

# La garantie et la protection de la liberté de manifester pendant la période de la crise sanitaire Covid-19 en République Démocratique du Congo

Par Rodrigue Mafungu Mayele\*

## Abstract

The right to demonstrate peacefully is a fundamental human right, which is essential for the public expression of individual views and opinions and indispensable in a democratic society. It is, through the prism of the freedom of assembly, the object of a global consecration and is opposable to all the States in that, the meetings are also a means of concretizing other social, economic, political rights, civil and cultural, which means that they play a fundamental role in the protection and promotion of a wide range of human rights. And even the right to health, too, is closely linked to other human rights and depends on their realization.

The exercise of this right must be done in accordance with both national and international legislation on the matter. While not being absolute, the freedom to demonstrate may be limited when state interference is provided for by law, necessary in a democratic society and pursues a legitimate aim, in particular the protection of health as is the case. case with COVID 19.

Even in this case, the State is then required to demonstrate compliance with these cumulative conditions listed above to justify any intervention in the exercise of the freedom of demonstration. It is bound by its international obligations to respect, protect and ensure that the exercise of the freedom to demonstrate is carried out without hesitation. States are required to implement, in a fairly general manner, the appropriate measures to guarantee the effective enjoyment of the freedom of demonstration.

## A. Introduction

A travers la déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, dans son préambule, les Etats ont affirmé le caractère essentiel de pouvoir protéger les droits de l'homme par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression.

Ainsi, il a été considéré que la méconnaissance et le mépris des droits de l'homme avaient conduit à des actes de barbarie qui avaient révolté la conscience de l'humanité et que l'avènement d'un monde où les êtres humains doivent être libres de parler et de croire,

\* Licencié (BAC+5) en droit public international et relations internationales, Rodrigue Mafungu Mayele est Chef de travaux à la Faculté de droit de l'Université de Kikwit (RD Congo).

libérés de la terreur et de la misère, avait été proclamé comme la plus haute aspiration de l'homme.

Que les peuples des Nations Unies ont proclamé à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, et qu'ils se sont déclarés résolus à favoriser le progrès social et à instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande (3, 2 et 5<sup>ème</sup> considérant du préambule Déclaration universelle des droits de l'homme adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 10 décembre 1948).

Les articles 19 et 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (ci-après la DUDH), prônent la liberté de chaque individu de manifester pacifiquement ses opinions, seul ou en groupe. Par la suite, la fundamentalité de cette liberté fut consacrée par plusieurs instruments internationaux, en l'occurrence par les articles 19 et 21 Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après le PIDCP), 9 à 11 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après la CADHP) et 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la CEDH) et elle fait l'objet d'une réception constitutionnelle dans la plupart des ordres juridiques étatiques. En République Démocratique du Congo, cette liberté est consacrée par l'article 26 de la Constitution du 18 février 2006, telle que révisée à ce jour. Dans l'exercice de cette liberté, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique (article 29, alinéa 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 10 décembre 1948).

Cependant à l'apparition de la maladie à coronavirus 2019 (COVID 19), bon nombre de gouvernements ont pris des mesures pour tenter d'endiguer sa propagation. Ces mesures, pour nécessaires qu'elles soient à la protection de la santé publique, n'ont pas manqué de porter atteinte à certains droits et libertés fondamentaux. Tel est le cas de la liberté de manifester, qui a fait l'objet d'une interdiction stricte pendant le confinement. Alors que le respect des droits de l'homme dans tous les domaines, y compris les droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques, sera indispensable pour garantir le succès des mesures de santé publique et se rétablir de cette pandémie.<sup>1</sup> Ainsi, M. Clément Voule, Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association a déclaré que là où les droits de l'homme servent de boussole, on se trouvera mieux lotis pour surmonter cette pandémie et renforcer la résilience pour l'avenir ».<sup>2</sup> Malheureusement, il est à constater que certains gouvernements du monde ont adopté des

1 Haut-commissaire des droits de l'homme des Nations Unies, le droit de l'homme au cœur de la riposte, l'espace civique et la COVID 19 : orientations disponible sur <https://www.ohchr.org/fr>, consulté le 17 août 2021.

2 Clément Nyaletsossi Voule, Les réponses des États à la menace du Covid 19 ne doivent pas entraver les libertés de réunion et d'association disponible sur <https://www.ohchr.org/fr>, consulté le 13 juillet 2021.

mesures que d'aucuns qualifient de liberticides car elles portaient gravement atteintes aux libertés fondamentales de l'homme. C'est le cas de la République Démocratique du Congo à travers l'ordonnance n° 20/14 du 24 mars 2020 portant proclamation de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de COVID 19.

