la Constitution du 18 février 2006 et la loi organique du 15 octobre 2013³ déterminent limitativement les autorités ayant qualité pour introduire pareil recours devant la Cour constitutionnelle.⁴ Ce qui n'est pas le cas du recours en interprétation de ses arrêts. De même, celui-ci (recours) est différent de la contestation judiciaire d'une décision prononcée par les juges constitutionnels. Une telle contestation est déjà interdite par la Constitution elle-même,⁵ en ce sens qu'il n'y a point de voie de recours possible en la matière qui puisse remettre en cause l'autorité de la chose jugée.⁶ Seul le recours en rectification d'une erreur matérielle est admis.⁷ Par contre, la demande en interprétation d'un arrêt de la Cour constitutionnelle tend *parfois* à s'apparenter à une contestation judiciaire du sens que l'autorité d'exécution a entendu ou voulu lui donner. C'est une forme de contentieux d'exécution des décisions de justice, alors que, s'agissant du recours en interprétation de la Constitution, il n'y a pas, théoriquement, de litige à trancher, car c'est un recours objectif.

Ainsi, dans cette affaire, la Cour constitutionnelle n'a pas statué sur le fond du dossier. On peut supposer à l'avance que le droit a été mal dit. L'arrêt rendu semble procéder d'une tactique d'évitement du droit. A force de se réfugier derrière des arguments de forme, la Cour constitutionnelle a visiblement sacrifié l'enjeu politique et constitutionnel à la base du recours qui lui a été soumis. Les juges n'ont eu qu'à se prononcer sur le problème de compétence et sur celui de la recevabilité. Leur raisonnement commence par une recension (trop limitée) de deux des chefs de demande de la requérante. Ils affirment par la suite la compétence de la Cour constitutionnelle pour le premier et son incompétence pour le second. Cependant, la motivation à l'appui de ces conclusions est déficitaire. On réalise en effet que les juges ont irrégulièrement mélangé le problème de compétence avec celui de la

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

4 Voir respectivement les articles 161 (1) et 54 (1). Ces deux dispositions se lisent comme suit : « La Cour constitutionnelle connaît des recours en interprétation de la Constitution sur saisine du Président de la République, du Gouvernement, du Président du Sénat, du Président de l'Assemblée nationale, d'un dixième des membres de chacune des Chambres parlementaires, des Gouverneurs de province et des Présidents des Assemblées provinciales ».

5 Son article 168 (1) dispose : « Les arrêts de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours et sont immédiatement exécutoires ».

6 Voir *Balingene Kahombo*, « La Cour suprême de justice, Cour constitutionnelle transitoire », <http://la-constitution-en-afrique.org/article-la-cour-supreme-de-justice-a-t-elle-demerite-66284374.html>, 2 février 2011.

7 Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, article 93 (4).

recevabilité. Pareillement, un seul chef de demande restant à examiner, les juges déclarent finalement le recours irrecevable, en entretenant une confusion entre l'intérêt d'agir en justice et la qualité de saisir la Cour constitutionnelle.

En conséquence, quatre points essentiels constituent l'ossature de cette étude. Il s'agit de préciser, à l'orée de l'itinéraire, la portée exacte de l'enjeu du recours soumis à la Cour constitutionnelle (I), avant de critiquer, tour à tour, le mélange que celle-ci a fait du problème de sa compétence avec celui de la recevabilité dudit recours (II) et la confusion qu'elle a entretenue entre la qualité et l'intérêt d'agir en justice (III). Il faudra, en dernière analyse, porter un regard cursif sur le problème de fond qui n'a pas été résolu par la Cour constitutionnelle, notamment la question de la possibilité de dérogation à la Constitution congolaise au moyen des mesures juridiques dites exceptionnelles (IV).

I. L'enjeu du recours soumis à la Cour constitutionnelle

L'enjeu du recours soumis à la Cour constitutionnelle gravitait autour de la protection de la démocratie congolaise au niveau des provinces. Mais, il a été sinon escamoté et évité, du moins laissé passer inaperçu, dans l'arrêt du 21 novembre 2015. Au fond, cet enjeu comporte deux aspects mutuellement dépendants. En réalité, le recours judiciaire dont question constituait à la fois une stigmatisation d'un énième blocage par le pouvoir central du système démocratique en provinces (A) et une désapprobation des manœuvres politico-juridiques visant à empêcher l'application de la Constitution (B).

A. La stigmatisation d'un énième blocage du système démocratique en provinces

La Constitution du 18 février 2006 a organisé le cadre d'exercice de la démocratie dans les provinces congolaises d'une manière qui sépare nettement celles-ci du pouvoir central (Président de la République, Assemblée nationale, Sénat et Gouvernement). Cette organisation procède de ce que l'on appelle le régionalisme politique congolais.⁸ Autrement dit, les provinces ne sont plus des simples entités administratives dépendant du pouvoir central. Elles jouissent désormais d'une pleine autonomie politique et financière sans la moindre interférence ni tutelle de la part du pouvoir central, excepté entre autres l'investiture des gouverneurs de provinces par le Président de la République⁹ et la délégation par une province de son pouvoir législatif au parlement (Assemblée nationale et Sénat).¹⁰

En clair, les provinces jouissent des compétences constitutionnelles distinctes de celles attribuées au pouvoir central.¹¹ Elles sont aussi dotées des organes propres de gestion: les

8 Félix Vunduawe te Pemako, 'Réflexion sur le régionalisme politique ou la nouvelle décentralisation territoriale dans la Constitution du 18 février 2006 : condition du développement des bases de l'Etat', *Revue de la Faculté de Droit de l'Université protestante au Congo* 5 (2007), 181-219..

9 Constitution du 18 février 2006, articles 79 (4), 80 et 198 (2).

10 *Ibid.*, article 205 (3).

11 *Ibid.*, articles 203 et 204.

institutions politiques provinciales. Il s'agit de l'Assemblée provinciale et du Gouvernement provincial. Ces institutions et leurs membres jouissent d'une légitimité propre et séparée par rapport à celle des institutions politiques nationales et des animateurs du pouvoir central. En effet, les députés provinciaux sont élus au suffrage universel direct, tandis que l'Assemblée provinciale dont ils sont membres élit le gouverneur de province, le vice-gouverneur et investit les ministres provinciaux. En tant que membres du gouvernement provincial, ces derniers sont politiquement responsables, individuellement ou collectivement, devant l'Assemblée provinciale. Celle-ci peut collectivement ou individuellement les démettre de leurs fonctions, en adoptant respectivement contre le gouvernement provincial ou contre l'un de ses membres une motion de censure ou une motion de défiance. Les autres hypothèses de cessation de leurs fonctions relèvent du droit commun,¹² tandis que celles de cessation de la qualité de député provincial sont limitativement fixées par la Constitution.¹³ Par conséquent, *cette légitimité propre et séparée implique l'interdiction de nomination et révocation des membres des institutions politiques provinciales*, d'une part et, d'autre part, aurait fait obstacle à la dissolution de celles-ci par le pouvoir central.¹⁴ De même, *il n'est pas exclu qu'une majorité gouverne au niveau du pouvoir central, tandis que son opposition dirige l'une ou l'autre province où elle aurait remporté les élections*. Autrement dit, *la majorité au pouvoir central peut être l'opposition au niveau provincial et inversement*. Il s'agit donc d'un système de démocratie pluraliste à plusieurs échelons et dynamiques politiques.

En l'espèce, la requérante a cru savoir que ce système a été délibérément atteint à travers la nomination par le Président de la République des commissaires spéciaux et des commissaires spéciaux adjoints du gouvernement central en charge de la gestion des nouvelles provinces. Il ne s'agit pas d'un premier cas d'allégations du blocage du système démocratique au niveau provincial. En fait, les pratiques anticonstitutionnelles de gouvernance de l'Etat se sont multipliées depuis 2007, au lendemain de la mise en application de la Constitution du 18 février 2006.¹⁵ Par exemple, le principe constitutionnel de la retenue à la source, suivant la clé de répartition des recettes nationales en raison de 40% aux provinces et de 60% au pouvoir central, a cédé le pas à la rétrocession au profit des provinces selon le bon vouloir du pouvoir central et le degré d'allégeance des autorités provinciales à son égard. De même, des sessions des assemblées provinciales ont parfois été suspendues par le gouvernement central, des actes juridiques des provinces (édits et arrêtés) ont été rejetés et annulés par lui en dehors de toute procédure judiciaire, etc. D'autres intrusions consacrant une tutelle déguisée sur les institutions politiques provinciales ont été aménagées par la loi du

12 C'est le cas notamment du décès et de la démission.

13 Constitution de la RDC du 18 février 2006, article 108 et 197 (6).

14 *Balingene Kahombo*, 'L'expérience congolaise de l'Etat régional. Le contrôle politique du pouvoir central sur les provinces : vers une tutelle déguisée', in : *Jean-Michel Kumbu Ki Ngimbi* (éd.), *La décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo sous le régime de la Constitution du 18 février 2006 : bilan et perspectives*, Kinshasa 2014, 112.

