



**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



**L'AVIS N° 002-ACC-SVC/20 DU 30 MARS 2020 LA COUR
CONSTITUTIONNELLE DE LA REPUBLIQUE DU CONGO**

**OPINION N ° 002-ACC-SVC / 20 OF THE CONSTITUTIONAL
COURT OF MARCH 30, 2020**

ANDZOKA S.

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

RESUME

La COVID-19 oblige les institutions publiques à fonctionner en formations restreintes. Conscient des conséquences en découlant sur l'effectivité du Gouvernement représentatif, le Président du Sénat soumet à la Cour constitutionnelle la question de l'organisation par le Sénat de sessions en formations restreintes.

En réponse, la Cour constitutionnelle, faisant usage de son pouvoir de régulation, détermine les conditions d'organisation des sessions restreintes du Sénat.

Mots-clés : *Représentation - Sénat - Sessions restreintes - Cour constitutionnelle - Régulation - Avis.*

ABSTRACT

COVID-19 forces public institutions to operate in restricted formations. Aware of the consequences arising therefrom on the effectiveness of the representative government, the President of the Senate submits to the Constitutional Court the question of the organization by the Senate of sessions in restricted formations.

In response, the Constitutional Court, making use of its regulatory power, determines the conditions for the organization of restricted sessions of the Senate.

Keywords : *Representation - Senate - Restricted sessions - Constitutional Court - Regulation - Opinion.*

La Cour constitutionnelle¹ a été saisie le 26 mars 2020 par le président du Sénat d'une demande d'avis consultatif sur l'organisation des séances plénières et de la cérémonie de clôture de la huitième session ordinaire avec un effectif réduit de cinquante (50) personnes.

INTRODUCTION

En espèce, face à la lutte contre la propagation du Coronavirus (Covid-19), et aux mesures adoptées par le Gouvernement parmi lesquelles, « *l'interdiction des réunions ou rassemblements de plus de cinquante (50) personnes* », le président du Sénat souhaite organiser les séances plénières ainsi que la cérémonie de clôture de la huitième session ordinaire avec un effectif réduit de cinquante (50) personnes, 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 réfère à l'article 207 al. 2 du Règlement intérieur du Sénat qui dispose : « *toute disposition non prévue par le présent Règlement intérieur est réglée par une décision du Président du Sénat* ». En clair, le président-requérant compte instituer un « comité restreint » de vingt-trois (23) membres comme l'Assemblée Nationale française pendant la période de confinement².

Il convient de souligner, d'abord, que la covid-19 est une redoutable pandémie qui est venue bouleverser la manière de vivre des personnes physiques et des institutions publiques dont le Sénat parlementaire. Ensuite, le président du Sénat fait partie des autorités consultatives que le président de la République a consulté, avant de décréter « l'État d'urgence sanitaire ». Un État de mesures exceptionnelles sur les personnes

physiques et morales. Enfin, le requérant-président dispose de pouvoirs nécessaires pour agir dans de telles circonstances notamment, celui d'assurer la continuité régulière de la Haute chambre parlementaire et surtout de protéger les membres de celle-ci. On peut se demander quelles sont les raisons qui justifient la saisine de la Cour constitutionnelle, ne s'agit-il pas d'une requête de trop ? Au fond, cette requête n'est pas dépourvu d'intérêt, la période de crise en soi ne signifie pas la mort ou la mise en quarantaine totale de l'État de droit. Le requérant-président a voulu obtenir l'avis consultatif de la Haute de juridiction constitutionnelle, afin de s'assurer que son initiative ne heurte pas le Règlement. Mais, l'organisation du Sénat, certes interne, elle est régie par un règlement intérieur qui a le caractère d'une loi organique, donc a valeur constitutionnelle. Et comme c'est pour la première fois au Congo d'instaurer un « comité restreint » au Sénat, l'auteur de la requête a trouvé judicieux d'avoir l'avis consultatif de la Cour. Dans l'état du droit congolais, la transgression du Règlement intérieur parlementaire peut être considérée comme une entorse à la Constitution, car il fait partie des actes qui complètent celle-ci³. D'ailleurs cette hypothèse s'est affirmée avec l'intégration du règlement intérieur du Sénat dans le bloc de constitutionnalité par l'avis examiné.

