



**ANNALES
DE
L'UNIVERSITE
MARIEN NGOUABI**

Sciences Juridiques et Politiques

VOL. 20, N° 1 – ANNEE: 2020

ISSN: 1815 – 4433 - www.annalesumng.org

ANNALES DE L'UNIVERSITE MARIEN NGOUABI SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES



VOLUME 20, NUMERO 1, ANNEE: 2020

www.annaesumng.org

SOMMAIRE

Directeur de publication
J-R. IBARA

Rédacteur en chef
J. GOMA-TCHIMBAKALA

Rédacteur en chef adjoint
D. E. EMAANUEL née ADOUKI

Comité de Lecture :
J.M. BRETON (Pointe-à-Pitre)
J. ISSA SAYEGH (Abidjan)
E.J. LOKO-BALOSSA (Brazzaville)
F. M. SAWADOGO (Ouagadougou)
YAO- NDRE (Abidjan)

Comité de Rédaction :
D. E. EMMANUEL ADOUKI
(Brazzaville)
G. MOYEN (Brazzaville)

Webmaster
R. D. ANKY

Administration - Rédaction
Université Marien Ngouabi
Direction de la Recherche
Annales de l'Université Marien
Ngouabi
B.P. 69, Brazzaville – Congo
E-mail: annales@umng.cg

ISSN : 1815 - 4433

- 1 **Brèves réflexions sur la catégorie juridique de l'état d'urgence sanitaire en Afrique**
BOUMAKANI B.
- 16 **Le cadre réglementaire de la lutte contre la pandémie à Coronavirus (COVID-19) au Congo**
BANGO A.
- 36 **Les décisions prises par le pouvoir exécutif dans le cadre de la lutte contre la pandémie du Covid-19.**
NZAOU-MOYEN NGNIA-NGAMA
- 46 **La proclamation et la prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo**
BININGA A. A. W.
- 55 **L'état d'urgence sanitaire et les droits fondamentaux au Congo**
MEBIAMA G. J. C.
- 73 **Les sessions restreintes du Parlement**
PAYIMA LOMBOBO H.
- 81 **L'avis n° 002-ACC-SVC/20 du 30 mars 2020 la Cour constitutionnelle de la République du Congo**
ANDZOKA S.
- 90 **Les conséquences de la Covid-19 sur l'organisation des examens d'état**
MAKOSSO C. A.
- 105 **La mobilisation de la coopération internationale à la lutte contre la Covid-19**
ADOUA-MBONGO A. S.
- 115 **Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale**
MOUSSOUNDA MOUTOUNOU S.

- 126 La gestion administrative de la crise sanitaire en France**
NGAMPIO-OBÉLÉ-BÉLÉ U.
- 136 Le droit du travail congolais à l'épreuve de l'ennemi invisible : le Coronavirus (COVID-19)**
ONDZE S.
- 153 Le droit d'accès aux médicaments *versus* les droits de la propriété intellectuelle. Brèves observations sur un conflit des droits à l'heure du COVID-19**
LEKEBE OMOUALI D.
- 162 La dignité de la dépouille mortelle**
EMMANUEL ADOUKI D. E.

L'ORDRE JURIDIQUE CONGOLAIS A L'EPREUVE DE LA COVID-19

Professeur EMMANUEL née ADOUKI Delphine Edith (dir.)

Le Coronavirus, communément appelé la COVID-19, est une pandémie transmise par un tueur silencieux qui bouleverse et pétrifie le monde, remet en cause les certitudes et provoque son lot de malheurs. Après l'émotion suscitée par ce virus et la gestion de l'urgence planétaire, voici venu le temps de la réflexion.

La République du Congo n'est pas épargnée par cette pandémie qui affecte de nombreuses personnes et ébranle l'ordre juridique national. En effet, celui-ci est mis à rude épreuve et, l'État se trouve contraint de réagir au plus haut niveau. L'implication directe du Président de la République se manifeste notamment, par la proclamation de l'état d'urgence sanitaire ainsi que par l'adoption de multiples décisions, mises en œuvre par le Gouvernement, le secteur privé, la société civile et l'ensemble de la société.

Les décisions prises par les pouvoirs publics produisent des conséquences directes sur le fonctionnement des institutions tant publiques que privées. Désormais, le Conseil des ministres et les conférences internationales s'organisent au moyen de visioconférences, permettant ainsi de vivifier les multiples applications de l'intelligence artificielle et, d'observer les mesures barrières.

La présente réflexion est organisée par le Laboratoire de Droit et de Science Politique (LADSP) de la Faculté de Droit, de l'université Marien Ngouabi, afin d'examiner la riposte de l'ordre juridique congolais à cette pandémie. C'est ainsi que, de façon spécifique, seront abordés les aspects juridiques, politiques et sociaux de la lutte contre le COVID-19 en République du Congo.

La présente réflexion observera une approche multidisciplinaire, eu égard aux objets identifiés. C'est ainsi que dans le respect de la méthode juridique, les approches positiviste, sociologique, empirique et comparative seront suivies par les différentes contributions.

Cinq thèmes seront successivement étudiés dans ce numéro spécial des Annales de l'Université Marien NGOUABI, dans sa Section Sciences juridiques et Politiques. Il s'agit de: la réaction juridique à la COVID-19 ; la réaction politique à la COVID-19 ; la réaction sociale à la COVID-19 et, le droit à la dignité des victimes de la COVID-19.

D'abord, la réaction juridique de la République du Congo s'est notamment traduite par la proclamation de l'état d'urgence sanitaire (BOUMAKANI Benjamin) qui a conduit à l'adoption d'une législation spécifique et de multiples textes réglementaires (BANGO Ange et NZAOU-MOYEN GNIA- NGAMA). Mais, la persistance de la COVID-19 oblige le Gouvernement à décider de plusieurs prorogations (BININGA Aimé Ange Wilfrid).

