

**DECISION N° 006/DCC/SVA/25 DU 17 JUILLET 2025**

SUR LE RECOURS EN INCONSTITUTIONNALITE DE L'ARTICLE 15 DE LA LOI  
N° 19-2024 DU 16 AOUT 2024 PORTANT CREATION DE L'AUTORITE  
NATIONALE DE LA CONCURRENCE

**LA COUR CONSTITUTIONNELLE,**

Saisie suivant requête du 23 juin 2025, enregistrée à son secrétariat général le 24 juin 2025 sous le n° CC-SG 006, par laquelle monsieur MALONGA Phaelra Fred Lincoln lui demande de déclarer inconstitutionnel l'article 15 de la loi n° 19-2024 du 16 août 2024 portant création de l'autorité nationale de la concurrence ;

Vu la Constitution ;

Vu la Directive n° 02/19-UEAC-639-CM-33 du 08 avril 2019 harmonisant la protection des consommateurs au sein de la CEMAC ;

Vu la loi organique n° 28 - 2018 du 07 août 2018 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 57 - 2020 du 18 novembre 2020 ;

Vu la loi n° 19-2024 du 16 août 2024 portant création de l'autorité nationale de la concurrence ;

Vu le décret n° 2023-143 du 8 mai 2023 portant nomination des membres de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2023-1748 du 16 octobre 2023 rectifiant le décret n° 2023-143 du 8 mai 2023 portant nomination des membres de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2023-520 du 25 mai 2023 portant nomination du président de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2023-521 du 25 mai 2023 portant nomination du vice-président de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2018-479 du 26 décembre 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement du secrétariat général de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2021 - 111 du 26 février 2021 portant nomination du secrétaire général de la Cour constitutionnelle ;

Vu le décret n° 2018-459 du 15 décembre 2018 portant nomination du secrétaire général adjoint de la Cour constitutionnelle ;

Vu le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle ;

Ensemble les pièces du dossier ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

## **I. SUR LES FAITS**

Considérant que monsieur MALONGA Phaelra Fred Lincoln demande à la Cour constitutionnelle de déclarer contraire à la Constitution l'article 15 de la loi n° 19-2024 du 16 août 2024 portant création de l'autorité nationale de la concurrence en ce qu'il prévoit, entre autres, que les ressources de cette autorité sont constituées notamment de la quote-part des redevances perçues par les autorités sectorielles de régulation ;

Qu'il soulève, à cet effet, cinq moyens ;

Que sur le premier moyen, tiré de la violation des principes de légalité et de l'Etat de droit, il s'appuie sur l'article premier de la Constitution selon lequel, d'une part, toute action des pouvoirs publics est basée sur le droit et le respect de la hiérarchie des normes et, d'autre part, les dispositions législatives doivent être, suffisamment, claires et précises pour garantir la sécurité juridique ;

Qu'il allègue, cependant, que l'article 15 de la loi n° 19-2024 du 16 août 2024 précitée est contraire au principe de sécurité juridique inhérent à l'Etat de droit en ce qu'il ne précise pas le pourcentage ou le montant de la quote-part, les modalités de calcul et de transfert, les autorités sectorielles concernées, la périodicité du prélèvement et la nature des quotes-parts des revenus des autres régulateurs qui sont des administrations publiques spécifiques comme l'ARSEL, l'ARAP, l'ARPCE, l'ARTF... ;

Qu'en ne fixant pas les éléments essentiels du prélèvement, le législateur a, indûment, délégué ses compétences au pouvoir réglementaire ;

Qu'il produit, à titre de jurisprudence comparée, la décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001 par laquelle le Conseil constitutionnel français juge que s'il est loisible au législateur (...) d'imposer des obligations aux opérateurs (...), c'est à la

condition de définir les obligations mises à la charge de ces personnes de façon suffisamment claire et précise ;

Que sur le deuxième moyen, tiré de la violation de la compétence exclusive du Parlement en matière budgétaire et fiscale, fondé sur les articles 124 et 125 de la Constitution, il soutient que l'article 15 de la loi n° 19-2024 du 16 août 2024 ci-dessus visée, qui prévoit un transfert direct de ressources entre autorités administratives, contourne le processus budgétaire normal qui relève de la compétence exclusive du Parlement et prive, par ailleurs, ce dernier de son pouvoir de contrôle de l'exécution du budget ;

