

AVANT-PROPOS

La propagation de la pandémie de Covid-19 qui a commencé au début de l'année 2020 a obligé les populations à se soumettre à des nouveaux modes de vie inhabituelle allant jusqu'au reniement de certains droits et libertés fondamentaux avant même que les pouvoirs publics n'interviennent pour adapter les règles du droit au nouveau contexte. Cette pandémie a mis à l'épreuve les valeurs et principes fondamentaux de l'Etat de droit pour des raisons de sécurité sanitaire. La République Démocratique du Congo (RDC) n'a pas été épargnée de ce fléau mondial qui a déstabilisé les Etats. Le Président de la République a été amené à proclamer l'Etat d'urgence sanitaire pour faire face à la pandémie de Covid-19 en date du 24 mars 2020. Les zones urbaines ont été confinées, deconfinées et reconfinées, les écoles et les universités, les marchés, les églises et autres lieux publics ont été fermés durant une certaine période.

En dépit du manque des infrastructures adéquates, les animateurs des institutions de l'Etat étaient obligés de s'adapter au télétravail. Le secteur privé, les acteurs politiques et socio-économiques devraient s'adapter eux aussi aux mêmes exigences pour limiter au maximum possible la propagation de la pandémie. L'heure était à la solidarité et à la coopération entre différents acteurs afin de lutter contre la dite pandémie et sa propagation. Les contributions de ce Numéro spécial ont été consacrées à l'avenir de la promotion et de la protection des valeurs et principes fondamentaux de l'Etat de droit dans un contexte de mutations globales ici influencées par la pandémie de Covid-19 en RDC. Les articles des différents chercheurs de Kinshasa en RDC contenus dans ce Numéro spécial abordent des questions qui touchent aux différents aspects de l'Etat de droit pendant cette période, spécialement durant l'effectivité de l'état d'urgence sanitaire.

Marcel Wetsh'Okonda Koso et Eder Mbala Kazadi se sont focalisés sur les questions relatives à la justice constitutionnelle pendant la période de l'état d'urgence sanitaire. Ils discutent et apprécient les rôles de la Cour constitutionnelle, à travers le contrôle de constitutionnalité, dans la proclamation et la durée de l'état d'urgence qui tout de même resté une période d'exception pendant laquelle les droits de l'homme risquent d'être mis entre parenthèses. Mais également les auteurs abordent le formalisme constitutionnel de la proclamation de l'état d'urgence en RDC qui, selon la Constitution en vigueur, doit connaître le concours du Pouvoir exécutif en concertation avec le Pouvoir législatif pour sa proclamation régulière. L'article de Marcel Wetsh'Okonda Koso porte sur « **la constitutionnalisation des pouvoirs présidentiels en cas de circonstances exceptionnelles avec un regard sur les arrêts de la Cour constitutionnelle en rapport avec l'État d'urgence sanitaire contre la pandémie de Covid-19** ». L'auteur analyse l'examen par la CC, du respect des conditions de forme relatives à la proclamation et à la prorogation de l'État d'urgence et le respect des conditions de fond et de forme des mesures d'urgence arrêtées par les pouvoirs publics compétents. La contribution de Eder Mbala Kazadi, intitulé « **l'encadrement par le juge constitutionnel congolais de la jurisprudence relative aux mesures d'application**

de l'état d'urgence à l'ère de la pandémie de Covid-19 » étudie l'intervention du juge constitutionnel congolais en cette matière dans la proclamation de l'état d'urgence sanitaire. L'auteur relève que la Cour constitutionnelle est partie d'une interprétation à une autre en ce qui concerne la procédure de la proclamation de cette légalité d'exception. Si en 2007 la Cour renvoie à la concertation conformément à l'article 85 de la Constitution du 18 février 2006, en 2019 et 2020, elle admet qu'il faut l'autorisation du Congrès en vertu de l'article 119 de la même Constitution. En plus l'auteur relève qu'en 2020 la Cour a changé sa position en disant qu'il doit être fait appréciation des faits pour déterminer laquelle de ces deux procédures peut être suivie. Ce qui fait remarquer donc que, selon l'auteur, ces trois différentes positions de la Cour ne découlent pas des mêmes contextes et que, par conséquent, chaque contexte évoqué permet de cerner la particularité du rôle joué par le juge constitutionnel dans l'encadrement de sa jurisprudence et de la consolidation de l'Etat de droit.