15 *Ibid.*, 115-117.

31 juillet 2008 sur la libre administration des provinces¹⁶ et surtout la révision constitutionnelle du 20 janvier 2011.¹⁷ Il s'agit entre autres du pouvoir présidentiel de dissoudre une assemblée provinciale ou de révoquer un gouverneur de province, avec pour conséquence directe la violation éventuelle, mais certaine, des droits de l'opposition à gouverner à la base sans se mettre dans le giron de la majorité au pouvoir central ou du Président de la République. Mais, en ce dernier cas, l'alibi a été pris de la volonté de garantir la stabilité des institutions politiques provinciales, encouragées à éviter des crises institutionnelles puisque sachant qu'une menace de dissolution ou de révocation par le pouvoir central pèse sur elles.¹⁸

Cette fois-ci, la nomination des commissaires spéciaux et des commissaires spéciaux adjoints du gouvernement a été justifiée par une prétendue force majeure basée sur l'impossibilité d'organiser les élections provinciales dans le délai et le prétexte de l'exécution de l'injonction de la Cour constitutionnelle consistant à prendre des mesures transitoires exceptionnelles pour le maintien de l'ordre public et la continuité des services publics en provinces. C'est pourtant une astuce non-démocratique qui a été délibérément orchestré par le pouvoir central. Elle aurait dû pousser la Cour constitutionnelle à se prononcer explicitement sur ce énième blocage de la démocratie en provinces et ainsi protéger la suprématie et l'application intégrale de la Constitution, y compris le droit de l'opposition à la conquête et la gouvernance démocratique du pouvoir d'Etat à la base.¹⁹

B. La désapprobation du blocage anti-démocratique de l'application de la Constitution

Les débats politiques et juridiques ayant conduit au recours soumis à la Cour constitutionnelle remontent aux dispositions de la Constitution du 18 février 2006 avant sa révision par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011.²⁰ Alors que la RDC comptait jusqu'alors onze provinces, cette Constitution a fait passer le nombre à vingt-cinq, plus la ville de Kinshasa.²¹ Aux termes mêmes du texte constitutionnel, les nouvelles provinces auraient dû être mises

16 Loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, articles 19 et 20, 66 et 67.

17 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, articles 197 (7 et 8) et 198 (10).

18 *Balingene Kahombo*, note 14, 124-125.

19 Constitution de la RDC du 18 février 2006, article 8.

20 Voir *Joseph Cihunda*, 'L'installation de nouvelles provinces en République Démocratique du Congo : contraintes juridiques et politiques', in : *Jean-Michel Kumbu Ki Ngimbi* (éd.), *La décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo sous le régime de la Constitution du 18 février 2006 : bilan et perspectives*, Kinshasa 2014, 7-33; *Roger Mvita Kalubi*, 'Déconstitutionnalisation de l'installation de nouvelles provinces en RDC : une lecture critique de la révision de l'article 226 de la Constitution du 18 février 2006', *ibid.*, 189-202.

21 Bas-Uele, Equateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uele, Ituri, Kasai, Kasai Oriental, Kongo central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Kasai Central, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud-Kivu, Sud-Ubangi, Tanganyika, Tshopo, Tshuapa.

en place endéans trente-six mois suivant l'installation effective des institutions politiques qu'elle prévoit.²² Le parlement ayant été la dernière institution politique à être installée, soit en février 2007, la mise en place des nouvelles provinces aurait dû se matérialiser en 2010. Mais, depuis 2006 jusqu'en 2011, le gouvernement central n'a rien fait pour implémenter la Constitution, tout en invoquant des obstacles d'ordre matériel et financier, autant que le manque de viabilité de nouvelles provinces.

En conséquence, la loi de révision constitutionnelle du 20 janvier 2011 va conditionner l'installation desdites provinces à l'adoption d'une nouvelle loi de programmation.²³ Celle-ci a été adoptée à la surprise générale, en février 2015, alors que les obstacles antérieurs vantés par le gouvernement central n'avaient pas encore disparu, notamment le manque des moyens pour financer la mise en place de ces provinces. L'opposition politique a soutenu qu'il s'agissait d'une stratégie montée de toute pièce juste pour compliquer, voire retarder, l'organisation des élections prévues en 2016, en l'occurrence l'élection présidentielle. En effet, tout le fichier et toute la cartographie électoraux étant perturbés, cela obligerait à reprendre la préparation technique des élections à zéro et ainsi aménager une prolongation de fait du mandat du Chef de l'Etat sortant. C'est ce qu'on appelle, dans le microcosme politique congolais, « le glissement ».

Mais, une difficulté va très vite se poser. En effet, la loi de programmation n°15/004 du 28 février 2015 déterminant les modalités d'installation des nouvelles provinces a prévu un délai maximal de 120 jours à dater de la mise en place des commissions techniques chargées de faire l'état des lieux, le bilan et la répartition du patrimoine de chaque ancienne province démembrée.²⁴ C'est endéans ce délai que la CENI aurait dû aussi organiser les élections de gouverneurs de nouvelles provinces. Mais, le processus ayant pris du retard, en raison notamment de l'absence de volonté politique et de la non-installation subséquente des bureaux définitifs des assemblées provinciales, dont les membres (députés provinciaux) constituent les grands électeurs de gouverneurs de provinces (scrutin au suffrage indirect), la CENI a estimé être dans l'impossibilité d'organiser ces élections dans le délai imparti. Ainsi, elle a sollicité l'avis de la Cour constitutionnelle, qui a rendu l'arrêt du 8 septembre 2015. Celui-ci a autorisé la CENI à réévaluer son calendrier électoral, donc d'y pourvoir d'autres délais, au motif pris d'un cas de force majeure à son profit. Mais, surtout, cet arrêt a ordonné, en dehors de toute demande de l'institution qui l'a saisie (CENI), au gouvernement central de prendre des mesures transitoires exceptionnelles en attendant ces élections,

22 Article 226 (1).

23 L'article 226 modifié de la Constitution dispose désormais : 'Une loi de programmation détermine les modalités d'installation de nouvelles provinces citées à l'article 2 de la présente Constitution. En attendant, la République Démocratique du Congo est composée de la Ville de Kinshasa et de dix provinces suivantes dotées de la personnalité juridique : Bandundu, Bas-Congo, Equateur, Kasai Occidental, Kasai Oriental, Katanga, Maniema, Nord-Kivu, Province Orientale et Sud-Kivu'.

24 Article 10.

point final de l'installation de nouvelles provinces²⁵. D'où, toute l'importance de clarifier le sens et la portée de ces mesures. Toute la contestation provient précisément de là. Aux termes mêmes du recours soumis à la Cour constitutionnelle, il semble que ces mesures ne peuvent, en aucune façon, être extraconstitutionnelle ou, mieux, constituer une dérogation à la Constitution du 18 février 2006. Hélas, il est déplorable que la Cour constitutionnelle ne se soit prononcée sur cet important problème de fond dans un arrêt qui reste techniquement très critiquable!

II. Le mélange irrégulier du problème de compétence avec celui de la recevabilité

Normalement, l'interprétation par un tribunal de sa propre décision n'a pas besoin d'être prévue par un texte. Il s'agit d'une compétence implicite intimement liée à la réalisation de sa fonction judiciaire. En réalité, il serait illogique d'admettre qu'une juridiction puisse dire le droit et qu'elle n'ait pas le pouvoir de préciser le sens de sa décision lorsqu'une divergence ou une difficulté de compréhension surgit à ce point parmi ses destinataires lors de son exécution. Mais, la loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle fait mieux. Elle prévoit cette compétence à son article 93 (4). Cependant, la manière dont cette disposition a été appliquée dans l'arrêt du 21 novembre 2015 appelle deux grandes observations. L'une est liée à la méthode judiciaire employée, l'autre au mérite de la conclusion retenue.

A. Un problème central de méthode judiciaire

Les juges semblent avoir failli à leur mission, en décidant, sur le problème de compétence, d'extirper du recours qui leur est soumis les chefs de demande de la requérante. Dans son arrêt susvisé, deux seulement ont été identifiés.