Les conséquences juridiques et institutionnelles de cet état d'exception se manifestent particulièrement sur les droits et libertés fondamentales (MEBIAMA Guy Jean Clément) et, sur le fonctionnement du Parlement dont la constitutionnalité des sessions restreintes (PAYIMA LOMBOBO Herrisonne) a été soumise à la Cour constitutionnelle (ANDZOKA ATSIMOU Séverin).

Ensuite, la réaction politique consiste essentiellement, d'une part, pour le Gouvernement congolais à instituer la continuité pédagogique et à organiser, selon des modalités particulières, les examens d'État (MAKOSSO Anatole Collinet). De même que, de façon proactive, la coopération internationale et institutionnelle se trouve mobilisée (ADOUA MBONGO Sydney Aubrey). D'autre part, le Parlement n'hésite pas, au regard de ces circonstances exceptionnelles, à accentuer le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, en privilégiant les questions au Gouvernement et l'audition des Ministres en commission (MOUSSOUNDA MOUTOUNA Stelphin). Par ailleurs, le droit comparé nous renseigne, qu'en France, le Gouvernement recourt à une gestion administrative spécifique de la crise sanitaire (NGAMPIO OBÉLÉ-BÉLÉ Urbain).

Enfin, la réaction sociale caractérise, en premier lieu, la protection des salariés dont les droits sont mis à rude épreuve (ONDZE Stani). En second lieu, elle concerne les personnes malades de la COVID-19. Ceux-ci affirment leur droit d'accès aux médicaments et, particulièrement au vaccin, dans le respect des droits de la propriété intellectuelle (LEKEBE OMOUALI Jospin).

En définitive, l'ordre juridique congolais se trouve ébranlé par la COVID-19. Cette pandémie nous rappelle, ainsi que le disait Socrate, que la santé est pour l'Homme le plus précieux des biens. Mais, une fois la personne décédée, la personnalité juridique cesse, selon le droit positif et, le corps n'est plus qu'un simple objet, certes, *sui generis*, soumis à statut juridique singulier discutable (EMMANUEL née ADOUKI Delphine Edith).

Telle est la modeste contribution des membres du Laboratoire de Droit et de Science Politique (LADSP) à la construction de l'Édifice.

Fait à Brazzaville, le 29 août 2020

Professeur **EMMANUEL née ADOUKI Delphine Edith**
Maître de conférences Agrégée
Chef du Département des masters et des Formations doctorales
Coordonnatrice du Laboratoire de Droit et de Science politique
(LADSP)
Faculté de Droit,
Université Marien NGOUABI



**LA PROCLAMATION ET LA PROROGATION DE L'ÉTAT
D'URGENCE SANITAIRE EN RÉPUBLIQUE
DU CONGO**

**THE EXTENSION OF THE STATE OF EMERGENCY IN THE
REPUBLIC OF CONGO**

BININGA A. A. W.

Faculté de Droit
Université Marien N'Gouabi
Brazzaville – République du Congo

RESUME

La proclamation de l'état d'urgence sanitaire a contribué à la refonte de la législation congolaise relative à l'état d'urgence. Cette évolution se traduit notamment par l'adoption de la loi n°21-2020 du 8 mai 2020 déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence en République du Congo qui abroge l'ordonnance du 28 juillet 1962 relative à l'Etat d'urgence. L'évolution de la COVID-19 oblige le Gouvernement à proroger, plusieurs fois, l'état d'urgence sanitaire, après avoir obtenu l'autorisation du Parlement.

Mots-clés: *Etat d'urgence sanitaire - Proclamation - Prorogation.*

ABSTRACT

The proclamation of the state of health emergency has contributed to the overhaul of Congolese legislation relating to the state of emergency. This development is reflected in particular by the adoption of law n° 21-2020 of May 8, 2020 determining the conditions for the implementation of the state of emergency in the Republic of Congo which repeals the ordinance of July 28, 1962 relating to emergency state. The evolution of COVID-19 is forcing the Government to extend the state of health emergency several times after obtaining the authorization of Parliament.

Keywords : *State of health emergency - Proclamation - Extension.*

INTRODUCTION

Pouvoir de crise en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou ayant le caractère de calamité publique¹, l'état d'urgence est un régime destiné à donner à un gouvernement tous les moyens nécessaires en vue de conjurer une menace exceptionnelle par sa gravité. Sa déclaration, ainsi que sa prorogation, sont encadrées par des dispositions normatives, constitutionnelles ou législatives, qui ont pour vocation d'établir le juste équilibre entre la prévention et la riposte contre les atteintes à l'ordre public ou les catastrophes naturelles, réelles ou imminentes, et l'indispensable protection des libertés constitutionnellement garanties.

En République du Congo, comme dans certains Etats d'Afrique francophone, le régime de l'état d'urgence, allant de sa déclaration aux modalités de sa prorogation, est prévu par la constitution, à la différence de la France où il est institué, pour la première fois, par une loi, à savoir la loi du 3 avril 1955. Cette loi est motivée par la nécessité de gérer la situation en Algérie, où l'Etat d'urgence a été déclaré de 1955 à 1956. Il a été par la suite déclaré sur l'ensemble du territoire métropolitain, en 1958, puis de nouveau, de 1961 à 1963, en Nouvelle-Calédonie, en 1985, en 2005 dans le cadre de la gestion de la crise consécutive aux émeutes dans les banlieues, et, en 2015, à la suite des attentats terroristes perpétrés à Paris, le 13 novembre 2015. Ce dernier état d'urgence a été prolongé plusieurs fois².

