



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



LES SESSIONS RESTREINTES DU PARLEMENT

RESTRICTED SESSIONS OF PARLIAMENT

PAYIMA LOMBOBO H.

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

RESUME

La COVID-19 oblige l'administration publique à s'organiser selon des modalités inédites, respectueuses des mesures barrières. Et, l'administration parlementaire se trouve directement impactée par ces mesures qui contraignent le Parlement à siéger en formation restreinte.

La légalité de ces formations restreintes s'est trouvée posée au regard de la lacune des textes pertinents. Toutefois, la théorie des circonstances exceptionnelles permet aux Présidents des deux Chambres de prendre les mesures imposées par les circonstances.

Mots-clés : *Circonstances exceptionnelles - Parlement - Règlement Intérieur - Sessions restreintes.*

ABSTRACT

COVID-19 is forcing public administration to organize itself in new ways that respect barrier measures. And, the parliamentary administration is directly impacted by these measures, which force Parliament to sit in a restricted group.

The legality of these restricted formations was raised in view of the lacunae in the relevant texts. However, the theory of exceptional circumstances allows the Presidents of the two Chambers to take the measures imposed by the circumstances.

Keywords : *Exceptional circumstances - Parliament - Rules of Procedure - Restricted sessions.*

INTRODUCTION

Le drame du Coronavirus, que subit l'humanité depuis le début de l'année 2020, est bien préoccupant. Dans les différentes grandes villes du monde, le constat est très alarmant. Les cités autrefois si fréquentées, si renommées parmi les nations, les voilà comme une veuve réduite au silence pendant que les habitants sont pris d'angoisse et confinés à domicile par peur d'être victimes de la Covid-19. La République du Congo est victime de la Covid-19 depuis le mois de mars 2020, pandémie qui a débuté en Chine au mois de décembre 2019 avant de se propager dans les autres pays du monde. Les restrictions vont imposer la nécessité de limiter les présences au sein des institutions publiques et privées afin d'organiser les mesures de distanciation sociale.

A l'origine, lorsque deux cas de contamination étaient signalés¹, les mesures suivantes ont été prises par le Gouvernement congolais à travers la Déclaration n°3 sur la Covid-19 : la fermeture des lieux de cultes ; la fermeture des établissements d'enseignement préscolaire, primaire, secondaire général, technique et professionnel, ainsi que des établissements d'enseignements supérieur tant publics que privés ; la fermeture des bars-dancing, boîtes de nuit et des établissements communément appelés VIP et Caves ; l'interdiction des réunions ou rassemblements de plus de 50 personnes ; la célébration, dans la plus stricte intimité, de tous les événements familiaux (mariages, veillées mortuaires, etc)².

Suite à l'adoption de ces mesures, le Président du Sénat se trouve dans l'obligation d'organiser les séances

plénières ainsi que la cérémonie de clôture de sa huitième session ordinaire avec un effectif réduit de cinquante (50) personnes, à savoir : sept (7) membres du bureau du Sénat ; dix (10) membres des bureaux des deux groupes parlementaires ; six (6) présidents de commissions permanentes ; le Gouvernement et les collaborateurs³.

La question de l'organisation de sessions restreintes se pose d'autant plus que les textes sont lacunaires voire silencieux à leur sujet. De ce fait, il y a lieu de se poser la question suivante : au regard de l'ordre juridique congolais et des circonstances actuelles, dans quelle mesure peut-on organiser les sessions restreintes du Parlement ?

La notion de sessions restreintes du Parlement n'existe ni dans la Constitution du 25 octobre 2015 ni dans les Règlements intérieurs du Sénat et de l'Assemblée nationale qui font office de loi organique⁴. Cependant, l'urgence de la situation commande de prendre des mesures adaptées afin de permettre au Parlement de jouer son rôle de contrôle de l'action du gouvernement sans s'exposer aux risques de contamination de ses membres.