Primo, les juges disent que la requérante a voulu savoir le sens à donner à l'énoncé de son arrêt du 8 septembre 2015 enjoignant au gouvernement de « (...) prendre sans tarder les dispositions transitoires exceptionnelles pour faire régner l'ordre public, la sécurité et assurer la régularité ainsi que la continuité des services publics dans les provinces concernées (...)».²⁶ Secundo, ils affirment qu'elle a également demandé à la Cour constitutionnelle de dire « si l'interprétation que le Gouvernement a faite de l'arrêt susvisé, en son Conseil des

25 Cet arrêt a aussi soulevé des passions politiques et des polémiques juridiques parmi la classe politique de la RDC et la société civile. Son analyse n'est pas l'objet de ce commentaire.

26 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, huitième feuillet, inédit.*

ministres du 18 septembre 2015 qui a adopté un projet d'ordonnance portant nomination des commissaires spéciaux et commissaires spéciaux adjoints du gouvernement, chargés d'administrer les nouvelles provinces en exécution dudit arrêt, est conforme au sens qu'entend la Cour dans celui-ci et surtout conforme à l'esprit et à la lettre de la Constitution ».²⁷ Pour le premier, les juges ont affirmé la compétence de la Cour constitutionnelle, tandis que pour le second, ils l'ont déclinée.

Il paraît visiblement qu'il y a eu un amalgame technique. En effet, les juges ne semblent pas percevoir la nuance entre *l'objet du recours* (interprétation de l'arrêt du 8 septembre 2015), qui touche à la compétence de la Cour constitutionnelle, et *l'objet de la demande de la requérante*, c'est-à-dire ce à quoi elle postule concrètement (cet objet étant constitué d'un ou plusieurs chefs de demande), qui touche au problème de la recevabilité. Normalement, il peut arriver que la Cour constitutionnelle soit compétente pour statuer sur un recours, tandis que tel ou tel autre chef de demande lui soumise est en l'espèce, pour l'une ou l'autre raison, irrecevable.

Réfléchissons un peu *a contrario*. Les juges déclinent la compétence de la Cour constitutionnelle pour le second chef de demande au motif qu'elle n'est pas habilitée à « censurer un projet d'ordonnance en gestation (...), ni de l'interpréter, encore moins d'en apprécier la conformité à la Constitution ».²⁸ Ce qui est vrai. On peut néanmoins en inférer qu'elle aurait statué sur ce chef de demande si elle était compétente à ce sujet. Que dira-t-on, dès lors, d'une demande visant à faire déclarer une loi ou un acte réglementaire inconstitutionnel, ou encore d'une demande en interprétation de la Constitution, par exemple, qui est soumise à la Cour constitutionnelle à l'occasion d'une procédure de recours en interprétation de son arrêt? Il est évident que la compétence qu'elle détient pour interpréter son propre arrêt ne lui autoriserait pas de statuer sur les deux autres demandes, même si elle est aussi compétente en matière d'appréciation de la constitutionnalité ou d'interprétation de la Constitution.

La raison est toute simple. D'abord, ces deux chefs de demande sont hors sujet en ce qu'ils excèdent l'étendue de tout recours en interprétation d'un arrêt de la Cour constitutionnelle. Ensuite, il est absurde – et même une perte de temps – pour la Cour de se pencher sur l'examen de sa compétence relativement à ces deux chefs de demande, alors qu'elle est saisie du recours en interprétation de son arrêt. C'est un problème de méthode judiciaire. Pareillement, dans l'arrêt du 21 novembre 2015, la Cour constitutionnelle n'aurait pas dû s'investir dans une analyse juridique inutile et se déclarer incompétente pour un chef de demande qui, selon le sens que les juges lui ont réservé, aurait pu être traité au chapitre de la recevabilité et carrément écarté de cette procédure, sans aucune autre forme de procès, ni gesticulation intellectuelle.

Ce raisonnement est confirmé par une tendance jurisprudentielle qui permet d'affirmer que lorsqu'une demande ou un moyen excède l'étendue du recours dont est saisie la Cour

27 *Ibid.*, neuvième feuillet.

28 *Ibid.*

constitutionnelle, il doit être simplement déclaré irrecevable.²⁹ Autrement dit, la Cour est compétente pour traiter ce recours, mais elle n'a pas à chercher si elle l'est également ou non pour examiner une telle demande ou un tel moyen. Ainsi, agissant comme Cour constitutionnelle transitoire,³⁰ la Cour suprême de justice (CSJ) a eu maintes fois l'occasion de se déclarer compétente pour statuer sur des recours en inconstitutionnalité d'un acte législatif ou réglementaire, tout en déclarant irrecevables des moyens par lesquels les requérants lui demandent de sanctionner une violation qui n'est pas celle de la Constitution, la seule à pouvoir être soumise, d'après elle, à la censure des juges par le biais de ces recours.³¹ Faisant fi à cette tendance jurisprudentielle –pourtant à sa portée-, la Cour constitutionnelle en est arrivée, qui plus est, à une conclusion partiellement non-pertinente.

B. Une conclusion en partie non-pertinente : compétence ou incompétence?

Revenons un peu sur la question de la recension des chefs de demande de la requérante dans cette procédure. Comme indiqué ci-dessus, la Cour constitutionnelle en a identifié deux sans pouvoir justifier cette limitation. Les juges ont oublié que les chefs de demande sont ceux qui sont mentionnés dans le dispositif du recours sous leur examen et non ceux qu'ils s'imaginent dans l'arrêt ou qui procèdent d'une recension sélective et partant subjective. En lisant la conclusion de la requête adressée à la Cour constitutionnelle, on constate aisément que la requérante lui a en plus demandé de dire ce qui suit :³² i) que la nomination des commissaires spéciaux viole l'article 220 de la Constitution en touchant aux prérogatives intangibles des provinces; ii) que cette nomination n'est pas en conformité avec la logique constitutionnelle de l'organisation des fonctions publiques nationale, provinciale et locale; iii) que cette dénomination dangereuse 'commissaires spéciaux' frise en même temps l'extra constitutionnalité que la contra constitutionnalité et que les compétences en droit public congolais sont d'attribution; iv) que l'élection des Gouverneurs pour les nouvelles provinces demeure l'unique panacée, comme il a été reconnu dans l'arrêt du 8 septembre 2015.

29 Voir CSJ, 04 mai 2009, R.CONST.078/TSR, *requête en inconstitutionnalité de la résolution de l'Assemblée provinciale de l'Equateur du 24 janvier 2009*, in : Emery Mukendi Wafwana et al., *Jurisprudence. Cour suprême de justice. Contentieux constitutionnel et législatif*, tome V, Kinshasa 2011, 65; CSJ, 26 février 2010, R.CONST.048/TSR, *requête en inconstitutionnalité de la décision de la CEI n°20/CEI/BUR/06 du 30 juin 2006*, *ibid.*, 50.

30 Voir article 223 de la Constitution du 18 février 2006 : « 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 ». C'est seulement à dater du 1^{er} avril 2015 que la Cour constitutionnelle a été installée.

31 *Balingene Kahombo*, « Le contentieux de la décentralisation : chronique de la jurisprudence constitutionnelle de la Cour suprême de justice (2006-2011) », in : Jean-Michel Kumbu Ki Ngimbi (éd.), *La décentralisation territoriale en République Démocratique du Congo sous le régime de la Constitution du 18 février 2006 : bilan et perspectives*, Kinshasa 2014, 172-173.

32 CC, 21 novembre 2015, R.Const 0143, note 26, septième feuillet.

Il est déplorable que les juges aient gardé un silence déconcertant sur un tel chapelet de demandes de grande importance juridique pour la consolidation de l'Etat de droit en RDC. Pourtant, leur traitement n'était pas difficile en l'espèce. Il aurait juste fallu les recenser avant de déclarer leur irrecevabilité, en partie pour les motifs exposés au point précédent en ce qui concerne le deuxième chef de demande. Bien plus, il va de soi qu'aucune de ces demandes n'a visé à obtenir l'interprétation d'une constatation ou d'un élément du dispositif de l'arrêt querellé. On est donc au-delà de l'étendue du recours dont la Cour constitutionnelle a été saisie. Cela ne signifie pas que les juges constitutionnels ne devraient pas émettre des considérations ou des commentaires d'ordre général sur ce genre de questions. La Cour constitutionnelle doit aussi pouvoir jouer un rôle pédagogique et de conseil (informel) aux institutions politiques de l'Etat, sans tirer de conséquence dans le dispositif de son arrêt. Au plan international, la Cour internationale de justice (CIJ) a souvent l'habitude de faire ce genre de commentaires, même en cas de litiges à l'égard desquels elle se déclare incompétente.³³ Ceci permet de clarifier l'état du droit positif. Evidemment, l'ordre juridique international est différent des systèmes nationaux. Mais, il n'en demeure pas moins vrai que c'est un bon exemple transposable d'entendement et d'exercice *modernes* de la fonction judiciaire pour une Cour voulue la plus haute juridiction du pays.

