



**ANNALES  
DE  
L'UNIVERSITE  
MARIEN NGOUABI**

---

***Sciences Juridiques et Politiques***

---

**VOL. 20, N° 1 – ANNEE: 2020**

**ISSN: 1815 – 4433 - [www.annalesumng.org](http://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 Nguabi  
Direction de la Recherche  
Annales de l'Université Marien  
Nguabi  
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



**L'ETAT D'URGENCE SANITAIRE ET LES DROITS  
FONDAMENTAUX AU CONGO**

**STATE OF HEALTH EMERGENCY AND FUNDAMENTAL  
RIGHTS IN CONGO**

*MEBIAMA G. J. C.*

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

---

**RESUME**

*L'état d'urgence sanitaire conduit à la limitation des droits et libertés fondamentales. Et, cette mise en quarantaine des libertés, justifiée par les considérations sanitaires, est juridiquement encadrée.*

---

**Mots-clés :** *Droits et libertés fondamentales - Limitation - Garanties.*

---

---

**ABSTRACT**

*The state of health emergency leads to the limitation of fundamental rights and freedoms. And, this quarantine of freedoms, justified by health considerations, is legally framed.*

---

**Keywords :** *Fundamental rights and freedoms - Limitation - Guarantees.*

---

Le coronavirus, maladie mystérieuse qui se caractérise par une expansion fulgurante met à mal tous les fondements organisationnels de l'Etat. La lutte contre cette pandémie s'effectue dans le cadre d'un régime de crise qui déstabilise concomitamment la vie en société, la vie quotidienne des citoyens mais également la vie juridique<sup>1</sup>.

Au Congo, comme dans la plupart des Etats du monde, cette pandémie sans précédent historique perturbe le droit des temps ordinaires et met en lumière ses limites à affronter des périls qui pèsent sur la société<sup>2</sup>. Pourtant, ces régimes de crise ont été consacrés juridiquement par les articles 93 et 157 de la Constitution<sup>3</sup>, et, qui régissent les troubles graves résultant des conflits armés, de crise grave mettant en péril l'existence même de l'Etat conduisant à la proclamation de l'Etat de siège, de l'Etat d'urgence et à l'adoption de pouvoirs exceptionnels, et des troubles internes tels que des catastrophes. Ce socle constitutionnel minimal n'avait pas été complété par la loi, tel que prévu par la Constitution elle-même. Seule l'ordonnance n° 62-8 du 26 juillet 1962 sur l'état d'urgence et l'état de siège, adoptée dans un environnement politique et juridique complètement différent ne semblait plus approprié. Si le dispositif de mise en œuvre des régimes d'exception

n'avait jusque-là pas été clairement formalisé, ceux-ci ont parfois été observés dans les faits<sup>4</sup>.

Conscient de la fragilité juridique du dispositif, liée, essentiellement, aux limites de l'ordonnance de 1962, dont de nombreuses dispositions sont devenues caduques, en sus des situations pour lesquelles elle est lacunaire<sup>5</sup>, ainsi que, l'absence de loi définissant les modalités d'application de l'article 157 de la Constitution sur l'état de siège et l'état d'urgence, le gouvernement a décidé d'élaborer et de soumettre au Parlement un projet de loi déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence et de l'état de siège en République qui a été adopté par le Parlement<sup>6</sup>.

La lutte contre la pandémie du coronavirus, placée sous le régime d'état d'urgence mais de nature sanitaire, à l'instar de tous les régimes d'exception, a des incidences sur l'exercice des droits fondamentaux.

L'état d'urgence est un régime exceptionnel de police déclaré, soit en cas de présomption de menace à l'ordre public soit en cas de péril réel ou imminent résultant d'événements graves qui exigent une action immédiate des pouvoirs publics pour protéger les personnes, les biens,

1 GICQUEL J.-E., « COVID – 19 crise sanitaire et crise des normes », *Recueil Dalloz* 2020 p. 719 ; PONTIER J.-M., « La loi du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de COVID – 1 », [http:// www.Abeille-associes.com/fr/actualite-abeille-associes/id-351-covid-19-jean-marie-pontier-loi-23-mars-2020-epidemie](http://www.Abeille-associes.com/fr/actualite-abeille-associes/id-351-covid-19-jean-marie-pontier-loi-23-mars-2020-epidemie) ; OUEDRAOGO S.M. et OUEDRAOGO D., « Les élections présidentielles et législatives à l'épreuve du COVID – 19 : une mise en lumière en Afrique de l'Ouest francophone », *Afrilex* Mars 2020, [afrilex.u-bordeaux4.fr](http://afrilex.u-bordeaux4.fr), consulté le 30 avril 2020 ; SALMON J., « Rapport introductif », *La société internationale et les grandes pandémies*, ROSTANE M. et MALJEAN-DUBOIS S., (dir), Paris, Pedone, 2007, p. 13.

2 ANDRIANTSIMBAZOVINA J., Les régimes de crise à l'épreuve des circonstances sanitaires

exceptionnelles, *RDLF* 2020, chron. 20 ; HERVIEU N., « Le droit à l'épreuve de la pandémie », *Gazette du Palais*, 26 mars 2020.

3 Constitution du 25 octobre 2015, art. 93 et art. 157.

4 V. notamment la situation des explosions d'armes de guerre et de munitions dans une caserne militaire en mars 2012 à Brazzaville où des mesures de restrictions de droits fondamentaux ont été observées dans une grande partie de la ville sur une longue période.

5 Il s'agit notamment de la période de deux mois retenue comme durée de l'état d'urgence.

6 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.

l'environnement ou les infrastructures<sup>7</sup>. Par contre, l'état d'urgence sanitaire n'a pas fait l'objet de définition mais on peut, sur la base de la définition de l'état d'urgence, le considérer, par analogie, comme ce régime d'exception qui résulte de présomption de menace à l'ordre public ou de péril réel ou imminent de nature sanitaire qui exige une action immédiate des pouvoirs publics pour protéger les personnes, les biens, l'environnement ou les infrastructures<sup>8</sup>.

Le droit est entendu comme « une prérogative individuelle reconnue et sanctionnée par le Droit objectif qui permet à son titulaire de faire, d'exiger ou d'interdire quelque chose dans son propre intérêt ou, parfois, dans l'intérêt d'autrui »<sup>9</sup>. Les droits fondamentaux nécessitent pour

leur définition un rapprochement avec les notions voisines. En effet, droits de l'Homme, libertés publiques et droits fondamentaux, sont parfois appréhendés comme des notions équivalentes alors qu'ils sont en réalité des notions à distinguer<sup>10</sup>. Les droits de l'Homme apparaissent en 1789 en droit positif avec la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen<sup>11</sup>. La notion a ensuite été reprise par la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948<sup>12</sup> et diverses conventions régionales notamment, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 01 juin 1981<sup>13</sup>. Cette expression s'inscrit dans la tradition

7 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.

8 GELBLAT A. et MARGUET L., « Etat d'urgence sanitaire : la doctrine dans tous ces états ? », *La Revue des droits de l'homme*, [en ligne], Actualité Droits-Libertés, mis en ligne le 20 avril 2020.

9 CORNU G. (sous la dir.), *Vocabulaire juridique*, 12<sup>ème</sup> Ed., Paris, PUF, 2018 ; MORANGE J., *Manuel des droits de l'Homme et libertés publiques*, PUF, 2007 ; OBERDORFF H., *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, coll. Manuel, LGDJ, 2014 ; PAUVERT B., LATOUR X., *Libertés publiques et droits fondamentaux*, coll. Panorama du Droit, Studyrama, 2013 ; PONTIER J.-M., *Droits fondamentaux et libertés publiques*, coll. Les fondamentaux, Hachette, 2014 ; POUILLE A., *Libertés publiques et droits de l'Homme*, coll. Mémentos, Dalloz, 16<sup>e</sup> éd., 2008 ; HOLO Th., « Les droits et devoirs de la personne dans le constitutionnalisme africain », *RBSJA*, 2007, n° 18, pp. 7-24 ; AHADZI-NONOU K., « Droits de l'homme et développement : théories et réalités », in *Mélanges en l'honneur de Yves MADIOT, Territoires et Libertés*, Bruxelles, Bruylant, 2000 ; MBAYE K., *Les droits de l'homme en Afrique noire*, Paris, Pedone, 1992 ; DEGNI-SEGUI R., *Les droits de l'homme en Afrique noire francophone : théories et réalités*, Abidjan, Imprimob, 1997 ; KAMTO M., « Charte africaine, instruments internationaux de protection des droits de l'homme, constitutions nationales : articulations respectives », in FLAUSS J.F., LAMBERT-ABDELGAWAD E., (dir.) *L'application nationale de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Bruxelles, Bruylant, 2004 ; BESSOLE BAGORO R., « La

protection des droits de l'homme dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », *Publications de la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie*, Faculté de droit et de sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi, Cotonou, 2000 ; BEN ACHOUR R. et LAGHMANI S. (dir.), *Les droits de l'homme : une nouvelle cohérence pour le droit international ?*, Paris, Pedone, 2008, pp. 63-96 ; MORAN J.I., « Institutions et droits de l'homme vers des nouvelles exigences de légitimité de l'Etat », in *L'Etat souverain à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle* (Colloque de Nancy organisé par la Société française de droit international), Paris, Pedone, 1994, pp. 290 et ss.