L'état d'urgence est par essence un régime exceptionnel, dérogoire dans son

fondement à certains principes qui sous-tendent l'Etat de droit et, partant, à la jouissance des droits inhérents à la personne. Déclaré pour la première fois dans certains Etats à la suite de la crise sanitaire du Coronavirus, l'état d'urgence a connu une application inédite au point où l'on ne peut ne pas s'intéresser à la question du respect des droits et libertés des citoyens lorsque ce cadre temporaire, qui restreint le plein exercice des droits et libertés, a tendance à durer indéfiniment, du fait de ses multiples prorogations.

La présente contribution, consacrée à la prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo, aborde donc la problématique des conséquences juridiques découlent de la prorogation de l'Etat d'urgence au-delà du terme initial. Elle s'intéresse particulièrement à la question de savoir si les multiples prorogations de l'état d'urgence au-delà de la période initiale de vingt jours prévue par la constitution ne constituent pas une menace pour les droits et libertés fondamentaux.

En effet, aux termes de l'alinéa 3 de l'article 157 de la Constitution congolaise du 25 octobre 2015, « ...le parlement se réunit de plein droit, s'il n'est en session, pour, le cas échéant, autoriser la prorogation de l'état d'urgence ou de l'état de siège au-delà de vingt jours ». Suivant cette disposition constitutionnelle, l'état d'urgence sanitaire décrété le 30 mars 2020³ a été prorogé à plusieurs reprises, notamment le 20 avril 2020⁴, le 9 mai

1 Pierre Avril, Jean Gicquel, *Lexique de droit Constitutionnel*, PUF, 2016, p. 52.

2 Pour une durée de trois mois à compter du 26 novembre 2015 (Loi 2015-1501 du 20 novembre 2015) ; pour une durée de trois mois à compter du 19 février 2016 (Loi 2016-162 du 19 février 2016) ; pour une durée de deux mois à compter du 26 mai 2016 (Loi 2016-629 du 20 mai 2016), pour une période de six mois jusqu'au 26 janvier 2017 (Loi

2016-987 du 21 juillet 2016 et du 22 décembre 2016 au 15 juillet 2017 (Loi 2016-1767 du 19 décembre 2016).

3 Décret n° 2020-93 du 30 mars 2020 portant déclaration de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo.

4 Décret n° 2020-118 du 20 avril 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo.

2020⁵, le 30 mai 2020⁶, le 19 juin 2020⁷, le 8 juillet 2020⁸ et le 28 juillet 2020. Les différents décrets de prorogation ont été pris en application des lois autorisant la prorogation de l'état d'urgence quand bien même, le constituant donne la possibilité, à l'article 157 alinéa 4 de la Constitution, au Président de la République de maintenir l'état d'urgence « Lorsque, à la suite des circonstances exceptionnelles, le Parlement ne peut siéger... »⁹.

En principe, l'état d'urgence cesse de plein droit au terme prévu par la Constitution ou l'acte qui l'a institué¹⁰. Il peut aussi disparaître avec les circonstances qui l'ont suscité¹¹. *A contrario*, si les circonstances qui ont justifié sa déclaration n'ont pas été totalement conjurées et que la menace que représente la conjoncture exceptionnelle qu'il induit constitue toujours un danger pour les personnes, leurs biens, l'environnement, les infrastructures ou tout autre ouvrage, il est évident que l'état d'urgence soit prolongé. Dans ce sens, le Conseil d'Etat français a relevé, s'agissant de la menace que représentaient les émeutes en région parisienne, que : « En raison notamment des conditions dans lesquelles se sont développées les violences urbaines, de la soudaineté de leur propagation, des risques de recrudescence à l'occasion des fêtes de fin d'année et de l'impératif de prévention inhérent à tout régime de police administrative, le Chef de l'Etat n'avait pas pris une décision manifestement illégale en s'abstenant de mettre fin à l'état d'urgence »¹².

5 Décret n° 2020-128 du 9 mai 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo.

6 Décret n° 2020-141 du 30 mai 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo.

7 Décret n° 2020-154 du 19 juin 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo.

8 Décret n° 2020-196 du 8 juillet 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo.

9 Article 157 alinéa 4 de la Constitution du 25 octobre 2015. Dans le cas précis du Coronavirus, les

La notion d'état d'urgence a peu été abordée par la doctrine, particulièrement dans les Etats d'Afrique noire francophone, en raison sûrement de la faiblesse voire du manque de recours à cette notion pouvant la classer autrefois de disposition constitutionnelle superfétatoire ou désuète. En pratique, la particularité de la pandémie du Coronavirus a été telle que le recours à ce mécanisme était indispensable dans certains Etats contrairement à la France où l'insuffisance du cadre juridique en vigueur, a été la principale raison que « le gouvernement, s'appuyant sur l'avis du Conseil d'Etat, a avancé pour justifier la création d'un état d'urgence sanitaire »¹³ encadré, non pas par la loi de 1955, mais par le code de santé publique dont l'adaptation était indispensable pour prendre en compte les spécificités de la pandémie du Coronavirus. Les Etats d'Afrique noire francophone ont, pour leur part, choisi de s'inscrire dans le cadre de l'état d'urgence décrit par leurs constitutions respectives.

En vérité, la prorogation de l'état d'urgence, autant que sa déclaration initiale (I), ne peuvent s'entendre d'un instant de non droit encore moins de non Etat. Bien au contraire, cette institution est encadrée par le droit. Les principes qui fondent l'Etat de droit demeurent le postulat sur la base duquel l'Etat continue à garantir au mieux l'exercice des droits et libertés. Aussi, au Congo, à la suite de l'adoption du plan de riposte contre la pandémie du Coronavirus, et tenant compte de l'évolution de cette pandémie, l'état d'urgence initialement

prorogations de l'état d'urgence ont eu lieu en session extraordinaire du parlement dans un contexte où le Gouvernement avait interdit entre autres les rassemblements de plus de cinquante personnes et l'observations des mesures barrières de distanciation physique.