Pour endiguer la pandémie de Covid-19 en RDC, le Président de la République a, par l'ordonnance n° 20/14 du 24 mars 2020, proclamé l'état d'urgence sanitaire. Par cette ordonnance, plusieurs mesures restrictives des libertés furent prises. Aux termes de son article 3, tous les rassemblements, réunions et célébrations de plus de vingt (20) personnes sur les voies et lieux publics étaient interdits.<sup>3</sup> Et pour protester contre ces mesures restrictives des libertés, il y eut trois nuits d'émeutes à Kinshasa (la capitale de la RDC) avec plusieurs manifestants tués par la Police. Or ces derniers ne réclamaient que la réouverture du marché central (leur source unique de revenu), fermé depuis fin mars 2020, à la suite du confinement de la commune de la Gombe.

Certes la liberté de manifester n'est pas un droit absolu, elle peut être limitée sous certaines conditions notamment s'il y a une base légale, si la restriction poursuit un objectif légitime (protéger l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes), mais dans le respect de la proportionnalité et du noyau intangible du droit ou liberté en question.<sup>4</sup> Le respect de ces conditions sera analysé dans cet article (C) après avoir présenté le fondement et contenu de la liberté de manifestation (B).

## **B. Fondements et contenu du droit de manifester**

La liberté de manifester constitue une arme efficace dans le combat politique et un moyen approprié de s'exprimer librement dans les Etats modernes. Elle fait l'objet d'une reconnaissance généralisée en droit international des droits de l'Homme et en droit national de presque tous les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies. Cependant son contenu reste indéterminé. A l'aide de la doctrine et de la jurisprudence, nous tenterons d'esquisser son contenu (II), après en avoir donné les fondements légaux (I).

### *I. Fondements du droit de manifester*

La liberté de manifestation est consacrée par les instruments juridiques internationaux et nationaux.

3 Article 3, point 2 de l'ordonnance n° 20/14 du 24 mars 2020 portant proclamation de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de COVID 19.

4 Cour ADHP, *Sébastien-Germain-Marie Ayikoué Ajavon c. République du Bénin*, n°062/2019, 4 décembre 2020, §§ 149–151.

## 1. Fondements conventionnels

La liberté de manifester est principalement protégée au niveau international à partir de la liberté de réunion. Elle fait à ce titre l'objet d'une consécration particulièrement généralisée qui démontre son universalité parmi les libertés publiques. Ce droit figure au sein de la totalité des instruments internationaux de protection des droits de l'homme, qu'il s'agisse des conventions générales, au sens des grands textes protecteurs des droits civils et politiques, ou des conventions spécialisées, axées autour d'une protection d'une catégorie de personnes ou de garanties.<sup>5</sup>

Sur le plan international, plusieurs textes juridiques ratifiés par la RDC et qui ont été intégrés dans son ordonnancement juridique, prévoient la liberté de manifester. Sur le plan international, la liberté de manifester est principalement protégée à travers la liberté de réunion.<sup>6</sup> L'étendue de cette protection internationale de la liberté de manifester se manifeste à travers l'état des lieux de ces consécration conventionnelles ci-après.

L'article 20 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme protège le droit de toute personne « à la liberté de réunion et d'association pacifiques ». Bien que dépourvu de valeur contraignante, la DUDH est à l'origine de bon nombre de conventions ultérieures et a inspiré le développement du droit international des droits de l'homme. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques,<sup>7</sup> adopté en 1966 sous l'égide des Nations Unies en est la première consécration contraignante à l'échelle universelle des droits de l'homme. Il consacre en son article 21 la liberté de manifestation qui, à travers la liberté de réunion, se retrouve quasiment à l'identique dans les conventions régionales.<sup>8</sup> Tel le cas de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples.<sup>9</sup>

L'article 11 de la Charte africaine de Droits de l'Homme et des peuples protège le droit de toute personne à « se réunir librement avec d'autres », tout en rappelant que ce droit s'exerce sous la seule réserve des restrictions nécessaires édictées par les lois et règlements, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes.<sup>10</sup>

5 Julie Ferrero, *La liberté de manifestation en droit international : illustration des limites de l'emprise du droit international sur les pratiques internationales*, Paris 2017, p. 548.

6 Ferrero, note 5, p. 548.

7 Pacte international relatif aux Droits civils et politiques, New York, le 16 décembre 1966.

8 Ferrero, note 5, p. 549 qui cite à titre d'exemple l'article 15 de la convention américaine relative aux droits de l'homme qui énonce le droit de réunion pacifique et sans armes; l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales qui la protège en des termes légèrement différents.

9 Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, KTNU, Nairobi, vol. 1520, 26 juin 1981, p. 217.

10 CADHP, note 4, §§ 148, 149; L'article 15 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant reconnaît également aux enfants la jouissance des libertés d'association et de réunion pacifique.

Outre ces conventions, à caractère général et régional, il y a aussi certaines conventions spécialisées assurent également la protection de la liberté de manifestation à partir de la proclamation de la liberté de réunion.<sup>11</sup>

Ces textes qui font partie de l'arsenal juridiques international relatif aux droits humains, expriment la volonté de la communauté internationale de protéger la liberté de manifestation qui est un droit fondamental de la personne humaine sans lequel cette dernière perd son auto-détermination et partant, sa qualité d'homme. L'une des particularités de cette liberté est celle d'être incluse dans la liberté de réunion.