En revanche, les deux premiers chefs de demande, visés au point précédent, constituent l'objet même dudit recours. La Cour constitutionnelle était pleinement compétente pour statuer à l'égard de l'un (le sens qu'il convient d'accorder à l'expression 'mesures transitoires exceptionnelles') et l'autre (si l'interprétation gouvernementale conduisant à la nomination des commissaires spéciaux cadre avec ces mesures). Une analyse plus nuancée aurait permis d'éviter un déclinatoire de compétence à la hâte ou, motif non-examiné en l'espèce, l'irrecevabilité du deuxième chef de demande, tel que développée ci-dessus. A ce point, le droit a été mal dit.

33 Voir *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.127. Dans cette espèce opposant la RDC au Rwanda, relativement à la guerre d'agression de 1998 à 2002, la CIJ dit en l'occurrence : « Bien qu'étant parvenue à la conclusion qu'elle ne peut accepter aucun des chefs de compétence invoqués par la RDC en la présente espèce et qu'elle ne peut dès lors connaître de l'affaire soumise par celle-ci, la Cour tient à souligner une nouvelle fois que cette décision s'inscrit strictement dans le cadre de l'examen de la question préliminaire de savoir si elle a ou non compétence pour connaître de la requête de la RDC – la tâche qui lui était assignée à ce stade de la procédure (...). La Cour, de par son Statut, ne peut donc prendre position sur le fond des demandes formulées par la RDC. Toutefois, ainsi que la Cour l'a à plusieurs reprises indiqué, il existe une distinction fondamentale entre la question de l'acceptation de la juridiction de la Cour par les Etats et la conformité de leurs actes au droit international. Qu'ils aient accepté ou non la juridiction de la Cour, les Etats sont en effet tenus de se conformer aux obligations qui sont les leurs en vertu de la Charte des Nations Unies et des autres règles du droit international, y compris du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme, et demeurent responsables des actes contraires au droit international qui pourraient leur être attribués ».

La motivation de l'arrêt fait d'abord observer, dans une phrase dont la syntaxe est de surcroît erronée, l'ambiguïté de ce deuxième chef de demande de la requérante comme suit : « (...) la Cour se dira incompétente sur le second chef de demande, en ce que, dans celui-ci qui s'avère ambigu, *et dans lequel* la requérante ne précise pas clairement ce qu'elle veut, au point que la question se pose de savoir si c'est le projet d'ordonnance ou l'interprétation que le gouvernement a faite de l'arrêt en cause, qu'elle soumet au contrôle de la Cour ». ³⁴ Il est étonnant que les juges qui affirment ne pas comprendre la demande formulée par la requérante arrivent quand même à décliner la compétence de la Cour constitutionnelle. Où est la logique entre ces deux affirmations : « on ne comprend pas » et « on n'est pas compétent » ? En outre, il est bien établi que l'ambiguïté d'une demande – ce que l'on appelle autrement l'*obscuri libelli* – est un motif d'irrecevabilité et non d'incompétence.

Les juges vont même plus loin – toujours sans comprendre, dit-on. Ils parviennent à transformer la demande de la requérante en un recours en inconstitutionnalité du projet d'ordonnance de nomination des commissaires spéciaux, avant de conclure à raison que la Cour constitutionnelle n'a pas pour mission de censurer un tel projet en gestation. Très clairement, ce déclinatoire de compétence n'a rien à avoir avec le deuxième chef de demande de la requérante et son recours, qui est d'une nature complètement différente. Les juges ont fait semblant de l'oublier, là où même le contexte politique et social aurait permis d'éviter un égarement judiciaire d'une telle ampleur, compte tenu des divergences notoires existant entre le gouvernement, l'opposition, la société civile et des simples citoyens sur les termes de l'arrêt du 8 septembre 2015.

La question qui se pose est la suivante : les mesures transitoires exceptionnelles ordonnées par la Cour constitutionnelle ont-elles autorisé le gouvernement à procéder à la nomination des commissaires spéciaux en dehors du cadre constitutionnel établi ? En fait, à lire son chef de demande, la requérante n'a pas entendu contester la constitutionnalité du projet d'ordonnance susvisé. Elle semble plutôt l'avoir tenu pour un instrument porteur d'une interprétation gouvernementale de l'arrêt querellé qu'elle conteste. Il n'y a aucun recours en inconstitutionnalité en cela. La Cour constitutionnelle était bel et bien compétente.

Aussi, l'argument selon lequel le projet d'ordonnance invoqué n'a pas été produit au dossier n'a aucune pertinence dans cette procédure. Il relève d'une conception privatiste des procès de droit public. On oublie qu'en cette matière, les juges doivent être actifs dans la réunion des éléments de preuve à la base de leur décision. Dans tous les cas, l'arrêt de la Cour constitutionnelle a été prononcé le 21 novembre 2015, alors que l'ordonnance de nomination des commissaires spéciaux est intervenue un peu plus tôt, le 29 octobre, et publiée au Journal officiel, le 1^{er} novembre 2015. ³⁵ Ainsi, devenue opposable *erga omnes*, du fait

34 CC, 21 novembre 2015, R.Const 0143, note 26, neuvième feuillet. Les italiques sont nôtres. A notre avis, ces mots ont mérité d'être supprimés pour que la phrase citée soit grammaticalement correcte.

35 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,

de cette publication, il n'y a aucune excuse pour les juges de l'avoir ignorée. C'est une erreur très déplorable autant que la confusion entretenue autour de l'intérêt et de la qualité d'agir en justice.

III. La confusion entre l'intérêt et la qualité d'agir en justice

Jusque-là, on a juste parlé d'un aspect de la recevabilité, celui des chefs de demande formulée par la requérante. Il faut noter qu'il est bien différent de la recevabilité du recours en interprétation dont la Cour constitutionnelle a été saisie, aspect principalement lié aux conditions générales de toute action en justice : capacité, qualité et intérêt du requérant, existence d'objet du recours et sa clarté, etc. Comme pour le premier aspect de cette recevabilité, les juges ont raté l'occasion de préciser le droit applicable concernant le second. Face aux lacunes des textes juridiques en vigueur, l'arrêt du 21 novembre 2015 pêche par manque de pédagogie et laisse plusieurs problèmes conceptuels et d'ordre technique sans solutions. En l'occurrence, les juges ont éprouvé la difficulté à distinguer le concept d'intérêt par rapport à celui de la qualité d'agir en justice, tandis que leur décision d'irrecevabilité du recours est tout simplement non-fondée.

A. Une difficulté majeure à distinguer deux concepts techniques proches

Le problème est parti de l'autorité reconnue aux arrêts de la Cour constitutionnelle, dans la mesure où, aux termes de l'article 168 (1) de la Constitution, repris à l'article 95 (2) de la loi organique du 15 octobre 2013, « ils sont obligatoires et s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives et juridictionnelles, civiles et militaires ainsi qu'aux particuliers ». Pour la requérante, cette disposition tient à la fois pour son intérêt et sa qualité de saisir la Cour constitutionnelle. Elle en déduit que « (...) tous ces destinataires des arrêts de la Cour (...) ont qualité et pleinement le droit d'en comprendre les tenants et les aboutissants, d'en obtenir la signification authentique, bref, d'introduire un recours en interprétation chaque fois que les énoncés contenus dans l'arrêt sont susceptibles de plusieurs sens et peuvent engendrer des interprétations dangereuses pour la société dans son ensemble ».³⁶

La réponse des juges fait persister cette confusion technique à plus d'un titre. A lire l'arrêt du 21 novembre 2015, où l'argumentation est présentée pêle-mêle sur ce point, on peut avancer que le moyen de la requérante a été rejeté sur la base d'arguments fondés tantôt sur sa qualité tantôt sur son intérêt à agir en justice.

Journal officiel de la République Démocratique du Congo, première partie, n°21, 56^e année, 1^{er} novembre 2015, 9-16.