Afin de contrer la propagation de l'épidémie et d'assurer le fonctionnement du Sénat dans le respect des mesures édictées par le gouvernement pendant la période du confinement, en protégeant les sénateurs et collaborateurs parlementaires, sur le fondement de sa fonction régulatrice la Cour a en effet avisé d'une part, le président-requérant à aménager des plénières. D'abord, elle interdit l'accès du public aux tribunes du Sénat au profit d'un

1. M.-M. Mborantsuo, *La contribution des Cours constitutionnelles à l'État de droit en Afrique*, Paris, Economica, 2007, p. 239.

2. E. Lemaire, « Le Parlement face à la crise du covid-19 », *In blog.juspoliticum* Avril 2020.

3. Art. 127 de la Constitution.

mécanisme du vote par procuration. L'examen de l'avis de la Cour laisse entrevoir que le principe de publicité est véritablement aménagé voire remis en cause avec l'absence de tous sénateurs et même d'un « comité restreint ». Le principe de la publicité est à ce titre altéré, car il n'est assuré que par la retransmission à la télévision et à la publication des textes adoptés au *Journal Officiel*. Ensuite, la Cour semble écarter le fond de la question soulevée par le requérant, qui est celui de savoir, s'il peut faire fonctionner le Sénat à travers un « comité restreint ». Enfin, la Cour intègre le règlement intérieur du Sénat dans le bloc de constitutionnalité, ce qui constitue un véritable apport de l'avis examiné.

Ainsi, dans le cadre de la crise sanitaire, comment assurer le fonctionnement régulier du Sénat, tout en protégeant le Sénat contre ses propres membres, afin de garantir la continuité institutionnelle ? A cette question, l'avis de la Cour ne semble pas apporter de véritable garantie dans un cadre exceptionnel et urgent de crise sanitaire. Il se prononce plutôt en faveur d'une solution temporaire qui est de concilier le respect des règles sanitaires, la continuité institutionnelle et la représentation des différentes sensibilités politiques au sein du Sénat parlementaire. Ainsi, il faut examiner le fondement juridique sur lequel **(I)** le juge s'est basé avant d'analyser la portée de son avis **(II)**.

I- Les normes de référence

La Cour s'est fondée, dans un premier temps sur les dispositions relatives à recevabilité de la requête **(A)**, et, dans un deuxième temps sur son pouvoir de régulation pour rendre son avis **(B)**.

4. Art. 178 de la Constitution.

5. Art. 121 al. 2 de la Constitution.

6. Art. 179 de la Constitution.

7. *Lexique des termes juridique* 2016-2017, Dalloz, p. 666.

A. La recevabilité et la nature du règlement intérieur

Lorsqu'elle est saisie, la Cour est tenue d'abord à l'obligation de vérifier que le requérant a la qualité à agir, qu'il a le droit de saisir le juge. Le président de la Chambre haute a le droit de saisir la Cour constitutionnelle⁴. C'est la question de recevabilité de la requête. Ensuite, la Cour a vérifié la nature de la question qui est soumise à son examen, ici il s'agit de règlement intérieur du Sénat. Il se trouve que, le règlement intérieur de chaque chambre du Parlement, déclaré conforme à la Constitution par la Cour⁵, a force de *loi organique*⁶. Il est soumis au contrôle de la constitutionnalité des lois. Ainsi, le règlement intérieur a force de loi organique. Les lois organiques complètent la Constitution dans l'ordonnement juridique congolais. Ainsi que cela ressort du lexique des termes juridiques : « *Une loi organique est une loi votée par le Parlement pour préciser ou compléter les dispositions de la Constitution*⁷ ». C'est une norme particulière par son essence. Ainsi, pour Ismaïla Madior Fall, la loi organique peut être définie comme « *une norme adoptée dans des conditions particulières différentes de celles des lois constitutionnelles et de celles des lois ordinaires, qui a pour objet de définir le statut des organes constitutionnels ou de régir certaines matières que la Constitution considère fondamentales*⁸ ». Enfin, cette question règle en même temps celle de la matière qui rentre dans le champ de ses compétences.