Il est prévu des organes de contrôle juridictionnels et quasi juridictionnels chargés de veiller au respect de certaines de ces conventions, dont les activités ont participé à asseoir la consécration unanime selon laquelle l'ancrage de la liberté de manifestation dans le droit international des droits de l'Homme est profond et ancien, tout en confirmant, du moins d'un point de vue théorique, la reconnaissance de son caractère fondamental pour l'établissement d'une démocratie véritable.

Le Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements le rappelle en ces termes : « les réunions sont aussi un moyen de concrétiser d'autres droits sociaux, économiques, politiques, civils et culturels, ce qui signifie qu'elles jouent un rôle fondamental pour la protection et la promotion d'un large éventail de droits de l'homme<sup>12</sup> ».

Au regard de ce qui vient d'être dit ci-dessus, la RDC a l'obligation, en tant que Etat membre, d'assurer de bonne foi l'exercice de la liberté de manifester proclamée par les instruments internationaux auxquels elle a librement adhéré.

## 2. Fondement national congolais

Le constituant congolais a réaffirmé son attachement à la promotion et à la protection des droits humains et aux libertés fondamentales proclamés par les instruments juridiques internationaux auxquels la RDC a adhéré (§.5 du préambule de la Constitution de la République Démocratique du Congo) et a consacré, à l'article 26 de la Constitution, la liberté de manifestation. Aux termes de cette disposition constitutionnelle, « La liberté de manifestation est garantie. Toute manifestation sur les voies publiques ou en plein air, impose aux organisateurs d'informer par écrit l'autorité administrative compétente.

11 La Convention relative aux droits de l'enfant, *RTNU*, New York, vol. 1577, 20 novembre 1989, p. 3; la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, 8 mars 1999, A/RES/53/144.

12 Rapport conjoint du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association et du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires concernant la bonne gestion des rassemblements, 31<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'Homme, 2 février 2016, A/HCR/31/66, § 6.

Nul ne peut être contraint à prendre part à une manifestation. La loi en fixe les mesures d'application ».

Cette disposition garantit donc à toute personne le droit de manifester sur la voie publique ou en plein air, à condition d'en informer par écrit l'autorité administrative compétente, plutôt que de solliciter l'autorisation de cette dernière, ce qui atteste de la constitutionnalisation de la liberté de manifester garantie par le droit international.

La consécration constitutionnelle de la liberté de manifester participe des moyens de conjurer l'autoritarisme dans lequel la RDC était plongée depuis le régime dictatorial inauguré sous la deuxième République (1965–1997). L'attachement du peuple congolais au droit de manifester s'inscrit ainsi dans une logique de rupture avec l'expérience de la dictature dont la caractéristique principale était la négation des droits et libertés des citoyens.

Cependant, depuis la promulgation de la Constitution en vigueur, aucune loi d'application de son article 26 sur les manifestations publiques n'a encore été votée.

## *II. Contenu de la liberté de manifester*

Le droit de manifester pacifiquement est un droit de l'homme fondamental, essentiel à l'expression publique des points de vue et opinions de chacun et indispensable dans une société démocratique.<sup>13</sup> L'histoire révèle que la manifestation est l'un des moyens privilégiés par les citoyens pour affirmer leurs croyances, défendre leurs intérêts et, le cas échéant, pour renverser un régime politique. Elle est considérée comme une réunion qui présente la double particularité d'être organisée sur la voie publique et d'avoir pour projet d'exprimer un sentiment collectif.<sup>14</sup> Elle peut être fixe ou se combiner avec un déplacement et un cortège.

Pour ce qui concerne le lieu de la manifestation, le Comité des droits de l'homme a, dans la communication n° 2503/2014, estimé que les réunions pacifiques peuvent en principe être organisées en tout lieu accessible au public ou auquel le public devrait avoir accès, comme les places publiques et la voie publique, en vertu de l'article 12 du Pacte et d'autres droits connexes. Il (le Comité des droits de l'homme) relève également que les participants à une réunion devraient, autant que possible, être autorisés à se réunir à portée de vue et d'ouïe du public cible.

Comme pour le choix du moment de la réunion, le choix du lieu joue souvent un rôle essentiel du point de vue de la fonction des réunions consistant à permettre l'expression d'opinions. Les participants ne doivent pas être relégués dans des endroits isolés où ils ne peuvent pas attirer l'attention de ceux à qui ils s'adressent ou du grand public.

13 Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Erzhan Sadykov c. Kazakhstan*, n° 2456/2014, 7 octobre 2020, par. 7.5.

14 Bernard STIRN, *Les libertés en question*, 6ème édition, Paris 2006, §. 37.

Il ne peut pas être imposé d'interdictions générales d'organiser des rassemblements en tous lieux de la capitale ou en tous lieux publics à l'exception d'un lieu unique identifié, que ce soit en ville ou en dehors du centre-ville, ni d'interdictions générales de manifester sur la voie publique.<sup>15</sup> Selon la déclaration française des Droits de l'Homme et du citoyen de 1789 « *Nul ne peut être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par les lois de la République* ».

