



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.annalesumng.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



LE CADRE REGLEMENTAIRE DE LA LUTTE CONTRE LA PANDEMIE A CORONAVIRUS (COVID-19) AU CONGO

(THE REGULATORY FRAMEWORK FOR THE FIGHT AGAINST THE CORONAVIRUS PANDEMIC (COVID-19) IN CONGO

BANGO A.

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

RESUME

Le cadre réglementaire de la lutte contre le Coronavirus est diversifié d'un point de vue organique et formel. L'édition d'actes réglementaires est le fait du Président de la République, du Premier Ministre, Chef du Gouvernement et des membres du Gouvernement.

Cette profusion d'actes réglementaires affecte l'intelligibilité et la cohérence de ces textes. L'on peut craindre que, face à ce droit réglementaire "bavard", les citoyens ne prêtent qu'une oreille distraite.

Mots-clés: *Président de la République - Premier Ministre - Gouvernement - Acte réglementaire - Décret - Arrêtés.*

ABSTRACT

The regulatory framework for the fight against the Coronavirus is diverse from an organic and formal point of view. The issuance of regulatory acts is carried out by the President of the Republic, the Prime Minister, Head of Government and members of the Government.

This profusion of regulatory acts affects the intelligibility and consistency of these texts. It is to be feared that in the face of this "talkative" regulatory right, citizens will listen only with a distracted ear.

Keywords : *President of the Republic - Prime Minister - Government - Regulatory act - Decree - Orders.*

« Tout Etat libre, où les grandes crises n'ont pas été prévues, est à chaque orage en danger de périr »¹. Ces propos de Jean-Jacques Rousseau trouvent un terrain d'élection à propos de la crise sanitaire née de l'apparition puis de la propagation, à l'échelle mondiale, du coronavirus (COVID-19).

En effet, le 31 décembre 2019, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a été informée de la présence de cas de syndrome grippal inhabituel qui évoluaient vers une pneumonie d'étiologie inconnue, dans la ville de Wuhan, dans la province du Hubei, en Chine, dont le premier cas remonterait au 1^{er} décembre 2019. Le 13 mars 2020, le docteur Tedros ADHANOM GHEBREYESUS, directeur général de l'OMS, a déclaré la maladie à coronavirus (COVID-19) comme pandémie. Au Congo, le premier cas importé a été déclaré le 14 mars 2020 et le premier cas de transmission locale a été enregistré le 27 mars 2020 à Brazzaville, dont la confirmation a été faite par le laboratoire national de santé publique.

Face à « l'urgence sanitaire »², et afin d'éviter une propagation massive du coronavirus (COVID-19) au Congo, cet ennemi invisible, le Gouvernement a été conduit à encadrer les comportements par le droit, à travers, notamment, l'édiction des actes réglementaires constitutifs du cadre réglementaire de lutte contre le COVID-19. L'établissement d'un « ordre public sanitaire »³ en dépend. Au mieux, l'extension manifeste des compétences du pouvoir exécutif, consécutive à la déclaration de l'état d'urgence sanitaire par

le Président de la République⁴ pour faire face à la pandémie, se traduit, dans les faits, par une multitude d'actes réglementaires émanant de l'exécutif.

Pour l'essentiel, ces actes ont porté, notamment, sur la fermeture des établissements d'enseignement préscolaire, primaire, secondaire, général et technique et ceux de l'enseignement supérieur ; la fermeture des frontières terrestres, maritimes, fluviales et aériens ; l'interdiction des groupements de plus de cinquante personnes ; l'arrêt des transports en commun, puis l'autorisation de ces transports avec un nombre limité de passagers ; la fermeture des hôtels, des bars, des restaurants, boîtes de nuit.

L'expression « cadre réglementaire », telle qu'elle est abordée dans la présente étude nous permet de nous intéresser aux seuls textes à caractère réglementaire, c'est-à-dire des mesures de portée générale et impersonnelle édictées par certaines autorités administratives, dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir réglementaire⁵. Ainsi, ne seront pas abordés dans cette étude, les actes (ou décisions) individuels⁶, qui édictent des normes ayant pour destinataire une ou plusieurs personnes nommément désignées, privées ou publiques : cas des nominations aux différents organes de gestion du COVID-19. On exclura également toutes les circulaires, notes de services et bien d'autres documents publiés par le Gouvernement et les organes habilités dans la lutte contre le COVID-19. L'étude

1 J.-J. ROUSSEAU, *Considérations sur le gouvernement de Pologne*, Londres, 1782, Chap. IX. Causes particulière de l'anarchie, pp. 98-99.

2 Voir D. TRUCHET, « L'urgence sanitaire », *RDSS* 2007, p. 411 et s.

3 S. RENARD, *L'ordre public sanitaire*, Thèse Rennes 1, 2008.

4 Cf. 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.

5 Pour une réflexion sur l'exercice du pouvoir réglementaire au Congo, voir notamment B. BOUMAKANI, « Les aspects nouveaux du pouvoir réglementaire en droit public congolais », *RJPIC*, vol. 41, n° 3 1987, pp. 185-198.

6 Sur ces deux types d'actes, voir J.-M. RAINAUD, *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », tome 73, 1966, 210 p.

portera donc exclusivement sur les décrets et les arrêtés réglementaires.

L'intérêt de l'étude est certain. La crise sanitaire résultant de la propagation du coronavirus dans notre pays crée des circonstances exceptionnelles dans lesquelles l'accès au droit et la diffusion de l'information juridique sont essentiels. Comme le disait Jean Carbonnier, paraphrasant Habermas, « le bien vient de la communication et par la communication. Inversement, le mal vient du défaut de communication, et finalement d'un défaut de transparence »⁷.

La méthode utilisée est à la fois l'exégèse juridique et l'analyse critique. Ainsi, après avoir fait l'exégèse des textes pris par le Gouvernement dans sa politique de lutte contre la pandémie à coronavirus, il sera aussi question d'avoir une attitude critique sur ce cadre réglementaire. Cela nous permet de ne pas sombrer dans une analyse desséchante. Au mieux, cette double approche nous permet de ne pas avoir une attitude partisane et militante dans l'interprétation des actes de l'exécutif. Elle permet surtout de montrer non seulement comment le cadre réglementaire de lutte contre le COVID-19 est très diversifié au

Congo (I), mais aussi de mettre en exergue son caractère perfectible (II).

I- UN CADRE REGLEMENTAIRE DIVERSIFIE

Dans sa politique de lutte contre le Coronavirus, le Gouvernement congolais, sous l'impulsion du Président de la République, a été amené à édicter plusieurs textes réglementaires.

En vertu de la Constitution congolaise, l'exercice du pouvoir réglementaire constitue une des attributions administratives importantes dont le président de la République et le premier ministre, chef du Gouvernement ont la charge⁸. Plus précisément, ces deux autorités, qui sont en duo et non en duel⁹, sont investies du pouvoir réglementaire général qui leur permet d'édicter des règlements dans la lutte contre le COVID-19 applicable sur toute l'étendue du territoire national. En temps normal, ce pouvoir est exercé par voie de décrets¹⁰. Cependant, le Président de la République peut aussi l'exercer par voie d'ordonnances¹¹, en vertu de l'habilitation législative spéciale qui a été accordée par le Parlement¹².

7 J. CABONNIER, *Flexible droit*, 10^e édition, Paris, LGDJ, 2001, p. 315.

8 Pour une étude approfondie, voir A. CELARD, *Le partage du pouvoir réglementaire de l'Etat (Contribution à l'étude du système normatif du droit public français)*, thèse droit public, Lille II, 1995, 1050 p.

9 Ch. DEBBASCH, « Le Président de la République et le Premier ministre dans le système politique de la V^e République. Duel ou duo ? », *RDP*, n° 5, septembre-octobre 1982, pp. 1175-1184.

10 Voir I. DOUMBIA, « L'exercice par décrets du pouvoir réglementaire par le Président de la République et le Premier ministre dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », *RRJ*, n° 3, pp. 2185-2204. Voir aussi J. MASSOT, « Les catégories des décrets réglementaires : critère matériel et critère formel », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril. La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 363.

11 En effet, bien qu'ayant, en théorie, un contenu matériellement législatif, tant que les ordonnances

ne sont pas ratifiées, elles sont des actes administratifs susceptibles de voir leur légalité discutée soit directement par la voie du recours pour excès de pouvoirs, soit indirectement par celle de l'exception d'illégalité. Voir Cons. const., déc. n° 72-73 L, 29 février 1972, *Rec. Cons. const.*, p. 31, *AJDA* 1972, p. 638, note Toulemonde ; CE, 3 novembre 1961, *Damiani*, *Rec. Cons. d'Etat*, p. 607. Sur cette question, voir S. N. TALL, « Les ordonnances en Afrique noire francophone », *Revue EDJA*, n° 64, janvier-février-mars 2005, p. 67.