Un autre groupe de chercheurs, Symphorien Kapinga Kapinga Nkasha, Clément Shamashanga Minga et Moïse Abdou Muhima, s'est focalisé sur la question de la gestion effective de la période de l'état d'urgence sanitaire en RDC par les pouvoirs publics. Au centre de leurs contributions, ils s'interrogent sur la question de la coordination et de la collaboration entre le Pouvoir exécutif, le Pouvoir législatif et le Pouvoir judiciaire pour faire face à la pandémie de Covid-19 et la nécessité de gérer le pays dans le respect des valeurs et principes fondamentaux de l'Etat de droit. L'article de Symphorien Kapinga Kapinga Nkasha a porté sur « **une brève évaluation du cadre juridique de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à la pandémie de Covid-19 en RDC** ». Dans son étude, l'auteur démontre comment la gestion de la crise sanitaire par les autorités politiques congolaises a mis à nu l'incohérence des dispositions constitutionnelles relatives à l'état d'urgence et les lacunes de la législation sur cette matière. De même, l'intervention de l'Assemblée nationale et du Sénat dans un format réduit, sans quorum requis par la Constitution et les règlements intérieurs, pour proroger l'état d'urgence sanitaire a révélé l'inadéquation des règles de fonctionnement de ces deux chambres du Parlement aux exigences de la lutte contre la pandémie de Covid-19. D'où, la nécessité pour le Parlement congolais de combler le vide juridique en adoptant la loi portant modalités d'application de l'état d'urgence en tant que régime exceptionnel dérogatoire à l'ordre juridique établi et d'assouplir les règles de quorum en cas de circonstances exceptionnelles comme celles dues à la pandémie de Covid-19. D'autre part, Clément Shamashanga Minga a analysé « **la collaboration des pouvoirs publics dans le contexte de lutte contre la pandémie de Covid-19 en RDC** ». L'auteur révèle que, sous la période de l'état d'urgence sanitaire, les relations entre le Président de la République et le Parlement, d'une part, et entre le Parlement et le pouvoir judiciaire, d'autre part, ont été marquées par des tensions et méfiances. Si les tensions dans les rapports entre le Président de la République et le Parlement sont consécutives à la crise qui a secoué la coalition FCC-CACH ainsi qu'à la volonté de chaque camp d'exercer un contrôle sur la CENI et la Cour constitutionnelle, celles entre le Parlement et le pouvoir judiciaire sont dues à la volonté du dernier pouvoir de s'émanciper de la tutelle des politiques afin de jouer son rôle de garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens ainsi qu'à la perception

qu'ont les parlementaires de leurs immunités et de l'autonomie de leurs chambres parlementaires. L'auteur démontre également que toutes ces tensions ont mis en danger l'avenir de l'Etat de droit et de la démocratie en RDC et empêche ces pouvoirs de faire face ensemble de manière efficace et rationnelle contre la crise provoquée par la pandémie de Covid-19. Et, Moïse Abdou Muhima dont l'étude a porté sur « **l'état des lieux et le défis de la promotion de l'Etat de droit en RDC par les institutions spécialisées de riposte contre le Covid-19 en RDC** » relève que les pouvoirs publics ne se sont pas contentés des institutions existantes pour faire face à la pandémie de Covid-19. Ainsi plusieurs autres institutions spécialisées ont vu le jour pour intervenir dans divers secteurs de la riposte contre le coronavirus. Il relève principalement la Cellule de riposte contre le Covid 19 en RDC; la Task force présidentielle; le Secrétariat technique; le Fonds national de solidarité contre le Coronavirus et le Comité multisectoriel de riposte (CMR-COVID-19). Il démontre que la quasi-totalité de toutes ces institutions sont rattachées directement à la Présidence de la République et rendent compte directement au Président de la République. Leurs animateurs au plus haut niveau sont pour la plupart des personnels de santé qui du reste veillent moins aux questions de l'Etat de droit. Ainsi, il fustige le risque de dédoublement institutionnel causé par cette inflation institutionnelle qui n'est pas de bon augure pour la promotion et la protection des valeurs et principes de l'Etat de droit en RDC. La solution résiderait dans une limitation stricte de la création des nouvelles institutions tout en s'appuyant sur les institutions existantes, quitte aux pouvoirs publics de veiller simplement à bien les équiper et leurs donner des missions claires et spécifiques.

William Katembo Kasilam, Juslain Nsambana Bonkako et Jean Pierre Kabemba Kapenga quant à eux, se sont focalisés sur le sort de la jouissance et de la protection des droits de l'homme pendant la période de l'état d'urgence sanitaire. Le premier s'est focalisé sur les droits économiques, sociaux et culturels de manière générale. Le deuxième, sur le droit du travail pendant la période de l'état d'urgence pour faire face à la pandémie de Covid-19. Et, le dernier, a jeté le pavé dans la mare en s'interrogeant sur l'opportunité de l'édification d'un droit pénal de l'urgence, adéquat et approprié aux situations d'urgence pour la protection des droits de l'homme en RDC. L'article de William Katembo Kasilam, portant sur « **la limitation des droits économiques, sociaux et culturels en RDC pendant la période de l'état d'urgence sanitaire** », relève que les mesures des autorités publiques qui ont proclamé l'état d'urgence sanitaire pour lutter contre la propagation de la pandémie de Covid-19 ont limité un grand nombre des droits de l'homme. L'auteur pose la question de savoir si tous les droits de l'homme peuvent être limités dans pareille circonstance et dans le cas d'une réponse négative, quels sont les droits qui peuvent être limités et quelles sont les exigences de cette limitation sur le plan temporaire et spatial. Et, Juslain Nsambana Bokako dont l'article est intitulé « **Le maintien des emplois pendant la période de l'état d'urgence à la suite de la Covid-19 : analyse critique des mesures instituées en RDC au regard du droit du travail** » fait une analyse critique des mesures instituées en RDC pour faire face à la pandémie de Covid-19 au regard du droit du travail et la nécessité de maintenir des emplois pendant la période de l'état d'urgence sanitaire. Il examine l'applicabilité