C'est dans le cas d'une marche fixe (sit-in) que le Comité des droits de l'homme prend note du grief des auteurs, qui soutiennent que le refus des autorités municipales d'autoriser la tenue des piquets a également porté atteinte au droit de réunion pacifique qu'ils tiennent de l'article 21 du Pacte. Il a rappelé que le droit de réunion pacifique, garanti à l'article 21 du Pacte, est un droit fondamental de l'homme, essentiel à l'expression publique des points de vue et opinions de chacun et dont le respect est indispensable dans une société démocratique.

Frédéric Sudre écrit que « Le droit à la liberté de réunion pacifique, qui se traduit par la formation de groupes momentanés (réunion, manifestation), permet l'échange en commun d'idées et la manifestation collective de l'activité politique ». <sup>16</sup> La réunion est comprise ici comme un rassemblement intentionnel et temporaire dans un espace privé ou public à des fins spécifiques, qui peut prendre la forme d'une manifestation, d'un meeting, d'une grève, d'un défilé, d'un rassemblement ou d'un sit-in, avec pour objectif d'exprimer des griefs ou des aspirations ou de célébrer des événements.<sup>17</sup> La liberté de manifestation apparaît en ce sens comme une condition de la réalisation d'autres libertés puisqu'elle en protège une forme de concrétisation essentielle.

Ainsi que le souligne encore le *Rapport conjoint* : « La capacité de se rassembler et d'agir collectivement est fondamentale pour le développement démocratique, économique, social et personnel, l'expression des idées et la promotion d'une citoyenneté engagée. Les réunions peuvent contribuer utilement au renforcement de la société démocratique et, parallèlement, les élections jouent un rôle fondamental dans la participation de la population en plaçant les gouvernements face à leurs responsabilités et en permettant l'expression de la volonté du peuple dans le cadre des processus démocratiques ».

Ce droit suppose la possibilité d'organiser une réunion pacifique, y compris un rassemblement immobile (tel qu'un piquet), dans un lieu public, et d'y participer. Les organisateurs d'une réunion ont, en principe, le droit de choisir un lieu à portée de vue et de voix du public ciblé, et l'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui.

15 Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Bakhytzhon Toregozhina c. Kazakhstan, n°2137/2012, 30 juin 2010, par. 7.6.

16 Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 15<sup>e</sup> éd., Paris 2021, p. 844.

17 Rapport conjoint [...], note 12, § 10.

Lorsqu'il impose des restrictions visant à concilier le droit de réunion des particuliers avec l'intérêt général, l'État partie doit s'efforcer de faciliter l'exercice de ce droit, et non s'employer à le restreindre par des moyens qui ne sont ni nécessaires ni proportionnés à la situation.<sup>18</sup> L'État partie est donc tenu de justifier la limitation du droit garanti à l'article 21 du Pacte.<sup>19</sup>

L'exercice de la liberté de manifester est au centre de la vie politique. Manifester est l'arme politique la plus efficace de l'époque moderne, étant donné que le recours à la force n'est plus considéré comme un mode normal d'expression, mais plutôt une violation des règles de droit.<sup>20</sup> La liberté de manifester est avant tout un droit de l'Homme, ce qui veut dire qu'elle consiste non seulement au fait de manifester, mais aussi à ce que la possibilité de manifester soit exempte de contrainte ou d'obstacle.

Le Comité des droits de l'homme va même plus loin, jusqu'à demander aux États d'être tolérants face à certains inconvénients qui résulteraient de l'exercice du droit de manifester, à moins qu'ils imposent un fardeau disproportionné pour les autorités. Nous illustrons, comme cas pouvant entraîner la tolérance des États, la gêne de la circulation automobile ou piétonne.<sup>21</sup>

Il convient de rappeler par ailleurs que le droit de manifester est un droit carrefour qui ouvre la voie à l'exercice d'autres droits tels que la liberté d'expression, le droit de prendre part à la gestion des affaires publiques de son pays et la liberté d'opinion et de conviction. Ces libertés qui évoluent à la marche d'un canard boiteux en République Démocratique du Congo, ne peuvent être efficacement exercées qu'à travers la liberté de manifester qui constitue un moyen privilégié de leur mise en œuvre.

De ce point de vue toute atteinte à cette liberté constitue la violation de toute une série des droits fondamentaux des citoyens. Car l'homme ne peut s'émouvoir que lorsqu'il est libre de tous mouvements, bien entendu dans le respect de la loi, de l'ordre public et de bonnes mœurs; et de s'exprimer sans inquiétude, en total « *affranchissement permanent à l'égard de toute forme des contraintes sociales* ». <sup>22</sup>

Toute personne, quels que soient son opinion ou ses convictions politiques, son sexe et son apparence ethnique, a le droit de manifester pour exprimer son opinion et ses aspirations, ce droit ne peut être sectorisé, tribalisé ou politisé dans un pays qui se veut un État de droit.