Cette réflexion présente un intérêt indéniable dans la mesure où elle permet d'appréhender les aspects juridiques des conséquences du Coronavirus. C'est là aussi l'occasion d'étudier un cas type de circonstances exceptionnelles, au regard de la théorie des circonstances exceptionnelles connue en droit administratif. L'étude consiste alors à appréhender la notion des sessions restreintes du Parlement à la lumière non seulement des textes en vigueur mais aussi de la théorie du droit. Une approche comparative est indispensable

1 Voir la Déclaration N°3 du Gouvernement de la République du Congo sur le Covid-19 du 18 mars 2020.

2 *Idem*

3 Voir Cour constitutionnelle, Avis n°002-ACC-SVC/20 du 30 mars 2020, § sur les faits, p. 2

4 Une loi organique est une loi qui définit l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics en complément des dispositions de la Constitution. La Cour constitutionnelle est compétente pour vérifier leur constitutionnalité.

dans la mesure où la question s'est également posée ailleurs, notamment au Niger.

Pour répondre à la question qui doit conduire notre raisonnement, il y a lieu d'affirmer que les sessions restreintes du Parlement ne sont pas prévues par le droit en vigueur (I) mais elles sont, toutefois, justifiées par les circonstances (II).

I : Les sessions restreintes : une modalité non prévue par les textes

Les sessions restreintes du Parlement, organisées par le Sénat et par l'Assemblée nationale ne figurent ni dans la constitution ni dans les Règlements Intérieurs des chambres du Parlement. Les limites de la Constitution (A) peuvent être comblées grâce aux règlements intérieurs des assemblées (B).

A : Les limites de la Constitution

Nulle part dans la Constitution de la République du Congo du 25 octobre 2015 n'est prévue la notion des sessions restreintes. Cette possibilité de restreindre le nombre des parlementaires lors des sessions ne figure pas dans la Constitution. Cette dernière pose les grands principes, elle ne rentre pas dans les détails.

Comme il est possible de le vérifier, deux principales sessions du Parlement sont prévues : les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires. Les sessions ordinaires sont prévues à l'article 117 qui dispose ce qui suit :

« Chaque chambre du Parlement se réunit de plein droit en trois sessions ordinaires par an sur convocation de son Président.

- La première session s'ouvre le 15 octobre et se termine le 23 décembre ;

- La deuxième session s'ouvre le 1^{er} février et se termine le 10 avril ;

- La troisième session s'ouvre le 2 juin et se termine le 13 août.

Si le 15 octobre, le 1^{er} février ou le 2 juin est un jour férié, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable qui suit. »

L'article 117 s'arrête là. Il ne dit rien sur l'organisation des sessions en nombre de participants réduit. Il se contente de fixer les périodes et laisse la possibilité de les organiser en dehors des jours prévus par la Constitution, au cas où ceux-ci seraient des jours fériés.

En outre, même l'article 119 qui apporte une exception à l'organisation des sessions ordinaires ne donne pas la possibilité aux chambres de restreindre le nombre des participants à la session. Ledit article dispose en effet que « Chaque chambre du Parlement est convoquée en session extraordinaire par son Président sur un ordre du jour déterminé à la demande du Président de la République ou de la majorité absolue de ses membres... » Signalons en passant avec Louis FAVOREU et ses coauteurs, pour ce qui est de la France, que « La Constitution rend assez difficile la tenue des sessions extraordinaires. »⁵ Cette difficulté est un moyen pour le constituant d'éviter les sessions intempestives susceptibles de perturber le rythme normal des sessions ordinaires. La demande du Président ou surtout celle de la majorité des parlementaires constituent des procédures lourdes susceptibles d'entraîner la rareté des convocations du Parlement en session extraordinaire.

Il est donc clair que le constituant a entendu réserver les modalités d'organisation de sessions ordinaires et extraordinaires aux textes organiques. Toutefois, insérer dans la Constitution la possibilité d'organiser les sessions restreintes ne constituerait pas une violation d'un interdit fondamental. Le constituant

5 FAVOREU Louis, *Droit constitutionnel*, 4^e éd. Dalloz, Paris, 2001, 861 pages, p. 622. En effet, l'article 29 de la Constitution du 4 octobre 1958

prévoit que les sessions extraordinaires sont demandées par le premier ministre ou par la majorité des députés.

agirait ainsi dans une perspective prophétique, sachant que les circonstances exceptionnelles de même nature que le Coronavirus pourraient se produire.

La Constitution n'est pas allée plus loin, ce qui se justifie. Car, il n'est pas de son rôle d'être un texte détaillé, elle renvoie plutôt aux Règlements Intérieurs des chambres du Parlement, le soin de préciser certaines règles d'organisation et de fonctionnement.