Les règlements intérieurs du Parlement ont valeur de loi organique. Ils sont en complément de la Constitution mais ils ne sont pas promulgués et publiés au *Journal Officiel* de la République du

8. I. M. Fall, « La loi organique dans les ordonnements juridiques des États d'Afrique francophone. Réflexion sur une norme particulière », *RBSJA*, n° 32, 2014, p. 188.

Congo, comme c'est le cas au Sénégal. Après avoir considéré la requête recevable, la constitutionnelle se réfère à son pouvoir de régulation.

B. Le pouvoir de régulation de la Cour

« La Cour constitutionnelle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et des activités des pouvoirs publics⁹ ». Pour la petite histoire constitutionnelle de cette fonction régulatrice du juge constitutionnel. Il convient de souligner que la Constitution de 2002¹⁰ consacre, pour la première fois, une Cour constitutionnelle, elle abroge celle de 1992¹¹, qui dans son article 142 prévoit pour la première fois la fonction régulatrice et l'appellation de Conseil constitutionnel. La Constitution de 2015¹² abroge celle de 2002, reprend la disposition abrogée, en consacrant le pouvoir de régulation du juge constitutionnel.

De 1992 à 2015, le juge constitutionnel dispose de l'office qu'il faut pour la garantie de la démocratie constitutionnelle. Cet office est favorisé par la saisine de la Cour : saisine par voie d'action et par voie d'exception¹³. La haute juridiction constitutionnelle est d'abord investie d'un pouvoir de contrôler la

constitutionnalité des lois, notamment de recevoir et de trancher les « *recours pour excès de pouvoir législatif*¹⁴ ». Elle est ensuite chargée de garantir les droits et libertés fondamentaux, du contentieux des élections¹⁵, enfin, elle dispose d'un double pouvoir d'interprétation et de régulation de l'activité des pouvoirs publics¹⁶. Le pouvoir régulateur est une compétence additionnelle, un étage supplémentaire de l'architecture de superposition des prérogatives de la Cour constitutionnelle¹⁷. Cette fonction « *va au-delà de (la) première mission première, celle du contrôle de constitutionnalité (des lois)*¹⁸ ». Ou encore, « *le pouvoir discrétionnaire de choisir entre deux ou plusieurs actions tout légales*¹⁹ », au fond le juge constitutionnel dispose d'une « *marge d'initiative*²⁰ ». Cette compétence propulse la Cour dans les compétences quasiment générales²¹. La Cour, grâce au pouvoir de régulation, semble disposer des compétences générales d'appréciation de toutes les requêtes qui lui sont soumises pour la régulation des institutions. C'est pourquoi, elle est compétente d'aviser le président du Sénat sur la question posée. Alors on peut se demander pourquoi, le juge ne s'est pas basé sur son pouvoir d'interprétation ?

9. Art. 175 al. 3 C.

10. D. E. Emmanuel Adouki, « La Constitution congolaise du 20 janvier 2002 », *Revue EDJA*, n° 69, avril - mai - juin 2006.

11. G. Makassy, « La constitution congolaise du 15 mars 1992 », *RJP*, 1995, p. 26.

12. V. R. Manangou, « La Constitution congolaise du 6 novembre 2015 », *Les Annales de droit* [En ligne].

13. Art. 179 C.

14. G. Vedel, « Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif », in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°1/1996.

15. Cf. Le titre I de la loi organique de 2003.

16. Art. 175 C.

17. N. Médé, « La fonction de régulation des juridictions constitutionnelles en Afrique francophone », in *Annuaire international de*

justice constitutionnelle, 23-2007, 2008,

Constitution et liberté d'expression, https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_2008_num_23_2007_1877. p. 47.

18. M.-M. Mborantsuo, *La contribution des Cours constitutionnelles à l'État*, op. cit. p. 239.

19. A. Manassis, cité par N. Barbaroussis, *La fonction régulatrice du Président de la République hellénique*, Paris, LGDJ, 2000, p. IX.

20. *Idem*.

21. R. Dossou, « La fonction régulatrice des juridictions constitutionnelles africaines : cas du Bénin », in F. J. Aïvo, *La constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice Ahnhanzo-Glélé*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 729-734.

II- L'examen de la requête

L'avis examiné entraîne en premier lieu un aménagement de la plénière sur plusieurs aspects essentiels, à savoir la publicité, le vote personnel, l'impossible délibération et, en second lieu, l'intégration du règlement intérieur du Sénat dans le bloc de la constitutionnalité.