18 Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Mikhail Timoshenko et consorts c. Belarus, n° 2461/2014, 23 juillet 2020, par. 7.5.

19 Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Poplavny c. Bélarus, n° 2019/2010, 30 décembre 2015, par. 8.4.

20 *Trésor LUNGUNGU KIDIMBA*, le droit de réunions et de manifestations publiques en R.D.C., Mémoire de DES, Université de Kinshasa, 2012, p.34.

21 Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Zhanna Baytelova c. Kazakhstan, n° 2520/2015, 22 juillet 2020, par. 9.6.

22 *Henri DUMONT / FROST*, La responsabilité face cachée des Droits de l'Homme, Bruxelles 2005, p.17.



Cependant, l'exercice de la liberté de manifester n'est pas absolu et connaît de possibles motifs de restriction avec lesquels il doit être concilié. C'est notamment le cas du respect de l'ordre public qui se résume par conciliation entre la liberté de manifester et celle de circuler; ou l'état de siège et l'état de guerre, période au cours de laquelle s'applique la légalité d'exception ou en période d'état d'urgence sanitaire, période à laquelle il doit y avoir conciliation entre la liberté de manifester et le droit à protection de la santé.

C'est dans cette occurrence que peuvent trouver leur justification les différentes mesures énoncées par l'ordonnance n° 20/14 du 24 mars 2020 portant proclamation de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de COVID 19.

Il se pose alors la question de la légalité sinon la respectabilité des règles requises justifiant la prise des mesures restrictives de liberté.

### **C. Justification des restrictions de la liberté de manifester**

N'étant pas un droit absolu, la liberté de manifester peut faire l'objet de limitations dans son exercice, lesquelles sont prévues par les normes internationales des droits de l'homme. Il est ainsi disposé que l'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que de seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui (article 21, al. 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques).

Pour sa part, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dispose que le droit de se réunir s'exerce sous la seule réserve des restrictions nécessaires édictées par les lois et règlements, notamment dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté d'autrui, de la santé, de la morale ou des droits et libertés des personnes.<sup>23</sup>

Bien que la protection de la santé soit un motif de restriction de l'exercice de la liberté de manifester, tout en respectant les principes requis, il importe de présenter la mesure interdisant l'exercice de la liberté de manifester en RDC (I) avant d'examiner son admissibilité en rapport avec les principes directeurs (II).

#### *I. Présentation de la mesure*

C'est à la suite de la propagation inédite, imprévisible et rapide du coronavirus (COVID 19) à travers le monde et particulièrement en R.D. Congo au début du mois de mars 2020, avec pour conséquence l'interruption du fonctionnement régulier des institutions de la République et la perspective de plusieurs décès, que l'ordonnance n° 20/14 du 24 mars 2020 portant proclamation de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de COVID 19 en République Démocratique du Congo) a été prise par le Président de la République. Cette ordonnance énonçait des mesures appelées à s'appliquer sur toute l'étendue du territoire na-

23 Article 11, al. 2 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Banjul, 1981.

tional, notamment la restriction de certaines libertés, dont la liberté d'aller et de venir, de réunion et d'entreprendre (§§ 4 et 5 du préambule de l'ordonnance n° 20/14 du 24 mars 2020 portant proclamation de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de COVID 19 en République Démocratique du Congo).

En vertu des articles 69, 79, 85, 119, 144 et 145 qui déterminent les pouvoirs de chaque institution politique, le Président de la République a pris, en date du 24 mars 2020, l'ordonnance n° 20/14 portant proclamation de l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble du territoire national pour faire face à l'épidémie de COVID 19, agissant ainsi dans le cadre de ses attributions constitutionnelles.

Pour ce faire, bon nombre de mesures ont été prises, notamment des mesures sécuritaires et des mesures relatives à l'exercice des libertés, savoir : l'interdiction de tous les voyages de la capitale vers les provinces et vice-versa, l'interdiction des tous les rassemblements, réunions et célébrations de plus de vingt personnes, ...

Les mesures imposées sont forts restrictives des droits humains civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels.

Pour sa part, la Cour constitutionnelle saisie pour appréciation de la conformité de ladite ordonnance à la constitution, a statué que « l'Ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 est conforme à la Constitution et garantit le droit à la santé prévu par l'article 47 alinéa 1 de la Constitution ainsi que le droit pour toute personne à un environnement sain propice à l'épanouissement intégral tel qu'énoncé par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution ». <sup>24</sup>

En dépit de la proclamation de la garantie du droit à la santé prévu par l'article 47 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution ainsi que du droit de toute personne à un environnement sain, propice à l'épanouissement intégral tel qu'énoncé par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, il se posera alors la question conformité ou non des mesures relatives à l'exercice des libertés énoncées par l'ordonnance (article 3 de l'ordonnance n° 20/14 du 24 mars 2020 portant proclamation de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de COVID 19 en République Démocratique du Congo) aux principes de Syracuse.