10 BIOY X., *Droits fondamentaux et libertés publiques*, Montchrestien, 2013 ; FIALAIRE J. et MONDIELLI E., *Droits fondamentaux et libertés publiques*, Paris, Ellipses, 2<sup>e</sup> éd., 2012 ; GUINCHARD S., *Le grand oral : Protection des libertés et des droits fondamentaux*, (sous la direction de), Gazette du Palais, Lextenso, 2014.

11 HEYMANN-DOAT A., CALVES G., *Libertés publiques et droits de l'Homme*, LGDJ, 9<sup>e</sup> éd., 2008 ; LEBRETON G., *Libertés publiques et droits de l'Homme*, Paris, Sirey, 8<sup>e</sup> éd., 2009 ; LEVINET M., *Théorie générale des droits et libertés*, 4<sup>e</sup> éd., Bruylant, 2012.

12 RIVERO J., MOUTOUH H., *Libertés publiques*, T.1, Paris, Thémis, 9<sup>e</sup> éd., 2003 ; ROMAN D., HENNETTE-VAUCHEZ S., *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, Hypercours, Paris, Dalloz, 2013 ; WACHSMANN P., *Libertés publiques*, coll. Cours, Paris, Dalloz, 2013.

13 LACROIX C., *Protection des droits et libertés fondamentaux*, Dalloz, 2015, pp. 14 à 17.

jus naturaliste et repose sur l'esprit d'universalisme. Ces droits inhérents à la personne humaine, existent indépendamment de toute consécration étatique, ils sont qualifiés de naturels et garantissent la liberté<sup>14</sup>. Les libertés publiques protègent les individus contre l'État alors que les libertés fondamentales les protégeraient également contre les autres individus. Le droit des libertés fondamentales assurerait une protection verticale (contre la puissance publique) et horizontale (contre l'ingérence des autres citoyens) tandis que le droit des libertés publiques ne disposerait que d'une dimension verticale. RIVERO estime que « ce qui rend publique une liberté quel qu'en soit l'objet, c'est l'intervention du pouvoir pour la reconnaître et l'aménager »<sup>15</sup>. À partir des années 1980, la notion est progressivement supplantée par celle de *libertés fondamentales même si* le droit positif maintient l'expression de libertés publiques.

Selon le Doyen Louis FAVOREU, la notion de *droits fondamentaux* vise les droits garantis par une constitution écrite et une juridiction constitutionnelle ou par un accord et des organes internationaux<sup>16</sup>. Les droits et libertés, renvoient aux droits et libertés fondamentaux énumérés dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, ou dans le préambule de la Constitution de 1946<sup>17</sup>, ainsi que dans les constitutions contemporaines. Parmi les principaux droits et libertés fondamentaux garantis par la Constitution, on peut citer, la

liberté d'expression, de la presse, le droit d'aller et venir, le droit à la sûreté et la sécurité, le droit à la vie. Or, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, le pouvoir exécutif, peut être amené à restreindre ces libertés, notamment, en interdisant la circulation, le droit de manifester, en édictant la fermeture de certains lieux et en procédant à des perquisitions diurnes ou nocturnes.

En période d'état d'urgence sanitaire, la primauté semble être accordée à l'autorité de police administrative voire aux impératifs de l'ordre public et à l'adoption corrélative des mesures dérogatoires au droit des temps ordinaires<sup>18</sup>. En effet, si l'exigence du respect et du maintien de l'ordre public suppose, fatalement, dans cet environnement, une restriction des droits fondamentaux, ces prérogatives exceptionnelles octroyées aux pouvoirs publics ne sauraient déboucher sur des atteintes graves à ces droits voire déboucher sur l'arbitraire. Cela d'autant plus que la période d'exception est régulièrement prorogée, s'étendant sur une période relativement longue, au risque de se transformer ces mesures d'exception en norme régulière<sup>19</sup>. En réalité, il s'agit pour les gouvernants de mettre un terme à la pandémie parallèlement à la nécessité de poursuivre le fonctionnement de l'Etat aux plans démocratique, économique, politique et social<sup>20</sup>.

14 La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce ainsi des droits naturels et imprescriptibles. La Constitution affirme dans le préambule le souci du Peuple congolais « d'assurer l'épanouissement de chacun et de tous dans le cadre d'une République respectueuse des droits intangibles de la personne humaine ». La tendance de nos jours consiste à retenir la dénomination de *droits de la personne* ou *droits humains* pour écarter tout rapport au problème de l'identification à un sexe.

15 RIVERO J., cité par LACROIX C., *Protection des droits et libertés fondamentaux*, Dalloz, 2015, p. 17.

16 FAVOREU L. cité par LACROIX C., *Protection des droits et libertés fondamentaux*, Dalloz, 2015, p. 18.

17 CABRILLAC R., (sous la dir.), *Libertés et droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 20<sup>e</sup> éd., 2014.

18 SYMCHOWICZ N., « Urgence sanitaire et police administrative : point d'étape », *Dalloz Actualité*, 31 mars 2020.

19 A ce jour l'état d'urgence sanitaire décrétée le 20 mars 2020 en est à sa cinquième prorogation.

20 PECH A. « De maux en mot : les premiers temps d'une gestion incertaine du COVID 19 », *Journal du droit administratif*, 23 mars 2020.

Cela dit, il est essentiel de se demander dans quelle mesure l'état d'urgence sanitaire peut-il se concilier avec l'exercice des droits fondamentaux des citoyens ?

La volonté de concilier ces deux exigences se traduit par le choix du gouvernement de procéder en cette période exceptionnelle à une limitation encadrée des droits fondamentaux (I). Cette option se manifeste à travers l'encadrement des conditions légales du déclenchement de l'état d'urgence sanitaire et des règles restrictives des droits de l'homme appliquées par le gouvernement. Cependant, cet encadrement peut s'avérer insuffisant<sup>21</sup>, c'est ainsi qu'il est utile d'aller au-delà du simple encadrement de ces mesures en ouvrant la possibilité de la protection contre celles-ci en cas d'éventuels abus (II). Cela se réalise à travers le contrôle de la loi relative à l'état d'urgence sanitaire et celui des mesures prises par l'administration dans le cadre de sa mise en œuvre.

### **I. Une limitation encadrée des droits fondamentaux**

La nature exceptionnelle de l'état d'urgence sanitaire implique l'adoption de mesures correspondantes. C'est ainsi que le constituant et le législateur ont octroyé à

l'exécutif des pouvoirs étendus en vue d'assurer le respect de l'ordre public<sup>22</sup>. Toutefois, ces pouvoirs sont encadrés tant au niveau du respect des conditions juridiques de déclenchement de l'état d'urgence sanitaire (A) qu'à celui des mesures susceptibles d'être prises ou appliquées par l'administration restreignant les droits fondamentaux (B).

### **A – L'encadrement juridique du déclenchement de l'état d'urgence sanitaire**

Le déclenchement de l'état d'urgence sanitaire obéit à des conditions juridiques précises<sup>23</sup>. Pourtant, dans la pratique, les conditions de proclamation de ce régime d'exception ont donné lieu à une controverse dans de nombreux pays<sup>24</sup>. En France, certains auteurs, comme le Pr Dominique ROUSSEAU, estiment que cela s'est fait « à côté » du droit<sup>25</sup>. Il en a été de même en République démocratique du Congo devant la Cour constitutionnelle<sup>26</sup> tandis que d'autres auteurs dénoncent la création d'un nouveau régime d'exception<sup>27</sup>.

Au Congo, le déclenchement de l'état d'urgence sanitaire s'est effectué sur la base d'un fondement juridique discutable. En effet, quoique reconnu par l'article 157 de la Constitution, celui-ci en renvoyait les

21 BEAUD O., REBUT D. et BROUELLE C., « La responsabilité des ministres et de l'Etat d'urgence dans la gestion de la crise du Coronavirus », *Le club des juristes*, 23 mars 2020 ; HENNETTE-VAUCHEZ S., « Covid-19 et responsabilité de la puissance publique », *Colloque virtuel Droit et coronavirus*, 27 mars 2020.

22 JACQUINOT N., *Ordre public et Constitution*, Thèse, Aix-Marseille III, 2000 ; RENARD S., *L'ordre public sanitaire*, Thèse, Rennes I 2008 ; LUSSIER L., *L'ordre public et la police sanitaire au Québec*, *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992.

