

L'arrêt de la Cour constitutionnelle relatif à l'ordonnance portant proclamation de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de Covid 19 en République Démocratique du Congo: entre tensions et régulation de la vie politique

Par

ANE - ANE LETA Patrick¹

Introduction

La Cour constitutionnelle (la Cour), a été instituée par l'article 157 de la Constitution du 18 février 2006 telle que révisée par la loi N°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006 (la RDC et la Constitution). Elle est chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi. Certains règlements intérieurs (Règlement) à l'instar de ceux des chambres parlementaires et du Congrès, doivent par ailleurs avant leur mise en application, être soumis à la Cour, qui doit se prononcer sur leur conformité à la Constitution.

Depuis l'avènement de la troisième République, deux Règlements du Congrès ont été soumis au contrôle de leur conformité à la Constitution. Il s'agit du Règlement du 5 novembre 2007 et celui du 6 décembre 2019. Faute d'élections sénatoriales en 2011, le Congrès avait reconduit le Règlement de 2007. Ce dernier Règlement a été soumis à la Cour suprême de Justice (CSJ) et celui de 2019 à la Cour. Pour avoir assujéti la proclamation de l'état d'urgence ou de l'état de siège à l'autorisation du Congrès, le point 3 de l'article 3 du Règlement de 2007 a été déclaré non conforme à la Constitution. Soumis au contrôle de la Cour en 2019 et comportant la même disposition, le Règlement de 2019 a été déclaré conforme à la Constitution.

Sans entrer dans le débat sur la nature des ordonnances, le Président de la République a, après consultation avec le Premier Ministre et les deux présidents du parlement, pris une ordonnance portant proclamation de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de Covid 19. Dans son préambule, cette ordonnance se réfère concomitamment à l'arrêt de la CSJ de 2007 et au Règlement en vigueur du Congrès. Il y a lieu de rappeler que l'arrêt de 2007 supprime l'autorisation alors que le Règlement de 2019 déclaré conforme à la Constitution, maintient cette autorisation. Saisie par le Président de la République le 9 avril 2020, la Cour a, par un arrêt du 13 avril 2020, déclaré l'ordonnance conforme à la Constitution tout en faisant tacitement de l'autorisation une faculté pour le Président. Selon la Cour, ce dernier n'est pas obligé de demander l'autorisation du Congrès mais il peut y recourir.

Ce billet démontrera que la Cour développe une jurisprudence à géométrie variable, aux couleurs politiques, taillée à la mesure et à la destination de chaque régime politique. Cet état de choses, est manifestement susceptible de créer de nouvelles tensions dans le pays. Pour ce, le juge constitutionnel est invité à proclamer la suprématie de la Constitution contre vents et marées et à endosser réellement son rôle de régulateur de la vie politique.

¹ Elève à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA/RDC) 6^{ème} promotion, Doctorant en Droit international public et relations internationales de l'Université de Kinshasa, Chercheur Associé au Centre des droits de l'homme de l'Université de Kinshasa ; aneanepatrick@gmail.com

I. Une jurisprudence à géométrie variable

Bien qu'elle se soit donné le rôle de régulateur de la vie politique², l'évidence saute aux yeux que la Cour est loin d'endosser ce rôle dans la pratique. Au lieu de la réguler, sa jurisprudence est fortement susceptible de provoquer doute et tensions. De l'arrêt RConst338 Commission Electorale Nationale Indépendante en passant par le tout récent du 13 avril 2020, des imprécisions et des incohérences subsistent. Dans le cas qui intéresse la présente réflexion, la Cour a été appelée à se prononcer sur la conformité de l'ordonnance du Président de la République à la Constitution. Cette ordonnance fait référence à deux Règlements de Congrès, qui ont produit deux décisions distinctes. Comme dit *supra*, la décision de 2007 a supprimé l'autorisation et reconnu la seule consultation comme formalité applicable à la proclamation de l'état d'urgence par le Président. Le Règlement de 2019, tout en reprenant l'article 3 point 3 de 2007 et qui avait été déclaré non conforme par la CSJ, a été déclaré conforme par la Cour. La Cour a dans sa décision récente reproduit le raisonnement de la CSJ. Malgré cette prise de position de la Cour sur l'article 3 point 3 du Règlement du Congrès, son raisonnement est entaché d'imprécision et d'indécision.

L'imprécision de cet arrêt s'aperçoit lorsque la Cour, tout en faisant sien le raisonnement de la CSJ au détriment de sa propre décision de 2019, donne au Président de la République un droit d'option. Selon la Cour, le constituant n'a pas déterminé la forme de circonstances de la proclamation de l'état d'urgence ou de l'état de siège. Ces circonstances relèvent donc de la souveraine appréciation du Président de la République qui peut opter pour la proclamation de l'état d'urgence ou de l'état de siège après concertation avec le Premier Ministre et les Présidents des deux chambres du parlement ou, il peut, le cas échéant, et selon les circonstances, saisir le Congrès en application de l'article 119 point 2 de la Constitution.