10 Article 19 de la loi n° 21-2020 du 8 mai 2020.

11 Charles DEBBASCH, Frédéric COLIN, *Droit administratif*, 12^{ème} édition, 2018, p. 362.

12 Ord., 14 nov. 2005, Hoffer et Rolin ; Ord., 21 nov. 2005, BOISVERT.

13 Jacques Petit, « L'état d'urgence sanitaire », *AJDA* 2020, p. 834.

déclaré par le Président de la République, par décret n°2020-93 du 20 mars 2020, a été prorogé plusieurs fois, après avis du comité d'experts, en vue de permettre au gouvernement de poursuivre l'exécution des mesures prises¹⁴. Il en ressort que sa prorogation, au-delà du terme initial prévu par la constitution, s'opère au moyen d'une loi (II).

I- Le cadre juridique de la proclamation de l'état d'urgence

L'état d'urgence est une institution justifiée par la nécessité, les mesures sont prises afin de permettre à l'Etat de disposer des moyens de faire face à une menace réelle ou imminente. Elles permettent de protéger les personnes, les biens, l'environnement ou les infrastructures. Elles nécessitent l'action immédiate des autorités compétentes qui ne peuvent faire face à la situation en utilisant les règles habituelles de fonctionnement de l'Etat¹⁵. Au terme constitutionnel prévu pour sa durée initiale, sa prorogation est soumise à des conditions que la constitution et les lois organisent. Au Congo, on relève à cet effet

14 Exposé des motifs du projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo.

15 Article 2 de la loi n° 21-20 du 8 mai 2020 déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence et de l'état de siège.

16 Constitution du 2 mars 1961, article 21 : « Lorsque les circonstances l'exigent, le Président de la République peut proclamer l'état d'urgence par décret pris en Conseil des ministres ; les mesures que le gouvernement est habilité à prendre en cas d'urgence sont déterminées par la loi » ; Constitution du 8 décembre 1963, article 29, 5^{ème} tiret, le Président de La République « peut proclamer, lorsque les circonstances l'exigent, l'état d'urgence et l'état de siège... » ; Constitution du 30 décembre 1969, article 46 « Le Président du Parti, Président de la République Populaire du Congo, Chef de l'Etat peut, lorsque les circonstances l'exigent, après avis du directoire et du Conseil d'Etat, proclamer l'état de siège ou l'état d'urgence, qui lui confère des pouvoirs spéciaux, dans les conditions fixées par la loi » ; Constitution du 24 juin 1973, article 45 : « Le Président du Parti, Président de la République Populaire du Congo, Chef de l'Etat peut, lorsque les circonstances l'exigent, après avis du directoire et du

une nette amélioration de la tradition constitutionnelle affirmée depuis la constitution du 2 mars 1961 (A) et une cohérence législative (B) qui encadrent juridiquement la prorogation de l'état d'urgence au Congo.

A- Le fondement constitutionnel

L'état d'urgence est prévu par toutes les constitutions congolaises depuis celle du 2 mars 1961¹⁶. L'on peut affirmer qu'il est l'expression d'une tradition constitutionnelle.

La consécration de ce régime exceptionnel marque sans conteste la précaution du constituant congolais devant des situations particulières qui, pour être maîtrisées, nécessitent que le gouvernement fasse recours à des mesures dont il ne peut disposer en temps normal.

On peut, toutefois, observer que les différentes constitutions ont consacré dans leurs dispositifs respectifs le pouvoir du Président de la République dans l'appréciation de l'événement qui justifie la déclaration de l'état d'urgence. Cependant,

Conseil d'Etat, proclamer l'état de siège ou l'état d'urgence, qui lui confère des pouvoirs spéciaux, dans les conditions fixées par la loi » ; Constitution du 8 juillet 1979, article 70 : « Le Président de la République peut proclamer l'état d'urgence ou l'état de siège qui lui confère des pouvoirs spéciaux dans les conditions fixées par la loi » ; Constitution du 15 mars 1992, article 109 : « Lorsqu'il apparaît un péril imminent, résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou en cas d'évènements présentant par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ou de désastre national, le Président de la République peut décréter, en Conseil des ministres, l'état d'urgence sur tout ou partie du territoire national » ; Constitution du 20 janvier 2002, article 131 : « Lorsqu'il apparaît un péril imminent, résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou en cas d'évènements présentant par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ou de désastre national, le Président de la République peut décréter, en Conseil des ministres, l'état d'urgence sur tout ou partie du territoire national » ; Constitution du 25 octobre 2015, article 157 : « l'état d'urgence ou l'état de siège est décrété par le Président de la République en Conseil des ministres. Le Parlement se réunit de plein droit ».

elles sont demeurées muettes, notamment sur la nature des mesures règlementaires à prendre, la durée de l'état d'urgence et les conditions de sa prorogation.

En réalité, avant l'adoption de la Constitution de 2015, c'est l'ordonnance du 28 juillet 1962 qui précisait les conditions de sa mise en œuvre. En effet, cette ordonnance stipule à son article 4 que « Le décret proclamant l'état d'urgence devra désigner la ou les préfectures auxquelles il s'applique. Il devra, en outre, fixer le temps de sa durée qui ne pourra jamais excéder deux mois. A l'expiration de ce délai, l'état d'urgence cessera de plein droit, à moins que ses effets ne soient prorogés pour une durée déterminée par l'Assemblée nationale qui est alors convoquée par le Président de la République lorsqu'elle n'est pas en session ».

La Constitution du 25 octobre 2015 est sur cette question d'une clarté évidente. L'article 157 apporte une amélioration importante sur le régime de l'état d'urgence. Désormais sa durée initiale est fixée à vingt jours¹⁷. Sa prorogation est soumise à l'autorisation préalable du Parlement¹⁸.