23 En France, le Conseil d'Etat a joué un rôle important en créant un régime de crise par voie jurisprudentielle pour justifier *a posteriori* les mesures prises par le pouvoir exécutif en vue d'assurer le bon fonctionnement des services publics

en temps de crise et l'extension du pouvoir de police administrative pour sauvegarder l'ordre et la sécurité publics (V. CE, 28 juin 1918, *Heyriès*, Rec. 651 ; CE, 28 février 1919, *Dames Dol et Laurent*, Rec. 208).

24 V. EMMANUEL D., *Le juge constitutionnel et les conséquences de l'état d'urgence sur le fonctionnement du Parlement*, Commentaire, *Afrilex*, juin 2020.

25 ROUSSEAU D., « Quand l'urgence fait mal au droit », *AJ Collectivités Territoriales* 2020, p. 169.

26 Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle de la République démocratique du Congo (RDC) du 13 avril 2020 .

27 GUERRIN-BARGUES C., « L'état d'urgence sanitaire : était-il judicieux de créer un nouveau régime d'exception ? », *Recueil Dalloz* 2020, p. 891.

conditions de mise en œuvre à une loi qui en l'occurrence n'avait pas encore été adoptée. Le gouvernement s'est basé sur l'ordonnance n° 8-62 du 28 juillet 1962 sur l'état d'urgence et l'état de siège dont moult dispositions sont devenues caduques. En effet, l'article 2 de ladite ordonnance subordonnait leur proclamation par décret en conseil des ministres » en cas de présomption de menace pour l'ordre public ou de péril imminent résultant d'événements graves ». Il poursuivait en précisant que le décret devait désigner la ou les préfectures auxquels il s'appliquait et fixait la durée à deux mois maximum. Toutefois, elle pouvait être prorogée au-delà de cette période par le parlement à la demande du président de la République. L'adoption d'une nouvelle loi s'imposait afin de « mettre en cohérence le cadre juridique de la mise en œuvre de l'état d'urgence et de l'état de siège avec la nouvelle constitution ».

A côté du socle constitutionnel minimal, le régime de l'état d'urgence est essentiellement législatif. Il repose sur la loi n° 21-2020 du 8 mai 2020 qui détermine les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence et de l'état de siège. Ainsi, nous sommes en présence d'un régime de droit commun du déclenchement de l'état d'urgence qui naturellement s'applique à l'état d'urgence sanitaire.

L'état d'urgence ne peut être unilatéralement déclenché par le

Gouvernement dans n'importe quelle circonstance. Il est déclaré par le Président de la République par décret en conseil des ministres sur tout ou partie du territoire national pour une période dont la durée initiale maximale est de vingt jours. Sa prorogation nécessite l'adoption d'une nouvelle loi. Il en informe la Nation par un message<sup>28</sup>. La condition essentielle de son déclenchement est prévue à l'article 2 de la loi du 8 mai 2020 qui dispose que « l'état d'urgence peut être décrété sur tout ou partie du territoire national en cas de présomption de menace pour l'ordre public ou de péril réel ou imminent résultant d'événements graves, qui exige, pour protéger les personnes, les biens, l'environnement ou les infrastructures, une action immédiate que les autorités compétentes estiment ne pas être en mesure de réaliser avec promptitude et efficacité dans le cadre des règles habituelles de fonctionnement de l'Etat »<sup>29</sup>.

Ce dispositif de déclenchement de l'état d'urgence de droit commun rappelle la nécessité pour le décret qui le déclare de préciser la nature de l'événement qui le justifie<sup>30</sup>. C'est ainsi que le décret n° 2020-93 du 30 mars 2020 en application des prescriptions de l'article 5 de la loi n° 21-2020 du 8 mai 2020 retient la dénomination d'état d'urgence sanitaire. Il n'en donne aucune définition mais précise ses conditions de mise en œuvre<sup>31</sup>. Celles-ci sont suffisamment larges puisque l'état

28 Art. 157 de la Constitution du 25 octobre 2015 ; Art. 3 et 4 de la loi n° 21-2020 du 8 mai 2020 précitée.

29 Lors de la déclaration initiale de l'état d'urgence sanitaire, la loi déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence prévue par la Constitution n'avait pas été encore adoptée. Le législateur n'a été saisi que postérieurement au déclenchement initial de l'état d'urgence sanitaire. La première déclaration a visé l'ordonnance n° 62-8 du 26 juillet 1962 sur l'état d'urgence et l'état de siège. On a pu ainsi noter un certain flottement au plan juridique qui a justifié l'adoption de la loi du 8 mai 2020.

30 Art. 5 de la loi n° 21-2020 du 8 mai 2020 précitée.

31 Cette carence est également observée en France où le législateur a été évasif sur le sujet. Il a tout de même retenu que la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire est autorisée en cas de " catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population ". Cette absence de définition de la " catastrophe sanitaire ", ou de l'état d'urgence sanitaire, ne clarifie pas la distinction entre l'urgence sanitaire et l'urgence exigée pour la mise en œuvre de la loi sur l'état d'urgence sanitaire ou des " menaces sanitaires " relevant du régime de police administrative spéciale précisé par le code de la santé publique (article. L. 3131-1). V. LETTERON R., « L'état d'urgence sanitaire, objet juridique non identifié », *Blog libertés chéries*, 21

d'urgence peut être décrété « en cas de présomption de menace pour l'ordre public ou de péril réel et imminent résultant d'événements graves »<sup>32</sup>. On peut aisément y placer la catastrophe sanitaire que constitue la pandémie du coronavirus car plus qu'une simple menace ou péril, le risque qu'elle fait peser sur les populations justifie amplement la reconnaissance de cette situation d'exception.

Par ailleurs, au regard de l'importance du volet scientifique de la crise, l'apport des professionnels est très sollicité. C'est ainsi que dans sa prise de décision, le gouvernement s'appuie sur les avis d'un comité scientifique *ad hoc* composé de professionnels de divers domaines de la santé et des domaines connexes. Ce comité d'experts établit un rapport au gouvernement dont les avis orientent les décisions du gouvernement dans la gestion du coronavirus<sup>33</sup>.

Cette période sensible est placée sous le contrôle du Parlement<sup>34</sup>. Il se réunit de plein droit, s'il n'est pas en session, pour, éventuellement, autoriser la prorogation de l'état d'urgence au-delà du délai initial de vingt (20) jours. Si, en raison de circonstances exceptionnelles, le Parlement ne peut siéger, le Président de la République peut décider du maintien de l'état d'urgence. Dans cette hypothèse, il en informe la Nation par un message<sup>35</sup>.

A l'instar de toutes les situations de crise, l'état d'urgence sanitaire ne saurait exister *ad vitam aeternam*. Il paraît nécessaire de le lever en temps utile. On aurait pu envisager dans le cadre du

parallélisme des formes qu'un décret présidentiel pris en conseil des ministres puisse y mettre fin. Mais, la loi retient une condition tacite d'extinction de la situation d'état d'urgence car aux termes de l'article 19 de la loi n° 21-2020 du 8 mai 2020 précitée, « à l'expiration du délai pour lequel il a été proclamé, l'état d'urgence (...) cesse de plein droit ».

La fin de la période d'état d'urgence donne l'occasion aux parlementaires d'être informés de l'ensemble des mesures prises à cet effet. C'est ainsi que « dans les trois mois qui suivent la fin de l'état d'urgence (...), le Gouvernement soumet au Parlement, un rapport sur les différentes mesures adoptées et appliquées »<sup>36</sup>. Dans le cas où le Parlement n'est pas en session, « le Gouvernement soumet son rapport à la session suivante »<sup>37</sup>.

A côté de l'encadrement juridique du déclenchement de l'état d'urgence sanitaire, les mesures restrictives des droits fondamentaux mises en œuvre par l'administration bénéficient également d'un encadrement.

## **B – L'encadrement juridique des restrictions aux droits fondamentaux**

Au cours de la période de l'état d'urgence sanitaire, le Gouvernement dispose de larges pouvoirs dérogatoires au droit commun car il est habilité à appliquer ou à prendre toutes mesures utiles pour mettre un terme à la situation de crise. Celles-ci ont des incidences sur les droits fondamentaux qui sont ainsi exposés à d'importantes restrictions<sup>38</sup>.

mars 2020 ; CASSIA P., « L'état d'urgence sanitaire : remède, placebo ou venin juridique », *Mediapart*, 23 mars 2020.

32 Art. 2 de la loi n° 21-2020 du 8 mai 2020.

33 La prise de décision en conseil des ministres est précédée de la réunion de la coordination de la riposte à la pandémie au cours de laquelle l'avis des experts est déterminant. V. CHEVALLIER J., « Expertise scientifique et décision politique », *Le club des juristes*, 23 mars 2020.

34 V. notamment art. 139 de la Constitution (vote de la motion de censure), 141 (interpellation, questions écrites et orales), 142 (reconnaissance du principe du contrôle du gouvernement par le parlement).