36 CC, 21 novembre 2015, R.Const 0143, note 26, troisième feuillet. Les italiques sont nôtres.

Dans la première hypothèse (qualité), le moyen est réfuté au motif que la requérante n'a pas été partie à l'instance ayant conduit à l'arrêt querellé du 8 septembre 2015.³⁷ En plus, les juges estiment que « son recours traduit une sorte d' « actio popularis » qui n'est pas admise en droit congolais ». ³⁸ Il faut souligner que l'arrêt ne fournit en l'espèce aucune indication sur ce que les juges entendent par la qualité de saisir la Cour constitutionnelle, ni la signification de ce qu'ils appellent l'action populaire (*actio popularis*). Dans la seconde hypothèse (intérêt), le moyen de la requérante est rejeté parce que la disposition invoquée s'apparente à « un simple intérêt du droit, qu'a chaque citoyen de voir respecter la légalité constitutionnelle ». ³⁹ En outre, les juges exigent, pour ce genre de recours individuel, la démonstration d'un *intérêt personnel* de la part de son auteur, c'est-à-dire le *bénéfice personnel* que celui-ci doit tirer de son action, avant de conclure qu'il fait défaut dans le chef de la requérante. ⁴⁰ Entre temps, ce qui différencie l'intérêt de la qualité demeure dans une totale ambiguïté.

Evidemment, cette motivation est très déficitaire et contient beaucoup d'amalgames techniques. On va précisément tenter de démontrer que le recours écarté était plutôt recevable, en démontant les arguments avancés par les juges.

B. Une décision d'irrecevabilité techniquement non-fondée

Cette décision est due à deux principaux déficits d'analyse dans l'arrêt du 21 novembre 2015. Il s'agit de la non-prise en compte de la défense de l'intérêt général comme condition d'exercice d'un recours devant la Cour constitutionnelle et la sous-estimation des titres qui donnent qualité de pouvoir l'en saisir.

1. La prise en compte partielle de la notion d'intérêt excluant la défense de l'intérêt général

L'analyse nuancée de l'article 168 (1) de la Constitution, repris à l'article 95 (2) de la Loi organique du 15 octobre 2013, montre que cette disposition concerne le problème de l'intérêt et non celui de la qualité d'agir en justice. On peut précisément avancer que si les arrêts de la Cour constitutionnelle sont obligatoires et s'imposent aux particuliers, cela veut dire qu'ils les lient (obligatoires) et s'appliquent à eux jusqu'à affecter, au besoin, leurs droits ou des situations juridiques (ensemble des droits et obligations, statut ou régime juridique) qui les concernent. Partant, l'affirmation des juges, selon laquelle cette disposition ne contiendrait qu'un simple intérêt du droit qu'a chaque citoyen pour le respect de la légalité constitutionnelle, doit être écartée. Il y a deux raisons pour cela.

37 *Ibid.*, dixième feuillet.

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*

D'abord, cette affirmation ne découle pas du sens qu'on peut raisonnablement rattacher aux termes mêmes de la disposition juridique susvisée. On oublie que l'intérêt à agir en justice naît chaque fois que l'auteur de l'action croit que son droit ou telle situation juridique qui le concerne est affecté par un acte, une atteinte ou une menace réelle, imminente ou déjà réalisée. Il doit nécessairement être légitime, c'est-à-dire que le droit en cause ou la situation juridique menacée doit être sujet à une protection juridique. Il préexiste à l'action.

Ensuite, l'affirmation des juges ignore complètement la portée des effets concrets possibles des arrêts de la Cour constitutionnelle sur les particuliers et comment ils se déploient sur eux. Deux cas de figure peuvent être distingués. Primo, il y a des particuliers dont les droits ou les situations juridiques peuvent être affectés par l'application d'un arrêt de la Cour constitutionnelle au cours d'une instance pendante devant une juridiction de fond. C'est ce qui peut arriver généralement lorsqu'un arrêt a été rendu à la suite d'une exception d'inconstitutionnalité.⁴¹ Secundo, il est possible que des particuliers aient intérêt à agir en justice lorsqu'une situation juridique constitutionnellement protégée s'avère affectée (violée), en l'espèce du fait de l'exécution prétendue d'un arrêt de la Cour constitutionnelle, alors même que l'atteinte alléguée ne touche pas à leurs droits spécifiques en tant qu'individus. L'intérêt va naître ici à partir du moment où l'ordre juridique reconnaît aux particuliers (les plus diligents) le droit d'exiger que la situation juridique affectée soit rétablie à la suite de la cessation de la violation alléguée.

Ainsi, dans le premier cas, on parle normalement de *l'intérêt individuel*. C'est probablement ce à quoi les juges se sont référés en parlant du bénéfice personnel que l'auteur doit tirer de son action en justice. Dans le second cas, qui n'apparaît pas dans l'arrêt du 21 novembre 2015, alors que les juges auraient pu le relever d'office, il s'agit de la défense de *l'intérêt général ou collectif* (propre au droit public) par des particuliers, et non plus seulement par les titulaires des pouvoirs publics. Il s'en suit que la tentative de restreindre, en l'espèce, l'intérêt à un bénéfice personnel de l'auteur du recours (individuel) devant la Cour constitutionnelle procède, encore une fois, d'une conception privatiste démodée du contentieux de droit public. Pourtant, même en droit privé, on constate de plus en plus une prégnance du droit public, qui a déjà conduit à la distinction entre *l'intérêt d'ordre privé* (qui est individuel ou personnel) qu'une partie au procès peut revendiquer en justice à son profit, et *l'intérêt d'ordre public* qui peut être invoqué par quiconque en cours d'instance, y compris la juridiction saisie, quel que soit son degré, et même en cassation.

Il faut avouer que les juges constitutionnels n'ont pas été bien servis en droit par la requérante elle-même. Celle-ci semble avoir voulu s'enfermer dans la satisfaction d'un intérêt individuel ou personnel puisqu'agissant même à titre particulier. Elle n'a pas perçu qu'elle aurait pu aussi, comme tel, invoquer la défense de l'intérêt général. Elle en avait pourtant pleinement qualité.

41 Constitution du 18 février 2006, article 162 (3).

2. La sous-estimation des titres donnant qualité de saisir la Cour constitutionnelle

La qualité c'est le titre ou le droit dont dispose une personne ou une institution pour saisir une juridiction. On peut être qualifié sans avoir intérêt à intenter une action en justice et vice-versa. En matière d'interprétation des arrêts de la Cour constitutionnelle, on peut avancer, en raison du silence des textes en vigueur, quatre hypothèses dans lesquelles une telle qualité peut être logiquement réunie.

Primo, elle appartient à celui qui a introduit le recours dans l'instance ayant conduit à l'arrêt dont l'interprétation est sollicitée. C'est la seule hypothèse que les juges ont bien perçue, sous réserve des expressions relevant d'une conception privatiste du contentieux de droit public qu'ils utilisent, tel que « être partie à l'instance » *a quo*. Pourtant, en cette matière, il n'y a pas normalement de demandeur et de défendeur comme dans les procès de droit privé, mais bien un simple requérant, l'acte entrepris et les juges appelés à apprécier le mérite des griefs qui sont formulés contre lui, avec le concours du ministère public (parquet) agissant par voie d'avis.⁴² De même, suivant cette logique, il est inutile de chercher si l'arrêt querellé a ou non assigné à l'auteur de l'action, comme les juges le prétendent, une prestation particulière qui puisse lui donner la justification d'en chercher une authentique interprétation.⁴³

Secundo, la qualité devrait être reconnue à toute partie ou tout requérant dans une instance pendante devant une juridiction de fond qui est déjà qualifiée pour saisir celle-ci. Autrement dit, la qualité dont on bénéficie dans l'instance principale de fond justifie logiquement la qualité de solliciter, subsidiairement, l'interprétation d'un arrêt de la Cour constitutionnelle qui s'applique à son affaire.