Qu'il joint, pour soutenir ce moyen, l'arrêt n° 130/2010 du 18 novembre 2010 de la Cour constitutionnelle belge à travers lequel celle-ci reconnaît que si les autorités de régulation peuvent jouir d'une certaine autonomie, elles restent soumises au contrôle parlementaire, notamment en ce qui concerne leur budget ;

Qu'il fait savoir, s'agissant du troisième moyen tiré de la violation du principe d'égalité devant la loi consacré par l'article 15 de la Constitution, que ce principe implique que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente sans justification objective et raisonnable ;

Que, cependant, l'article 15 de la loi n° 19-2024 du 16 août 2024, ci-haut visée, crée une inégalité entre les différentes autorités publiques en ce que les autorités sectorielles de régulation doivent contribuer au financement d'une autre autorité de régulation, à savoir l'autorité nationale de la concurrence, ce, alors que ni le chiffre d'affaires ni le nombre de licences, encore moins le périmètre géographique ou le nombre de salariés et aucun autre critère objectif ne justifient cette différence de traitement entre ces autorités publiques ;

Qu'il y a, ainsi, rupture d'égalité devant les charges publiques en ce que les autorités sectorielles de régulation sont soumises, de façon arbitraire, à une charge spécifique qui ne pèse pas sur les autres autorités administratives ;

Qu'en ce qui concerne le quatrième moyen, il affirme que les articles 201, 212 et 214 de la Constitution consacrent le principe général de l'indépendance des autorités administratives avec pour corollaire leur autonomie financière ;

Que, dès lors, l'article 15 de la loi n° 19-2024 du 16 août 2024 précitée, qui est une loi ordinaire, en imposant une contribution financière spécifique aux seules autorités sectorielles de régulation, alors que l'institution d'une telle charge financière relève d'une loi organique, prive lesdites autorités d'une partie de leurs ressources, crée une forme de dépendance financière entre autorités administratives et porte atteinte à leur autonomie financière ainsi qu'à leur indépendance fonctionnelle ;

Qu'au titre du cinquième moyen, enfin, il fait grief à l'Etat de priver, à travers l'article 15 de la loi n° 19-2024 du 16 août 2024 dont s'agit, les autorités sectorielles

de régulation de leurs moyens d'existence nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, ce, en violation des articles 44 et 45 de la Constitution ;

Qu'en effet, le fait pour une loi ordinaire d'imposer un prélèvement en lieu et place d'une loi organique s'apparente, au sens de l'article 44 de la Constitution, à un acte de pillage des ressources publiques et à une forfaiture au regard de l'article 45 du même texte fondamental.

## **II. SUR LA COMPETENCE DE LA COUR**

Considérant qu'aux termes de l'article 175, alinéa 2, de la Constitution, la Cour constitutionnelle « est juge de la constitutionnalité des lois, des traités et accords internationaux » ;

Considérant, en l'espèce, que l'article 15 de la loi n° 19-2024 du 16 août 2024 portant création de l'autorité nationale de la concurrence est attaqué pour inconstitutionnalité ;

Que la Cour constitutionnelle est, donc, compétente.

## **III. SUR LA RECEVABILITE DE LA REQUETE**

Considérant que la recevabilité d'une requête aux fins de recours en inconstitutionnalité par voie d'action est subordonnée à l'observation des articles 43 et 44, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi organique n° 28-2018 du 7 août 2018 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 57-2020 du 18 novembre 2020 qui, respectivement, prévoient :

Article 43 : « La Cour constitutionnelle est saisie, à peine d'irrecevabilité par requête écrite, adressée à son Président et signée par le requérant » ;

Article 44, alinéa 1<sup>er</sup> : « La requête aux fins de recours en inconstitutionnalité contient, à peine d'irrecevabilité, les noms, prénoms, date et lieu de naissance, profession et adresse du requérant et doit être explicite en ce qui concerne l'acte ou la disposition dont l'inconstitutionnalité est alléguée et la disposition ou la norme constitutionnelle dont la violation est invoquée » ;

Considérant que la requête introduite par monsieur MALONGA Phaelra Fred Lincoln est conforme aux dispositions ci-dessus rappelées ;

Qu'elle est, donc, recevable.