12 Cf. 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), *JORC* du jeudi 14 mai 2020, n° 19, p. 439. Pour une approche théorique sur les lois d'habilitation en Afrique, voir A. DIEYE, « Les lois d'habilitation en droit comparé. La situation dans quelques Etats d'Afrique noire francophone et en France », *Annales de l'Université de Toulouse I, Capitole*, tome IV, 2014, p. 133 et s.

A ces deux autorités, il convient d'ajouter la participation non négligeable des ministres, par voie d'arrêtés, à l'exercice de ce pouvoir (B).

A-L'exercice par voie de décret du pouvoir réglementaire par le Président de la République et le Premier ministre

Au Congo-Brazzaville, suite aux multiples instabilités inhérentes, en partie, au régime semi-présidentiel établi par la Constitution du 15 mars 1992, qui consacrait un équilibre des pouvoirs, la Constitution du 20 janvier 2002¹³ avait opté pour un exécutif monocéphale caractérisé par l'absence de poste de premier ministre¹⁴. En janvier 2005, sera créé un poste de Premier ministre, non prévu dans la Constitution, qui sera confié à M. Isidore Mvoubi. Tout laisse penser que ce Premier ministre *sui generis* était une institution qui «présente une signification assez différente de l'institution analogue française : il ne s'agit pas d'un bicéphalisme, mais d'une technique de division du travail, qui met en cause le caractère présidentiel du régime »¹⁵. D'ailleurs, c'est le Président de la République qui est « le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du

Gouvernement. Il détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose du pouvoir réglementaire (...) »¹⁶.

La Constitution de 2015 tranche nettement avec sa devancière. En effet, elle institue un bicéphalisme de l'exécutif¹⁷. Dans la répartition du pouvoir réglementaire, le Président de la République dispose d'une compétence d'attribution (1), alors que le Premier ministre, chef du Gouvernement, dispose d'une compétence de droit commun (2).

1. Une compétence d'attribution conférée au Président de la République

Dans la lutte contre le coronavirus, la mise en œuvre de la compétence d'attribution confiée au Président de la République a porté aussi bien sur des décrets en Conseil des ministres que sur des décrets simples.

A titre de rappel, la particularité des décrets pris en Conseil des ministres¹⁸ est qu'ils ne peuvent être édictés que par le Président de la République¹⁹ et ne peuvent être légalement modifiés ou abrogés que par d'autres décrets de même nature, c'est-à-

13 Voir G. J. C. MEBIAMA, « Les premières tendances du régime politique de la République du Congo », *RJP*, n° 1, 2005, p. 56-77.

14 Notons que la fonction de Premier ministre a existé au Congo depuis 1963 ; exception faite de son remplacement de 1969 à 1973 par un vice-président du Conseil d'État. La nomination d'un premier ministre, le 7 janvier 2005 n'enlève en rien le caractère « monocéphale » de l'exécutif congolais, puisque, le premier ministre n'est pas le chef du Gouvernement. Il est le coordonnateur de l'action du gouvernement. On peut, à ce propos, parler d'un « monocéphalisme déconcentré ». Cette pratique a eu son précédent au Bénin avec l'adoption du Décret n° 96-440 du 4 octobre 1996 portant création, organisation, attributions et fonctionnement du poste de Premier ministre, chargée de la coordination de l'action gouvernementale et des relations avec les institutions, *J.O. de la République du Bénin*, 1^{er} février 1997. S'agissant du Congo-Brazzaville, afin de rester dans l'esprit de la Constitution de 2002, le

Gouvernement, mis en place à la suite de l'élection présidentielle du 12 juillet 2009, ne comporte pas de premier ministre.

15 Cf. A. BOCKEL, *Droit administratif*, Dakar, NEA, 1978, p. 267.

16 Cf. article 56 de la Constitution de la République du Congo du 20 janvier 2002.

17 Sur la question de la répartition des compétences entre pouvoirs constitués au sein de l'exécutif en Afrique, voir I. M. FALL, *L'exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, Paris, Harmattan, 2008, 310 p.

18 Sur cette question, voir R. CHAPUS, « Le statut des décrets réglementaires délibérés en "Conseil des ministres" », *D.* 1988, Chron. p. 199.

19 Aux termes de l'article 88, alinéa 1 de la Constitution congolaise adoptée par référendum le 25 octobre 2015, « le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres ».

dire pris également en Conseil des ministres²⁰ ; sauf si le décret en Conseil des ministres prévoit lui-même la possibilité de sa modification par décret simple²¹. Ainsi, au Congo, comme c'est le cas dans les Etats Africains de tradition française, les Conseils de ministres ont servi « de point d'appui à l'affirmation de l'influence et des pouvoirs du chef de l'Etat »²², en sa qualité de véritable « *maître Jacques* » de la Nation²³. A cela, quelques exemples de « décrets simples » sont à mentionner.

Cela dit, l'édiction des décrets par le chef de l'Etat, après délibération du Conseil des ministres, s'est opérée suivant deux hypothèses.

En premier lieu, la délibération du Conseil des ministres a été exigée par un texte, en l'occurrence, ici, la Constitution. Il en est ainsi des décrets déclarants ou prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

En effet, par décret en date du 30 mars 2020 et faisant suite à sa communication radiotélévisée, le Président de la République a décrété, sur le fondement de l'article 157 de la Constitution²⁴ et dans les conditions déterminées par l'Ordonnance du 26 juillet 1962²⁵, l'état d'urgence sanitaire en République du

Congo²⁶. Applicable à compter du 31 mars 2020 pour une durée de vingt (20) jours, avec possibilité de prorogation après autorisation du Parlement, l'état d'urgence sanitaire permet au Gouvernement de prendre « toutes les mesures exceptionnelles nécessaires à la riposte contre la pandémie de coronavirus »²⁷. Ayant constaté que la pandémie à coronavirus continuait à se propager dans le pays, principalement à Brazzaville et Pointe-Noire, le chef de l'Etat a obtenu du Parlement à sept reprises la prorogation de l'état d'urgence sanitaire. La première, par décret n° 2020-118 du 20 avril 2020²⁸, conformément à la loi n° 15-2020 du 20 avril 2020 qui autorise la prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo. La deuxième, par décret n° 2020-128 du 9 mai 2020²⁹, conformément à la loi n° 22-2020 du 9 mai 2020 qui autorise la prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo³⁰. La troisième par décret n° 2020-144 du 30 mai 2020³¹, conformément à la loi n° 25-2020 qui autorise la prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo³². La quatrième, par décret n° 2020-154 du 19 juin 2020³³, conformément à la loi n° 31-2020 du 19 juin 2020 qui autorise la prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo³⁴. La cinquième, par

20 CE, 10 septembre 1992, *Meyet*, Rec. 327, concl. Kessler. Voir aussi, CE 27 avril 1994, époux Allamigeon, *AJDA*, 1994, p. 904, à propos de l'impossibilité, pour le Premier ministre de modifier ou d'abroger un décret pris en Conseil des ministres).

21 CE, 9 septembre 1996, *Ministre de la Défense c/ Collas*, Rec. 347.

22 J. -M. SAUVE, « Le Conseil des ministres », in *Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL*, Paris, Montchrestien/Lextenso éditions, 2008, p. 497.

23 Cf. J. GICQUEL, « Le présidentielisme négro-africain : L'exemple camerounais », in *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, pp. 701-725 (p. 720).

24 Aux termes de son alinéa 1^{er}, « l'état d'urgence comme l'état de siège est décrété par le Président de la République en Conseil des ministres. Le Parlement se réunit de plein droit ».

25 Ordonnance n° 62-8 du 26 juillet 1962 sur l'état d'urgence et l'état de siège.

26 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.

27 Art. 2 du décret n° 2020-93 du 30 mars 2020 précité.

28 Cf. JORC du jeudi 30 avril 2020, n° 18-2020, p. 431.

29 Cf. JORC du jeudi 14 mai 2020, n° 19-2020, p. 442.

30 Cf. JORC du jeudi 14 mai 2020, n° 19-2020, p. 442.

31 Cf. JORC du jeudi 4 juin 2020, n° 22-2020, p. 478.

32 Cf. JORC du jeudi 4 juin 2020, n° 22-2020, p. 478.

33 Cf. JORC du jeudi 25 juin 2020, n° 25-2020, p. 534.

34 Cf. JORC du jeudi 25 juin 2020, n° 25-2020, p. 533.

décret n° 2020-196 du 8 juillet 2020, conformément à la loi n° 34-2020 du 8 juillet 2020 qui autorise la prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo. La sixième, par décret n°2020-243 du 28 juillet 2020, conformément à la loi n° 35-2020 du 28 juillet 2020 qui autorise la prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo. La septième, par décret n°2020-276 du 18 août 2020, conformément à la loi n° 42-2020 du 18 août 2020 qui autorise la prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo.