Tertio, toute autorité publique qui, dans l'exercice de ses fonctions, est appelée à exécuter un arrêt de la Cour constitutionnelle, à prendre des décisions ou à édicter des ordres et instructions aux subordonnés en conséquence de son application, est aussi qualifiée pour en solliciter l'interprétation authentique. Ceci est évidemment le cas du juge d'un tribunal saisi qui doit appliquer un tel arrêt aux fins de trancher l'affaire au fond qui lui a été soumise. C'est le cas également du Procureur général près la Cour constitutionnelle à qui l'article 94 (3) de la loi organique du 15 octobre 2013 a expressément conféré le pouvoir général de poursuivre l'exécution des arrêts de cette haute juridiction. Proche de cette hypothèse, on trouve le cas du Président de l'Assemblée nationale, du Président du Sénat, du Premier ministre pour le compte du gouvernement central, de Gouverneurs de provinces et de Présidents des assemblées provinciales qui peuvent demander l'interprétation d'un arrêt de la Cour constitutionnelle lorsque celui-ci influe sur l'exercice de leurs compétences ou des fonctions dévolues aux institutions politiques respectives qu'ils gèrent, alors même qu'ils n'auraient pas été à l'initiative du recours juridictionnel ayant conduit audit arrêt. Le Président de la République pourrait faire autant. En plus, en sa qualité d'arbitre du « fonctionne-

42 Voir loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, articles 12, 14 et 98.

43 CC, 21 novembre 2015, R.Const 0143, note 26, dixième feuillet.

ment régulier des pouvoirs publics et des institutions »⁴⁴ ainsi que de « la continuité de l'Etat »,⁴⁵ il peut solliciter l'interprétation de tout arrêt issu d'une procédure initiée au compte des institutions autres que la sienne, alors même que cet arrêt n'implique aucune incidence sur l'exercice des prérogatives constitutionnelles qui lui sont dévolues. Il s'agit d'un pouvoir général qui semble n'être partagé qu'avec le Procureur général près la Cour constitutionnelle.

Quarto, la qualité appartient finalement à tout citoyen auquel la Constitution confère expressément le titre, l'autorisation, de défendre l'intérêt général d'ordre constitutionnel dans le cadre de son article 64. En effet, en son alinéa 1, cet article prescrit que « tout Congolais a le devoir de faire échec à tout individu ou groupe d'individus qui prend le pouvoir par la force ou *qui l'exerce en violation des dispositions de la présente Constitution* ». ⁴⁶ Sans vouloir entrer dans l'exégèse détaillée de cette disposition, on peut affirmer la thèse selon laquelle elle consacre une sorte d'action populaire au profit des citoyens pour la défense de l'ordre constitutionnel établi. Partant, l'affirmation des juges selon laquelle l'*actio popularis* n'est pas admise en droit congolais est gratuite. Visiblement, les juges ont failli dans leur analyse parce qu'ils n'ont pas su garder à l'esprit tout le dispositif constitutionnel et le lire de façon systématique.

Ainsi, l'*actio popularis* revêt un caractère fondamentalement judiciaire en droit constitutionnel congolais. Les juges auraient fait œuvre utile en l'extirpant, ne serait-ce qu'en partie, de la sphère et de l'exaltation des violences politiques au nom de la démocratie, parce que la Constitution ne peut pas se contredire, en les interdisant et en les autorisant en même temps.

Il ne s'agit pas d'une exception congolaise. Historiquement, l'*actio popularis* est un héritage de la Rome antique, où tout citoyen pouvait agir devant un juge contre certaines atteintes à l'ordre ou aux biens publics, indépendamment de tout intérêt personnel direct⁴⁷. En droit comparé, des pays comme l'Espagne, le Portugal, la Hongrie et même les Etats-Unis d'Amérique ont consacré, certes à des degrés variés, des types d'action populaire dans leurs ordres juridiques respectifs.⁴⁸

Son opérabilité en droit constitutionnel congolais doit amener l'auteur du recours à établir qu'il réunit au moins trois principales conditions. D'abord, il doit être de nationalité congolaise, l'action populaire étant un droit catégoriel dont sont exclus les étrangers. Ensuite,

44 Constitution du 18 février 2006, article 69 (3).

45 *Ibid.*

46 Les italiques sont nôtres.

47 François Voeffray, *L'actio popularis ou la défense de l'intérêt collectif devant les juridictions internationales*, Genève 2004, 6.

48 *Ibid.*, 28-34. Voir aussi Helmut Steinberger, *Modèles de juridiction constitutionnelle*, Strasbourg 1998, 16; *Conseil de l'Europe*, *Le rôle de la Cour constitutionnelle dans la consolidation de l'Etat de droit* : actes de conférence du 8-10 juin 1994, Bucarest 1994, 50. Voir également : article 52 (3) de la Constitution du Portugal du 25 avril 1976 – 5^{ème} révision – 2005; article 53 (2) de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978.

te, il doit prouver qu'il existe un intérêt général d'ordre constitutionnel à protéger. Enfin, il doit établir l'existence d'une menace ou d'une atteinte réelle, imminente ou déjà réalisée, qui pèse sur cet intérêt de la part d'un ou plusieurs titulaires des pouvoirs publics. Il faut notamment que ces derniers aient posé un acte d'exercice de pouvoir ou envisagent sérieusement de le faire, avec détermination d'outrepasser sciemment l'ordre constitutionnel établi. Les violations inconscientes, hasardeuses ou involontaires de la Constitution ne relève pas de l'*actio popularis*, mais bien d'autres mécanismes tel que le recours en inconstitutionnalité. Bref, c'est à ce titre, et à lui seul, que la requérante aurait pu être admise à saisir la Cour constitutionnelle en interprétation de son arrêt du 8 septembre 2015. Le droit a donc été mal dit. La primauté de la Constitution n'a pas été sauvegardée. D'où, la question encore pendante, celle de savoir s'il est permis de déroger à la Constitution par des mesures dites exceptionnelles.

IV. La question résiduelle des mesures exceptionnelles dérogoires à la Constitution

La question cherchant à savoir si la Constitution congolaise permet l'adoption des mesures exceptionnelles qui lui sont dérogoires, c'est-à-dire celles qui seraient en principe inconstitutionnelles en temps normal puisque non basées spécifiquement sur l'une ou l'autre de ses dispositions, doit être *a priori* répondue par l'affirmative. Par contre, comment peut-on adopter ces mesures et leur portée sont un problème juridique au cœur de la protection de l'Etat de droit, qui est trois fois proclamé par le texte constitutionnel.⁴⁹

Invité à répondre devant l'Assemblée nationale, le 20 novembre 2015, à une question orale relative à la conformité ou non à la Constitution de la nomination des commissaires spéciaux et des commissaires spéciaux adjoints du gouvernement en charge de la gestion de nouvelles provinces, le Vice Premier ministre et ministre des affaires intérieures de la RDC, *Evariste Boshab*, a avancé deux principaux arguments.⁵⁰ Premièrement, il a souligné que cette nomination est constitutionnelle en ce qu'elle constitue l'exécution *nécessaire* de l'injonction de la Cour constitutionnelle du 8 septembre 2015. Mais, en même temps, se contredisant en quelque sorte, il a rebondi sur une sagesse populaire, voire anarchiste, qui dit que « la nécessité n'a point de loi, la nécessité fait loi ».⁵¹ Deuxièmement, le Vice Premier ministre et ministre des affaires intérieures a indiqué que cette nomination est constitutionnelle puisqu'il ne s'agit pas précisément de la nomination des gouverneurs et vice gou-

49 D'abord, dans *l'exposé des motifs*, où il est énoncé '(...) les préoccupations majeures (...) (d') instaurer un *État de droit*'; ensuite, *le préambule* de la Constitution proclame : '(...) Nous, Peuple congolais, animé par notre volonté commune de bâtir, au cœur de l'Afrique, un *État de droit*'; enfin, de façon plus radicale, *le premier article* de la Constitution proclame que (...) la République Démocratique du Congo est un *État de droit*'. Les italiques et les parenthèses sont nôtres.

50 *Philomène Mwaluke*, 'Nomination des commissaires spéciaux, *Evariste Boshab* : "la nécessité n'a point de loi, la nécessité fait loi" (1 décembre 2015) <http://congosynthese.com/news_reader.aspx?Id=14238> consulté le 5 décembre 2015.

51 *Ibid.*

verneurs de provinces, dont le mode de désignation est plutôt l'élection, telle que déterminée à l'article 198 (2) de la Constitution.⁵²

Toutefois, ces arguments présentés au nom du gouvernement central ne peuvent résister à la critique. Trois séries d'objections peuvent être formulées à ce sujet. D'abord, il est totalement inexact dans le fait d'attribuer cet acte de nomination des commissaires spéciaux et commissaires spéciaux adjoints du gouvernement à une certaine exécution de l'injonction contenue dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 8 septembre 2015. Les juges n'ont jamais demandé au gouvernement ou au Chef de l'Etat de procéder à une telle nomination, en violant la Constitution sous prétexte des motifs exceptionnels! Au contraire, ils ont demandé la prise des mesures exceptionnelles pour le maintien de l'ordre public; ce qui veut dire, selon ce langage judiciaire, qu'on est sur le terrain plutôt du droit administratif et non constitutionnel, c'est-à-dire à propos de l'organisation et de l'exercice du pouvoir d'Etat en provinces. On comprend d'ailleurs pourquoi la demande a été adressée au gouvernement central, qui dispose des pouvoirs administratifs aux termes de l'article 91 de la Constitution,⁵³ et non au Président de la République, une institution tout à fait différente, qui a signé la nomination litigieuse. Par conséquent, il est clair que l'acte de nomination présidentiel a irrémédiablement manqué de base juridique. Dans ce cas, la querelle et l'habillage des mots concernant le titre des personnes nommées par le Président de la République n'ont pas de place dans ce débat. C'est un verbiage qui n'a aucune pertinence juridique.