de l'interdiction par l'Etat des licenciements massifs pendant la période de l'état d'urgence proclamé à la suite de la Covid-19 en RDC au regard de la situation catastrophique des employeurs, en précisant à la fois la nature juridique de Covid-19 en droit du travail et ses effets dans les relations professionnelles entre travailleur et employeur et quelles perspectives pour l'Etat face à un phénomène de la nature de Covid-19, en vue d'une efficacité dans la protection des emplois et la contagion de ses effets. Pour clore ce chapitre sur la protection des droits de l'homme, Jean Pierre Kabemba, dont la contribution est intitulée « **le droit pénal de l'urgence : pour une théorie pénale des circonstances exceptionnelles** » relève qu'entre la prévention de la pandémie et la protection des droits des personnes, les décisions des autorités publiques n'ont pas manqué d'effets néfastes si bien que des violations graves des droits de l'homme ont été observées notamment des arrestations et des sanctions arbitraires basées sur l'instinct des policiers, des prorogations illégales des détentions en l'absence du juge et autres. L'auteur constate que ce tâtonnement résulte sans doute de la surprise générale due à la Covid-19 certes, mais ces mesures ainsi que les modalités pratiques de leur application ont porté atteinte à un certain nombre de principes fondamentaux du droit pénal, notamment la présomption d'innocence, le principe de légalité, etc. D'où, pour éviter l'arbitraire et partant répondre aux missions du droit pénal, une adaptation rationalisée devrait être faite, de manière permanente. Et, à lui de conclure que devant l'évidence d'un déséquilibre entre les droits des personnes et le dispositif répressif lors de la période de la Covi-19, la nécessité d'une théorie pénale des circonstances exceptionnelles s'impose.

Les articles qui précédent ont été suivis par la contribution de Genèse Bibi Ekomene qui s'interroge sur l'avenir des victimes économiques des mesures prises par les pouvoirs publics pour faire face à la pandémie de Covid-19 en réfléchissant sur les voies et moyens de la mise en œuvre de la repartition de préjudice exceptionnel subi par les femmes qui exerçaient le petit commerce informel avant la recrudescence de la pandémie de Covid-19. Son article intitulé « **la notion de dommage exceptionnel comme base pour la réparation du préjudice subi par les femmes exerçant le petit commerce informel durant la période de l'état d'urgence sanitaire dans la ville de Kinshasa** » est un plaidoyer en faveur des femmes exerçant le petit commerce informel et qui ont été durement frappées par les mesures d'état d'urgence édictées pour la lutte contre la propagation du Coronavirus en RDC. Il explore les voies de solutions possibles pour rétablir les femmes victimes dans leurs droits, tout au moins d'avant la Covid-19. Il peut être fait usage de la gamme des mesures économiques pour atténuer les effets néfastes du Covid-19 décidées par le Gouvernement. Parmi ces mesures, les exonérations et les allégements fiscaux. D'autre part, l'auteur se penche sur la possibilité de recourir au Fonds national de solidarité contre le coronavirus (FNSCC) dont la mission est notamment de soutenir les personnes exerçant une activité économique anéantie par les conséquences néfastes de la pandémie. Cependant, la première hypothèse ne concerne pas les personnes exerçant le petit commerce informel qui ont perdu tous les revenus suite à l'arrêt de leurs activités alors que la deuxième est inefficace. Seule

AVANT-PROPOS

la voie judiciaire pourrait consister en la saisine du Conseil d'Etat pour dommage exceptionnel en vue d'obtenir réparation tel que prévu par les dispositions légales en vigueur.

Pour clôturer ce numéro spécial, Jean-Victor Mboyo Epenge a soulevé la question de la nécessité d'un régime fiscal spécial aux biens destinés à lutter contre la pandémie de Covid-19. Son article, portant sur « **le régime fiscal de la livraison gratuite des biens liés à la lutte contre la pandémie de Covid-19 par les entreprises congolaises** » se penche sur la nécessité de mise en place par les pouvoirs publics des mesures administratives d'urgence d'assouplissements fiscaux aux entreprises qui, pendant ou après la période de l'Etat d'urgence, se plieraient au devoir de solidarité obligé par le Covid-19 pour des raisons de sécurité sanitaire des contribuables et de l'intérêt général.

*Prof. Dr. Jean-Michel KUMBU ki NGIMBI
LL.M. (Hamburg)*

Prof. Dr. Hartmut Hamann