## **IV. SUR LE FOND**

### **1. Sur la violation des principes de sécurité juridique, de légalité et de l'Etat de droit**

Considérant que le requérant allègue que l'article 15 de la loi n° 19-2024 du 16 août 2024 portant création de l'autorité nationale de la concurrence est contraire au principe de sécurité juridique inhérent à l'Etat de droit en ce qu'il ne précise pas le pourcentage ou le montant de la quote-part, les modalités de calcul et de transfert, les autorités sectorielles concernées, la périodicité du prélèvement et la nature des quotes-parts des revenus des autres régulateurs qui sont des administrations publiques spécifiques comme l'ARSEL, l'ARAP, l'ARPCE, l'ARTF... ;

Qu'il y voit, dès lors, une violation des principes de légalité et de l'Etat de droit prévus à l'article premier de la Constitution selon lequel, d'une part, toute action des pouvoirs publics est basée sur le droit et le respect de la hiérarchie des normes et, d'autre part, les dispositions législatives doivent être, suffisamment, claires et précises pour garantir la sécurité juridique ;

Considérant que l'article premier, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution dispose : « La République du Congo est un Etat de droit, souverain, unitaire et indivisible, décentralisé, laïc et démocratique » ;

Considérant que l'article 15 de la loi n° 19-2024 du 16 août 2024 portant création de l'autorité nationale de la concurrence prévoit :

« Les ressources de l'autorité nationale de la concurrence sont constituées de :

« - dotations inscrites au budget de l'Etat ;

« - frais d'instruction et de procédures acquittés par les entreprises qui adressent une requête pour des pratiques anticoncurrentielles ;

« - frais d'instruction et de procédure versés par les entreprises parties aux opérations de concentration ;

« - quote-part du produit des amendes et astreintes issues des sanctions infligées par les autorités nationales de la concurrence ;

« - quote-part des frais d'instruction et de procédures perçues par la commission de la CEMAC ;

« - quote-part des redevances perçues par les autorités sectorielles de régulation ;

« - fonds de concours » ;

Considérant que l'article premier, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi n° 19-2024 du 16 août 2024 portant création de l'autorité nationale de la concurrence indique : « Il est créé un établissement public à caractère administratif, doté de la personnalité juridique et

de l'autonomie financière, dénommé "autorité nationale de la concurrence", en sigle ANC » ;

Considérant que cette loi a été adoptée par le Parlement sur le fondement de l'article 125, alinéa 2, 2<sup>ème</sup> tiret, de la Constitution qui dispose : « La loi fixe également les règles concernant la création des établissements publics » ;

Considérant que, contrairement aux allégations du requérant, l'objet de cette loi n'est pas de « préciser le pourcentage ou le montant de la quote-part, les modalités de calcul et de transfert, les autorités sectorielles concernées, la périodicité du prélèvement et la nature des quotes-parts des revenus des autres régulateurs qui sont des administrations publiques spécifiques comme l'ARSEL, l'ARAP, l'ARPCCE, l'ARTF... » ;

Considérant, en outre, que rien dans cette loi ne suggère que la puissance publique est autorisée à se soustraire aux règles de droit et à inscrire, en conséquence, son action dans l'arbitraire au mépris du principe de l'Etat de droit ;

Considérant, par ailleurs, que le requérant, qui prétend que les dispositions de la loi n° 19-2024 du 16 août 2024 précitée ne garantissent pas la sécurité juridique en raison de leur caractère obscur et imprécis, n'apporte aucune preuve à cet égard ;

Qu'il s'ensuit que les moyens invoqués ne sont pas fondés et s'exposent au rejet.