En vérité, les différentes constitutions qui se sont succédé n'ont pas abrogé les dispositions de cette ordonnance. Du fait qu'elle n'a jamais été en contrariété manifeste avec les dispositions des différentes constitutions, elle est demeurée en vigueur. Cependant, la constitution de 2015 a édicté des dispositions nouvelles qui, vraisemblablement, abrogeaient certaines dispositions de l'ordonnance de 1962.

Par conséquent, l'adoption de la loi de 2020 se situe logiquement dans le droit fil d'une cohérence législative dont la filiation avec les constitutions antérieures est sans équivoque.

B- Le fondement législatif

Dans le souci d'assurer l'application des dispositions constitutionnelles relatives à l'état d'urgence, le législateur congolais a aménagé avec précision le cadre juridique de mise en œuvre de ce mécanisme. L'ordonnance du 28 juillet 1962 est abrogée par la loi n°21-20 du 8 mai 2020 déterminant les conditions de mise en œuvre et de l'état de siège en république du Congo. Ce texte édicte les conditions légales d'application des dispositions constitutionnelles relatives à l'état d'urgence.

En effet, à la suite de la constitution, les normes infra-constitutionnelles ont pour vocation de rendre applicables les normes que la constitution énonce, sauf lorsque les dispositions constitutionnelles sont elles-mêmes d'application directe. S'agissant de la prorogation de l'état d'urgence au Congo, les différentes constitutions ont certes prévu le mécanisme de l'état d'urgence. Mais, nombre d'entre elles ont renvoyé au législateur le soin de préciser ces conditions. L'ordonnance n°62-8 du 26 juillet 1962 sur l'état d'urgence et l'état de siège, adoptée dans le cadre de la Constitution du 2 mars 1961, prévoit diverses mesures d'application¹⁹.

On retrouve, en effet, dans ce texte, l'essentiel des dispositions suffisantes pour encadrer l'état d'urgence: la durée de la période de prorogation, les mesures susceptibles d'être prises par le gouvernement, la répartition des pouvoirs entre les autorités investies des pouvoirs de police administrative pendant sa durée, la limitation de la compétence de l'exécutif par l'autorisation préalable du parlement en cas de prorogation, le contrôle des mesures prises et effectivement appliquées, et la répression des infractions commises pendant la période de l'état d'urgence.

17 Article 157 alinéa 2 de la Constitution du 25 octobre 2015.

18 Article 157 alinéa 3 de la Constitution du 25 octobre 2015.

19 Article 21 de la Constitution du 2 mars 1961.

Cette ordonnance est demeurée en vigueur, quoiqu'elle n'ait pas connu d'application depuis son adoption. Elle n'a pas été pour autant superfétatoire ou en désuétude de ce fait. La réalité est que les constitutions qui se sont succédé ont maintenu le régime exceptionnel de l'état d'urgence dans des termes généraux et n'ont pas édicté des dispositions contraires à l'ordonnance de 1962 ni de dispositions qui l'abrogeaient. D'ailleurs dans une écriture presque rituelle, les différentes constitutions congolaises comportent des dispositions transitoires. Il en ressort, en effet que : « les lois, ordonnances et règlements, actuellement en vigueur lorsqu'ils ne sont pas contraires à la présente Constitution demeurent applicables tant qu'ils n'auront pas été expressément modifiés ou abrogés ».

Comme on peut le constater, généralement, les constitutions nouvelles prévoient dans les dispositions transitoires la survie des normes infra-constitutionnelles au moment de l'entrée en vigueur de la constitution nouvelle ; ce qui constitue un gage de la stabilité de l'ordre juridique. Aussi, pour pallier la contrariété entre ces normes et la nouvelle constitution, les constituants adoptent une clause de conformité entre les dispositions infra-constitutionnelles en vigueur et la nouvelle constitution qui, par principe, dispose d'une « autorité première sur les autres sources du droit ». ²⁰ Ce qui consacre effectivement la survie des normes législatives et réglementaires en vigueur, au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, à la seule condition qu'elles soient conformes à celle-ci ²¹.

Cette solution a été retenue en France où le juge a précisé, à l'occasion des émeutes de fin 2005, que la loi du 3 avril 1955 n'avait pas été implicitement abrogée par la Constitution de 1958, dès lors qu'il n'existe pas d'incompatibilité entre les deux textes.

En définitive, l'ordonnance de 1962 a été la base législative qui a encadré la déclaration de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo dans le cadre de la riposte contre la pandémie du Coronavirus. La loi n° 21-2020 du 8 mai 2020 qui l'abroge a amélioré le régime qu'elle avait organisé.

II-Le cadre juridique de la prorogation de l'état d'urgence

La séparation des pouvoirs est conçue comme un moyen de limitation du pouvoir : « pour ne pas qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir » ²². Plus particulièrement, elle offre le cadre idéal pour le règne de l'état de droit, entendu comme un régime dans lequel l'Etat est soumis à la règle de droit protectrice des intérêts de la communauté et des individus. Suivant cette disposition, la prorogation de l'état d'urgence, qui correspond sans doute, à la prolongation d'un régime exceptionnel restrictif des libertés fondamentales est décidée par décret. Ce pouvoir de l'exécutif est encadré notamment par la soumission de la déclaration de prorogation, au-delà de vingt jours, à l'autorisation préalable du Parlement (A). Par ailleurs, il est soumis à des contrôles parlementaire et judiciaire (B).

20 P. ASTIE, « La Constitution du 4 octobre 1958 et le système politique de la V^{ème} République », in J. MOREAU (dir.), *Droit public. Tome 1-Théorie générale de l'Etat et droit Constitutionnel. Droit administratif*, Paris, Economica, 3^{ème} éd., 1995, p. 211.

