

**LA COUR CONSTITUTIONNELLE, SIEGEANT EN MATIERE DE CONTROLE
DE CONSTITUTIONNALITE, A RENDU L'ARRET SUIVANT :**

R.CONST 1550

PREMIER FEUILLET

AUDIENCE PUBLIQUE DU SIX MAI DEUX MILLE VINGT ET UN

EN CAUSE

Requête du Président de la République en appréciation de la conformité à la Constitution des Ordonnances n° 21/016 du 03 mai 2021 portant mesures d'application de l'état de siège sur une partie de la République démocratique du Congo et n° 21/018 du 04 mai 2021 portant nomination des membres des gouvernements provinciaux militaires dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu.

Par requête signée le 05 mai 2021 et reçue au greffe de la Cour constitutionnelle la même date, Monsieur Félix-Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO, Président de la République démocratique du Congo, sollicite la conformité à la constitution et du caractère dérogatoire des ordonnances portant successivement les numéros suivants :

- 21/016 du 03 mai 2021 portant mesures d'application de l'état de siège proclamé sur une partie du territoire de la République et ;
- 21/018 du 4 mai 2021 portant nomination des membres des gouvernements provinciaux militaires dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu en ces termes :

«
«
«
«
«
«
«
«
«
«

- À Monsieur le Président de la Cour
constitutionnelle ;
- À Madame et Messieurs les Juges près
la Cour constitutionnelle
TOUS à Kinshasa/Gombe

Madame et Messieurs de la Cour,

« Agissant sur pied des dispositions pertinentes des articles 61, 85, 144 et
« 145 de la Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée à ce jour ainsi
« que 46 et 88 de la Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant
« organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, Monsieur
« Félix Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO, Président de la République
« démocratique du Congo dont les Bureaux sont situés au Palais de la Nation
« à Kinshasa-Gombe ;

« A L'HONNEUR DE SAISIR RESPECTUEUSEMENT L'AUGUSTE COUR AUX
« FINS D'APPRECIATION DE LA CONFORMITE A LA CONSTITUTION ET DU
« CARACTERE DEROGATOIRE DES ORDONNANCES N° 21/016 DU 3 MAI
« 2021 PORTANT MESURES D'APPLICATION DE L'ETAT DE SIEGE
« PROCLAME SUR UNE PARTIE DU TERRITOIRE DE LA REPUBLIQUE ET N°
« 21/018 DU 4 MAI 2021 PORTANT NOMINATION DES MEMBRES DES
« GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX MILITAIRES DANS LES PROVINCES DE
« L'ITURI ET DU NORD-KIVU, SUIVANT LES MOTIVATIONS EXPOSEES
« DANS LES TERMES CI-APRES :

«
« En date du 3 mai 2021, à la suite d'une concertation avec le Premier
« Ministre et les Présidents de deux Chambres du Parlement, ainsi que de la
« consultation du Conseil Supérieur de la Défense, j'ai, après un message
« adressé à la Nation, proclamé l'état de siège dans les provinces de Ituri et
« du Nord-Kivu aux termes de l'Ordonnance n° 21/015 du 3 mai 2021
« portant proclamation de l'état de siège sur une partie du territoire de la
« République démocratique du Congo ;

«
« Cette décision fait suite à la situation qui sévit actuellement dans ces deux
« provinces et, généralement, dans la partie orientale de notre pays, laquelle,
« suivant mes conclusions éclairées, menace gravement l'intégrité du
« territoire et affecte le fonctionnement régulier des institutions, m'obligeant
« à mettre en place dans les provinces concernées, des gouvernements
« provinciaux militaires afin de faire face à cette situation ;

«
« Ainsi, en exécution de l'Ordonnance précitée proclamant l'état de siège et
« conformément aux dispositions de l'article 145 de la Constitution, j'ai, par
« Ordonnances n° 21/016 du 3 mai 2021 portant mesures d'application de
« l'état de siège et n° 21/018 du 4 mai 2021 portant nomination des
« membres des gouvernements provinciaux militaires dans les provinces de
« Ituri et du Nord-Kivu, pris les mesures nécessaires pour faire face à cette
« situation ;