## **2. Sur la violation des articles 124 et 125 de la Constitution**

Considérant, selon le requérant, que l'article 15 de la loi n° 19-2024 du 16 août 2024 portant création de l'autorité nationale de la concurrence, qui prévoit un transfert direct de ressources entre autorités administratives, contourne le processus budgétaire normal qui relève de la compétence exclusive du Parlement, et prive, par ailleurs, ce dernier de son pouvoir de contrôle de l'exécution du budget ;

Qu'il y a, ainsi, violation des articles 124 et 125 de la Constitution qui consacrent la compétence exclusive du Parlement en matière budgétaire et fiscale ;

Considérant que l'article 124 de la Constitution dispose :

« Le Parlement vote seul la loi.

« Il consent l'impôt, vote le budget de l'Etat et en contrôle l'exécution. Il est saisi du projet de loi de finances dès l'ouverture de la session d'octobre » ;

Considérant que l'article 125 de la Constitution énumère les matières qui relèvent du domaine de la loi ;

Considérant, d'une part, que l'article 15 de la loi n° 19-2024 du 16 août 2024 portant création de l'autorité nationale de la concurrence ne traite, au regard des griefs articulés par le requérant, ni de l'impôt ni du budget de l'Etat ;

Que, d'autre part, le requérant n'indique pas, dans l'énumération de l'article 125 de la Constitution, la disposition qui a été violée par l'article 15 en cause ;

Qu'il s'ensuit que ces moyens, étrangers au contenu de l'article 15 critiqué, sont inopérants.

### **3. Sur la violation du principe d'égalité**

Considérant que le requérant affirme que le principe d'égalité devant la loi, consacré par l'article 15 de la Constitution, implique que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente sans justification objective et raisonnable ;

Que, cependant, l'article 15 de la loi n° 19-2024 du 16 août 2024, déjà citée, crée une inégalité entre les différentes autorités publiques en ce que les autorités sectorielles de régulation doivent contribuer au financement d'une autre autorité de régulation, à savoir l'autorité nationale de la concurrence, ce, alors que ni le chiffre d'affaires ni le nombre de licences, encore moins le périmètre géographique ou le nombre de salariés et aucun autre critère objectif ne justifient une telle différence de traitement entre ces autorités publiques ;

Qu'il y a, ainsi, rupture d'égalité devant les charges publiques car les autorités sectorielles de régulation sont soumises, de façon arbitraire, à une charge spécifique qui ne pèse pas sur les autres autorités administratives ;

Considérant que l'article 15 de la Constitution dispose :

« Tous les citoyens congolais sont égaux devant la loi et ont droit à la protection de l'Etat.

« Nul ne peut être favorisé ou désavantagé en raison de son origine familiale, ethnique, de sa condition sociale, de ses convictions politiques, religieuses, philosophiques ou autres » ;

Considérant que si, selon le requérant, le principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi implique que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente sans justification objective et raisonnable, il ne peut valablement soutenir que les autorités sectorielles de régulation sont dans une situation identique à celle de l'autorité nationale de régulation qu'est l'autorité nationale de la concurrence ;

Qu'il ne démontre pas davantage que les autorités sectorielles de régulation et les « autres autorités administratives », qu'il ne cite pas, sont, également, dans une situation identique ;

Qu'il s'ensuit que le moyen fondé sur la violation du principe d'égalité n'est pas fondé et mérite d'être rejeté.

#### **4. Sur la violation de l'indépendance et de l'autonomie financière des autorités administratives**

Considérant, selon le requérant, que les articles 201, 212 et 214 de la Constitution consacrent le principe général de l'indépendance des autorités administratives avec pour corollaire leur autonomie financière ;

Que, dès lors, l'article 15 de la loi n° 19-2024 du 16 août 2024 précitée, qui est une loi ordinaire, en imposant une contribution financière spécifique aux seules autorités sectorielles de régulation, alors que l'institution d'une telle charge financière relève d'une loi organique, prive lesdites autorités d'une partie de leurs ressources, crée une forme de dépendance financière entre autorités administratives et porte atteinte à leur autonomie financière ainsi qu'à leur indépendance fonctionnelle ;

Considérant que les articles 201, 212 et 214 de la Constitution disposent :

Article 201 : « Le Médiateur de la République est une autorité indépendante, chargée de simplifier et d'humaniser les rapports entre l'administration et les administrés » ;

Article 212 : « Il est institué un Conseil supérieur de la liberté de communication.