21 Ce qui ne peut être que logique car, comme le souligne Georges Vedel, « la caractéristique juridique essentielle

attachée aux règles Constitutionnelles est leur suprématie par rapport à toutes les autres règles de droit et notamment aux lois ordinaires », in « Qu'est-ce que la Constitution ? », op. cit. p.12.

22 Montesquieu, *De l'esprit des lois*, I. XI, chap. IV.

A-La limitation du pouvoir exécutif par le Parlement : l'autorisation préalable de prorogation de l'état d'urgence

La Constitution consacre le recours au parlement pour toute prorogation de l'état d'urgence. Suivant cette prescription, toutes les prorogations de l'état d'urgence particulièrement de l'état d'urgence sanitaire, au-delà de vingt jours ont été soumises à l'approbation préalable du parlement et autorisées par des lois adoptées suivant la procédure parlementaire classique.

Dans un premier temps, les avant projets de lois ont été soumis à l'approbation du Conseil de cabinet après avis de la Cour Suprême avant d'être examinés et adoptés par les conseils des ministres respectifs²³. La première loi portant prorogation de l'état d'urgence a été adoptée par le Parlement qui était, au moment de sa transmission, en session ordinaire. L'inscription de ce projet de loi portant prorogation s'est ainsi faite conformément à la Constitution qui prévoit l'inscription, en cours de session, d'une affaire. Les autres lois portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire l'ont été au terme de sessions extraordinaires, à l'initiative du Président de la République conformément à l'article 119 de la Constitution. Les différentes autorisations parlementaires de prorogation de l'état d'urgence ont obéi aux prescriptions de l'article 157 alinéa 3 de la constitution, qui limite leur durée à vingt jours.

La cohérence du constituant et du législateur congolais peut ainsi être clairement mise en évidence. Se situant dans le cadre d'un Etat de droit, il a été question ici de concilier la nécessité de faire face à une menace réelle avec les impératifs

de la sauvegarde des droits et libertés des citoyens. La finalité, comme le relève Jean-Marie PONTIER, étant de « rechercher un équilibre qui soit le moins contestable possible entre la prévention des atteintes à l'ordre public, qu'il soit matériel, sanitaire ou autre, et l'indispensable protection des libertés constitutionnellement garanties ».

La prorogation de l'état d'urgence par le législateur présente un double intérêt. D'abord, elle permet au législateur d'entériner la déclaration initiale de l'état d'urgence dans la mesure où le Président n'est soumis à aucune exigence particulière au moment où il décrète l'état d'urgence. « Une fois le législateur intervenu pour prolonger l'état d'urgence, il n'est plus possible de contester le décret l'ayant instauré »²⁴. Cependant, il y a lieu de relever qu'avant de décider de la proclamation de l'état d'urgence sanitaire, le Président de la République a procédé à la consultation du Président du Sénat, du Président de l'Assemblée nationale, du Premier Ministre, chef du gouvernement, du Président de la Cour Constitutionnelle, du Président de la Cour Suprême et d'éminents scientifiques²⁵. Et, les prorogations de l'état d'urgence sanitaire qui ont suivi, et décidées par le Président de la République, sont précédées de la consultation, préalable du comité d'experts, du gouvernement et des Présidents des deux chambres du Parlement²⁶.

Ensuite, l'intervention du Parlement au moment de la prorogation de l'état d'urgence permet au pouvoir législatif de s'assurer de la nécessité de continuer avec ce régime exceptionnel, chaque fois qu'il doit être prorogé. Ce qui, logiquement, ouvre la voie au renouvellement des mesures prises par le gouvernement à cet effet car, « si le législateur prolonge l'état d'urgence par une nouvelle loi, les mesures

23 Article 144 de la Constitution du 25 octobre 2015.

24 CE ass. 24 mars 2006, Rolin et Boisvert, n°286834 et 287218, Lebon 171.

25 Déclaration du Président de la République sur la Covid-19 du 28 mars 2020.

26 Message du Président de la République sur la riposte au Covid-19.

prises antérieurement ne peuvent être prolongées sans être renouvelées »²⁷. Ce qui se justifie aisément puisque le constituant en limitant la période initiale à vingt jours donne la possibilité au gouvernement de justifier chaque fois la prorogation de l'état d'urgence de façon séquentielle. A chaque séquence devrait donc correspondre des motivations objectives qui fonderaient les mesures à prendre qui, somme toute, sont susceptibles de contrôle devant les différents organes institutionnels habilités à cet effet.

B- L'encadrement du pouvoir réglementaire : le contrôle des mesures mises en œuvre en période d'état d'urgence

La proclamation de l'état d'urgence, comme sa prolongation, donne le pouvoir aux autorités investies du pouvoir réglementaire, de décider des mesures destinées à rétablir l'ordre public ou de lutter comme la menace ou le péril qui le fonde.

Ces mesures sont prévues à l'article 8 de la loi n° 21-20 du 8 mai 2020 déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence et l'état de siège. Elles s'entendent du pouvoir dévolu au gouvernement, entre autres, d'ordonner la fermeture des frontières, de réglementer le déplacement des personnes hors de leurs domiciles, de réglementer les rassemblements des personnes ainsi que des manifestations publiques, d'ordonner la fermeture des établissements, d'ordonner l'évacuation des personnes, de contrôler l'accès aux voies de circulation, de réquisitionner des biens appartenant à des personnes privées et plus généralement de prendre toutes autres mesures nécessaires pour faire face à la pandémie.

Si le gouvernement dispose, aux termes de la Constitution, des lois et règlements en vigueur de la compétence d'édicter ces mesures, il est prévu que celles-ci soient encadrées et fassent l'objet de divers contrôles, notamment parlementaire et judiciaires.