A. L'aménagement des séances plénières au Sénat

La séance plénière publique est altérée. Suivant l'article 122 de la Constitution, « *Les séances de chaque chambre du Parlement sont publiques* ». Il s'agit d'un principe essentiel de la démocratie représentative. Il permet au peuple souverain de contrôler la manière dont les représentants s'acquittent de leur mission d'exercice de la souveraineté nationale (article 3 de la Constitution). C'est un principe à valeur constitutionnelle. Or « *le mécanisme du vote par procuration* » qu'avise la Cour au Sénat, est à la marge de son contexte initial et par conséquent, heurte au principe des séances publiques. La Cour ne semble pas tenir compte de la séance plénière en publique. En dehors des procédés d'information qui ne donnent pas lieu à un scrutin, les délibérations d'une assemblée sont normalement conclues par des décisions, c'est-à-dire par des votes. Le vote est public, c'est le principe traditionnel de la publicité des séances confirmé par l'article 122 de la Constitution. Ce principe a une importance capitale dans une démocratie, car « *si le (sénateur) a son droit, l'électeur a le sien, et celui-ci n'est pas moins sacré. Le droit du (sénateur), c'est de voter comme il l'entend. Le droit de l'électeur, c'est de savoir comment le (sénateur ou l'élu) vote, afin de lui continuer ou de lui retirer plus tard sa confiance en connaissance de cause*²² ». L'avis de l'assemblée

consultative de la Cour altère ce principe dans le cadre de la lutte contre la covid-19. Cependant, le constituant pose une exception au principe des séances publiques dans l'article 122 al. 2. de la Constitution. « *Toutefois, (...) le Sénat peut siéger à huis clos, à la demande du Président de la République, du Président de chaque chambre ou d'un tiers de ses membres* ».

Concernant le vote personnel sans débat, la cour avise le Sénat à recourir au vote par procuration en affirmant : « *le Sénat peut recourir au mécanisme du vote par procuration pour siéger et décider dans les conditions prescrites à l'articles 70 de son règlement intérieur*²³ ». La Cour demande au président du Sénat d'observer les dispositions de l'article 144 de la Constitution et de l'article 70 Règlement intérieur. Le recours au mécanisme du vote par procuration soulève la question du vote personnel. L'avis de la Cour aménage fondamentalement le principe de vote personnel. Il résulte, en effet de l'article 114 de la Constitution que « *le droit de vote (...) des sénateurs est personnel* ». La même disposition consacre exceptionnellement la délégation de vote. Et le règlement du Sénat précise qu'en cas d'empêchement dûment motivé, un sénateur peut déléguer son droit de vote²⁴. Or en raison de la pandémie, la Cour va au-delà de cette hypothèse, en instaurant une sorte de délégation de vote général à tous les sénateurs.

Mais, s'il y a vote par procuration, il va falloir au moins un comité restreint pour comptabiliser les voix. On revient sur l'idée du requérant-président qui est celle de faire fonctionner le Sénat par un comité restreint de 23 sénateurs. C'est au sein de ce comité que, les sénateurs présents en l'occurrence le chef du groupe parlementaire, qui vont être les porteurs de plusieurs délégations,

22. P. Avril, J. Gicquel et J. E. Gicquel, *Droit parlementaire*, 5^e éd. LGDJ, 2014, p. 170.

23. Avis n° 002-ACC-SVC/20 du 30 mars 2020.

24. Art. 122 du règlement du Sénat.

faisant voter les absents²⁵. Pour le Conseil constitutionnel français, la pratique n'a pas pour conséquence d'altérer la sincérité du scrutin²⁶. S'il y a une entorse au principe constitutionnel du vote personnel, elle comporte des conséquences relativement limitées. Au fond, le problème essentiel est surtout l'impossibilité, pour un organe fondamentalement délibérant, à *délibérer*.