En second lieu, l'intervention du Conseil des ministres a résulté d'une pratique, qui voudrait que certains projets de texte, à cause de leur importance, passent par le canal dudit Conseil, afin de donner plus de relief au texte ainsi adopté. Ici, l'intervention du Conseil procède de simples considérations d'opportunité politique³⁵. Il en est ainsi des projets de texte portant approbation d'une politique ou d'un plan d'action gouvernemental. C'est donc dans ce registre que s'inscrit l'approbation du plan national de riposte au coronavirus³⁶. Ce plan, élaboré par le ministère en charge de la santé en janvier 2020, d'un coût global d'un milliard six-cent cinquante-huit millions quatre cent cinquante et un mille cinq cents (1.658.451.500) francs CFA a pour objectif général de renforcer les capacités du pays à répondre promptement et efficacement à l'épidémie à coronavirus.

Quant aux décrets simples du Président de la République, c'est-à-dire ceux qui sont pris par ce dernier sans délibération du Conseil des ministres, dans

le cadre de la lutte contre le coronavirus, on peut en retenir deux.

En effet, par décret présidentiel n° 2020-60 du 18 mars 2020³⁷, il a été créé, sous la supervision du Premier ministre, chef du Gouvernement, une task-force chargée d'informer les hautes autorités de l'Etat des conséquences de la COVID-19 sur l'économie nationale et la société.

Par ailleurs, ayant constaté que la pandémie à coronavirus commençait à se propager dans le pays, le 27 mars 2020, le Chef de l'Etat créa, sous son autorité, une coordination nationale de gestion de cette pandémie³⁸. Cette coordination est chargée de définir et de faire exécuter les politiques et mesures de nature non seulement à préserver les vies humaines mais aussi à atténuer les préjudices sociaux et économiques du COVID-19³⁹. Pour ce faire, elle dispose de trois organes : la task-force sur l'impact économique et social du COVID-19 ; le comité national de riposte à l'épidémie et le collège des experts.

Il convient de noter qu'en France, ce dernier type de décrets réglementaires, bien que signés par le Président de la République et portant le contreseing du Premier ministre, sont considérés comme émanant du Premier ministre, qui dispose, en vertu de l'article 21 de la Constitution de 1958, d'un pouvoir réglementaire de droit commun ; il est donc fait abstraction de la signature du Président de la République, tenue pour surabondante⁴⁰.

35 CE, 10 septembre 1992, *Meyet, Rec.* 327, concl. Kessler.

36 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.

37 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.

38 Cf. 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).

39 Art. 2 al. 1^{er} du décret n° 2020-66 du 27 mars 2020 précité.

40 CE, 27 avril 1962, *Sicard, Rec.* 279.

2. Une compétence de droit commun du Premier ministre, chef du Gouvernement

Selon l'article 101 de la Constitution congolaise, le Premier ministre « assure l'exécution des lois et exerce le pouvoir réglementaire dans les matières autres que celles relevant des décrets en Conseil des ministres ». Une telle formule, qui fut consacrée en France, pour la première fois, dans la Constitution de l'an VIII, à propos du Premier consul, peut être regardée comme attribuant au Premier ministre, chef du Gouvernement la compétence de droit commun dans l'édiction des mesures réglementaires au plan national⁴¹. Au mieux, la déclaration de l'état d'urgence sanitaire par le Président de la République a pour conséquence principale le renforcement des prérogatives de police administrative du Premier ministre, chef du Gouvernement.

D'ailleurs, le Premier ministre ne s'est pas privé d'exercer cette compétence, dans le cadre de la lutte contre le coronavirus, à travers plusieurs décrets.

Afin de mieux gérer les ressources allouées à la lutte contre la COVID-19, le Premier ministre a pris un décret y relatif⁴². L'objet de ce texte est d'ouvrir, dans les écritures du directeur général du trésor, un compte de dépôt pour la gestion des ressources et des dépenses destinées aux opérations de lutte contre la COVID-19⁴³. Le Premier ministre, chef du Gouvernement est l'ordonnateur principal de ces dépenses.

Toutefois, il lui est donné la possibilité de déléguer ses pouvoirs par note de service qui précise les conditions de cette délégation⁴⁴. Enfin, un régisseur, comptable public, émergeant au budget de l'Etat, et dont la mission est d'effectuer les opérations de paiement des dépenses et de centraliser les pièces justificatives y relatives, est nommé par le ministre chargé des finances. Pour l'accomplissement de cette mission, et afin de mieux gérer les dépenses liées aux opérations de lutte contre la COVID-19, le régisseur est épaulé, dans chaque département ministériel, par des gestionnaires désignés par les ministres des départements bénéficiaires.

Deux décrets du Premier ministre publiés le 30 mars 2020 consacrent, respectivement, la création du comité technique de riposte à la pandémie à coronavirus⁴⁵ et le comité d'experts près le comité national de la riposte à la pandémie⁴⁶. Placé sous la supervision du Premier ministre, chef du Gouvernement et présidé par le ministre chargé de la santé, le comité technique de riposte à la pandémie à coronavirus est chargé, notamment, d'assurer la coordination technique et opérationnelle de riposte à la pandémie ; rendre opérationnelle cette riposte en liaison avec les agences de coopération bilatérale et multilatérale et les organisations non gouvernementales, tout en assurant la sécurité des interventions publiques⁴⁷. Quant au comité d'experts près le comité national, dont le président et le vice-président ont été nommés par décret du Premier ministre, chef du Gouvernement⁴⁸,

41 Cette valorisation de la fonction de Premier ministre procède de la volonté d'éviter « qu'un seul homme, le chef de l'Etat, ait juridiquement tous les pouvoirs ou puisse agir comme s'il disposait pratiquement de tous ». Cf. G. CONAC, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, p. 498.

42 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.

43 Article premier du décret n° 2020-63 du 23 mars 2020 précité.

44 Article 2 du décret n° 2020-63 du 23 mars 2020 précité.

45 Décret n° 2020-91 du 30 mars 2020 portant création du comité technique de riposte à la pandémie à coronavirus COVID-19.

46 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.

47 Art. 2 du décret n° 2020-91 du 30 mars 2020 précité.

48 En effet, par décret n° 2020-102 du 3 avril 2020, le Premier ministre a nommé le professeur Fidèle

et les membres par arrêté du ministre chargé de la santé⁴⁹, il agit en qualité de ressource externe et d'aide décisionnelle auprès du comité national. D'ailleurs, ses différents rapports ont servi de base à la politique gouvernementale en matière de lutte contre la COVID-19.

Dans la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, décrété par le Président de la République, le 30 mars 2020, le Premier ministre a édicté, le 1^{er} avril 2020, deux décrets importants. Le premier fixe la liste des biens et services indispensables et des déplacements essentiels dans le cadre de l'application des mesures de lutte contre la pandémie à coronavirus⁵⁰. Les biens et services indispensables sont ceux pour lesquels les producteurs, les fournisseurs et les distributeurs sont autorisés à poursuivre les activités pendant la période de confinement⁵¹. Quant au second, il précise les modalités d'organisation du service public pendant la période de confinement⁵² « en vue d'assurer la continuité de l'administration publique »⁵³. Il détermine, notamment, le personnel à réquisitionner d'office ; l'organisation du travail par rotation ; les mesures d'hygiène et de distanciation sociale applicables ; les règles relatives à la continuité du service public dans les services sous-tutelle, les services déconcentrés et les services décentralisés.

Toujours dans le cadre de la riposte à la pandémie à coronavirus, un décret du

Premier ministre, pris le 3 avril 2020, réquisitionne les personnels de santé, exerçant aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé en République du Congo, sans oublier les étudiants finalistes de la faculté des sciences de la santé et des écoles paramédicales⁵⁴.