Les mesures prises par le gouvernement sont nécessairement soumises au contrôle parlementaire trois mois après la période de l'état d'urgence, comme le prescrit l'article 20 de la loi n° 21-20 du 8 mai 2020 déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence et l'état de siège en République du Congo : « dans les trois mois qui suivent la fin de l'état d'urgence ou de l'état de siège, le gouvernement soumet au Parlement, un rapport sur les différentes mesures adoptées et appliquées. Si le Parlement n'est pas en session, le gouvernement soumet son rapport à la session suivante »²⁸.

De même, les mesures prises sur le fondement de l'état d'urgence peuvent être soumises au contrôle du juge administratif²⁹ et du juge judiciaire. Ainsi, il appartient au pouvoir judiciaire de s'assurer que les mesures édictées par le gouvernement sont « adaptées, nécessaires et proportionnées à la finalité qu'elles poursuivent »³⁰ et de déterminer que « l'autorité administrative, opérant la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public, n'a pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale »³¹.

Conclusion

De par sa nature inédite, la pandémie du Coronavirus a mis à l'épreuve le cadre juridique de bon nombre d'Etats. L'ordre

27 Cons. Const. 18 févr., Ligue des droits de l'homme, n°2016-535 QPC § 9.

28 Article 20 de la loi n° 21-2020 précitée.

29 CE 25 juillet 1985, DAGOSTINI ; Sect., 11 déc. 2015, n°395009.

30 CE, ord, 27 janv. 2016, Ligue des droits de l'homme, n°396220, Lebon, AJDA 2016. 126.

31 CE, sec, ord., 11 déc. 2015, n° 395009 § 27, Lebon, AJDA 2016.

juridique congolais n'a pas été épargné. Le risque de sombrer dans un régime exceptionnel qui durerait indéfiniment, menaçant les droits et libertés garantis par la constitution, n'a pas manqué de toucher la sensibilité des juristes et autres adeptes de l'état de droit dans les Etats africains qui sont démocraties en construction, particulièrement la République du Congo.

L'Etat d'urgence sanitaire a contribué à l'évolution de la législation et de la réglementation en vigueur en République du Congo. Ainsi qu'en témoigne, notamment, l'adoption de la loi n°21-2020 du 8 mai 2020 déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence et de l'état de siège en République du Congo.

En effet, les différentes prorogations de l'état d'urgence sanitaire, soumises à l'approbation préalable des parlementaires, autant que la nécessité de justifier toute nouvelle prorogation par le rapport du comité des experts et l'adaptation des mesures de riposte à l'évolution de la pandémie participaient, inéluctablement, de la volonté d'affermissement de l'exigence fondamentale du respect des droits et libertés des citoyens avec la nécessaire obligation d'assurer le droit à la vie de ceux-ci par l'adoption d'un régime, certes dérogatoire, mais encadré par les principes qui organisent l'Etat de droit, notamment la soumission permanente de l'Etat à la norme juridique.

En définitive, « s'il était sans doute nécessaire que l'Etat renforce ses pouvoirs pour lutter contre l'épidémie [en s'inscrivant dans le cadre de l'état d'urgence] il faut espérer que les leçons soient tirées de l'expérience »³² pour que la règle de droit, qui a vocation à encadrer les phénomènes sociaux, puisse s'en saisir et concilier de façon intime la nécessité de garantir la survie des principes fondamentaux de l'état de droit et le respect

des droits et libertés des citoyens particulièrement en cas de prolongation successive de l'état d'urgence.

32 Jacques Petit, « L'état d'urgence sanitaire », AJDA 2020, p. 833.

ANNEXES

TEXTES REGLEMENTAIRES SUR LA COVID-19

DECRETS

- 1- Décret n° 2020-60 du 18 mars 2020 portant création, attributions et organisation d'une Task Force sur l'impact économique et social du Coronavirus (Covid-19), JORC du jeudi 26 mars 2020, n° 13, p. 319.
- 2- Décret n° 2020-63 du 23 mars 2020 portant réglementation de la gestion financière et comptable des opérations liées au COVID-19, JORC du jeudi 2 avril 2020, n° 14, p. 340.
- 3- Décret n° 2020-66 du 27 mars 2020 portant création, attributions et organisation de la coordination nationale de gestion de la pandémie de coronavirus (COVID-19), JORC du jeudi 9 juillet 2020, n° 27, p. 594.
- 4- Décret n° 2020-91 du 30 mars 2020 portant création du comité technique de riposte à la pandémie à coronavirus COVID-19, JORC du jeudi 9 juillet 2020, n° 27, p. 596.
- 5- Décret n° 2020-92 du 30 mars 2020 portant création du comité d'experts près le comité national de la riposte à la pandémie à coronavirus COVID-19, JORC du jeudi 9 juillet 2020, n° 27, p. 597.
- 6- Décret n° 2020-93 du 30 mars 2020 portant déclaration de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo, JORC du jeudi 9 avril 2020, n° 15, p. 362.
- 7- Décret n° 2020-99 du 1^{er} avril 2020 fixant la liste des biens et services indispensables et des déplacements essentiels dans le cadre de l'application des mesures de lutte contre la pandémie de coronavirus COVID-19, JORC du jeudi 9 avril 2020, n° 15, p. 362.
- 8- Décret n° 2020-100 portant organisation du service public pendant la période du confinement, JORC du jeudi 9 avril 2020, n° 15, p. 364.
- 9- Décret n° 2020-101 du 3 avril 2020 portant réquisition du personnel de santé exerçant sur le territoire national, JORC du jeudi 16 avril 2020, n° 16, p. 385.
- 10- 10 - Décret n° 2020-105 du 9 avril 2020 portant approbation du plan national de riposte au coronavirus (Covid-19), JORC du jeudi 23 avril 2020, n° 17, p. 402.
- 11- Décret n° 2020-112 du 16 avril 2020 portant création, attributions et composition du comité de pilotage du projet de riposte d'urgence au « Covid-19 », JORC du jeudi 16 avril 2020, n° 16, p. 383.
- 12- Décret n° 2020-118 du 20 avril 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo, JORC du jeudi 30 avril 2020, n° 18-2020, p. 431.
- 13- 13 - Décret n° 2020-128 du 9 mai 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo, JORC du jeudi 14 mai 2020, n° 19-2020, p. 442.
- 14- Décret n° 2020-139 du 25 mai 2020 instituant un régime de gratuité pour la prise en charge du traitement contre le COVID-19, JORC du jeudi 28 mai 2020, n° 21, p. 468.
- 15- Décret n° 2020-144 du 30 mai 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo, JORC du jeudi 4 juin 2020, n° 22-2020, p. 478.
- 16- Décret n° 2020-146 du 11 juin 2020 portant création de la centrale des commandes de produits et matériels de lutte contre la pandémie COVID-19, JORC du jeudi 18 juin 2020, n° 24, p. 519.
- 17- Décret n° 2020-148 du 11 juin 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement du comité technique national de riposte à la pandémie de coronavirus COVID-19, JORC du jeudi 18 juin 2020, n° 24, p. 520.