35 Art. 4 al. 3 de la loi n° 21-2020 précitée.

36 Art. 20 al. 1 de la loi n° 21-2020 précitée.

37 Art. 20 al. 2 de la loi n° 21-2020 précitée.

38 DRAGO R., « L'état d'urgence et les libertés publiques », *RDP*, 1995, p. 670.

Dans cette perspective, trois catégories de textes peuvent être mentionnés, la loi déterminant les conditions de mise en œuvre de l'Etat d'urgence et de l'Etat de siège<sup>39</sup>, la loi habilitant le gouvernement à édicter par ordonnance des mesures relevant du domaine de la loi dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Coronavirus (Covid-19)<sup>40</sup> et les mesures réglementaires prises par le gouvernement pour lutter contre le coronavirus<sup>41</sup>.

La première loi, la loi n° 21-2020 du 8 mai 2020 déterminant les conditions de mise en œuvre de l'Etat d'urgence et de l'Etat de siège apporte des restrictions dans plusieurs domaines. On peut notamment retenir, la liberté d'aller et de venir, les atteintes à l'intégrité et à la vie privée, à la liberté de réunion et de manifestation, à la liberté d'entreprendre, à l'atteinte au patrimoine<sup>42</sup>. Les entraves à la liberté d'aller et de venir comportent des déclinaisons telles que la fermeture des frontières, les limitations au déplacement des personnes hors de leurs domiciles, le déplacement forcé des populations, le contrôle de l'accès aux voies de circulation. Les atteintes à l'intégrité et à la vie privée concernent notamment, certaines mesures privatives de liberté comme la garde à vue

des individus dangereux ou susceptibles d'entraver l'action des pouvoirs publics, la réquisition de l'aide de toute personne nécessaire au fonctionnement des services ou à l'usage des biens réquisitionnés, l'adoption sur le plan répressif, d'un régime pénal spécial qui renvoie au paiement d'amendes ou de condamnations à des peines de prison<sup>43</sup> et l'organisation des perquisitions diurnes ou nocturnes. Le patrimoine des citoyens peut connaître des atteintes à travers notamment, la construction ou la démolition d'ouvrages, la réquisition des biens et services appartenant à des personnes privées et l'édiction de toutes mesures nécessaires pour faire face à la crise ou au péril encouru par l'Etat et les individus en leurs personnes et en leurs biens. Les restrictions à la liberté de réunion et de manifestation se traduisent par l'édiction d'une réglementation des rassemblements des personnes et des manifestations publiques qui pourrait les interdire. La liberté d'entreprendre est également mise à mal<sup>44</sup> car le gouvernement peut ordonner la fermeture de certains établissements voire renforcer le contrôle des prix des denrées de première nécessité. Enfin, sur le plan sécuritaire, le gouvernement procède à un renforcement des dispositifs de sécurité à travers le déploiement de la force publique<sup>45</sup>.

39 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.

40 Loi n° 20-2020 du 8 mai 2020 habilitant le gouvernement à édicter, par ordonnance, des mesures relevant du domaine de la loi, dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Coronavirus (Covid-19).

41 Décret n° 2020-93 du 20 mars 2020 portant déclaration de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo, Décret n° 2020-99 du 1<sup>er</sup> avril 2020 fixant la liste des biens et services indispensables et des déplacements jugés essentiels dans le cadre de l'application des mesures de lutte contre la pandémie du coronavirus, Décret n° 2020-100 du 1<sup>er</sup> avril 2020 portant organisation du service public pendant la période du confinement, Décret n° 2020-118 du 20 avril 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo, Décret n° 2020-128 du 9 mai 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en

République du Congo, Décret n° 2020-144 du 30 mai 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo.

42 Art. 8 de la loi n° 21-2020 du 8 mai 2020 précitée.

43 Toute personne qui contrevient aux mesures édictées pendant la période de l'état d'urgence est condamnée à une peine de onze jours à cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 10 000 à 1 000 000 de francs CFA ou de l'une seulement de ces deux peines (art. 14 de la loi du 8 mai 2020). V. également, MAYER D., « Le droit pénal au chevet de la crise sanitaire », *Dalloz*, 2020, p. 649 ; MISTRETTA P., « Coronavirus covid-19 : un droit pénal chimérique », *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 13, mars 2020, p. 371.

44 Art. 8 de la loi du 8 mai 2020. V. également, SEE A., « Les libertés économiques en période de crise sanitaire : un premier état des lieux », *RDLF*, 2020 chron. n° 21.

45 Art. 8 de la loi n° 20-2020 du 8 mai 2020.

La deuxième loi, la loi n°20-2020 du 8 mai 2020 n° 20-2020 du 8 mai 2020 habilitant le gouvernement à édicter, par ordonnance, des mesures relevant du domaine de la loi, dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Coronavirus (Covid-19), offre effectivement la possibilité au Gouvernement de légiférer par ordonnance pendant trois mois en matière de santé publique, de sécurité des personnes et des biens ainsi qu'en matière sociale, économique et financière, dans le cadre de la lutte contre le coronavirus<sup>46</sup>. Ces ordonnances sont soumises au contrôle du Parlement car elles doivent être ratifiées par le Parlement avant l'expiration du délai de trois mois<sup>47</sup>. A ce jour, aucune ordonnance n'a été prise par le gouvernement en dépit de la loi d'habilitation parlementaire. Il s'agit d'une attitude assez curieuse car la volonté du gouvernement de légiférer par ordonnance qui s'est traduite par le dépôt d'une loi d'habilitation parlementaire laissait à penser en principe, à l'urgence de mesures à prendre dans un ou plusieurs domaines d'intérêt national vital.

Enfin, les mesures réglementaires prises par le Gouvernement dans le cadre de la lutte contre la pandémie reposent sur des décrets et divers arrêtés ministériels qui sont édictées sur la base des Déclarations faites par le Gouvernement<sup>48</sup> ou pour compléter les lois adoptées par le parlement.

Le décret initial portant déclaration de l'état d'urgence sanitaire prévoit que pendant toute la durée de la période de l'état d'urgence sanitaire, « le Gouvernement prendra toutes les mesures exceptionnelles nécessaires à la riposte contre la pandémie de coronavirus « COVID-19 »<sup>49</sup>. Il en résulte la possibilité pour lui d'adopter des mesures restrictives des droits fondamentaux<sup>50</sup>. Cependant, les pouvoirs publics sont tenus de veiller à ce que les mesures édictées reposent à la fois sur leur nécessité et leur proportionnalité.

La nécessité des mesures prises par le gouvernement sur le plan sanitaire met en lumière le rôle primordial des experts. En effet, ne disposant pas a priori des connaissances scientifiques leur permettant de se prononcer, les pouvoirs publics font recours à cette catégorie de citoyens en raison de leurs compétences dans ce domaine particulier. En réalité, cette démarche n'est pas nouvelle car il n'est pas rare que l'administration sollicite l'avis de spécialistes sur des questions précises<sup>51</sup>. La proportionnalité leur permet de s'assurer que l'étendue ou la nature des mesures prises sont à la mesure de la menace. Celles-ci doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il faut veiller à la préservation de l'état de droit mais également à l'efficacité des mesures adoptées.

46 Loi n° 20-2020 du 8 mai 2020, art. 1<sup>er</sup>.

47 Loi n° 20-2020 du 8 mai 2020 précitée, art. 2.

48 La Déclaration du Gouvernement n° 3 du 18 mars 2020 faite sur instruction du Président de la République décide de mesures dans cinq domaines précis. Il s'agit respectivement de : la fermeture des lieux de culte, la fermeture des établissements d'enseignement préscolaire, primaire, secondaire général, technique et professionnel, ainsi que des établissements d'enseignement supérieur tant publics que privés, la fermeture des bars - dancing, boîtes de nuit et des établissements communément appelés VIP et caves, l'interdiction des réunions ou rassemblements de plus de 50 personnes et la célébration dans la plus stricte intimité, de tous les événements familiaux.

49 Décret n° 2020-93 du 30 mars 2020 précité, Art. 2.

50 TAWIL E., « Lutte contre le covid-19 : les nouvelles mesures de police administrative restrictives de libertés adoptées par le gouvernement », *Gazette du palais*, n° 12, p. 10.

51 CHAPUS R., *Droit administratif général*, Tome I, Monchrestien, 15<sup>ème</sup> édition, 2001, pp. 444 et s. ; BONNEFOY J.L., *Aperçu sur l'administration consultative*, *Doc. Fr.* 1964 ; HEILBRONNER A. et DRAGO R., « L'administration consultative en France », *RISA* 1959, p. 57 ; MORANGE J., Les organes consultatifs et les libertés publiques, *RFDA* 1984, p. 134 ; WEBER Y., *L'administration consultative*, *LGDJ*, 1968

Les arrêtés quant à eux ont été notamment adoptés dans le cadre de la police spéciale du ministre de l'intérieur avec d'importantes restrictions des droits fondamentaux<sup>52</sup>. Dans ce cadre, on peut notamment mentionner les arrêtés portant respectivement sur la fixation des modalités de mise en œuvre du couvre-feu sur l'ensemble du territoire national<sup>53</sup>, celui relatif au port du masque et au respect des autres mesures barrières dans le cadre de la lutte contre le Covid-19<sup>54</sup> et celui portant régulation des marchés domaniaux<sup>55</sup>.