Le 16 avril 2020, un décret du Premier ministre institue, sous son autorité, un comité de pilotage du projet de riposte d'urgence à la « Covid-19 »⁵⁵ cofinancé par la Banque mondiale et la République du Congo. En tant qu'organe délibérant et d'orientation stratégique du projet, le comité de pilotage délibère sur toutes les activités mises en œuvre par l'unité de coordination du projet de riposte d'urgence. Ses missions se résument à l'approbation des stratégies de mise en œuvre du projet, des plans de travail et budget annuels ; l'examen et l'approbation des plans de passation des marchés ; l'examen et l'approbation des rapports d'exécution du projet ; l'examen et l'approbation des comptes et les rapports d'audit ; l'appréciation de la qualité du travail et du rendement sur les critères de performance.

Par ailleurs, par un décret du 25 mai 2020, le Premier ministre institue un régime de gratuité pour la prise en charge des personnes testées positives de COVID-19 et des personnes contacts mises en quarantaine⁵⁶. Ce régime s'applique dans les structures publiques de santé et les

Yala (microbiologiste) et le professeur Antoine Abena (pharmacologue), respectivement, comme président et vice-président du comité d'experts près la coordination nationale de gestion de la pandémie de coronavirus. Voir JORC du jeudi 16 avril 2020, n° 16, p. 388.

49Arrêté n° 5473 du 3 avril 2020, JORC du jeudi 16 avril 2020, n° 16, p. 388.

50Décret 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.

51 Art. 2 du décret n° 2020-99 du 1^{er} avril 2020 précité.

52Décret n° 2020-100 portant organisation du service public pendant la période du confinement, JORC du jeudi 9 avril 2020, n° 15, p. 364.

53Article premier du décret n° 2020-100 précité.

54Décret 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.

55Décret 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.

56Décret 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.

structures privées de santé admises à participer à l'exécution du service public. Une telle préconisation contribue au renforcement du droit à la santé des personnes atteintes de COVID-19.

Aussi, trois décrets du Premier ministre, publiés le 11 juin 2020, concernent la lutte contre la COVID-19. Le premier crée, sous la supervision du ministère des finances et du budget, une centrale des commandes de produits et matériels de lutte contre la pandémie COVID-19⁵⁷. Le deuxième crée aussi, sous la supervision du ministère de la défense nationale, une unité chargée de la gestion des produits et matériels destinés à la lutte contre la pandémie COVID-19⁵⁸. Le troisième fixe, conformément aux dispositions de l'article 6 du 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), les attributions, l'organisation et le fonctionnement du comité technique national de riposte à la pandémie de coronavirus⁵⁹. Il convient de souligner que ce comité technique est l'organe

opérationnel de la coordination nationale de gestion de la pandémie de coronavirus.

Le 24 juin 2020, le Premier ministre a fixé, par décret⁶⁰, les modalités d'aménagement des espaces et postes de travail dans les administrations publiques, d'organisation des rythmes de travail du secteur public, de redéploiement des agents de l'Etat et la régulation des visites des usagers des services publics, durant la période du déconfinement progressif. L'objectif visé par ce texte est donc le strict respect des mesures d'hygiène et de distanciation sociales édictées dans le cadre du plan de riposte contre la COVID-19. D'ailleurs, les actes réglementaires pris par les ministres participent à cet objectif salubre.

B- La participation des ministres à l'exercice du pouvoir réglementaire par voie d'arrêtés

On le sait, au Congo, comme en France, les ministres ne possèdent pas en propre un pouvoir réglementaire général ; ils participent seulement, par l'entremise des contreseings⁶¹, à celui du Premier ministre et du Président de la République⁶².

57Décret 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.

58Décret 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.

59Décret 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.

60 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.

61 La règle du contreseing provient des monarchies asiatiques et s'est imposée sous l'Empire romain, avant d'être utilisée dans les Etats modernes. Certification de la signature du monarque effectuée par un chancelier (Cf. M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Librairie du Recueil

Sirey, 2^e éd., 1929, p. 412), le contreseing a pris une nouvelle signification en Angleterre, puisqu'il devient un engagement de la responsabilité ministérielle face à un chef d'Etat irresponsable sur le plan politique. Sur le contreseing, voir J.-P. TIMBAL, *Le contreseing ministériel*, Thèse, Toulouse, 1975, 305 p. ; R. PIASTRA, *Du contreseing sous la Ve République*, thèse, Paris I, 1997, 626 p. ; J.-M. BLANQUER, « Les mutations du contreseing », in J.-M. BLANQUER, O. BEAUD (dirs), *La responsabilité des gouvernants*, Paris : Descartes et Cie, 1999, pp. 235-244. S'agissant du Congo, voir B. R. M. BIKOUMOU, « Pouvoir réglementaire du Président de la République : regards sur le contreseing et la délégation de pouvoir dans la constitution congolaise », *Revue internationale de droit africain EDJA*, juillet-septembre 2006, n° 70, pp. 55-67.

62En effet, aux termes de l'article 104 de la Constitution de 2015, « Les actes du Premier ministre sont contresignés par les ministres chargés de leur exécution ». Quant aux « actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles

Cependant, par son arrêt *Jamart*, le Conseil d'Etat a dégagé le principe selon lequel « même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité »⁶³.

De même, de manière ponctuelle et par dérogation, les ministres, en leur qualité de membres du gouvernement, peuvent prendre des règlements, relativement aux affaires entrant dans leur attributions, sous réserve que leur intervention n'ouvre pas des risques sérieux de désordre⁶⁴.

Dans cette ligne directrice, suivant les questions traitées dans le cadre de la lutte contre la COVID-19, les arrêtés pris par les ministres ont été soit interministériels (a), soit ministériels (b).

1. Les arrêtés interministériels

Par principe, le gouvernement est un organe collégial. Certaines décisions qu'il est amené à prendre impliquent la collaboration de plusieurs ministres. La pratique des arrêtés interministériels concrétise cette exigence. Il en a été le cas, à propos des actes pris dans le cadre de la lutte contre la COVID-19.

Les modalités de mise en œuvre du couvre-feu consacré par le décret portant déclaration de l'état d'urgence furent fixées

par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre de la défense nationale⁶⁵. Ce texte interdit la circulation de 20 h à 5 heures du matin, sur l'ensemble du territoire national, à l'exception de certains personnels bien déterminés. En effet, aux termes de l'article 2 de cet arrêté « Sont seuls autorisés à circuler pendant la période du couvre-feu : 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 employés des pharmacies de nuit en service ; les boulangers en service ». On peut émettre le regret sur le fait que l'arrêté n° 6616 du 24 juin 2020 allégeant le couvre-feu sur l'ensemble du territoire national de 22 heures à 5 heures du matin n'ait pas été cosigné par les deux ministres chargés de la force publique, puisqu'il s'est agi d'un arrêté du seul ministre de l'intérieur.

Le 14 avril 2020, quatre ministres⁶⁶ ont pris un arrêté avec pour objet la fixation des modalités d'inhumation, dans les conditions de dignité et de sécurité sanitaires des victimes de la pandémie à coronavirus⁶⁷. A cet effet, « en vue d'interrompre la transmission liée à la manipulation des corps, lorsqu'une personne atteinte du coronavirus décède, dans un centre hospitalier ou à domicile, toutes les opérations relatives à son inhumation sont assurées par le personnel désigné à cet effet par l'autorité administrative »⁶⁸. Le même texte prévoit l'obligation d'enterrer toute personne

82[en réalité, c'est l'article 83], 87 et 93, [ils] sont contresignés par le Premier ministre et les ministres chargés de leur exécution » (article 97 de la Constitution).

63 CE 7 février 1936, *Jamart*, S. 1937.3.113, note J. Rivero. Voir aussi B. CHENOT, « Le ministre, chef d'une administration », *Pouvoirs*, janvier 1986, pp. 79-84.

64 Pour plus de détails sur cette question, voir C. WEINER, *Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 1970.

65 Il s'agit de l'arrêté n° 5471 du 1^{er} avril 2020 fixant les modalités de mise en œuvre du couvre-feu sur

l'ensemble du territoire national, JORC du jeudi 9 avril 2020, n° 15, p. 365.

66 Il s'agit de la ministre de la santé, de la population, de la promotion de la femme et de l'intégration de la femme au développement ; le ministre de l'intérieur et de la décentralisation ; le ministre de la justice et des droits humains et de la promotion des peuples autochtones ; la ministre des affaires sociales et de l'action humanitaire.

67 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.

68 Art. 2 de l'arrêté n° 5486 du 14 avril 2020 précité.

décédée du coronavirus dans les trois (3) heures qui suivent sa mort, en présence d'au plus dix (10) membres de sa famille⁶⁹, avec interdiction, pour la famille ou toute autre personne physique ou morale d'organiser un rituel funéraire⁷⁰.