## *II. L'admissibilité de la mesure restrictive des libertés : ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020*

Selon la jurisprudence, les restrictions aux libertés doivent être prévues par la loi, elles doivent, en outre, viser un but légitime et elles doivent demeurer nécessaires et proportionnées<sup>25</sup>. Elles doivent être conformes à la loi, y compris aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, compatibles avec la nature des droits protégés par le Pacte et

24 R. CONST 1.200; CDH-N.U, Observation générale n° 27 sur la liberté de circulation, 1984, § 13; Lignes directrices du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, Strasbourg-Varsovie, 2<sup>e</sup> édition, 9 juillet 2010, § 35.

25 CADHP, note 4, § 119.

imposées dans l'intérêt de buts légitimes, exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique.<sup>26</sup>

De son côté, la doctrine est revenue sur les mêmes conditions pour que des restrictions à la liberté de manifester soient possibles. La liberté de manifester peut être limitée dès lors que l'ingérence étatique est prévue par la loi, nécessaire dans une société démocratique et poursuit un but légitime.<sup>27</sup> Pour leur admissibilité, les restrictions aux droits sont admises sous conditions. Les instruments de protection des droits humains posent trois conditions, à savoir le respect du principe de légalité, la légitimité du but poursuivi et la nécessité de la restriction dans une société démocratique.<sup>28</sup>

En l'espèce, il sera question pour nous d'analyser si les mesures restrictives des libertés, particulièrement la liberté de manifester, telles que prévues par l'ordonnance du 24 mars 2020 ont été prises dans le respect de ces conditions cumulatives pour justifier toute intervention de l'Etat congolais dans l'exercice de la liberté de manifestation.

S'agissant d'abord de la base légale, la Cour rappelle que toute atteinte à un droit garanti [...] doit avoir une base légale en droit interne. Et que la loi doit être suffisamment admissible et énoncée avec assez de précisions pour permettre aux personnes auxquelles elles s'appliquent de régler leur conduite, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, elles doivent être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé.<sup>29</sup>

De même, les mots « prévue par la loi » non seulement imposent que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais visent aussi la qualité de la loi en question.<sup>30</sup> Les deux conditions suivantes comptent parmi celles qui se dégagent des mots « prévue par la loi ». Il faut d'abord que « la loi » soit suffisamment accessible : le citoyen doit pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables à un cas donné.

Ensuite, on ne peut considérer comme une « loi » qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite<sup>31</sup>. Une législation bien rédigée et compatible avec les normes internationales en matière des droits de l'homme est essen-

26 Conseil économique et social des Nations Unies, Observation générale N° 14, sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, 2000, § 28.

27 Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Meecheslav Gryb v. Belarus*. Com., n° 1316/2004, 8 décembre 2011, § 13.3.

28 *L.HENNEBEL / H. TIGROUDJA*, Traité de droit international des droits de l'homme, 2<sup>e</sup> édition, Paris 2018, p. 699.

29 CEDH, *Dubsker et Krežona c. République Tchèque*, n°28859/11 et 28473/12, 15 novembre 2016, § 167.

30 CEDH, *Leyla Sahin c. Turquie*, n° 44774/98, 2005, § 84; CEDH, *Gorzelik et autres c. Pologne*, n° 44158/98, 2004, § 64.

31 CEDH, *Sunday Times c. Royaume Uni*, n° 1, 26 avril 1979, § 49.

tielle pour définir et limiter les pouvoirs et la discrétion des autorités publiques et des responsables de l'application des lois.<sup>32</sup>

En l'espèce, tout en reconnaissance à l'ordonnance la qualité d'une base légale en droit interne, il faut cependant reconnaître que cette loi n'a pas permis au citoyen de pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables à un cas donné. Aussi, n'est-elle pas énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite sinon, elle ne se limite qu'à interdire l'exercice de la liberté de manifester, justifié dans le souci d'endiguer la propagation de la pandémie.

Au regard de l'argumentaire tel que développé ci-dessus, il y a lieu de constater que l'ordonnance prise ne constitue pas une base légale suffisante pour limiter l'exercice de la liberté de manifester. Et par conséquent, il y a l'absence de la base légale, première condition d'admissibilité des restrictions à la liberté de manifester.

En outre, il est constaté que la RDC a manifestement violé ses obligations internationales découlant de l'article 4. 3 du PIDCP en ce que les Etats parties au présent Pacte qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, signaler aussitôt aux autres Etats parties les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation. Une nouvelle communication sera faite par la même entremise, à la date à laquelle ils ont mis fin à ces dérogations.

Cet article 4 du PIDCP s'applique sous les conditionnelles formelles et matérielles similaires à celles de l'article 15 par. 3 CEDH qui impose à toute Haute Partie qui prend des mesures dérogatoires, l'obligation d'informer, sans retard, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe des mesures prises, des motifs qui les ont motivées et de la date à laquelle ces mesures temporaires et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application.<sup>33</sup> Lequel devoir n'a pas été accompli par la République Démocratique du Congo car le Président de la République a pris une telle mesure sans en informer le Secrétaire Général de l'ONU. Il s'est juste limité à demander l'avis de la Cour constitutionnelle et qui n'a fait qu'enregistrer la mesure et la confirmer.