L'entorse au caractère délibérant du Sénat parlementaire, est justifiée par les circonstances. La Cour déclare que « *le Sénat peut valablement, dans les conditions déterminées dans son règlement intérieur, recourir au vote par procuration pour siéger et décider avec la majorité absolue de ses membres* », cette option rend la délibération impossible d'un Sénat, étant qu'organe délibérant. Car, le Parlement est un « pouvoir délibérant » « *parce que la délibération est le mode d'opération des organes de ce pouvoir*²⁷ ». Ce qui fait l'unité d'un pouvoir, ce n'est pas telle ou telle de ses fonctions, c'est que, dans l'accomplissement de ses fonctions variées, il procède toujours par la même expression de volonté qui est la délibération²⁸. Le doyen Hauriou définit la délibération comme « *une résolution collective, sur un objet de gouvernement (...) prise à la majorité des voix et après discussion publique, par une assemblée formant un corps et constituée en une autorité publique*²⁹ ». Le Parlement est une autorité collective dont les manifestations de la volonté sont le produit de délibérations.

En examinant l'avis de la Cour, on observe que la question de la délibération ne semble pas traverser l'esprit des neuf sages du palais du boulevard Alfred Raoult. La Cour demande au Président du Sénat de

« *recourir au mécanisme du vote par procuration* ». Ici la Cour semble hypothéquer la délibération du Sénat, car elle résulte de l'interdiction des sénateurs d'accéder au Sénat et de l'obligation d'adopter dans l'urgence, c'est-à-dire sans discussion approfondie, des textes soumis par le Gouvernement. Peut-on, considérer qu'à la suite de l'avis de la Cour, la continuité institutionnelle serait toujours assurée ? On objectera que sans un « *comité restreint* » comme le souhaite le président-requérant, il sera difficile voire impossible d'assurer la continuité du Sénat, en particulier et, celle du Parlement, en général. Ainsi, le procédé spécifique de voter un texte par procuration sans une délibération article par article constitue une entorse à la Constitution et le règlement d'intérieur du Sénat. Or un « *comité restreint* » serait considéré comme un palliatif pour assurer le minimum de la mission pendant la période de confinement. Un « *comité restreint* » pendant le confinement était nécessaire, car il semble le meilleur moyen pour assurer le vote par procuration et l'exigence de décider avec une majorité absolue de ses membres. Alors un sénat parlementaire peut-il fonctionner en « *comité restreint* » ? La haute juridiction constitutionnelle répond par la négation, en ces termes : « *l'organisation, par le sénat, des séances plénières avec un effectif réduit, dont vingt-trois sénateurs seulement, heurte à l'article 70 de son règlement intérieur* ».

B. Une norme dérivée dans le bloc de constitutionnalité

L'apport essentiel de l'avis de la Cour est l'extension du bloc de constitutionnalité³⁰ à travers l'intégration du règlement intérieur du Sénat, qui est une

25. C'est le cas France, v. E. Lemaire, « Le Parlement face à la crise du covid-19 », *op. cit.*

26. V. CC, n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011, § 8-9.

27. M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd. Sirey, 1929 Cité par E. Lemaire, « Le Parlement face à la crise du covid-19 », *op. cit.*

28. E. Lemaire, « Le Parlement face à la crise du covid-19 », *op. cit.*

29. M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 349-470.

30. D. Emmanuel, « Le juge constitutionnel et les conséquences de l'État d'urgence sur le

norme dérivée a valeur constitutionnelle³¹. Dans deux « motifs-directifs » et le dispositif final, la Cour avise clairement le requérant-président sous le fondement de la Constitution, ce qui est normal et, le règlement intérieur du Sénat, ce qui est tout à fait inédit et inhabituel. Dans le premier motif-directif, la Cour déclare : « *le pouvoir de régulation de la Cour constitutionnelle lui permet d'aviser le Sénat, tant au regard de la Constitution que de son règlement intérieur* », sur les options qui sont de nature à maintenir un fonctionnement régulier et satisfaisant de cette institution ». Dans le deuxième motif-directif, la Cour se fonde sur l'article 70 du règlement intérieur : « *l'organisation par le Sénat des séances plénières avec un effectif réduit de cinquante (50) personnes dont vingt-trois (23) sénateurs seulement, sans recourir au mécanisme du vote par procuration, heurterait la légitimité et la représentativité des votes et autres délibérations qui en découleraient, ce, d'autant plus que le caractère péremptoire de l'article 70 du règlement intérieur du Sénat, qui a force de loi organique, s'y oppose* ». Avant de tirer la conclusion finale dans le dispositif de sa décision : « *L'organisation, par le Sénat, des séances plénières avec un effectif réduit, dont vingt-trois sénateurs seulement, heurte l'article 70 de son règlement intérieur et affecterait, en conséquence, la légitimité et la*

représentativité de ses votes et autres délibérations ».