Alors que l'arrêt de 2007 a supprimé l'autorisation du Congrès, celui de 2020 est flou. Il affirme d'une part, que le Président de la République n'est pas lié à demander l'autorisation et, d'autre part, qu'il peut demander l'autorisation sur base de l'article 119 point.2. On se rend compte sur ce registre, que la notion d'autorisation a connu trois régimes qui varient au gré des positions jurisprudentielles de la Cour. La situation juridique appliquée passe ainsi du régime de non autorisation en 2007 au régime de l'autorisation en 2019 pour finir, en 2020 par le régime de droit d'option qu'a le président de la République. Il apparaît dès lors que la Cour a manqué d'audace de dire un bon droit et de donner un contenu exact de la notion d'autorisation. Elle a, on pourrait oser le dire, pour plaire aux parties, renvoyé dos à dos et en vainqueurs potentiels, les partisans de la non autorisation et de l'autorisation. Cette situation, aura des conséquences sur la Constitution. Elle oblige le constituant dérivé, de modifier certaines dispositions de la Constitution.

II. La Cour donne l'accès à la révision de la Constitution de 2006

Le raisonnement de la Cour sur cette question d'autorisation du Congrès, peut bien laisser le commentateur perplexe. On s'aperçoit que la haute juridiction constitutionnelle a fait intentionnellement fi des dispositions de la Constitution pour, de toute vraisemblance, plaire aux parties prenantes. L'indécision avec laquelle la Cour motive sa décision peut confirmer une telle position. Dans le cinquième feuillet de son arrêt, la Cour fait référence à l'article 61

² Ce pouvoir est réservé exclusivement au Président de la République aux termes de l'article 69 de la Constitution. Le juge constitutionnel s'est octroyé ce pouvoir à partir notamment de l'arrêt R.Const.0089. Pour plus des précisions, lire utilement : KALUBA DIBWA, *La justice constitutionnelle en République Démocratique du Congo. Fondements et modalités d'exercice*, Bruxelles, Louvain-la-neuve, 2013.

de la Constitution. La lecture de cette disposition prouve que l'état de siège et l'état d'urgence doivent être proclamés conformément aux articles 85 et 86 de la Constitution. Or comme nous le verrons *infra*, l'article 86 fait référence à l'autorisation du Congrès pour la déclaration de guerre. L'article 86, qui fait référence à l'article 143 renforçant le régime d'autorisation, est l'une des manifestations de l'état de siège ou de l'état d'urgence conformément à l'article 61 précité. La Cour a rejeté le principe selon lequel le Président de la République avant de proclamer l'état d'urgence ou l'état de siège doit solliciter l'autorisation du Congrès. Pour ce, s'agit-il d'une simple coïncidence que l'article 61 puisse renvoyer aux articles 85 et 86 d'une part et, d'autre part, que les articles 86, 143 et 119 point 2 puissent exiger l'autorisation préalable avant la proclamation de l'état d'urgence ou de siège par le Président de la République ?

La lecture combinée des articles 61, 85, 86, 119 point 2, 143, 144 et 145 de la Constitution prouve à suffisance que le constituant avait opté pour le régime d'autorisation préalable avant la proclamation d'état d'urgence ou d'état de siège par le Président de la République. On est malheureusement fondé à conclure que la Cour vient, une fois de plus, de s'éloigner de la vision du constituant. Mais comme ses arrêts sont d'une part exécutoires, obligatoires et, d'autre part, ne sont susceptibles d'aucuns recours, le pouvoir constituant dérivé doit revisiter les articles précités.

Conclusion

La jurisprudence de la Cour Constitutionnelle a été critiquée vertement par la doctrine³. L'impression qui semble s'en dégager, comme le confirme la présente réflexion, est que le juge constitutionnel congolais, à chacune de ses sorties, nous laisse avec notre soif sur une ou deux questions. Ainsi, dans sa récente sortie du 13 avril 2020, le juge constitutionnel nous a laissé avec notre soif sur la question d'autorisation préalable.

Pour bien jouer son rôle de régulateur de la vie politique, le juge congolais devrait rendre des décisions claires et lisibles. Ces dernières pourraient contribuer à dissiper les tensions que l'on observe depuis l'accession à la magistrature suprême d'un nouveau Président de la République, issu de l'opposition radicale, depuis le 24 janvier 2019.

BIBLIOGRAPHIE

1. Constitution de la République Démocratique du Congo telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011. ;
2. Règlement du Congrès du 5 novembre 2007.
3. Règlement du Congrès du 6 décembre 2019.
4. R.const061/TSR.
5. R.const 1117.
6. R.const1200.
7. Ordonnances n°20/014 du 24 mars 2020 portant proclamation de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de Covid 19.
8. KALUBA DIBWA, *La justice constitutionnelle en République Démocratique du Congo. Fondements et modalités d'exercice*, Bruxelles, Louvain-la-neuve, 2013.

³ Lire notamment : BALINGENE KAHOMBO, « Note juridique sur l'arrêt R.Const.O143 de la Cour constitutionnelle du 21 novembre 2015 relatif à l'interprétation de l'arrêt R.Const. 0089/2015 du 8 septembre 2015 », in *annuaire congolais de justice constitutionnelle*, VOL. I, 2016, pp.355-370. ; MITUNDUKIDI LUMFULULU, « Cour constitutionnelle congolaise à l'ombre de la crise électorale », in *Cahiers Africains des Droits de l'Homme et de la Démocratie*, 23^{ème} année N° 064 VOL.II Juillet –Septembre 2019, pp. 59-81.