« Le Conseil supérieur de la liberté de communication est chargé de veiller au bon exercice de la liberté de l'information et de la communication.

« Il émet également des avis techniques et formule des recommandations sur les questions touchant au domaine de l'information et de la communication » ;

Article 214 : « Il est institué une Commission nationale des droits de l'homme » ;

Considérant qu'aucune de ces dispositions constitutionnelles ne renvoie à une loi organique s'agissant de la contribution financière provenant des autorités sectorielles de régulation ;

Qu'il n'y est, par ailleurs, consacré ni autonomie financière ni indépendance fonctionnelle des autorités sectorielles de régulation ;

Qu'il y a, dès lors, lieu de rejeter le moyen.

## **5. Sur la violation des articles 44 et 45 de la Constitution**

Considérant que le requérant fait grief à l'Etat de priver, à travers l'article 15 de la loi n° 19-2024 du 16 août 2024 dont s'agit, les autorités sectorielles de régulation de leurs moyens d'existence nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, ce, en violation des articles 44 et 45 de la Constitution ;

Qu'en effet, le fait pour une loi ordinaire d'imposer un prélèvement en lieu et place d'une loi organique s'apparente, au sens de l'article 44 de la Constitution, à un acte de pillage des ressources publiques et à une forfaiture au regard de l'article 45 du même texte fondamental ;

Considérant que l'article 44 de la Constitution dispose : « Tout acte, tout accord, toute convention, tout arrangement administratif ou tout autre fait, qui a pour conséquence de priver la Nation de tout ou partie de ses propres moyens d'existence, tirés de ses ressources naturelles ou de ses richesses, est considéré comme crime de pillage et puni par la loi » ;

Que l'article 45 du même texte fondamental pose : « Les actes visés à l'article précédent, ainsi que leur tentative, quelles qu'en soient les modalités, s'ils sont le fait d'une autorité constituée, sont, selon les cas, punis comme crime de pillage ou comme acte de forfaiture » ;

Considérant, cependant, qu'aucune des dispositions constitutionnelles invoquées par le requérant ne renvoie à une loi organique s'agissant de la contribution financière provenant des autorités sectorielles de régulation ;

Qu'en assimilant à un acte de pillage et de forfaiture le fait pour le législateur d'avoir prévu que les ressources de l'autorités nationale de la concurrence sont constituées, entre autres, de la quote-part des redevances perçues par les autorités sectorielles de régulation, le requérant erre dans l'interprétation des articles 44 et 45 de la Constitution et dévoie leur véritable sens ;

Que les articles 44 et 45 de la Constitution invoqués par le requérant sont, en conséquence, inopérants ;

Considérant, en somme, que les griefs et moyens développés par le requérant ne sont pas fondés ;

Qu'il y a, donc, lieu de rejeter son recours.

### **DECIDE**

**Article premier** : La Cour constitutionnelle est compétente.

**Article 2** : Le recours introduit par monsieur MALONGA Phaelra Fred Lincoln est recevable.

**Article 3** : Le recours de monsieur MALONGA Phaelra Fred Lincoln est rejeté.

**Article 4** : La présente décision sera notifiée au requérant, au Président de la République, au président du Sénat, au président de l'Assemblée nationale, au Premier ministre, chef du Gouvernement, au ministre d'Etat, ministre du commerce, des approvisionnements et de la consommation, au ministre d'Etat, ministre des affaires foncières et du domaine public, chargé des relations avec le Parlement, au garde des Sceaux, ministre de la justice, des droits humains et de la promotion des peuples autochtones, au ministre des finances, du budget et du portefeuille public et publiée au Journal officiel.

Délibéré par la Cour constitutionnelle, en sa séance du 17 juillet 2025, où siégeaient :

**Auguste ILOKI**  
Président

**Pierre PASSI**  
Vice-président

**Nadia Josiane Laure MACOSSO**  
Membre

**ESSAMY NGATSE**  
Membre

**Placide MOUDOUDOU**  
Membre

**Albert MBON**  
Membre

**Virginie Sheryl Nicole N'DESSABEKA**  
Membre

**Gilbert ITOUA**  
Secrétaire général