En application du décret n° 2020-101 du 3 avril 2020 portant réquisition du personnel de santé exerçant sur le territoire national, un arrêté cosigné par cinq ministres⁷¹ détermine les conditions d'utilisation et de rémunération des personnels de santé réquisitionnés exerçant sur le territoire national, pour la riposte à la pandémie à coronavirus⁷².

Dans le but d'organiser les examens de fin d'année, un arrêté interministériel⁷³ approuve un protocole sanitaire relatif à la réouverture et au fonctionnement des établissements scolaires publics et privés de l'enseignement général, technique et professionnel dans le cadre de l'urgence sanitaire consécutive à la riposte contre la pandémie⁷⁴. En effet, parmi les secteurs d'activités concernés par le plan de déconfinement présenté par le Premier ministre figure le secteur de l'enseignement, avec la réouverture des établissements scolaires aux élèves en classes d'examen (les classes de CM2, de 3^e et de terminale). Le protocole annexé à l'arrêté précité, qui tient lieu de document

de procédures, précise les modalités pratiques de mise en œuvre du plan de déconfinement en faveur de la réouverture des établissements scolaires. Ces procédures reposent sur le maintien de la distanciation physique ; l'application des gestes barrières ; la prévention de l'infection ; le nettoyage et la désinfection des locaux et du matériel ; l'information et la communication.

Dans le cadre de la mise en œuvre des mesures prises par le Gouvernement sur le coronavirus, un arrêté conjoint signé par le ministre des affaires sociales et de l'action humanitaire, le ministre de l'intérieur et de la décentralisation et le ministre des finances et du budget institue, sous la supervision du ministre des affaires sociales et de l'action humanitaire et du ministre de l'intérieur et de la décentralisation, un comité pluri-acteurs chargé de la certification des données issues de l'identification et de l'enregistrement des ménages vulnérables par les autorités locales⁷⁵. Ces ménages devraient bénéficier, notamment, d'une aide financière, de la part de l'Etat.

A ces différents arrêtés, il convient aussi de s'intéresser à ceux pris individuellement par certains ministres.

69 Article 7 de l'arrêté n° 5486 du 14 avril 2020.

70 Article 8 de l'arrêté n° 5486 du 14 avril 2020.

71 Il s'agit du vice-Premier ministre, chargé de la fonction publique, de la réforme de l'Etat, du travail et de la sécurité sociale ; de la ministre de la santé, de la population, de la promotion de la femme et de l'intégration de la femme au développement ; du ministre de l'enseignement supérieur ; du ministre de l'enseignement technique et professionnel, de la formation qualifiante et de l'emploi ; du ministre des finances et du budget.

72 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.

73 Cet arrêté a été cosigné par le ministre de l'enseignement primaire, secondaire et de

l'alphabétisation ; le ministre de l'enseignement technique, professionnel et de la formation qualifiante et de l'emploi ; la ministre de la santé, de la population, de la promotion de la femme et de l'intégration de la femme au développement.

74 Cf. 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.

75 Cf. 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.

2. Les arrêtés ministériels

La pandémie de COVID-19 ayant des conséquences importantes sur le maintien de l'ordre public et de la santé des populations, on comprend pourquoi, parmi les arrêtés ministériels édictés en la matière, ceux émanant, respectivement, du ministre chargé de l'intérieur et celui de la santé occupent une place de choix.

En effet, dans le cadre du plan de riposte contre la COVID-19, le ministre de l'intérieur a été amené à prendre plusieurs arrêtés relatifs à la régulation des marchés domaniaux. Le premier, datant du 1^{er} avril 2020⁷⁶, consacre l'ouverture des marchés domaniaux de 06 à 16 heures, les lundis, mardi, jeudi, vendredi et samedi ; les mercredis et dimanche étant réservés à l'entretien et à la désinfection. Le deuxième, pris une semaine plus tard⁷⁷, ramène l'ouverture de ces marchés de 06 à 14 heures, les lundis, mercredi et vendredi ; les mardis, jeudi, samedi et dimanche étant réservés à l'entretien et à la désinfection. Le troisième, l'arrêté du 18 avril 2020⁷⁸, ramène, de nouveau, l'ouverture des marchés domaniaux les lundis, mardi, jeudi, vendredi et samedi, précisément de 07 à 16 heures.

Par ailleurs, le 18 avril 2020, le ministre de l'intérieur a pris deux autres arrêtés. Le premier⁷⁹ rend obligatoire le port du masque dans les lieux publics, tout en prescrivant le respect des autres mesures

barrières telles que la limitation du nombre de personnes à bord d'un véhicule ainsi que le respect de la distanciation physique dans tout véhicule automobile. Le second⁸⁰ maintient la mesure de fermeture de frontières terrestres, fluviales, maritimes et aériennes de la République déclarée plus tôt par le chef de l'Etat mais sans être consacré dans un texte. Il convient de préciser que cette mesure ne concerne pas les escales techniques des avions ; les vols cargos et ceux transportant la poste ; les navires et bateaux cargos ; les véhicules de transport de marchandises ; les véhicules de transport des produits inflammables ; les affrètements aériens, maritimes et fluviaux de l'Etat.

Le 24 juin 2020, trois arrêtés ont été pris par le ministre de l'intérieur dans la mise en œuvre de la déclaration du Premier ministre sur le coronavirus. Le premier allège le couvre-feu de 22 heures à 5 heures du matin⁸¹. Le deuxième autorise, sur l'ensemble du territoire national, l'ouverture des bars, restaurants, hôtels et autres lieux d'hébergement collectifs, demeurés, pendant longtemps, fermés dans le cadre des mesures de prévention contre la COVID-19⁸². Le troisième autorise la réouverture des établissements de culte, sous réserve du respect des mesures de distanciation physique et du port obligatoire du masque de protection, de l'interdiction d'imposer les mains sur les adeptes et d'effectuer des nuisances sonores⁸³.

76Arrêté n° 5472 du 1^{er} avril 2020 portant régulation des marchés domaniaux, JORC du jeudi 9 avril 2020, n° 15, p. 366.

77Arrêté 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.

78Arrêté n° 5611 du 18 mai 2020 portant régulation des marchés domaniaux, JORC du jeudi 21 mai 2020, n° 20, p. 460.

79Arrêté 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.

80Arrêté 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.

81Arrêté 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.

82Arrêté 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.

83Arrêté 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.

Le 24 août 2020, un arrêté du ministre chargé de l'Intérieur décide de la réouverture des frontières aériennes et du maintien de la fermeture des frontières terrestres, fluviales et maritimes. De façon dérogatoire sont autorisés : les navires et bateaux cargos, les véhicules de transport, les véhicules de transport des produits inflammables et les affrètements maritimes et fluviaux⁸⁴.

Pour sa part, la ministre chargée de la santé a eu à prendre, le 25 mai 2020 un arrêté à l'effet de réglementer l'utilisation de la chloroquine et de l'hydroxychloroquine⁸⁵. A ce propos, l'utilisation de ces deux médicaments a été déclarée « exclusivement réservée à l'usage hospitalier »⁸⁶. Leur prescription ne peut se faire que par un médecin généraliste ou spécialiste exerçant dans une formation sanitaire publique ou privée⁸⁷. De même, leur dispensation « est exclusivement réservée aux pharmacies à usage intérieur des formations sanitaires publiques ou privées »⁸⁸. Quant à leur administration, elle « est effectuée au cours d'une hospitalisation conventionnelle dans une formation sanitaire publique ou privée ou au cours d'une hospitalisation à domicile »⁸⁹.

En dépit de cette diversité du cadre réglementaire dans la lutte contre le coronavirus, son caractère perfectible mérite d'être mis en exergue.

II-UN CADRE REGLEMENTAIRE PERFECTIBLE

S'il ne fait l'ombre d'aucun doute que l'état d'urgence constitue un régime de crise dont le caractère exceptionnel justifie la liberté donnée à l'administration c'est-à-dire, notamment aux préfets et aux

ministres de prendre des mesures susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés des individus, consacrés pourtant dans la Constitution, on doit aussi noter qu'un tel régime doit résulter d'un encadrement légal. Ce fut d'ailleurs l'objet de l'Ordonnance du 26 juillet 1962⁹⁰ et de la récente 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 (publiée en plein confinement). L'état d'urgence n'est pas donc synonyme d'une remise en cause totale de la légalité.

Pour autant, une lecture minutieuse des textes réglementaires édictés aux fins de lutter contre la pandémie à coronavirus dans notre pays laisse transparaître quelques doutes sur la légalité de certaines dispositions (A). A cela, on peut ajouter l'absence d'une harmonie dans l'édiction des actes réglementaires (B).