B : Le renvoi aux règlements intérieurs des assemblées

La Constitution fait un renvoi aux lois organiques et aux Règlements Intérieurs des assemblées pour compléter ses dispositions.

Pour la question qui nous intéresse, la Constitution fait un renvoi exprès aux Règlements Intérieurs des assemblées. Ceci est une élévation des Règlements Intérieurs au rang des textes juridiques qui ont pour fonction de compléter les dispositions constitutionnelles. Ce sont généralement les lois organiques⁶. Toutefois, les Règlements intérieurs des assemblées n'ont pas en eux-mêmes valeur constitutionnelle⁷. Ils sont plutôt assimilés aux lois organiques. L'article 121 de la Constitution du 25 octobre 2016 dispose que « *Le règlement intérieur de chaque chambre du Parlement, déclaré conforme à la Constitution par la Cour constitutionnelle, a force de loi organique.* »

Le renvoi opéré par la Constitution fait du règlement le texte approprié de l'organisation et du fonctionnement des assemblées. C'est là aussi que résident les solutions des problèmes des assemblées⁸. De l'avis de Jean Gicquel et Pierre Avril : « *Le fonctionnement d'une assemblée pose en effet des problèmes spécifiques dont la solution est, sous ce rapport, indépendante de l'ordre constitutionnel.* »⁹ Suivant cette pensée, il y a lieu d'affirmer que le fondement juridique des sessions restreintes n'est pas à rechercher dans la Constitution, qui est silencieuse sur ce point, mais plutôt dans les règlements intérieurs du Sénat ou de l'Assemblée Nationale. Cette importance du Règlement intérieur a été déjà soulignée bien avant par Eugene Pierre en ces termes : « *Il (règlement) n'est pas en apparence que la loi intérieure des assemblées, recueil de prescriptions destinées à faire procéder avec méthode une réunion où se rencontrent et se heurtent beaucoup d'inspirations contradictoires. En réalité, c'est un instrument redoutable aux mains des partis ; il a souvent plus d'influence que la constitution elle-même.* »¹⁰ Le renvoi aux règlements des assemblées est devenu une tradition des systèmes constitutionnels des Etats qui ont imité le système français. Par exemple, sur la question du vote par procuration, l'alinéa 2 de l'article 114 de la Constitution congolaise de 2015 conforte notre propos lorsqu'il dispose que « *Les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, déclarés conformes à la Constitution par la Cour constitutionnelle, fixent les conditions d'exercice du vote par procuration.* »¹¹ Les règlements intérieurs sont ainsi des

6 D'après le Vocabulaire juridique, une loi organique est une loi qui fixe dans le cadre de la Constitution les règles relatives aux pouvoirs publics.

7 AVRIL Pierre et GICQUEL Jean, *Droit parlementaire*, 3^e éd. Montchrestien, Paris, 2004, 411 pages, p. 20. (Voir Conseil constitutionnel, n°78-97 DC du 27 juillet 1978.)

8 Voir l'Avis de la Cour constitutionnelle du Niger n°08/CC du 30 mars 2020. La Cour affirme en substance que le Règlement intérieur est le cadre

juridique normal de l'organisation et du fonctionnement de l'Assemblée Nationale.

9 AVRIL Pierre et GICQUEL Jean, *op cit*, p. 8

10 PIERRE Eugène, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, cité par AVRIL Pierre et GICQUEL Jean, *op cit*, p. 9

11 Il faut aussi voir dans ce mécanisme un renforcement de l'indépendance du Parlement vis-à-vis des autres institutions, d'autant plus qu'il lui revient d'élaborer ses propres textes.

instruments d'interprétation et d'application de la Constitution, sans lesquels celle-ci resterait un texte creux et incompréhensif. Jean GICQUEL et Pierre AVRIL pensent en outre que « ...le règlement et l'interprétation qu'il reçoit développent une sorte de droit parallèle au droit de la constitution, qui peut à l'occasion en altérer ou en neutraliser l'application. » C'est autant dire que l'opportunité d'organiser les sessions restreintes doit être recherchée dans les règlements des assemblées. C'est à partir de l'analyse minutieuse de ceux-ci que la réponse à la question des sessions restreintes peut être trouvée.