«
« Dès lors que les mesures précitées ne dérogent nullement aux dispositions
« de l'article 61 de la Constitution et, conformément à l'article 46 de la Loi
« organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et
« fonctionnement de la Cour constitutionnelle, je saisis la Cour afin de
« soumettre à son examen les Ordonnances précitées qui accompagnent la
« présente requête à titre de pièces ;

«
« A CES CAUSES

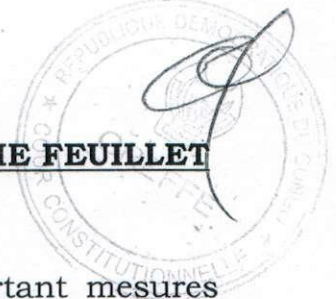
« SOUS TOUTES RESERVES QUE DE DROIT

« PLAISE A LA COUR DE :

« - Dire qu'elle est compétente et régulièrement saisie ;

« - Dire recevable et fondée la présente action ;

«



« **ET Y FAISANT DROIT**

- « - Dire que les Ordonnances n° 21/016 du 3 mai 2021 portant mesures
« d'application de l'état de siège et n° 21/018 du 4 mai 2021 portant
« nomination des membres des Gouvernements Provinciaux Militaires dans
« les Provinces de ITTURI et du NORD-KIVU, prises à titre des mesures
« nécessaires pour faire face à la situation de l'état de siège proclamé par
« l'Ordonnance n° 21/015 du 3 mai 2021 sont conformes à la Constitution
« en ce qu'elles ne dérogent pas à son article 61 ;
« - Confirmer la légalité exceptionnelle desdites Ordonnances ;

- « - Dire qu'il n'y a pas lieu à paiement des frais et ce, conformément à
« l'article 96 alinéa 2 de la Loi organique susvisée de l'auguste Cour ;

« **ET FORCE RESTERA A LA LOI.**

« Dans cet espoir, je vous assure, Madame et Messieurs de la Cour, de ma
« considération distinguée.

Fait à Kinshasa, le 05 mai 2021.

Le Président de la république

Sé/ Félix-Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO

Ce recours fut enregistré et enrôlé dans le registre du greffe constitutionnel sous R.Const 1550.

Par son ordonnance signée le 05 mai 2021, Monsieur le président de cette Cour désigna le juge BOKONA WIIPA BONDJALI François en qualité de rapporteur et par celle du 06 mai 2021, il fixa la cause à l'audience publique de la même date.

A l'appel de la cause à cette audience le requérant ne comparut pas ni personne pour lui.

Sur l'état de la procédure, la Cour déclara la cause en état d'être examinée et accorda la parole :

- d'abord au juge BOKONA WIIPA BONDJALI François, qui donna lecture de son rapport sur les faits, la procédure et l'objet de la requête.
- enfin, au procureur général représenté par le premier avocat général MOKOLA PIKPA, qui donna lecture de l'avis écrit du procureur général MUKOLO NKOKESHA Jean-Paul, tendant à ce qu'il plaise à la Cour de :
 - Se déclarer compétente.
 - Dire la présente requête recevable.
 - Dire que l'ordonnance n° 21/016 du 03 mai 2021 portant mesures d'application de l'état de siège proclamé sur une



partie du territoire de la République et l'ordonnance n° 21/018 du 04 mai 2021 portant nomination des membres des gouvernements provinciaux militaires dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu sont conformes à la constitution.

- Dire qu'il n'y a pas lieu à paiement des frais d'instance.