A- L'existence de quelques dispositions discutables

Deux types de textes serviront d'illustration afin de montrer en quoi le cadre réglementaire régissant la lutte contre la COVID-19 peut prêter à discussion. Le premier, c'est le décret portant déclaration de l'état d'urgence sanitaire (1). Le second concerne quelques arrêtés fixant les infractions et les pénalités en cas de non-respect des mesures barrières (2).

1. Le cas du décret portant déclaration de l'état d'urgence sanitaire

L'article 157 alinéas 1 de la Constitution congolaise dispose : « L'état d'urgence comme l'état de siège est décrété

⁸⁴ Arrêté n° 9553 du 24 août 2020.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ Article premier de l'arrêté n° 5698 du 25 mai 2020 précité.

⁸⁷ Article 2 de l'arrêté n° 5698 du 25 mai 2020.

⁸⁸ Article 3 de l'arrêté n° 5698 du 25 mai 2020.

⁸⁹ Article 4 de l'arrêté n° 5698 du 25 mai 2020.

⁹⁰ Ordonnance n° 62-8 du 26 juillet 1962 sur l'état d'urgence et l'état de siège.

par le Président de la République en Conseil des ministres. Le Parlement se réunit de plein droit ». Cette disposition a donné lieu à deux interprétations.

La première a consisté à dire qu'il incombe au Président de la République de déclarer l'état d'urgence sans recueillir l'autorisation du Parlement. Une telle autorisation n'intervient que dans l'hypothèse où le Chef de l'Etat souhaite proroger l'Etat d'urgence. C'est d'ailleurs ce qui fut fait. Cette interprétation correspond à la pratique française en la matière, en ce qui concerne aussi bien l'Etat de siège comme l'Etat d'urgence.

La seconde interprétation consiste à penser que la mise en œuvre de l'état d'urgence se fait en deux temps. Dans un premier temps, il incombe au Président de la République de déclarer l'Etat d'urgence par décret en Conseil des ministres. Dans un second temps, le Parlement « se réunit de plein droit », afin de cautionner *a posteriori* la décision présidentielle. Une telle approche ne serait pas inédite en droit. En effet, sur d'autres questions, il arrive que les décisions de l'Exécutif soient ratifiées *a posteriori* par le législateur. Il en est ainsi s'agissant des ordonnances⁹¹, des décrets d'avance⁹² et même des redevances pour services rendus⁹³.

91 Les ordonnances sont d'abord signées par le Président de la République, en Conseil des ministres, après avis de la Cour suprême, avant d'être, par la suite ratifiées par le Parlement, lors de la prochaine session (cf. art. 158 alinéa 3 de la Constitution de 2015 qui dispose : « Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres, après avis de la Cour suprême. Elles rentrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé au Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation »).

92 La technique des décrets d'avance se matérialise par des actes réglementaires par lesquels le gouvernement procède à des ouvertures de crédits en cas d'urgence ; la ratification des modifications ainsi apportées aux crédits ouverts par la loi de finances est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférente à l'année

Au demeurant, cette interprétation se fonde sur l'ajout à l'alinéa 1 de l'article 157 de la Constitution de la formule suivante : « Le Parlement se réunit de plein droit ». En effet, on ne peut s'empêcher de se demander pourquoi le Parlement doit se réunir, si ce n'est pour se prononcer sur la décision présidentielle de déclarer l'état d'urgence. On pourrait objecter que cette pratique n'est pas consacrée en France et dans beaucoup d'Etat d'Afrique francophone, notamment⁹⁴. En réponse à cette objection, on peut rétorquer que la Constitution française, qui ne traite que de l'état de siège, ne consacre pas l'obligation pour le Parlement de se réunir en cas de sa déclaration. L'article 36 de cette Constitution prévoit simplement que « L'Etat de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement ». Cette formule est reprise par l'article 2 de loi française n° 55-385 du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence, qui a été adoptée pour faire face aux événements liés à la guerre d'Algérie. Quant à la Constitution du Niger adoptée le 25 décembre 2010, son article 68 prévoit que « [l]e président de la République, après délibération du Conseil des ministres, proclame l'état d'urgence dans les conditions déterminées par la loi ». En Guinée, l'article 90 de la Constitution du 7 mai 1990 prévoyait que « l'état d'urgence

concernée (art. 29 de la loi organique n° 36-2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances).

93 En effet, aux termes de l'article 14 alinéa 1 de la loi organique n° 36-2017 du 3 octobre 2017 relative aux lois de finances, « la rémunération des services rendus par l'Etat est établie et perçue sur la base des décrets du Premier ministre, chef du Gouvernement, pris sur rapport du ministre chargé des finances et des ministres concernés ». L'alinéa 2 du même article précise que « ces décrets sont ratifiés dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée ».

94 Cependant, en Espagne, la proclamation de l'état d'urgence (*estado de excepción*), prévu par l'article 116 de la Constitution de 1978, se fait par décret pris en Conseil des ministres, après autorisation du Congrès des députés, pour un délai maximum de trente jours, avec possibilité de prorogation. Ici, le Parlement se prononce donc *a priori*.

est décrété par le président de la République, après avis du président de l'Assemblée nationale et du président de la Cour constitutionnelle ».

Sans qu'il soit nécessaire de multiplier les illustrations, dans ces différentes constitutions, les dispositions relatives à l'état d'urgence sont assez explicites. Elles prévoient, dans leur ensemble, que c'est l'exécutif qui est détenteur du pouvoir discrétionnaire de l'un des outils les plus controversés de la régulation en temps de crise⁹⁵, qu'elle soit sécuritaire ou sanitaire.

Or, la Constitution congolaise de 2015 semble semer un trouble en la matière, de telle sorte qu'elle ne saurait recueillir l'unanimité. Ce qui est contraire au principe de clarté de la loi⁹⁶, y compris la loi constitutionnelle, base de la sécurité juridique⁹⁷.

Un autre point sur lequel on ne saurait tarder⁹⁸, le décret n° 2020-93 du 30 mars 2020 portant déclaration de l'état d'urgence « sanitaire » en République du Congo institue une catégorie d'état d'urgence non prévue par le constituant. En voulant mimer la pratique française en la matière, on risque d'oublier qu'en France, l'état d'urgence a un fondement législatif, alors qu'au Congo, ce fondement est constitutionnel. Ainsi, si en France, il paraissant loisible pour le législateur de revoir son cadre juridique sur l'état d'urgence, en instituant un autre régime sur l'état d'urgence « sanitaire », au Congo, une telle opération, par voie décrétole, encourt le risque d'être en porte-à-faux avec la logique constitutionnelle. En effet, la

Constitution de 2015 ne parle que de « l'état d'urgence », à l'intérieur duquel les différents volets (sécuritaire et sanitaire) sont imbriqués. Aussi afin de pallier ces difficultés, le Président de la République a consulté, avant la proclamation de l'état d'urgence sanitaire le Président du sénat le Président, le Président de l'Assemblée nationale, le Premier ministre, le Président de la Cour constitutionnelle, le Président de la Cour suprême et des éminents scientifiques

2. Le cas de la fixation des infractions et pénalités par arrêté ministériel

L'article 7 de l'arrêté n° 5610 du 18 avril 2020 relatif au port du masque et au respect des autres mesures barrières, dans le cadre de la lutte contre le COVID-19 dispose :

« Tout contrevenant aux prescriptions édictées articles 1^{er} et 2, 3, 4 et 5 est passible d'une amende de cinq mille francs CFA, objet d'une verbalisation, présentation d'une pièce d'identité avec adresse, à payer contre quittance du trésor public.

Au cas où il serait dans un véhicule, celui-ci est immédiatement mis en fourrière et une amende de vingt mille francs CFA est à payer dans les mêmes conditions édictées à l'alinéa 1^{er}.

Au cas où le contrevenant ne présente pas sa pièce d'identité avec adresse de son domicile et n'est pas en mesure de payer, il est immédiatement conduit au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie la plus proche, d'où sa famille est aussitôt contactée pour présenter la pièce

95 Voir notamment : D. ROUSSEAU, « L'état d'urgence, un état vide de droit », *Revue Projet*, 2006/2, n° 291, pp. 19-26 ; W. BOURDON, *Les dérives de l'état d'urgence*, Plon, 2017, 324 p. ; D. ROUSSEAU, « Quand l'urgence fait mal au droit », *AJ Collectivités Territoriales* 2020, p. 169.

96 Voir P. WACHSMANN, « Sur la clarté de la loi », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 809.

97 F. LUCHAIRE, « La sécurité juridique en droit constitutionnel français », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 11, 2001, p. 100.