Il y a lieu de signaler que cette modalité ne figure pas non plus expressément dans le Règlement Intérieur du Sénat ou de l'Assemblée nationale. C'est là aussi une lacune des textes en vigueur qu'il faut relever. La question de la justification des sessions restreintes du Parlement demeure. Comment peut-on la justifier en droit ?

II : Les sessions restreintes : une modalité justifiée

Malgré l'absence des sessions restreintes dans les textes en vigueur, il n'est pourtant pas interdit de les organiser. La Cour constitutionnelle a su bien le noter dans son avis n°03 du 21 mai 2020¹². L'organisation des sessions restreintes trouve son fondement dans certaines dispositions des Règlements intérieurs des assemblées (A) dont l'usage n'est possible qu'en vertu des circonstances exceptionnelles (B).

A : Une justification par les Règlements Intérieurs

Dans les lignes précédentes, nous avons montré que la Constitution renvoie au Règlement intérieur pour les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement du Parlement. Le Règlement intérieur est le cadre juridique normal organisant le fonctionnement des assemblées¹³. Dans ce paragraphe, il est question d'examiner la question du vote par procuration et le pouvoir de décision du Président du Sénat.

Le vote par procuration consiste pour un parlementaire à déléguer son droit de vote à l'un de ses collègues. En principe, « le vote des députés et des sénateurs est personnel. Le vote par procuration est autorisé »¹⁴ de manière exceptionnelle. Les conditions du vote par procuration sont régies par les règlements intérieurs des deux chambres. Elles se trouvent à l'article 122 alinéa 2 du Règlement intérieur du Sénat et à l'article 125 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Selon l'article 122 alinéa 2 : « ... en cas d'empêchement dûment motivé, un Sénateur peut déléguer, par écrit, son droit de vote à un autre Sénateur. » Deux conditions sont requises pour qu'une délégation de vote soit valable : « l'empêchement dûment motivé » et « la délégation du droit de vote par écrit. » En effet, le vote par procuration n'est possible que lorsque l'absence du sénateur est justifiée par lui-même sur la base d'un écrit, elle ne peut se faire verbalement. La procuration verbale est prohibée. Donc, l'initiative de la délégation de vote est de la compétence du Sénateur.

12 Article 1^{er} de l'Avis n°03 du 21 mai 2020.

13 Dans un raisonnement analogue, la Cour constitutionnelle du Niger, saisie par le Président de l'Assemblée Nationale au regard des mesures prises pour lutter contre la pandémie du Coronavirus, affirme dans son avis n°08/CC du 30 mars 2020 que

« ...le Règlement intérieur, dont la Conformité à la Constitution a par ailleurs été déclarée par le juge constitutionnel, est le cadre juridique normal organisant le fonctionnement de l'Assemblée Nationale. »

14 Article 114 de la Constitution du 25 octobre 2015

L'article 125 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale dispose de son côté que *« La délégation de vote est exceptionnellement permise lorsqu'un député est absent pour cause d'empêchement provisoire dûment constaté. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat. »*

La délégation de vote est notifiée au Président de l'Assemblée Nationale avant l'ouverture de la séance. Le Président en informe les députés à l'ouverture de celle-ci. »

Comparativement à l'article 122 alinéa 2 du Règlement intérieur du Sénat, les conditions sont les mêmes ; sauf que l'article 125 du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale ne précise pas clairement que la délégation se fait par écrit.

Suivant ces deux dispositions des Règlements intérieurs auxquels l'article 114 de la Constitution renvoie, il ressort que le vote par procuration n'est possible qu'en cas « d'empêchement dûment motivé » du sénateur ou en cas « d'empêchement provisoire dûment constaté » du député. En réalité, l'empêchement dont il est question signifie une absence individuelle et involontaire pour cause de maladie par exemple, puisque cet empêchement doit être motivé ou constaté et notifié au Président du Sénat ou de l'Assemblée Nationale. Il ne revient pas au Président de l'Assemblée Nationale ou à celui du Sénat d'initier la délégation de vote. Cette initiative appartient au sénateur ou au député empêché. La délégation de vote dans un cas d'absence collective comme la restriction du nombre des sénateurs pour se conformer aux mesures du gouvernement contre la Covid-19 ne pouvait pas émaner d'une décision du Président d'une assemblée du Parlement. Selon les Règlements intérieurs, l'initiative de la délégation de vote appartient au