L'assemblée consultative de la Cour vient d'intégrer le règlement intérieur du Sénat dans le bloc de constitutionnalité. On observe une extension du bloc de constitutionnalité. Le règlement intérieur du Sénat devient donc le cas échéant une norme de référence sur laquelle la Cour exerce ses compétences. L'expression « *bloc de constitutionnalité*³² » désigne, « *L'ensemble des principes et règles à valeur constitutionnelle dont le respect s'impose au pouvoir législatif comme au pouvoir exécutif, et d'une manière générale à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ainsi, bien sûr, qu'aux particuliers*³³ ». Plus précisément, il découle d'une « *conception extensive de la Constitution*³⁴ ». Au fond, il rassemble l'ensemble des textes auxquels se réfère le juge constitutionnel dans le cadre de sa mission de contrôle de constitutionnalité. Il constitue en somme la base juridique des décisions qu'il rend³⁵. Ici le juge sort de son confinement dogmatique habituel, pour lequel, il est souvent critiqué d'être la bouche de la loi ou de faire souffrir le droit pour servir la politique. Il vient de rejoindre la conception plus large de la conformité³⁶ de ses homologues béninois et maliens en élargissant son bloc de la constitutionnalité³⁷ au détriment de la conception restrictive de la conformité constitutionnelle³⁸.

fonctionnement du Parlement, *Afrilex*, 2020, p. 14.

31. Art. 127 al. 3 C. et 121 al. 2 C.

32. V. aussi, L. Favoreu, « Le principe de constitutionnalité. Essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Mélanges Charles Eisenman*, Paris, CUJAS, 1975, p. 33.

33. L. Favoreu « Bloc de constitutionnalité », O. Duhamel et Y. Meny (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 87. G. Drago, *Contentieux constitutionnel français*, Paris 1998, collection Thémis Droit public, Paris, PUF, p. 247.

34. L. Favoreu, « Le principe de constitutionnalité... », *op.cit.*, p. 35.

35. I. M. Fall, « La loi organique dans les ordonnancements juridiques des États d'Afrique... », *op. cit.* ;

36. L. Favoreu, « Le principe de constitutionnalité... », *op. cit.*, p. 40.

37. V. I. M. Fall, « La loi organique dans les ordonnancements juridiques... », *op. cit.* ;

38. Ch. Einsenmann, *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*, (thèse 1926), Paris, Economica, 1986, p. 20. G. Vedel, IV^e Journées juridiques franco-allemandes,

Deux possibles conséquences, la première est la question de l'intégration du règlement intérieur du Sénat au bloc de constitutionnalité, cela sous entend, que sa transgression vaut violation d'une règle de valeur constitutionnelle. Ce qui revient à dire qu'une disposition législative méconnaissant les règles établies par le règlement intérieur du Sénat est par là même reconnue contraire à la Constitution. La seconde est la possible intégration des règlements intérieurs des assemblées parlementaires et les lois organiques dans le bloc de la constitutionnalité. Au fond, il n'y a plus de raison de faire le contraire, le constituant a élevé ces résolutions au rang constitutionnel et le juge vient d'intégrer celles du Sénat dans le bloc de la constitutionnalité.

Pour s'en convaincre, il faut préciser le règlement au plan formel et matériel. *Au plan formel*, les règlements intérieurs sont des « résolutions parlementaires », le Parlement étant bicaméral, ils sont différents des lois (votées par les deux chambres), car ils s'analysent comme des résolutions votées par la seule assemblée concernée³⁹. La différence entre lois et règlement intérieur tient surtout à l'absence d'acte de promulgation et de la publication des règlements d'assemblée au *Journal officiel*. Au Sénégal par contre, le règlement