En sus, la CEDH ajoute une autre obligation pour les Etats, tirée de l'article 4 Pacte ONU II, laquelle oblige les Etats Parties à proclamer les mesures dérogatoires par un acte officiel concrétisé, par exemple, dans une déclaration gouvernementale au Parlement détaillant les motifs des mesures exceptionnelles prises. Tel n'a pas été le cas pour

L'acceptabilité des limitations des libertés exige non seulement une base légale, mais il faut ensuite que ces limitations poursuivent un but légitime.

Toute restriction imposée aux rassemblements doit [...] être fondée sur un ou plusieurs des motifs légitimes prescrits par les instruments internationaux et régionaux pertinents

32 Commission Européenne pour la démocratie par le droit, lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, 3<sup>e</sup> éd., 15 juillet 2020, par. 23.

33 *Ambroise Bulambo Katambo*, La répression du négationnisme en droit congolais à la lumière du droit suisse, Zurich, 2013, p. 50.

relatifs aux droits de l'homme : notamment la protection de la santé.<sup>34</sup> Des considérations liées à la santé publique sont parfois invoquées par les États pour justifier une limitation de l'exercice de certains autres droits fondamentaux.

Cet objectif correspond aux buts que sont la protection de la santé que la protection des droits d'autrui,<sup>35</sup> visés par les textes internationaux des droits de l'homme, lesquels sont ratifiés par la République Démocratique du Congo et qui font partie intégrante de son arsenal juridique interne.

Il ressort de ceci que la liberté de réunion doit être exercée de manière compatible avec la protection de la santé et du respect des droits et libertés d'autrui. La protection de la santé constitue une restriction légitime et donc la restriction imposée à la liberté de manifester vise un but légitime puisqu'elle tend à assurer la protection à la santé de la population, aussi bien de ceux qui veulent manifester (manifestants) que de ceux qui ne vont pas prendre part aux manifestations.

En l'espèce, l'objectif de valeur constitutionnelle de la garantie et protection de la santé, qui découle de l'article 47 de la constitution congolaise du 18 février 2006 telle que révisée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011, constitue une finalité qui peut justifier la restriction de l'exercice des libertés publiques en général, et la liberté de manifester, en particulier.

S'agissant de la pandémie du Covid-19, il va sans dire que la santé publique est en jeu : elle constitue une menace grave à la santé de la population congolaise et de la communauté humaine mondiale et constitue à cet effet un but légitime à la restriction de l'exercice de la liberté de manifester.

C'est le souci de garantir et de contenir cette catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population (article 1 et § 4 du préambule de l'ordonnance n° 20/14 du 24 mars 2020 portant proclamation de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de COVID 19 en République Démocratique du Congo) qui constitue le but légitime poursuivi par l'ordonnance et qui justifie la mise sur pied des mesures restrictives de liberté. Partant, le critère du but légitime est rempli.

Enfin « toute restriction du droit à la liberté de réunion doit être prévue par la loi, et doit être nécessaire et proportionnée à l'objectif légitime poursuivi ». Toute ingérence dans l'exercice du droit à la liberté [...] doit être nécessaire dans une société démocratique.<sup>36</sup>

Comme le note le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, les restrictions doivent être appropriées pour remplir leurs fonctions de protection, elles doivent constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché et elles doivent être proportionnées à l'intérêt à protéger.

La restriction doit être proportionnelle à l'intérêt en jeu, c'est-à-dire qu'elle doit être adéquate pour remplir sa fonction de protection, et elle doit constituer l'option la moins

34 Commission Européenne pour la démocratie par le droit, note 33, par. 28.

35 CEDH, note 32, § 272.

36 CEDH, OSMANOGLU et KOCABAS c. SUISSE, n°29086/12, 10 janvier 2017, § 85.

intrusive parmi celles qui permettraient d'atteindre le résultat souhaité. [...] Le principe de proportionnalité exige, par exemple, que les autorités n'imposent pas systématiquement des restrictions qui modifieraient fondamentalement le caractère d'un événement [...].<sup>37</sup> Elles ne doivent en aucun cas être appliquées d'une manière qui porterait atteinte à l'essence même du droit.<sup>38</sup> Ainsi, l'Etat ne peut pas la restreindre sans justification, faute de quoi, il se rendrait responsable de la violation de son obligation.<sup>39</sup>

Selon la jurisprudence, à l'engagement plutôt négatif d'un Etat de s'abstenir de toute ingérence dans les droits garantis [...] « peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes » à ces droits.<sup>40</sup> Les obligations positives peuvent impliquer la mise en place d'une procédure effective et accessible en vue de protéger les droits garantis, et notamment la création d'un cadre réglementaire instaurant un mécanisme judiciaire et exécution destiné à protéger les droits des individus et la mise en œuvre, le cas échéant, des mesures spécifiques appropriées.<sup>41</sup> Les Etats ont donc l'obligation positive de faciliter et de protéger l'exercice du droit à la liberté de réunion pacifique.<sup>42</sup>

Dans le cas d'espèce, il ressort de la lecture du point 2 de l'article 3 de l'ordonnance du 24 mars 2020 que « sont interdits tous rassemblements, réunions et célébrations de plus de vingt (20) personnes sur les voies et lieux publics en dehors du domicile familial, la population étant priée de rester à domicile et de n'effectuer que les déplacements strictement indispensables aux besoins professionnels, familiaux ou de santé ».