Ensuite, on ne doit pas oublier une chose très importante. Le constituant a lui-même déterminé les cas de situations exceptionnelles pouvant donner lieu à la prise des mesures dérogatoires à la Constitution. Il s'agit de l'état d'urgence (par exemple en cas de survenance d'une catastrophe naturelle grave) ou de l'état de siège (par exemple en cas de guerre).⁵⁴ Or, aucune de ces situations exceptionnelles n'a été proclamée par le Président de la République, de sorte à lui autoriser de déroger à la Constitution par voie d'ordonnance présidentiel-

- 52 Cet article dispose : 'Le Gouverneur et le Vice-gouverneur sont élus pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois par les députés provinciaux au sein ou en dehors de l'Assemblée provinciale. Ils sont investis par ordonnance du Président de la République'.
- 53 Cet article dispose : 'Le Gouvernement définit, en concertation avec le Président de la République, la politique de la nation et en assume la responsabilité. Le Gouvernement conduit la politique de la nation. La défense, la sécurité et les affaires étrangères sont des domaines de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement. *Le Gouvernement dispose de l'administration publique, des Forces armées, de la Police nationale et des services de sécurité.* Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale dans les conditions prévues aux articles 90, 100, 146 et 147. Une ordonnance délibérée en Conseil des ministres fixe l'organisation, le fonctionnement du Gouvernement et les modalités de collaboration entre le Président de la République et le Gouvernement ainsi qu'entre les membres du Gouvernement'. Les italiques sont nôtres.
- 54 Articles 85 : *Lorsque des circonstances graves menacent, d'une manière immédiate, l'indépendance ou l'intégrité du territoire national ou qu'elles provoquent l'interruption du fonctionnement régulier des institutions*, le Président de la République proclame l'état d'urgence ou l'état de siège après concertation avec le Premier ministre et les Présidents des deux Chambres conformément aux articles 144 et 145 de la présente Constitution. Il en informe la nation par un message. Les modalités d'application de l'état d'urgence et de l'état de siège sont déterminées par la loi'.

le. En outre, aux termes de cette Constitution, toute mesure dérogatoire à la volonté du constituant doit être soumise, dès la signature, à la sagesse de la Cour constitutionnelle.⁵⁵ La raison en est simple. Il faut en effet en contrôler la conformité aux règles restantes auxquelles aucune dérogation n'est permise, en tout temps et quelles que soient les circonstances. Tel est le cas du respect absolu des dispositions intangibles de l'article 61 de la Constitution qui protège notamment le droit à la vie.⁵⁶ Tout cela n'ayant pas été observé, l'acte de nomination est anticonstitutionnel de façon flagrante en raison de l'inexistence des circonstances exceptionnelles autorisant une dérogation à la Constitution et de la violation manifeste des règles des compétences entre institutions.

Enfin, il est important de souligner que la Cour constitutionnelle, qui est une institution elle-même soumise au respect de la Constitution, ne peut pas créer des situations exceptionnelles autorisant l'adoption des mesures dérogatoires à la Constitution en dehors de deux hypothèses prévues par celle-ci. On ne peut même pas invoquer la force majeure pour justifier cette inconstitutionnalité. En effet, *le cas de force majeure n'autorise pas la dérogation aux règles juridiques établies, mais c'est une cause libératoire d'une obligation, même constitutionnelle*. C'est de cette façon que la Cour suprême de justice (CSJ), agissant comme Cour constitutionnelle transitoire, avait autorisé la Commission électorale indépendante (CEI) à organiser le second tour de l'élection présidentielle de 2006 en dehors du délai de 15 jours dans lequel elle avait l'obligation de le faire conformément à la Constitution de la transition du 4 avril 2003.⁵⁷ Dans la motivation de son arrêt du 15 septembre 2006, la CSJ prenait appui sur le cas de force majeure dès lors que, *pour des circonstances imprévisibles, insurmontables et extérieures à sa volonté*, la CEI ne pouvait pas assurer, dans le délai constitutionnel, la mise en place du dispositif matériel en vue de la tenue d'élections crédibles et transparentes.⁵⁸ Soit dit en passant, la CSJ a ainsi défini la force majeure comme étant " tout événement imprévisible et insurmontable empêchant l'exécution d'une obligation; elle

55 Aux termes de l'article 145 : 'En cas d'état d'urgence ou d'état de siège, le Président de la République prend, par ordonnances délibérées en Conseil des ministres, les mesures nécessaires pour faire face à la situation. Ces ordonnances sont, dès leur signature, soumises à la Cour constitutionnelle qui, toutes affaires cessantes, déclare si elles dérogent ou non à la présente Constitution'.

56 Cet article se lit comme suit : 'En aucun cas, et même lorsque l'état de siège ou l'état d'urgence aura été proclamé conformément aux articles 85 et 86 de la présente Constitution, il ne peut être dérogé aux droits et principes fondamentaux énumérés ci-après : 1. le droit à la vie; 2. l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; 3. l'interdiction de l'esclavage et de la servitude; 4. le principe de la légalité des infractions et des peines; 5. les droits de la défense et le droit de recours; 6. l'interdiction de l'emprisonnement pour dettes; 7. la liberté de pensée, de conscience et de religion'.

57 Voir de la transition de la République Démocratique du Congo du 4 avril 2003, article 71 (3). Cet article disposait : 'Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour du scrutin, il est procédé, dans un délai de quinze jours, à un second tour'.

58 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 Weish'okonda Koso Senga, *Les textes constitutionnels congolais annotés*, Kinshasa 2010, 440-441.

est d'origine extérieure en ce sens qu'elle est absolument étrangère à la personne qui l'invoque⁵⁹. Cette solution judiciaire a même été introduite par la loi de révision constitutionnelle du 20 janvier 2011 dans l'article 76 modifié de la Constitution du 18 février 2006.⁶⁰ Or, l'obligation d'organiser les élections des gouverneurs n'est pas une obligation constitutionnelle du gouvernement, encore moins celle du Président de la République. C'est une compétence constitutionnelle de la CENI.⁶¹ Il est donc impensable que la force majeure soit brandie comme une excuse à la violation de la Constitution par le Président de la République qui a pourtant prêté serment de la respecter et de la faire respecter.⁶²

Conclusion

Il n'est pas exagéré d'affirmer que la Cour constitutionnelle a raté l'occasion de tirer au clair le droit applicable au recours en interprétation de ses arrêts. En plus, elle a évité le problème de fond et son enjeu politique et juridique, à savoir la protection de la démocratie constitutionnelle en provinces. Mais, surtout, elle a mal dit le droit sur presque tous les problèmes juridiques posés. A cet égard, l'arrêt du 21 novembre 2015 comporte trois catégories d'handicaps en droit.

Premièrement, il pêche par la méthode d'analyse judiciaire. A ce point, les juges ont confondu l'objet du recours leur soumis, l'objet et les chefs de demande de la requérante, dont ils ont fait par ailleurs une recension trop restrictive dans l'arrêt par rapport aux postulations que celle-ci a avancées dans la conclusion de son acte introductif d'instance. Comme impact négatif, des chefs de demande ont été traités au chapitre de la compétence, alors que leur examen relève du problème de la recevabilité. De même, l'*obscuri libelli* a été tenu pour un motif d'incompétence, alors qu'il est une cause d'irrecevabilité.

Cette étude a suggéré que ce problème méthodologique est dû au fait que les juges n'ont pas su garder à l'esprit la jurisprudence constitutionnelle de la Cour suprême de justice, agissant comme Cour constitutionnelle transitoire, s'agissant du sort – à savoir l'irrecevabilité – qui doit être réservé à un chef de demande, voir même à un moyen, qui excède l'étendue de l'objet du recours dont ils sont saisis. Ainsi, alors que la Cour constitutionnelle

59 *Ibid.*, 441.