L'état d'urgence sanitaire n'est pas exclusivement restrictif des droits fondamentaux mais peut également reconnaître des droits aux citoyens. Ceux-ci concernent le maintien de certains droits fondamentaux des citoyens qui se traduisent

par l'aménagement des restrictions et l'adoption de mesures d'ordre social ou économique.

L'aménagement des restrictions révèle le fait que celles-ci ne sont nullement absolues. Ainsi, le décret n° 2020-99 du 1<sup>er</sup> avril 2020 fixe la liste des biens et services indispensables et des déplacements jugés nécessaires dans le cadre de l'application des mesures de lutte contre la pandémie du coronavirus<sup>56</sup>. Des dérogations ont été prises par rapport à l'interdiction de circuler<sup>57</sup>, de l'ouverture des établissements commerciaux<sup>58</sup>, de l'interdiction des rassemblements<sup>59</sup> et de l'accès à certains services publics. De son côté le décret n° 2020-100 du 1<sup>er</sup> avril 2020 portant organisation du service public pendant la période de confinement réglemente

52 SYMCHOWICZ N., « Urgence sanitaire et police administrative : point d'étape », *Dalloz actualité*, 31 mars 2020.

53 Arrêté n° 5471 /MID-CAB du 1<sup>er</sup> avril 2020 fixant les modalités de mise en œuvre du couvre-feu sur l'ensemble du territoire national. Il énonce la restriction ou l'interdiction de la circulation des personnes et des véhicules sauf pour les déplacements indispensables aux besoins familiaux ou de santé. Il en est de même de la fermeture provisoire d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, hormis les établissements fournissant des biens ou des services de première nécessité ainsi que de la limitation ou de l'interdiction des rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature. La circulation est interdite de 20 heures à 5 heures (art.1). Des exceptions sont accordées aux personnes exerçant des activités essentielles définies par l'arrêté, à savoir, les personnels de la force publique en service, les personnels de la presse en service, les agents des services d'urgence médicale en service, les agents des services d'eau et d'électricité en service, les boulangers en service (art. 2). Des sanctions sont prévues pour tout contrevenant (garde à vue set relaxe sans paiement d'amende). La mise en œuvre de ces mesures est partagée entre les autorités civiles et militaires et entre les préfets de département, les maires de commune, les sous-préfets et les administrateurs-maires (art. 3). V. également, MARLIAC C., « Quelques réflexions à propos de l'ordonnance du 31 mars 2020, Préfet du Calvados - l'urgence sanitaire appréciée au niveau local », *Revue des Droits de l'homme, ADL*, avril 2020.

54 Arrêté n° 5610/MID-CAB 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.

55 Arrêté n° 5472 /MID-CAB du 1<sup>er</sup> avril 2020 portant régulation des marchés domaniaux. Les citoyens qui exercent leurs activités économiques et commerciales dans les marchés domaniaux sont contrariés dans l'exercice de ce droit fondamental qui participe de la liberté du commerce et de l'industrie ou de la liberté d'entreprendre par une réglementation rigoureuse.

56 CHARITE M., Les besoins essentiels à la vie : une notion fonctionnelle au cœur de la lutte contre la pandémie du coronavirus, *RDLF*, 2020, chron. n° 23.

57 Art. 3, délivrance d'une autorisation de circuler dans certaines conditions « entre la résidence et le lieu d'exercice de l'activité professionnelle des producteurs, fournisseurs et distributeurs des biens et services indispensables ; le déplacement pour assurer la vente sur les marchés ou sur les autres lieux de vente ; le déplacement pour des motifs de santé ; le déplacement pour répondre à une convocation de police, de la gendarmerie ou de l'autorité administrative ou judiciaire » ; le couvre-feu exclue les agents des services d'urgence médicale, d'eau, d'électricité, des boulangeries ainsi que les employés des pharmacies de nuit.

58 La fermeture des établissements publics écarte ceux qui assurent la fourniture de produits alimentaires et des boissons pour la consommation humaine, de santé, des articles de cuisine.

59 Délivrance d'une autorisation dans le cadre de l'organisation familiale des obsèques.

essentiellement la continuité du service public conformément aux Lois de Rolland<sup>60</sup>. Il s'agit de la fixation des horaires pour un service minimum<sup>61</sup> et de la réquisition du personnel<sup>62</sup>.

Sur le plan social, des dispositions particulières ont été prises pour apporter aide et assistance aux citoyens. Un fonds a été mis en place pour apporter secours et assistance aux populations les plus démunies et celles qui en raison des mesures restrictives n'ont plus de revenus<sup>63</sup>. Le fonds national de solidarité a été créé sous forme d'un compte spécial du trésor, d'une inscription budgétaire de 100 milliards immédiatement mobilisable dont 10 milliards de transferts monétaires aux ménages. De même, des mesures ont été prises pour alléger les charges sociales des citoyens. Il s'agit notamment de l'annulation du paiement des factures d'eau et d'électricité dues au titre de la période de déclaration de l'état d'urgence sanitaire<sup>64</sup>. Enfin, le budget 2020 prévoit une assistance aux populations vulnérables parmi

lesquelles celles vivant seules ou avec handicap<sup>65</sup>.

Sur le plan économique, les restrictions à la liberté d'entreprendre sont compensées par le soutien du gouvernement aux entreprises des secteurs formel et informel inscrite au budget de l'Etat de l'année 2020. Ainsi, 40 milliards du fonds de solidarité nationale sont disponibles pour le soutien aux entreprises, au paiement de la dette intérieure auxquels s'ajoutent les commandes publiques à réserver prioritairement aux entreprises et autres opérateurs économiques locaux<sup>66</sup>.

L'encadrement des mesures restrictives est certes important mais n'est pas suffisant à garantir efficacement l'exercice des droits fondamentaux par les citoyens, il est important que ces précautions soient renforcées par leur protection<sup>67</sup>.

60 Il s'agit de principes énoncés par Louis Rolland, à savoir, la continuité, la mutabilité et l'égalité du service public. V. BEZIE L., « Louis Rolland, théoricien oublié du service public », *RDJ* 2006-4, pp. 847 et ss.

61 Les horaires retenus sont ceux de 9 heures à 14 heures..

62 Il s'agit des « membres du gouvernement, les directeurs de cabinet, les secrétaires généraux des départements ministériels et les directeurs généraux » (art. 2). Les administrations ne doivent pas compter plus de 20 personnes dans les locaux des ministères (art. 3 al. 2) et 10, dans les services sous-tutelle (art. 6 al. 3).

63 Le gouvernement a institué deux outils de solidarité dans la lutte contre le coronavirus, à savoir, le fonds covid-19 et le fonds de solidarité. Le fonds covid-19 finance entre autres, la prévention et la gestion de la pandémie par le ministère de la santé et le support des forces publiques « initialement doté de 25 milliards de francs CFA, le fonds aura pour objet prioritaire un investissement affecté à la remise en état des hôpitaux de base et à l'amélioration de l'offre sanitaire : celle-ci se traduira par la finalisation de deux hôpitaux généraux, grâce à la mobilisation attendue de 110 milliards de francs CFA ». V compte-rendu du conseil des ministres du 22 avril 2020 ; le fonds national de solidarité de son

côté vise à assurer l'action du gouvernement en aval de la pandémie. Il est notamment dédié au soutien des entreprises et des ménages. Il est doté d'une ressource budgétaire initiale de 100 milliards de francs CFA.

64 Le gouvernement a décidé de la gratuité de la fourniture en eau et en électricité au cours de la période d'avril à juin 2020.

65 Le gouvernement a procédé à l'adoption d'une loi de finances rectificative en 2020 pour tenir compte des bouleversements socio-économiques issus de la pandémie du coronavirus. Celle-ci s'articule autour du financement de la riposte contre la pandémie du covid-19 et l'accompagnement économique et social des concitoyens et entrepreneurs congolais pendant et après la crise sanitaire.

66 Exonération pendant six mois de tout impôt, droit, taxe et redevance sur l'importation et la vente des intrants et produits pharmaceutiques ainsi que sur les matériels et équipements médicaux et une enveloppe de 150 milliards de francs CFA consacrée à l'achat de vivres pour l'aide alimentaire d'urgence.

67 ROMAN D. « Coronavirus : des libertés en quarantaine ? », *JCP Général*, 23 mars 2020, n°13 ; DE COMBLES DE NAYVES P., « Ne rajoutons pas l'arbitraire à la catastrophe sanitaire », 22 mars 2020, *Dalloz actualité*.