98 Pour plus de détails sur cette problématique, voir la contribution de Benjamin Boumakani au présent numéro spécial.

d'identité du contrevenant ou celle de la personne qui devra s'acquitter de l'amende pour le compte du contrevenant ».

La question que l'on peut se poser est celle de savoir si cette disposition méritait de figurer dans cet arrêté.

On le sait, comme dans l'esprit de l'article 34 de la Constitution française, l'article 125 de la Constitution congolaise de 2015 fixant le domaine de la loi commence par une longue énumération des matières réservées au pouvoir législatif dans laquelle figure « la détermination des crimes, des délits et des contraventions ainsi que des peines qui leur sont applicables ».

Dans le cas particulier de l'arrêté n° 5610 du 18 avril 2020 précité, il ne fait l'ombre d'aucun doute que, à travers son article 7, il s'interfère dans le champ de compétence du législateur reconnu expressément par le constituant. Il est vrai que l'on peut douter de la nécessité d'étendre le domaine de compétence du législateur à toutes les contraventions, y compris celles de simple police⁹⁹; la plupart des matières étant généralement réservées à la loi, « à cause de leur importance »¹⁰⁰. Pour autant, l'exécutif doit se plier à la volonté du constituant.

En effet, selon le principe de la légalité administrative, les autorités administratives sont tenues, dans les décisions qu'elles prennent, de se conformer à la loi ou plus exactement à la

légalité, c'est-à-dire à un ensemble de règles de droit de rangs et de contenus divers, qui sont fonction, dans chaque cas, de la place et des compétences de l'autorité administrative qui agit. Les sources de cette légalité ne se limitent donc pas aux seules lois ordinaires ; elles sont issues de toutes les règles de droit qui s'imposent à l'administration. Ainsi, la Constitution et les lois constitutionnelles font partie intégrante des sources de la légalité administrative. Très concrètement, le juge administratif peut se référer aux dispositions de la Constitution, loi fondamentale, pour annuler un acte administratif qui leur serait contraire¹⁰¹. De ce fait, le juge administratif devient le garant du respect de la Constitution¹⁰². C'est donc à bon droit que saisie par requête en date du 22 mai 2020 par laquelle un citoyen lui a demandé de constater la violation de la Constitution par les dispositions de l'article 7 de l'arrêté n° 5610 du 18 avril 2020, que la Cour constitutionnelle congolaise s'est déclarée incompétente¹⁰³. En réalité, le requérant aurait dû saisir la Cour suprême en sa qualité de « contrôleur de la légalité administrative »¹⁰⁴, dans le cadre particulier du recours pour excès de pouvoir, en invoquant, notamment, la violation de la loi par le ministre de l'intérieur, en l'occurrence, ici, la loi constitutionnelle.

Non sans provoquer l'étonnement, le ministre de l'intérieur a récidivé, en s'ingérant encore dans le domaine de la loi, à travers deux arrêtés publiés le 24 juin

⁹⁹En France, l'article 34 de la Constitution n'ayant prévu l'intervention de la loi que pour les délits et les crimes, il en a été déduit que pour les contraventions, le pouvoir réglementaire pourrait intervenir. Cette exception a toutefois été considérablement réduite par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 73-80 L du 28 novembre 1973 (*Mesures privatives de liberté*), en limitant la compétence du pouvoir réglementaire aux contraventions non punies de prison ; c'est d'ailleurs ce qui a été entériné par le Code pénal vingt ans après.

¹⁰⁰R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, 2001, 15^e édition, tome 1, p. 67.

¹⁰¹En ce sens, voir CE, 12 février 1960, Sté Eky, Leb. p. 101, D. 1960, p. 236, note L'Huillier.

¹⁰²Voir F. BATAILLER, *Le Conseil d'Etat, juge constitutionnel*, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 1966.

¹⁰³Décision n° 001-DCC/SVA/20 du 5 juin 2020 sur le recours en inconstitutionnalité 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

¹⁰⁴Voir A. GABOU, « Le juge contrôleur de la légalité administrative au Congo », *RJPIC*, vol. 37, n° 4 1983, pp. 669-705.

2020, à la suite de la deuxième vague du déconfinement. Le premier, c'est l'arrêté n° 6617/MID-CAB portant réouverture des bars, restaurants, hôtels et autres lieux d'hébergement collectif sur l'ensemble du territoire national, dont l'article 6 prévoit que « tout contrevenant aux prescriptions édictées par le présent arrêté est passible d'une amende de 50 000 francs CFA avec fermeture immédiate du lieu ». Le second arrêté, relatif à la réouverture des établissements de culte sur l'ensemble du territoire national (arrêté n° 6618/MID-CAB), et dont l'article 7 est rédigé à l'identique de l'article 6 de l'arrêté n° 6617/MID-CAB précité.

Quant à l'article 3 de l'arrêté n° 6616/MID-CAB allégeant le couvre-feu sur l'ensemble du territoire national, selon lequel « tout contrevenant aux prescriptions édictées aux articles 1^{er} et 2 est passible d'une mesure de garde à vue. Il est relaxé le lendemain, sans amende », tout porte à croire qu'il découle des pouvoirs exceptionnels reconnus au Gouvernement dans la mise en œuvre de l'état d'urgence. En effet, si l'on s'en tient à la loi n° 21-2020 du 8 mai 2020 déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence et de l'état de siège en République du Congo, « pendant la période de l'état d'urgence, le Gouvernement peut, notamment (...) ordonner la garde à vue des individus dangereux ou susceptibles d'entraver l'action des pouvoirs publics »¹⁰⁵. Or, nulle part, cette loi ne fait allusion à la possibilité, pour le Gouvernement, d'édicter des sanctions financières par voie réglementaire dans la mise en œuvre de l'état d'urgence. Il eut été pourtant nécessaire, et sans méconnaître la Constitution, d'insérer une telle possibilité dans la loi, afin de se prémunir contre le non-respect par les citoyens des mesures exigées par l'urgence.

Il est vrai que la loi n° 21-2020 du 8 mai 2020 déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence et de l'état de siège en République du Congo ouvre une brèche, en préconisant que « le Gouvernement peut également prendre toutes autres 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 »¹⁰⁶. Encore faut-il, ici, s'accorder sur l'expression « toutes autres mesures nécessaires ». Si elle sous-entend n'importe quelle mesure, y compris les pénalités, fut-elles de simple police, on peut alors constater que cette clause de compétence générale accordée au Gouvernement rend inutile l'énumération des mesures susceptibles d'être prises figurant à l'alinéa 1 de l'article 8 de la loi précitée.

Cette existence de dispositions contestées s'inscrit dans un climat délétère caractérisé par l'absence d'harmonie dans l'édiction de certains actes réglementaires.

B- L'absence d'une harmonie dans l'édiction de certains actes réglementaires

Au Congo, face à des fondements juridiques assez fragiles de l'intervention par voie d'arrêtés des ministres dans la lutte contre la pandémie à coronavirus, on assiste à l'éclatement du cadre réglementaire qui en résulte (1). Dès lors, se pose la question de la nécessité d'une rationalisation de l'activité réglementaire du gouvernement, dans la lutte contre la COVID-19 (2).

1. L'éclatement du cadre réglementaire

Comme on le sait, l'élaboration des normes toujours plus nombreuses et sans implication cohérente des acteurs concernés

¹⁰⁵ Cf. art. 8, 9^e tiret de la loi. De l'article 7 de l'article 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
¹⁰⁶ Cf. art. 8 alinéa 2 de la loi.

n'est pas toujours la réponse adéquate aux multiples problèmes posés par la COVID-19. Car trop de textes conduit à une complexification inutile. Comme l'avait souligné le Conseil d'Etat français dans son rapport de 1991, « qui dit inflation, dit dévalorisation ; quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite ».

Ce que l'on peut constater, à propos du cadre réglementaire de lutte contre la COVID-19, c'est le sentiment de l'éclatement de l'action gouvernementale. Après chaque déclaration du Premier ministre à l'issue de la date butoir de la fin de l'état d'urgence, chaque ministre cherche à traduire la volonté du chef du Gouvernement dans un arrêté, en fonction de son domaine de compétence.