parlementaire qui s'absente. Le pouvoir du Président de l'une ou l'autre assemblée est ici limité. Dans le cadre du Sénat par exemple, cette limitation est repoussée par le pouvoir de décision du Président. Or, la Cour constitutionnelle congolaise en avisant le Président du Sénat à organiser le vote par procuration aurait pu constater cette limite sur l'initiative de la délégation de vote et s'appuyer sur son pouvoir de décision pour bien justifier son avis¹⁵.

Par ailleurs le Président du Sénat peut user de l'article 207, alinéa 2, pour décider de l'organisation des sessions restreintes. Il est prévu que *« Toute disposition non prévue par le présent Règlement intérieur est réglée par une Décision du Président du Sénat. »* Cette mesure ne constituerait pas une violation de l'article 70 puisque les circonstances exceptionnelles la justifient également. Nous allons y revenir.

Pour conforter notre propos, la pratique a démontré que les Présidents du Sénat et de l'Assemblée Nationale ont agi différemment. Alors que le Président du Sénat avait au préalable consulté la Cour constitutionnelle pour Avis, le Président de l'Assemblée Nationale ne l'avait pas fait. Il a fait librement usage de son pouvoir de décision en réorganisant le travail de l'Assemblée nationale¹⁶ de la manière suivante : suspension des séances plénières ; permanence parlementaire assurée par le bureau de l'Assemblée nationale assisté des Présidents des groupes parlementaires et des Présidents des Commissions permanentes ; permanence administrative assurée par les cabinets des membres du bureau de l'Assemblée nationale, des groupes parlementaires, des Commissions permanentes et des secrétariats sur la base d'un service minimum rotatif. Par ailleurs, lors de la clôture de la huitième session ordinaire, le

15 Voir article 3 de l'Avis n°002-CC-SVC- du 30 mars 2020

16 Décision n°003/AN/CAB du 27 mars 2020 portant réorganisation du travail dans le contexte de la pandémie du Coronavirus (Covid-19).

10 avril 2020, la session de l'Assemblée avait été restreinte à un total de quarante-huit (48) personnes, ainsi qu'il suit : cinq (5) membres du bureau ; deux (2) Présidents des groupes parlementaires ; huit (8) Présidents des Commissions permanentes ; une (1) secrétaire générale ; le directeur de cabinet du Président de l'Assemblée nationale ; six (6) directeurs de cabinet des membres du bureau ; deux (2) directeurs de cabinet des Présidents des groupes parlementaires ; huit (8) directeurs de cabinet des présidents des Commissions permanentes ; un (1) Conseiller spécial du Président de l'Assemblée nationale ; un (1) directeur des affaires législatives, de la coopération et des relations internationales ; un (1) directeur du protocole de l'Assemblée nationale ; le Directeur du protocole du Président de l'Assemblée nationale ; deux (2) agents de sécurité du Président de l'Assemblée nationale ; deux (2) fonctionnaires du protocole ; cinq (5) agents de la presse.

En renforcement du pouvoir de décision du Président de l'une ou l'autre chambre, il est possible d'invoquer deux théories juridiques bien adaptées à la situation.

B : Une justification par les théories juridiques

Deux théories juridiques peuvent être évoquées afin de légitimer l'organisation des sessions restreintes du Parlement : la théorie des circonstances exceptionnelles et la théorie de la souveraineté nationale.

La théorie des circonstances exceptionnelles est une invention de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui avait admis dans son arrêt Dol et Laurent, du 28 février 1919 que «...des mesures qui, d'après le droit positif, seraient incontestablement illégales, peuvent, en

temps de guerre, être prises lorsqu'elles apparaissent nécessaires pour assurer la marche des services publics.»¹⁷ Une circonstance exceptionnelle peut être définie comme un événement qui menace de manière grave et imminente le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la sécurité publique. Le Vocabulaire juridique définit cette notion comme une « *situation de fait (guerre, troubles politiques ou sociaux graves) qui place l'administration dans la nécessité d'agir sans lui permettre de respecter les règles régissant normalement son action.* »