## II – Le maintien d’une protection des droits fondamentaux

La restriction des droits fondamentaux des citoyens est justifiée dès l’instant où il s’agit de préserver la santé, voire la vie de citoyens, contre une pathologie dont la létalité est avérée. En revanche, il est tout aussi important de veiller à ce que cette situation n’entraîne pas des abus de la part des pouvoirs publics notamment, dans l’exercice des droits fondamentaux des citoyens<sup>68</sup>. C’est ainsi que la protection de ces droits doit être préservée, même en situation d’Etat d’urgence sanitaire. Celle-ci s’effectue sur la base d’une double déclinaison. D’abord, celle du contrôle de la loi relative à l’état d’urgence sanitaire (A) ensuite, celle de la justiciabilité des mesures restrictives des droits fondamentaux (B).

### A – Le contrôle de la loi relative à l’état d’urgence

Le contrôle de la loi relative à l’état d’urgence sanitaire relève, d’une part, de la compétence du parlement et de l’autre, de la Cour constitutionnelle<sup>69</sup>. Ce contrôle participe de la protection des droits fondamentaux car le vote de la loi autorisant le gouvernement à déclarer l’état d’urgence sanitaire pourrait être à l’origine des restrictions des droits fondamentaux.

S’agissant du contrôle parlementaire, la protection des droits fondamentaux peut être effectuée à deux moments précis, au cours de la période d’exception, avec la consultation du parlement lors de la proclamation de l’Etat d’urgence sanitaire et la vérification par le parlement, de la régularité de l’adoption de la loi portant prorogation et, après cette période, par le rapport du gouvernement sur les mesures prises dont il est destinataire.

Au cours de la période d’exception, l’appréciation de la validité des lois votées par le parlement suppose la régularité de la composition de ses deux chambres et celle de la décision de prorogation de l’état d’urgence.

S’agissant de la composition des chambres du parlement, il faut préciser que les restrictions liées à la tenue des réunions publiques, qui ne doivent pas rassembler plus de 50 personnes, s’appliquent également au parlement. Or, les deux chambres du parlement sont respectivement composées de 151 députés pour l’Assemblée nationale et 72 sénateurs pour la chambre haute, le Sénat. Ainsi, aucune de ces deux chambres ne devrait pouvoir siéger dans sa configuration ordinaire.

Pour être édifié sur la question, le Président du Sénat a saisi la Cour constitutionnelle le 26 mars 2020 pour avis sur l’organisation de ses séances plénières et de la cérémonie de clôture de sa huitième session ordinaire avec un effectif réduit de cinquante personnes<sup>70</sup>. Il déclare qu’il envisage, organiser des « séances plénières ainsi que la cérémonie de clôture de la huitième session ordinaire avec un effectif réduit de cinquante (50) personnes, à savoir : sept (7) membres du bureau du Sénat, dix (10) membres des bureaux des deux groupes parlementaires, six (6) présidents de commissions permanentes, le gouvernement et les collaborateurs ». Il se base sur l’article 207 alinéa 2 du Règlement intérieur du Sénat qui prévoit que : « toute disposition non prévue par le présent Règlement intérieur est réglée par une décision du président du Sénat ».

Pour la Cour constitutionnelle, « l’organisation par le Sénat, des séances plénières avec un effectif réduit, dont vingt-trois (23) sénateurs seulement, heurte

68 ROBLLOT-TROIZIER A., « Etat d’urgence et protection des libertés », *RFDA*, 2016, p. 424.

69 KELSEN H., « La garantie juridictionnelle de la constitution », *RDJ* 1928, pp. 197 – 257.

70 V. EMMANUEL D., Le juge constitutionnel et les conséquences de l’état d’urgence sur le fonctionnement du Parlement, Commentaire, précité.

l'article 70 de son Règlement intérieur et affecterait, en conséquence, la légitimité et la représentativité de ses votes et autres délibérations ». En conséquence, « le Sénat peut recourir au mécanisme du vote par procuration pour siéger et décider dans les conditions prescrites à l'article 70 de son Règlement intérieur » qui stipule que le Sénat ne peut régulièrement statuer qu'à la condition que la majorité absolue de ses membres est réunie.

On peut regretter que cet avis de la Cour constitutionnelle n'ait pas été suivi d'effets. Certes, il s'agit d'un avis et non d'une décision mais elle implique l'autorité de la chose interprétée<sup>71</sup>. De son côté, l'Assemblée nationale se réunit en formation réduite sans avoir saisi pour avis, la Cour constitutionnelle<sup>72</sup>. En définitive, les deux chambres du Parlement au format réduit, au regard de leur composition, continuent à délibérer et à voter des projets de lois portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire.

S'agissant de la régularité des lois autorisant le gouvernement à proroger par décret l'état d'urgence sanitaire, depuis la « régularisation » issue du vote de la loi déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence et de l'état de siège, le parlement se réunit en tant que de besoin pour procéder à leur adoption<sup>73</sup>. C'est ainsi que l'état d'urgence sanitaire a été régulièrement prorogé. A travers, cette demande d'autorisation faite par le

gouvernement pour la prorogation de l'état d'urgence sanitaire, le parlement assure non seulement le contrôle de l'action du gouvernement de manière générale en cette période particulière mais également le respect par le gouvernement du dispositif de mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire. Toutefois, ces mécanismes de contrôle du gouvernement paraissent relativement insuffisants. En effet, le parlement n'est appelé à se prononcer sur la prorogation de l'état d'urgence sanitaire qu'après 20 jours, en dépit de la possibilité, qui leur est certes offerte d'obtenir des informations complémentaires dans le cadre de leur mission de contrôle de l'action du gouvernement<sup>74</sup>.

Après la période d'exception, il est également prévu un contrôle du Parlement. En effet, dans les trois mois qui suivent la fin de l'état d'urgence sanitaire, le Gouvernement est tenu de soumettre au Parlement, un rapport sur les différentes mesures adoptées et appliquées<sup>75</sup>. Au cas où le Parlement n'est pas en session, le rapport est soumis à la session suivante<sup>76</sup>. Au-delà, des élus, ce rapport permettrait également d'informer les citoyens sur ces mesures et de faciliter le retour à la légalité ordinaire. A cette occasion, on pourrait être édifié sur la durée des mesures encore applicables et être informé sur celles qui, devenues sans objet, seraient écartées. En réalité, la présentation de ce rapport est davantage un mécanisme d'informations à l'endroit du Parlement plutôt qu'un contrôle en tant que

71 ISSOUFOU A., « L'autorité des avis du juge constitutionnel en Afrique francophone », *Afrilex* 39 p, janvier 2020, afrilex.u-bordeaux4.fr ; MELIN-SOUCRAMANIAN F., (dir), *L'interprétation constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2005, 248 p.

72 Dans le cadre de la décision n° 86-225 DC 23 janvier 1987, Loi portant diverses mesures d'ordre social, (Décision dite « amendement Seguin », la méconnaissance du principe du vote personnel est bien constitutive d'une inconstitutionnalité mais celle-ci n'entraîne la censure de la procédure législative qu'à la double condition, « d'une part, qu'un ou des députés ont été portés comme ayant émis un vote contraire à leur opinion et, d'autre part, que, sans la prise en compte de ce ou ces votes, la

majorité requise n'aurait pu être atteinte ». V. également les décisions No 2005-528 DC du 15 décembre 2005 (cons. 20 à 24) et No 2016-745 DC du 26 janvier 2017 (cons. 2 à 8).

73 A ce jour l'état d'urgence sanitaire a été prorogé à cinq reprises.

74 V. notamment art. 139 de la Constitution (vote de la motion de censure), 141 (interpellation, questions écrites et orales), 142 (reconnaissance du principe du contrôle du gouvernement par le parlement).

75 Loi n° 22-2020 du 9 mai 2020 précitée, art. 20 al. 1.

76 Loi n° 22-2020 du 9 mai 2020 précitée, art. 20 al. 2.

tel. Cette procédure est également à distinguer de la présentation des ordonnances à l'expiration de la période de l'habilitation parlementaire, aux fins de leur octroyer la valeur législative et dont l'absence de respect de cette procédure consacrerait leur caducité<sup>77</sup>.