Sur ce, la Cour clôt les débats, prit la cause en délibéré et séance tenante prononça l'arrêt suivant :

*******ARRET*******

Par requête du 05 mai 2021 signée par lui-même et déposée au greffe de la Cour constitutionnelle à la même date, le Président de la République démocratique du Congo, Monsieur Félix Antoine TSHISEKEDI TSHILOMBO, sollicite de la Cour constitutionnelle l'appréciation de la conformité à la Constitution, des ordonnances n° 21/016 du 03 mai 2021 portant mesures d'application de l'état de siège sur une partie de la République démocratique du Congo et n° 21/018 du 04 mai 2021 portant nomination des membres des gouvernements provinciaux militaires dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu.

Le requérant expose qu'en date du 03 mai 2021, à la suite d'une concertation avec le Premier ministre et les Présidents de deux Chambres du Parlement, ainsi que de la consultation du Conseil Supérieur de la Défense, il a, après un message adressé à la Nation, proclamé l'état de siège dans les Provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu aux termes de l'Ordonnance n° 21/015 du 03 mai 2021 portant proclamation de l'état de siège sur une partie du territoire de la République démocratique du Congo.

Il poursuit en soutenant que cette décision fait suite à la situation qui sévit actuellement dans ces deux Provinces et, généralement, dans la partie orientale du pays, laquelle, suivant ses conclusions éclairées, menace gravement l'intégrité du territoire et affecte le fonctionnement régulier des institutions, ce qui justifie le fait qu'il soit obligé de mettre en place dans les Provinces ci-haut citées, des gouverneurs provinciaux militaires afin de faire face à cette situation.

Ainsi, soutient-t-il, en exécution de l'ordonnance précitée proclamant l'état de siège et conformément aux dispositions de l'article 145 de la Constitution, il a, par les ordonnances n° 21/016 du 03 mai 2021 portant mesures d'application de l'état de siège sur une partie de la République démocratique du Congo et n° 21/018 du 04 mai 2021 portant nomination des membres des gouvernements provinciaux militaires dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu, pris les mesures nécessaires pour faire face à la situation qui sévit dans lesdites provinces.

C'est pourquoi, se fondant sur les articles 61 de la Constitution et 46 de la Loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, il demande à celle-ci de dire si les Ordonnances sous examen dérogent ou non à la Constitution.

Le requérant a pris soin d'annexer à la requête lesdites ordonnances.

Aux termes des articles 145 alinéa 2 de la Constitution et 46 alinéa 1^{er} de la Loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, les Ordonnances prises après délibération en Conseil des ministres par le Président de la République, en cas d'état d'urgence ou de siège sont, dès leur signature, soumises à la Cour constitutionnelle qui déclare, toutes affaires cessantes, si elles dérogent ou non à la Constitution.

Dans le cas d'espèce, les Ordonnances n° 21/016 du 03 mai 2021 portant mesures d'application de l'état de siège sur une partie de la République démocratique du Congo et n° 21/018 du 04 mai 2021 portant nomination des membres des gouvernements provinciaux militaires dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu étant des mesures nécessaires pour faire face à l'état de siège proclamé par l'Ordonnance n° 21/015 du 03 mai 2015, elle relève de la compétence de la Cour constitutionnelle, conformément à l'article 145 de la Constitution, relèvent donc de la compétence de la Cour constitutionnelle.

Par conséquent, la Cour se déclarera compétente.

Examinant la recevabilité de la requête, la Cour relève que le Président de la République l'a saisie en vertu des articles 145 alinéa 2 de la Constitution et 46 alinéa 1^{er} de la Loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 qui lui font l'obligation de soumettre à la Cour constitutionnelle, pour vérification de leur conformité à la Constitution, les ordonnances prises en cas d'état d'urgence ou d'état de siège.

Par ailleurs, s'agissant du délai de saisine de la Cour constitutionnelle, l'article 145 alinéa 2 précise que celle-ci est saisie, dès la signature des ordonnances afin de déclarer si elles dérogent ou non à la Constitution.