- 18- Décret n° 2020-154 du 19 juin 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo, JORC du jeudi 25 juin 2020, n° 25-2020, p. 534.
- 19- Décret n° 2020-182 du 24 juin 2020 portant organisation du service public pendant la période de déconfinement progressif, JORC du jeudi 2 juillet 2020, n° 26, p. 551.
- 20- Décret n° 2020-196 du 8 juillet 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo, JORC du jeudi 16 juillet 2020, n° 28, p. 615.
- 21- Décret n° 2020-203 du 9 juillet 2020 portant réquisition de l'entrepôt B du port autonome de Brazzaville, JORC du jeudi 16 juillet 2020, n° 28, p. 616.
- 22- Décret n°2020-276 du 18 août 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo.

ARRETES

- 1- Arrêté n° 5472 du 1^{er} avril 2020 portant régulation des marchés domaniaux, JORC du jeudi 9 avril 2020, n° 15, p. 366.
- 2- Arrêté n° 5474 du 8 avril 2020 modifiant l'arrêté n° 5472 du 1^{er} avril 2020 portant régulation des marchés domaniaux, JORC du jeudi 16 avril 2020, n° 16, p. 384.
- 3- Arrêté n° 5486 du 14 avril 2020 fixant les conditions d'inhumation des victimes du coronavirus (COVID-19), JORC du jeudi 16 avril 2020, n° 16-2020, p. 386.
- 4- Arrêté n° 5610 du 18 mai 2020 relatif au port du masque et au respect des autres mesures barrières, dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, JORC du jeudi 21 mai 2020, n° 20, p. 459.
- 5- Arrêté n° 5611 du 18 mai 2020 portant régulation des marchés domaniaux, JORC du jeudi 21 mai 2020, n° 20, p. 460.
- 6- Arrêté n° 5670 du 22 mai 2020 maintenant la mesure de fermeture des frontières de la République du Congo, JORC du jeudi 21 mai 2020, n° 20, p. 460.
- 7- Arrêté n° 5698 du 25 mai 2020 fixant les modalités d'utilisation de la chloroquine et de l'hydroxychloroquine comme médicaments à usage exclusivement hospitalier et à prescription restreinte, JORC du jeudi 28 mai 2020, n° 21, p. 469.
- 8- Arrêté n° 5799 du 27 mai 2020 déterminant les modalités d'utilisation et de rémunération des personnels de santé réquisitionnés exerçant sur le territoire national, pour la riposte à la pandémie à coronavirus (Covid-19), JORC du jeudi 28 mai 2020, n° 21-2020, p. 469.
- 9- Arrêté n° 5800 du 27 mai 2020 approuvant le protocole sanitaire relatif à la réouverture et au fonctionnement des établissements scolaires dans le cadre de l'urgence sanitaire consécutive à la riposte contre la pandémie du Covid-19, JORC du jeudi 28 mai 2020, n° 21-2020, p. 467.
- 10- Arrêté n° 6145 du 8 juin 2020 instituant un comité pluri-acteurs chargé de la certification des données issues de l'identification et de l'enregistrement des ménages vulnérables par les autorités locales, JORC du jeudi 11 juin 2020, n° 23-2020, p. 507.
- 11- Arrêté n° 6616 du 24 juin 2020 allégeant le couvre-feu sur l'ensemble du territoire national, JORC du jeudi 2 juillet 2020, n° 26, p. 552.
- 12- Arrêté n° 6617 du 24 juin 2020 portant réouverture des bars, restaurants, hôtels et autres lieux d'hébergement collectifs sur l'ensemble du territoire national, JORC du jeudi 2 juillet 2020, n° 26, p. 552.
- 13- Arrêté n° 6618 du 24 juin 2020 portant réouverture des établissements de culte sur l'ensemble du territoire national, JORC du jeudi 2 juillet 2020, n° 26, p. 553.
- 14- Arrêté n° 7408 du 15 juillet 2020 portant organisation et fonctionnement de l'unité de gestion des produits et matériels de lutte contre la pandémie COVID-19, JORC du jeudi 23 juillet 2020, n° 29, p. 643.

CIRCULAIRES

- 1- Circulaire n°00022/MSPPFIFD/CAB.20 relative aux voyageurs désirant se rendre à l'étranger du 24 aout 2020.
- 2- Circulaire n°00023/MSPPFIFD/CAB.20 relative aux dispositions sanitaires pour les passagers entrant sur le territoire congolais du 24 aout 2020.
- 3- Circulaire n°00024/MSPPFIFD/CAB.20 relative aux dispositions sanitaires particulières sur le rapatriement des dépouilles mortelles du 24 aout 2020.