60 Cet article dispose : 'La vacance de la présidence de la République est déclarée par la Cour constitutionnelle saisie par le Gouvernement. Le Président de la République par intérim veille à l'organisation de l'élection du nouveau Président de la République dans les conditions et les délais prévus par la Constitution. En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par la Cour constitutionnelle, l'élection du nouveau Président de la République a lieu, sur convocation de la Commission électorale nationale indépendante, soixante jours au moins et quatre-vingt-dix jours au plus, après l'ouverture de la vacance ou de la déclaration du caractère définitif de l'empêchement. *En cas de force majeure, ce délai peut être prolongé à cent vingt jours au plus, par la Cour constitutionnelle saisie par la Commission électorale nationale indépendante.* Le Président élu commence un nouveau mandat'. Les italiques sont nôtres.

61 Constitution du 18 février 2006, article 211.

62 *Ibid.*, article 74 (2).

est totalement compétente pour statuer sur le recours en interprétation de son arrêt, les juges affirment sa compétence pour le premier chef de demande et la déclinent pour le deuxième, tandis qu'ils passent sous silence tous les autres (chefs de demande) qui auraient pu pourtant être déclarés tout simplement irrecevables, sans aucune autre forme de procès.

Deuxièmement, l'irrecevabilité du recours pour défaut d'intérêt et de qualité dans le chef de la requérante n'est pas fondée. Non seulement qu'une confusion entre ces deux notions techniques subsistent de plein fouet dans l'arrêt – où ils sont par ailleurs traités pêle-mêle –, mais encore la conclusion des juges souffre d'un grave déficit d'analyse juridique. D'une part, le défaut d'intérêt est basé sur l'inexistence d'un bénéficiaire personnel que la requérante aurait pu espérer obtenir de son recours, tout en oubliant la notion de l'intérêt général, qui est pourtant immanent au contentieux de droit public. Même si la requérante ne l'a pas invoqué, les juges auraient pu le relever d'office. D'autre part, le défaut de qualité retenu procède d'une sous-estimation des titres offrant le droit de saisir la Cour constitutionnelle. Cette étude a essayé de démonter les arguments avancés par les juges et est parvenue à construire une grille de lecture de cette importante question, non réglée par les textes.

Il s'avère que le fait d'avoir été l'auteur du recours ayant conduit à l'arrêt dont l'interprétation est sollicitée n'est pas l'unique hypothèse où cette qualité peut être admise. Les parties ou les requérants qualifiés dans une instance devant une juridiction de fond peuvent aussi saisir la Cour constitutionnelle en interprétation de son arrêt qui s'applique à leur affaire. C'est évidemment le cas aussi du juge d'un tribunal saisi qui doit appliquer un tel arrêt à l'affaire au fond qui lui a été soumise. Il en est de même du Procureur général près cette haute juridiction, qui a reçu le pouvoir général de poursuivre l'exécution de ses arrêts. D'autres autorités, notamment les chefs des institutions politiques (Président de la République, Assemblée nationale, Sénat, Gouvernement central, Assemblée provinciale, Gouvernement provincial) peuvent introduire pareil recours, parce que l'arrêt à interpréter, issue d'une procédure qu'elles n'auraient pas elles-mêmes initiée, influe sur l'exercice de leurs compétences ou des fonctions des institutions politiques respectives qu'elles gèrent. Cette étude a surtout soutenu la possibilité d'une *actio popularis* au profit des particuliers, en l'occurrence lorsqu'il s'agit de défendre l'intérêt général d'ordre constitutionnel, à l'opposé des juges qui l'ont déclarée, sans la moindre définition ni argumentation, inadmissible en droit congolais. L'article 64 (1) de la Constitution a été présenté comme offrant une base juridique solide à cette possibilité, dans la mesure où il confère à chaque congolais le devoir de faire échec à tout individu ou groupe d'individus qui exerce le pouvoir en violation de celle-ci. C'est à ce titre, et à lui seul, que la requérante était qualifiée pour saisir la Cour constitutionnelle. Encore une fois, les juges auraient pu le soulever d'office. L'intérêt général d'ordre constitutionnel (visant à faire respecter ou à défendre la Constitution) peut désormais être judiciairement invoqué au moyen d'une action populaire (*actio popularis*) par des simples particuliers (agissant individuellement ou collectivement) et non plus seulement par les gouvernants, détenteurs des pouvoirs publics.

Troisièmement, l'arrêt du 21 novembre 2015 contient une sorte de conception privatiste démodée du contentieux de droit public à plus d'un titre. D'abord, il y a cette tentative de

limiter la notion d'intérêt à un bénéfice personnel en excluant la pertinence de l'intérêt général. Pourtant, même en droit privé (*contemporain*), l'intérêt général est connu sous la forme de l'intérêt d'ordre public qui est différent de l'intérêt individuel (personnel) ou d'ordre privé. Ensuite, on a oublié qu'en cette matière, les juges ont le droit – et même le devoir – d'être actifs dans la réunion des éléments de preuve à la base de leur décision. Ainsi, l'ordonnance de nomination des commissaires spéciaux et leurs adjoints ou son projet n'aurait pas dû être ignoré dans l'arrêt d'interprétation, au motif pris de sa non-production au dossier. Bien plus, cette erreur ne se justifiait pas, parce que l'acte présidentiel avait déjà été publié au Journal officiel, et partant opposable *erga omnes*, y compris aux juges eux-mêmes. Enfin, comme à l'époque de la Cour suprême de justice, on retrouve dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle une expression chère aux privatistes, faisant allusion à une partie à l'instance *a quo* qui a conduit à l'arrêt querellé du 8 septembre 2015. Ce qui est oublié est qu'en droit public congolais, il n'y a pas normalement de demandeur et de défendeur comme dans les procès de droit privé, mais bien un simple requérant, l'acte entrepris et les juges appelés à adjuger les griefs qui sont formulés contre ledit acte, avec le concours du ministère public (parquet) agissant par voie d'avis.

En somme, le seul mérite de l'arrêt du 21 novembre 2015 est simplement de pouvoir exister. C'est le premier du genre depuis l'installation de la Cour constitutionnelle, le 4 avril 2015. Cet arrêt d'incompétence et d'irrecevabilité laisse entière toute la question de fond. La Cour constitutionnelle a-t-elle donné au gouvernement, à travers les mesures transitoires exceptionnelles ordonnées dans son arrêt du 8 septembre 2015, l'autorisation de procéder à la nomination des commissaires spéciaux et leurs adjoints en charge de la gestion de nouvelles provinces en attendant l'élection des exécutifs provinciaux? Les débats vont certainement continuer parmi les juristes et les acteurs politiques. Une chose est sûre : l'absence de réponse de la part des juges, préférant se cacher derrière des arguments non-pertinents de compétence et de forme, a conduit à la remise en cause de la crédibilité de la Cour constitutionnelle et de son indépendance vis-à-vis du régime au pouvoir, lequel a tiré tous les profits politiques de l'ambiguïté de ses injonctions judiciaires aux dépens des membres de l'opposition et d'une partie de la société civile qui lui est hostile. Ce qui dénote qu'on n'est pas loin, en tout cas, d'une démocratie de pacotille.

Impressum

Recht in Afrika – Law in Africa – Droit en Afrique – Zeitschrift der Gesellschaft für afrikanisches Recht

Herausgeber: Gesellschaft für afrikanisches Recht e.V., vertreten durch den Vorsitzenden des Vorstandes, Herrn Dr. Harald Sippel, Barbarossastraße 31, 09112 Chemnitz

Schriftleitung: RA Prof. Dr. Hartmut Hamann, Falkertstraße 82, D-70193 Stuttgart
Telefon: +49 (0) 711 120950-30 | Fax : +49 (0) 711 120950-50
Mail: hamann@hamann-legal.de

Erscheinungsweise: 2 Ausgaben pro Jahr

Druck und Verlag: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG – Waldseestr. 3-5 – D-76530 Baden-Baden. Telefon +49 – 7221 – 2104-0 / Fax 49 – 7221 – 2104-27
E-Mail: nomos@nomos.de

Anzeigen: sales friendly Verlagsgesellschaft mbH – Inh. Frau Bettina Roos – Pfaffenweg 15 – D-53227 Bonn Telefon +49 – 228 – 97898-0 / Fax +49 – 228 – 97898-20
E-Mail: roos@sales-friendly.de

Urheber- und Verlagsrechte: Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Der Nomos Verlag beachtet die Regeln des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e.V. zur Verwendung von Buchrezensionen.

ISSN 2363-6270



Nomos