Par son agir, l'Etat congolais a violé non seulement son obligation négative, celle de s'abstenir de toute ingérence dans l'exercice des libertés, mais aussi de son obligation positive, consistant à la mise sur pied des mesures facilitatrices de l'exercice des libertés des individus tels qu'analysés ci-haut. Par conséquent, en supprimant même le noyau intangible de la liberté de manifester, les mesures prises par l'ordonnance précitée ne sont pas nécessaires dans un Etat démocratique et sont donc disproportionnées au but légitime poursuivi, la protection de la santé.

## **D. Conclusion**

Face à l'ampleur de la crise Covid-19, le gouvernement congolais devrait prendre non seulement en compte la santé de chaque habitant mais également l'ensemble de ses droits pour éviter que la protection de l'un se fasse au préjudice de l'autre. La pandémie de COVID-19 a supposé des défis sans précédent pour les droits de l'homme dans le monde.

37 Commission Européenne pour la démocratie par le droit, note 33, par. 30.

38 Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte, doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004, § 6.

39 *Ferrerro*, note 5, p. 557.

40 CEDH, *Jakobski c. Pologne*, n° 18429/06, 7 décembre 2010, § 47.

41 CEDH, *Savda c. Turquie*, n° 42730/05, 12 juin 2012, § 98.

42 Commission Européenne pour la démocratie par le droit, note 33, par. 22.

Il est certes vrai que, pour des raisons de santé publique, faire objet des restrictions. Tel le cas de la liberté de circulation, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique. Toutefois, ces restrictions doivent répondre aux principes de Syracuse et donc aux normes internationales des droits de l'homme.

Ce sont des restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui, qui sont autorisées. Elles doivent être les moins intrusives possibles parmi celles qui permettraient d'atteindre le résultat souhaité et toutes ces limitations doivent être interprétées strictement et en faveur du droit en cause.

Les États ne doivent priver les personnes de leur liberté qu'en dernier recours, pour des motifs qui sont établis par la loi, dans le respect des garanties procédurales. La privation de liberté doit être raisonnable, nécessaire et proportionnelle aux circonstances, même en situation d'état d'urgence. En toute hypothèse, il faut garder à l'esprit que la sécurité absolue (y compris la sécurité sanitaire) est contraire à la condition humaine. Il n'y a pas de liberté sans sécurité, mais une « sécurité dénuée de liberté ne peut être l'objectif d'une démocratie ». L'état d'urgence n'est donc pas un blanc-seing. Car Là où les droits de l'homme servent de boussole, on se trouvera mieux lotis pour surmonter cette pandémie et renforcer la résilience pour l'avenir.

Face à la situation créée par l'ordonnance n° 24/014 du 24 mars 2020 portant proclamation de l'état d'urgence sanitaire, il est suggéré, pour l'avenir de se conformer aux normes internationales sur les droits de l'homme visant à la faciliter de l'exercice de la liberté de manifester en répondant à ses obligations de respecter, de protéger et de faire en matière d'exercice des droits humains, particulièrement du droit à la liberté de manifesté. Tout en prenant des mesures qui s'imposeraient pour assurer son exercice, les limitations à apporter doivent être les moins intrusives possibles, ils doivent choisir les moyens qu'ils estiment les plus adaptés au but de la conciliation ainsi recherchée. Car l'intensité de l'atteinte aux libertés est fonction de la gravité de la menace.

En l'espèce, le port du masque, le respect de la distanciation physique, le dépistage massif et le pistage numérique sont amplement susceptibles d'endiguer la propagation de la pandémie.

## Références bibliographiques

- Bulambo Katambo, Ambroise*, La répression du négationnisme en droit congolais à la lumière du droit suisse, Zurich 2013.
- Dumont Henri/Frost*, La responsabilité face cachée des Droits de l'Homme, Bruxelles 2005.
- Ferrero, Julie*, La liberté de manifestation en droit international : illustration des limites de l'emprise du droit international sur les pratiques internationales, Paris 2017.
- Hennebel, L./Tigroudja, H.*, Traité de droit international des droits de l'homme, 2<sup>e</sup> édition, Paris 2018.

*Lungungu Kidimba, Trésor*, le droit de réunions et de manifestations publiques en R.D.C., Mémoire de DES, Université de Kinshasa, 2012.

*Stirn, Bernard Les libertés en question*, 6ème édition, Paris 2006.

*Sudre, Frédéric*, Droit européen et international des droits de l'homme, 15è éd., Paris 2021.