La théorie des circonstances exceptionnelles admet que les limites normales de l'action administrative soient reculées lorsque certaines circonstances exigent une plus grande liberté d'action¹⁸. Elle permet de substituer les règles que la loi impose aux agents administratifs d'autres règles moins strictes. Selon André De LAUBADERE « *Le type de la circonstance exceptionnelle est la circonstance de guerre.* »¹⁹ La situation de la Covid-19 constitue un trouble social grave et une menace contre la santé publique. Il s'agit bel et bien d'un cas de circonstance exceptionnelle. Le caractère exceptionnel s'apprécie également par rapport aux mesures prises par le Gouvernement de la République du Congo imposant l'arrêt des activités académiques, administratives et économiques et surtout dans l'interdiction des rassemblements de plus de cinquante (50) personnes.

La théorie des circonstances exceptionnelles constitue un fondement de l'aménagement des sessions du Parlement. Cela signifie que l'organisation des sessions du Parlement ne pouvait être faite selon les exigences strictes des Règlements intérieurs des deux chambres. La légalité des règlements intérieurs peut être interprétée de manière plus souple en permettant les sessions ne dépassant pas cinquante (50)

¹⁷ DE LAUBADERE (A.), op. cit., p. 98.

¹⁸ *Idem*

¹⁹ *Idem*

participants sur la base d'une décision du Président de la chambre, tel que le reconnaît l'article 207 du Règlement intérieur du Sénat. Donc, en pareille circonstance, le Président du Sénat est bien fondé à faire usage de son pouvoir de décision pour réorganiser le travail de la chambre sans recourir au vote par procuration ou violer l'article 70 du *Règlement intérieur*.

Enfin, l'organisation des sessions restreintes se justifie à travers la théorie de la souveraineté nationale. Elle signifie que « ...la souveraineté réside dans la 'Nation', être collectif et abstrait, considérée comme un tout indivisible, distinct des individus qui la composent. »²⁰ La Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen Du 26 août 1789 prend en compte cette théorie lorsqu'elle dispose que « *Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nulle autorité ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.* » La Constitution congolaise du 25 octobre 2015 reprend cette disposition à l'article 5 qui dispose que « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce au moyen du suffrage universel, par ses représentants élus ou par voie de référendum. Aucune fraction du peuple, aucun corps de l'Etat ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.* » En effet, et en suivant cette théorie, dans un pays démocratique, la restriction du nombre des parlementaires ne pose pas un problème de quorum. Un parlementaire n'est pas élu pour représenter sa circonscription, il est le représentant de la nation tout entière²¹. Donc, que le nombre des parlementaires présents à la session soit petit ou grand, la nation tout entière est déjà représentée.

20 AKEROKORO Hilaire, « L'exercice de la souveraineté nationale reconnu au peuple dans le constitutionnalisme africain », 36 pages (disponible sur afrilex.u.bordeaux4.fr), p. 5.

21 En revanche, la théorie de la souveraineté populaire, conçue par Jean Jacques ROUSSEAU, postule que la souveraineté est confiée au peuple. En conséquence, la validité des votes est subordonnée à la représentation de chaque fraction du peuple dans

CONCLUSION

La Covid-19 en éliminant les vies humaines trouble également le fonctionnement des institutions publiques. La recherche d'une possibilité d'organiser les sessions restreintes du Parlement afin d'éviter la propagation de la maladie en est un exemple. L'étude des textes révèle que les sessions restreintes n'ont pas été prévues, du moins expressément. La Constitution ne pouvant pas tout prévoir, renvoie certaines questions aux Règlements Intérieurs des assemblées. Ces derniers, sont par ailleurs, lacunaires. Toutefois, le pouvoir de décision du Président de l'une ou l'autre chambre permet de combler ces lacunes. L'usage de ce pouvoir est justifié au regard des théories juridiques comme celle des circonstances exceptionnelles et celle de la souveraineté nationale.

les assemblées. La Constitution congolaise et les règlements intérieurs des assemblées ne prennent pas en compte cette conception. La Constitution adhère à la théorie de la souveraineté nationale (article 5). Les Règlements Intérieurs y adhèrent également lorsqu'ils subordonnent la validité des votes des assemblées à la majorité des parlementaires et non à l'unanimité.

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.