S'agissant du contrôle de la Cour constitutionnelle, divers procédés de contrôle de conformité de la loi à la constitution sont prévus<sup>78</sup>. La loi portant autorisation de déclaration de l'état d'urgence sanitaire qui est une loi ordinaire est également assujettie sous certaines conditions à son contrôle. D'ores et déjà, elle échappe au régime du contrôle obligatoire a priori et par voie d'action qui est réservé aux lois organiques avant leur promulgation et au règlement intérieur des chambres du parlement avant leur mise en application<sup>79</sup>. Dans ce cas, la Cour constitutionnelle statue dans le délai d'un (1) mois. Toutefois, à la demande expresse du requérant, ce délai peut être ramené à dix (10) jours s'il y a urgence. La saisine de la Cour constitutionnelle suspend le délai de promulgation de la loi ou de la mise en application du règlement intérieur<sup>80</sup>. La saisine de la Cour constitutionnelle dans l'hypothèse précitée est réservée au Président de la République, le Président de

l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, le Premier ministre ou par un tiers des membres de chaque chambre du Parlement<sup>81</sup>. En revanche, contrairement aux lois organiques et au règlement intérieur des chambres, les lois ordinaires sous placées sous le régime du contrôle facultatif.

Le contrôle des lois ordinaires comme celles liées à l'état d'urgence sanitaire, s'effectue a posteriori par voie d'action ou par voie d'exception. En effet, tout particulier, peut, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée devant une juridiction dans une affaire qui le concerne, saisir la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois et des traités. En cas d'exception d'inconstitutionnalité, la juridiction saisie sursoit à statuer et impartit au requérant un délai d'un (1) mois à partir de la signification de sa décision pour saisir la Cour constitutionnelle<sup>82</sup>. Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être ni promulguée, ni mise en application. Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives, juridictionnelles et aux particuliers<sup>83</sup>.

77 Art. 158 de la Constitution du 25 octobre 2015. CHAPUS R., La loi d'habilitation du 11 juillet 1953 et la question des décrets-lois, *RDP* 1953, p. 954 ; CHAPUS R., *Droit administratif général*, Tome I, Monchrestien, 15<sup>ème</sup> édition, 2001, pp. 665-674 ; BOYER-MERENTIER C., *Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Presses univ. Aix-Marseille et Economica, 1996 ; DEBBASCH C., Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution, *JCP* 1962, I, n° 1701 ; EBRAD P., L'article 38 de la constitution et la V<sup>ème</sup> République, *RDP* 1969, p. 259 ; FOURRE J., Le recours aux ordonnances, *LPA* 10 novembre 1986, p. 4 ; MATTHIEU B., Les rôles respectifs du Parlement, du président de la République et du Conseil constitutionnel dans l'édition des ordonnances de l'article 38, *RFDA* 1987, p. 700 ; TOUSCOZ J., La notion d'ordonnance, in « *Etudes de droit public* », Cujas, 1964, p. 217 ; BAGOT G., La signature des ordonnances, *Rev. adm.* 1986, p. 453 ; GAXIE D., Droit et politique dans la polémique sur le refus de

signature des ordonnances par le président de la République, in *Usages sociaux du droit* PUF (Univ. de Picardie), 1989, p. 209 ; TROPER M., La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse, *Rev. Pouvoirs* 1987, n° 41, p. 75.

78 L'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle reposent sur le Titre VIII de la Constitution du 25 octobre 2015 dont les dispositions sont complétées et précisées par la loi organique n° 28-2018 du 7 août 2018 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que le décret n° 2018-479 du 26 décembre 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement du secrétariat général de la Cour constitutionnelle et le règlement intérieur du 9 janvier 2019.

79 Art. 179 de la Constitution.

80 Art. 178 de la Constitution.

81 Art. 178 de la Constitution.

82 Art. 178 de la Constitution.

83 Article 180 de la Constitution.

A ce jour, la loi déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence et de l'état de siège ainsi que les autres lois liées à l'état d'urgence sanitaire n'ont pas encore fait l'objet d'un recours devant le juge constitutionnel ni par voie d'action ni par voie d'exception. Il apparaît comme un contraste entre l'importance des restrictions des droits fondamentaux qu'elles contiennent et la faiblesse des contrôles destinés à éviter d'éventuels abus dans leur mise en œuvre.

A côté du contrôle de la loi relative à l'état d'urgence, la protection des citoyens est renforcée par la démarche de contestation des mesures restrictives des droits fondamentaux qu'ils peuvent entreprendre au plan juridictionnel.

## **B – La justiciabilité des mesures restrictives des droits fondamentaux**

La protection des droits fondamentaux des citoyens s'apprécie notamment par leur capacité à contester devant les juridictions d'éventuels abus des pouvoirs publics. Pour ce faire, il convient d'examiner ce que prévoit le dispositif législatif et réglementaire de l'état d'urgence sanitaire à ce sujet.

La loi n° 21-2020 du 8 mai 2020 déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence évoque la dimension juridictionnelle exclusivement pour les contrevenants aux dispositions des différents textes pris par l'exécutif<sup>84</sup>. En revanche, elle est muette sur d'éventuelles contestations de mesures prises par le Gouvernement dans le cadre de l'état d'urgence, notamment ceux restreignant les droits fondamentaux<sup>85</sup>. Ainsi, le contentieux des mesures prises en application de l'état d'urgence est appelé à être examiné dans le cadre du dispositif judiciaire ordinaire<sup>86</sup>.

Les mesures réglementaires restrictives des droits fondamentaux, résultent essentiellement des décrets du premier ministre et des arrêtés du ministre de l'intérieur<sup>87</sup>. Elles suscitent des interrogations sur la répartition du pouvoir de police générale du premier ministre et le pouvoir de police spéciale du ministre de la santé voire entre les autorités centrales et les autorités locales. Quoiqu'il en soit, le juge de l'administration devrait jouer un rôle important en veillant à faire assurer le respect de la légalité aux autorités administratives<sup>88</sup>. A cet effet, le recours

84 Article 181 de la Constitution.

85 Art. 14 de la loi n° 21-2020 du 8 mai 2020 précitée.

86 En 2005 et en 2016, le Conseil d'Etat français a admis la recevabilité des recours dirigés contre le décret déclarant l'état d'urgence, qu'il a ainsi exclu de la catégorie des actes de gouvernement. Cette attitude devrait être observée en ce qui concerne l'état d'urgence sanitaire. Cependant, cette recevabilité est circonscrite dans le temps, les recours ne pouvant plus prospérer après la confirmation de l'état d'urgence par la loi. V. CE ord. Réf. 14 novembre 2005, ROLIN, *AJDA* 2005, p. 2148 et CE, ord., 27 janvier 2016, Ligue des droits de l'homme, No 396220 ? *AJDA* 2016. 126 ; D. 2016.663, point de vue de M. BOULEAU ; *RFDA* 2016. 355, note BARANGER D. ; *RDLF* 2016, chron. ROLIN F.

87 Le Congo a officiellement opté pour le système d'unicité de juridictions prenant le contre-pied du dualisme adopté par l'ancienne puissance coloniale. Cette unicité consacrée au plan législatif (Loi n°

022/92 du 20 août 1992 portant organisation du pouvoir judiciaire au Congo et loi n° 19/99 du 15 avril 1999 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi du 20 août 1992) et jurisprudentiel (arrêt *Kayouloud* du 20 mai 1977 qui précise qu'« ... il n'y a plus, comme sous la colonisation (...), deux ordres de juridictions respectivement compétentes en matière administrative et en matière judiciaire, mais un seul ordre de juridictions compétentes pour exercer la compétence juridictionnelle de l'Etat en appliquant, selon la nature des litiges, tantôt le droit spécial, le droit administratif, tantôt le droit commun privé ...»). Pourtant, la loi portant organisation du pouvoir judiciaire créé des tribunaux administratifs qui ont une compétence de droit commun en premier ressort en matière administrative.

88 BRETON J.M. (dir), *Droit public congolais*, Economica Paris, 1987, p 174 ; CHAPUS R., *Droit administratif général*, Tome I, Monchrestien, 15<sup>ème</sup> édition, 2001, pp. 65-89 ; CHAPUS R., De la soumission au droit des règlements autonomes, D.

pour excès de pouvoir constitue le procédé par excellence dont bénéficient les éventuels requérants<sup>89</sup>. A ce jour, le juge administratif congolais ne s'est pas encore prononcé sur le contrôle de la légalité des décisions administratives relatives à l'état d'urgence sanitaire.

Cependant, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur un recours en inconstitutionnalité d'un arrêté de mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire<sup>90</sup>. En effet, par une décision n° 001 DCC/SV A/20 du 5 juin 2020, la Cour constitutionnelle examine le recours d'un justiciable qui demande à la juridiction constitutionnelle de constater la violation de la Constitution par les dispositions de l'article 7 de l'arrêté n° 5610/MID-CAB du 18 mai 2020 relatif au port du masque et au respect des autres mesures barrières dans le cadre de la lutte contre la Covid-19.