En donnant une base juridique aux différentes déclarations du Premier ministre par des simples arrêtés ministériels, c'est-à-dire les actes les plus bas dans la hiérarchie des normes, cette attitude des autorités peut surprendre. Elle participe largement à l'éclatement du cadre réglementaire dans la lutte contre la COVID-19. En effet, étant donné que les déclarations du Premier ministre ont été déclinées sur plusieurs thématiques – en commençant par les volets sécuritaire et sanitaire, sans oublier le volet économique et social –, leur mise en œuvre par arrêtés entraîne ce qu'un auteur qualifie

de « millefeuille juridique »¹⁰⁷, avec « des répercussions sur l'intelligibilité des régimes de crise »¹⁰⁸.

On pourrait, une fois de plus, objecter qu'en France, pour ne citer que ce pays, le ministre de la santé a eu à prendre plusieurs arrêtés réglementaires dans le cadre de la lutte contre la COVID-19. En réponse, on ne doit pas perdre de vue que la compétence exercée, notamment, par le ministre de la santé en France procède du texte même de la loi sur l'état d'urgence sanitaire¹⁰⁹. En effet, son article 2 habilite le ministre de la santé à prescrire « toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé [à l'exception de celle relevant de la compétence du Premier ministre] visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire ». De même, au Gabon, pendant la période d'état d'urgence, le ministre de l'intérieur exerce sa compétence de police administrative sur habilitation législative¹¹⁰. Or, au Congo, la loi ne renseigne pas sur l'articulation des pouvoirs entre les différentes autorités de police administrative, puisqu'elle utilise le terme générique de « Gouvernement ».

A cela il faut ajouter que certains ministres n'ont pas traduit le discours du Premier ministre en acte juridique, chose que l'on peut comprendre, étant donné qu'ils n'ont pas, par principe, un pouvoir

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

108 J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, « Les régimes de crises à l'épreuve des circonstances sanitaires exceptionnelles », *RDLF* 2020, chron. n° 20.

109 Cf. loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

110 En effet, aux termes de l'article 6 alinéa 2 de la loi n° 001/2020 du 25 avril 2020 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 11/90 du 16 novembre 1990 relative à l'état d'urgence (au Gabon), « la déclaration de l'état d'urgence donne en outre pouvoir au ministre de l'intérieur : d'instituer par arrêté des zones de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ; d'interdire le séjour dans tout ou partie du territoire à toute personne cherchant

à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics ; d'interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures déterminés ; de prononcer les mesures de confinement total ou partiel à domicile des personnes exposées aux risques ou dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité publique ; de proposer des mesures de réquisition ; de délivrer des autorisations spéciales de circulation urbaine ou de circulation interurbaine pour les personnels d'astreinte des administrations publiques et du secteur privé et pour des nécessités de service, de santé et d'intérêt familial avéré ; de veiller au respect des mesures édictées par le Gouvernement, en collaboration avec les autres départements ministériels ».

réglementaire initial. Tout ceci dénote le caractère désordonné et incohérent de l'action gouvernementale dans la lutte contre le COVID-19. D'où la nécessité de sa rationalisation.

2. La nécessité d'une rationalisation de l'activité réglementaire du gouvernement

L'édiction d'un décret de mise en œuvre du discours du Premier ministre, et non d'arrêtés parcellaires souvent initiés avec un grand retard par les ministres, semble se justifier.

A cet effet, le Premier ministre peut utilement exercer son pouvoir de police générale, en renvoyant simplement les modalités d'application de ses décrets à des arrêtés ministériels, à condition de déterminer avec suffisamment de précision les mesures à édicter¹¹¹. Une telle préconisation trouve tout son sens, étant donné que, par principe, les ministres ne disposent pas d'un pouvoir réglementaire initial.

Certes, on peut comprendre que l'ampleur de la crise, qui a surpris tous les continents, emporte un abandon partiel de la compétence réglementaire du Premier ministre au profit de certains ministres. Cependant, encore faudrait-il que cet abandon soit consacré par un texte, une espèce de délégation de pouvoirs. Ce qui ne semble pas avoir été toujours le cas. En l'absence de tout encadrement matériel des pouvoirs des ministres, on peine à convaincre sur leur pouvoir à édicter *ab initio* certains arrêtés dans la lutte contre le COVID-19. S'il est vrai que la loi n° 21-

2020 du 8 mai 2020 déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence et de l'état de siège en République du Congo prévoit, en son article 8, que le Gouvernement peut prendre des mesures nécessaires pour faire face à l'urgence, on doit aussi souligner que sur le plan strictement juridique, les décisions ne sauraient être prises collégialement par un Gouvernement. Les actes juridiques de ce dernier sont soit le fait du Premier ministre, soit ceux de certains ministres pris conjointement (et non collégialement), soit ceux des ministres pris individuellement. Dans ce sens, il a été « considéré comme un abus de langage, la décision de la Cour suprême qui évoque l'édiction d'une décision gouvernementale »¹¹².

Ramener l'essentiel de la fonction de réglementation en matière de lutte contre la covid-19 au Premier ministre devrait conduire à plus d'efficacité, puisqu'il y aurait moins de dissonances dans l'action gouvernementale.

Par ailleurs, alors que sous d'autres cieux, les gouvernements ont eu recours, de manière fréquente aux ordonnances, à telle enseigne que certains auteurs ont pu parler à leur égard d'un « procédé ordinaire de législation »¹¹³, au Congo, en dépit de l'adoption d'une loi d'habilitation aux fins de permettre le Gouvernement à édicter, par ordonnance, des mesures relevant du domaine de la loi, dans le cadre de la lutte contre la COVID-19¹¹⁴, aucune ordonnance n'a été prise à ce jour. Pourtant, cette technique permettrait au Gouvernement et au Président de la République de valider certaines dispositions discutables qui figurent dans certains arrêtés ministériels, à l'instar de la fixation des pénalités à l'encontre de ceux qui ne respecteraient pas

111CE, 4 juin 1975, *Bouvet de la Maisonneuve*, Rec. 330 ; CE, 23 novembre 2011, *Association France Nature Environnement*.

112 P. MOUDOU DOU, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative du Congo-Brazzaville*, Presses universitaires de Brazzaville, 2019, p. 104.

113 Y. GAUDEMET, « Sur l'abus ou sur quelques abus de la législation déléguée », in G. DRAGO

(dir.), *La confection de la loi*, Paris, PUF, 2005, p. 158.

114 Cf. loi n° 20-2020 du 10 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), JORC du jeudi 14 mai 2020, n° 19, 2020, p. 439.

les mesures barrières au coronavirus. Une telle onction de la législation déléguée procure une certaine sécurité juridique. A ce propos, en France, après le décret du 17 mars 2020¹¹⁵, c'est la loi du 23 mars 2020 qui a renforcé le dispositif pénal pour l'adapter au caractère inédit de la crise. Ainsi, elle prévoit une amende de 135 euros pour toute sortie non autorisée ; la récidive dans un délai de quinze jours est punie d'une contravention de cinquième classe et trois manquements sanctionnés par une peine pouvant aller jusqu'à six mois d'emprisonnement et 3750 euros d'amende¹¹⁶.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, il semble s'établir que l'évocation du cadre réglementaire dans la lutte contre la COVID-19 au Congo fait dégager une odeur de souffre, étant donné qu'il suscite des débats. La diversité des actes réglementaires édictés afin de freiner l'évolution de cette pandémie au Congo est manifeste. En effet, nous avons dénombré, à la date du 15 juillet 2020, au moins 35 textes réglementaires édictés dans le cadre de la lutte contre le coronavirus répartis comme suit : 9 décrets présidentiels (dont 7 décrets pris en Conseil des ministres et 2 décrets simples) ; 12 décrets du Premier ministre, chef du Gouvernement ; 14 arrêtés pris par les ministres (dont 5 arrêtés interministériels, 8 arrêtés du ministre chargé de l'intérieur et 1 arrêté du ministre chargé de la santé).

Cependant, cette diversité du cadre réglementaire cache aussi le caractère désordonné et incohérent de l'action gouvernementale en la matière. De plus, on

note l'existence de quelques dispositions qui ne sauraient recueillir l'unanimité. Cela ne devrait surprendre ; car, « l'un des charmes de la doctrine juridique est qu'elle n'est probablement jamais unanime »¹¹⁷.

115 Décret n° 2020-264 du 17 mars 2020 portant création d'une contravention réprimant la violation des mesures destinées à prévenir et limiter les conséquences des menaces sanitaires graves sur la santé de la population.

116 Article 2 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Sur cette question, voir aussi D. MAYER, « Le droit pénal au chevet de la crise sanitaire », *Dalloz*, 2020, p. 649.

117 F. MELLERAY, « Retour sur la jurisprudence Béziers », in *Mélanges en l'honneur de Didier TRUCHET*, Paris, Dalloz, 2015, p. 377.

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.