de l'Assemblée nationale fait l'objet d'une promulgation⁴⁰. En relativisant cette doctrine⁴¹, cet état du droit sénégalais nous semble intéressant, dans le cadre congolais, car le règlement intérieur étant une norme dérivée a valeur constitutionnelle prévu, habilité par le constituant⁴² et intégré dans le bloc de constitutionnalité par la Cour ; rien ne justifie plus pourquoi, il ne doit pas faire l'objet d'une promulgation et d'une publication au *Journal Officiel*. À l'instar de la Constitution, qui régit toutes les institutions et, les autres lois organiques des institutions les plus indépendantes de l'État comme la Cour Suprême, la Cour constitutionnelle, les autorités administratives indépendantes qui font l'objet de la promulgation par le président de la République et de la publication au *Journal Officiel*. Et pourtant, l'autonomie et le principe de la séparation des pouvoirs de ces organes ne sont pas pour autant remise en cause. L'acte de promulgation⁴³ ne semble pas être un obstacle au principe d'autonomie et de séparation de pouvoir des assemblées. Il est simplement temps de sortir de carcan du mimétisme avec les institutions françaises.

Au plan matériel, la loi se distingue des règlements dans la mesure où leurs domaines sont précisément circonscrits par la Constitution. La loi détermine les règles et les principes fondamentaux dans divers

R.I.D.C., n° spécial, 1984, vol. 6, p. 283, cité par Francis Delpérée, « Le Conseil constitutionnel : état des lieux », *Pouvoirs.*, n° 105, p. 8.

39. O. Duhamel, Y. Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, op. cit., p. 910.

40. Art. 62 de la Constitution révisée en 2016.

41. Qui pense que « ce choix ne manque pas d'étonner car le règlement étant le symbole de l'autonomie des assemblées, la formalité de la promulgation par le chef de l'État peut être perçue comme un affaiblissement de l'autonomie parlementaire, voire du principe de la séparation des pouvoirs, dans un régime, qui se veut par surcroît, présidentiel ! ». In D. Ouedraogo, « Le contrôle de constitutionnalité des règlements des

assemblées parlementaires dans les États de l'Afrique de l'ouest francophone », *RFDC*, 2019/1 n°117, p. 121.

42. Art. 127 al. 3 C. et 121 al. 2 C.

43. « Cons. Que la promulgation est l'acte par lequel le chef de l'État atteste l'existence de la loi et donne l'ordre aux autorités publiques d'observer et de faire observer cette loi ; que cet acte n'autre date que celle de sa signature, bien qu'il ne prenne effet, comme la loi elle-même, qu'après avoir été publié dans les conditions fixées par les lois et règlement et notamment par le décret du 5 novembre 1870 ». V. CE, Ass., 8 février, 1974, *Commune de Montory*, Rec., p. 93.

domaines limitativement énumérés par la Constitution. Par contre, les règlements intérieurs apparaissent comme des mesures destinées à régir la vie intérieure des assemblées parlementaires habilitées par la Constitution. Si l'on compare le règlement intérieur et la loi organique, la question de la présence du règlement des assemblées parlementaires dans le bloc de constitutionnalité pourrait être posée dans les mêmes termes que celle de la loi organique⁴⁴. En effet, ces deux actes sont renvoyés par la Constitution⁴⁵ et bénéficient d'un même régime contentieux, à savoir le contrôle préalable et obligatoire de constitutionnalité qui leur confère un brevet de conformité à la Constitution⁴⁶.

CONCLUSION

En définitive, l'on peut constater que la Cour Constitutionnelle se fonde sur une pluralité de textes pour émettre son avis à savoir la Constitution et le règlement intérieur du Sénat. Afin de fonder l'organisation exceptionnelle par le Sénat des séances à huis clos, le vote par procuration et à la majorité absolue de ses membres. Par ailleurs, on peut souligner avec force que, la Cour intègre une norme dérivée déjà prévue par le constituant et qui a valeur constitutionnelle, le règlement intérieur du Sénat, dans le bloc de la constitutionnalité. L'on peut au titre des perspectives, envisager, à terme, que les règlements intérieurs des assemblées parlementaires soient promulgués par le Président et publiés au *Journal Officiel* de la République du Congo.

44. D. Ouedraogo, « Le contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées... », *op. cit.* p. 131.

45. Art. 127 al. 3 C. et 121 al. 2 C.

46. Art. 179 C.

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.