Dans sa requête, le requérant estime que l'article susmentionné qui prévoit des infractions pénales, notamment des contraventions et des peines qui leur sont applicables suivant les circonstances est pris en violation de l'article 125 de la Constitution qui dispose que « la détermination des crimes, des délits et des

contraventions ainsi que des peines qui leur sont applicables » est du domaine de la loi<sup>91</sup>. Pour lui, en adoptant des contraventions et des peines correspondantes, le ministre de l'intérieur a outrepassé le domaine réglementaire et, par conséquent empiété sur le domaine de la loi. Il poursuit en affirmant que le gouvernement aurait dû prendre ces mesures par ordonnance en application de la loi d'habilitation votée par le parlement<sup>92</sup>. Ce faisant, le requérant demande à la Cour constitutionnelle de déclarer inconstitutionnel l'arrêté précité sur le fondement de l'article 175 al. 3 de la Constitution selon lequel : « la Cour constitutionnelle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et des activités des pouvoirs publics ».

Pour la Cour constitutionnelle, le rôle de régulateur en cas de saisine ne s'étend pas jusqu'à la censure, à la demande des citoyens, des « immixtions du pouvoir exécutif dans le domaine de compétence du pouvoir législatif »<sup>93</sup>. De même, la Cour constitutionnelle estime qu'« elle n'a pas de compétence générale mais une compétence d'attribution qui ne s'étend donc pas au contrôle de la constitutionnalité des textes réglementaires »<sup>94</sup>. Son rôle consiste à

1960, chron., p 119 ; LACHAUME J.F., La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français, *Bibl. D.P.*, 1966 .

89 ELSHOUD M., « Etat d'urgence et juge administratif », *Journal du droit administratif*, 3 avril 2016 ; BARANGER D., « Quel Etat de droit ? Quels contrôles ? Le juge des référés et le maintien en vigueur de l'état d'urgence », *RFDA*, 2016, p. 355.

90 Il permet d'obtenir l'annulation d'un acte administratif pour violation de la légalité notamment celle qui consacre les droits fondamentaux reconnus aux citoyens. En effet, les décisions par lesquelles le président de la République déclare l'état d'urgence et son maintien ne sont pas qualifiées d'actes de gouvernement. V. MOUDOUDOU Pl., *Les grands arrêts de la jurisprudence du Congo-Brazzaville*, Presses universitaires de Brazzaville, 2019.

91 Décision n° 001 DCC/SV A/20 du 5 juin 2020.

92 de SOTO J., La loi et le règlement dans la constitution du 4 octobre 1958, *RDPA* 1959, p 240 ; L'HUILIER J., La délimitation des domaines de la

loi et du règlement dans la constitution du 4 octobre 1958, *D.* 1959, chron., p 173 ; WALINE M., Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la Constitution de 1958, *RDPA* 1959, p 176 ; BERTRAND L., Propos autour des articles 34, 37 et 41 de la Constitution, *EDCE* 1959, p 67 ; HAMON L., Les domaines de la loi et du règlement à la recherche d'une frontière, *D.* 1960, chron. p. 293 ; COHEN A.G., La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au domaine de la loi, *RDPA*, 1963, p 745 ; VINCENT, De l'inutilité de l'article 34 de la Constitution de 1958, *AJDA*, 1965, p 564 ; Université d'Aix-Marseille, Le domaine de la loi et du règlement (Colloque Aix-en-Provence, 1977), 1978 ; LUCHAIRE F., Les sources des compétences législatives et réglementaires, *AJDA*, juin 1979).

93 Loi n° 20-2020 du 8 mai 2020 habilitant le gouvernement à édicter, par ordonnance, des mesures relevant du domaine de la loi, dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Coronavirus (Covid-19).

94 Décision n° 001 DCC/SV A/20 du 5 juin 2020.

assurer le contrôle de la constitutionnalité des lois, des traités et accords internationaux<sup>95</sup>.

Pourtant, dans un autre registre certes, en matière électorale notamment, la Cour constitutionnelle par délibération n° 001/DEL/CC/09 du 28 avril 2009 relative à la régularité de l'élection du Président de la République, après avoir rappelé sa compétence classique, indique que s'agissant de l'élection du Président de la République, celle-ci « s'étend exceptionnellement, à la connaissance de tous les textes jusque y compris les actes réglementaires, qui en constituent le support ». Ainsi, « la Cour constitutionnelle est fondée, en cas de contestation, à connaître de tous les actes relatifs à l'élection du Président de la République qu'elle qu'en soit la nature ».

Dans son avis, le rappel par la Cour constitutionnelle de sa compétence exclusive sur le contrôle de la conformité de la loi, des traités et des accords internationaux à la Constitution renvoie en quelque sorte le requérant au contrôle de légalité de cet acte réglementaire.

La période d'état d'urgence sanitaire soumet les pouvoirs publics et les citoyens à un régime de restrictions relativement sévère et les place dans un environnement particulier susceptibles d'inhiber la sérénité qu'exige le déroulement de leurs activités respectives. En effet, les garanties que pourraient apporter la Cour constitutionnelle ou les juridictions

administratives pourraient pâtir de la suspension du fonctionnement de tous les services publics. Comment peuvent-elles assurer leurs offices respectifs de contrôle de la constitutionnalité des lois et des traités et de garantes de la légalité des mesures d'urgence sanitaire prises par le gouvernement si elles sont dans l'impossibilité matérielle de siéger. Les aménagements prévus ultérieurement ne remettent pas fondamentalement en cause cette appréciation<sup>96</sup>. En outre, il est psychologiquement difficile de contrarier la volonté des pouvoirs publics de lutter contre une pandémie inédite pour laquelle les scientifiques ne disposent pas de connaissances certaines. Il s'agit pour la puissance publique de déployer les moyens d'action à la mesure de la « guerre » livrée contre la pandémie<sup>97</sup>. Théoriquement en effet, les mesures prises par le gouvernement ont pour seule finalité de mettre fin à la pandémie.

## CONCLUSION

L'état d'urgence sanitaire se présente comme la recherche d'un fondement juridique légitime pour appuyer des mesures restreignant les droits fondamentaux mais dans le but de permettre au gouvernement de faire face à une menace grave<sup>98</sup>.

Cependant son déclenchement suscite quelques inquiétudes en raison de l'importance des pouvoirs dont s'arroge le gouvernement sans contrôles et contre-pouvoirs réels<sup>99</sup>. Cet état de choses

exigences juridiques. Dans le cadre français par exemple, M. LAGARDE fait cet aveu lorsqu'il soutient que tous les députés ont « conscience que certaines mesures contenues dans le projet de loi exceptionnel [...] sont à la limite de la constitutionnalité ». Pour M. DE COURSON « le projet de loi ordinaire d'urgence que nous venons de voter soulève un certain nombre de problèmes constitutionnels. Bien malin celui d'entre nous qui pourrait affirmer que toutes les dispositions que nous avons votées sont conformes à la Constitution ». Compte-rendu intégral des débats, 3<sup>ème</sup> séance du 21 mars 2020, JOAN n° 35, p. 2671-2672. Le même

95 Idem.

96 Art. 175 al. 2 de la Constitution du 25 octobre 2015.

97 CHEVALIER J.-B., « Crise sanitaire du Covid-19 : quel impact sur le fonctionnement des juridictions administratives ? », Blog de droit administratif, 26 mars 2020.

98 SAUNIER C., « La position délicate du juge des référés face à la crise sanitaire : entre interventionnisme ambigu et déférence nécessaire », *Blog Jus politicum*, 11 avril 2020.

99 La priorité accordée à la solution à la pandémie paraît reléguer au second plan le respect des

justifie une nécessaire vigilance au nom de la protection des droits fondamentaux qui ne pourraient être durablement restreints sous l'argument de la « raison sanitaire » supérieure qui primerait sur tout, à l'image de la « raison d'Etat »<sup>100</sup>.

---

député révèle sa crainte « que n'interviennent de nombreux contentieux, à l'occasion desquels les requérants soulèvent une QPC. Or si la loi était annulée à cette occasion, nous serions en difficulté ». Compte-rendu intégral des débats, 3<sup>ème</sup> séance du 21 mars 2020, JOAN n° 35, p. 2672 ; TORRENTE M., « La loi d'urgence contre le Covid-19 : une nécessaire inconstitutionnalité », *Les Cuisines de l'Assemblée*, 27 mars 2020.

100 HENNETTE-VAUCHEZ S., « Etat d'urgence : où sont passés les contre-pouvoirs ? », in HALPERIN J.-L. and HENNETTE-VAUCHEZ S. et MILLARD E., *L'état d'urgence : de l'exception à la banalisation*, Presses universitaires de Paris

Nanterre, 2017 ; ALTWEGG-BOUSSAC M., « La fin des apparences. A propos du contrôle parlementaire en état d'urgence sanitaire », in *Revue des droits de l'Homme, Actualités Droits-Libertés*, 10 avril 2020 : « La perception du Parlement comme « autorité normative », semble se substituer là encore, à l'institution parlementaire devant laquelle s'exerce la responsabilité dans un régime parlementaire », BONNET S., *Droit et Raison d'Etat*, Paris, Garnier, 2012 ; REYNIE D. et LAZZERI, *La raison d'Etat : politique et rationalité*, Paris, PUF, 1992.

## 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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.