Dans le cas d'espèce, la requête est signée par le Président de la République lui-même en date du 05 mai 2021 et déposée à la même date au greffe de la Cour constitutionnelle.

Pour la Cour, les ordonnances sous examen lui sont soumises dans un temps très proche de celui de leur signature, soit dans un délai de deux jours.

Elle juge, dès lors, recevable la requête déferée.



Concernant la conformité à la Constitution des actes déferés, la Cour relève qu'il faille tout d'abord circonscrire la notion des situations de crise en République démocratique du Congo, en préciser le régime juridique et rappeler le point sur lequel devra porter l'appréciation de la constitutionnalité.

Elle observe, que l'état de siège, à l'instar de l'état d'urgence, est un régime spécial permettant de faire face aux événements les plus critiques. Elle admet que l'état d'urgence ou de siège permet, dans une zone géographique déterminée, l'application des mesures exceptionnelles visant à restreindre les libertés des individus pour garantir la sécurité et l'ordre public, sans pour autant supprimer toutes les garanties constitutionnelles et légales.

En effet, en droit comparé, la possibilité d'adopter des mesures spéciales est prévue pour faire face à des situations de crise. Le droit interne des États comme le droit international admettent qu'en pareilles circonstances les autorités compétentes soient habilitées de suspendre l'exercice de certains droits à la seule et unique fin de rétablir la situation normale et de garantir l'exercice des droits de l'homme les plus fondamentaux.

Il est permis l'adoption par l'exécutif de mesures d'urgence afin de faire face à une crise à qui il est conféré à cette fin, sous le contrôle du Parlement, des pouvoirs renforcés susceptibles de limiter certains droits fondamentaux.

Dans la législation de la République démocratique du Congo, lorsque les circonstances graves menacent, d'une manière immédiate, l'indépendance ou l'intégrité du territoire national ou qu'elles provoquent l'interruption du fonctionnement régulier des institutions, le régime à suivre est celui prévu aux termes des articles 85, 144 et 145 de la Constitution, qui prévoient : la proclamation de l'état de siège ou d'urgence par le Président de la République après concertation avec le Premier ministre et les Présidents des deux Chambres du Parlement ; l'information à la nation par un message de la décision de proclamation de l'état d'urgence ou de siège par le Président de la République; la signature par le Président de la République des ordonnances, délibérées en conseil des ministres, portant mesures nécessaires pour faire face à la situation exceptionnelle; l'obligation pour le Président de la République de soumettre, dès leurs signatures et toutes affaires cessantes, ces dernières ordonnances au contrôle de constitutionnalité à la Cour constitutionnelle ; après la proclamation de l'état d'urgence ou de siège, l'Assemblée nationale et le Sénat, saisies par le Président de la République, se réunissent séparément de plein droit pour proroger ou mettre fin à tout moment, par une loi, à l'état d'urgence ou l'état de siège.

La Cour opine que l'état de siège est donc un régime exceptionnel et temporaire mettant en place une réglementation qui confie à une autorité militaire la responsabilité du maintien de l'ordre public et de l'administration d'un Etat ou d'une partie qui est confrontée à une menace sécuritaire très grave.

Par ailleurs, elle relève que pour que l'état d'urgence ou de siège soit décrété, une menace ne suffit pas, il faut la survenance d'un péril imminent

résultant d'atteintes graves à l'ordre public, d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée, ou bien la survenance d'un événement présentant par sa nature et sa gravité le caractère de calamité publique, notamment les cataclysmes naturels et les accidents liés à la technologie comme nucléaire).

Pour la Cour, se fondant sur les articles 69 alinéa 3 et 85 alinéa 1^{er} de la Constitution, après concertation avec le Premier ministre et les Présidents des deux chambres du Parlement, le Président de la République, chargé d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et des institutions de la République, en sa qualité de garant de l'intégrité du territoire, est la seule autorité habilitée à apprécier les circonstances graves qui menacent d'une manière immédiate, l'indépendance ou l'intégrité du territoire national ou qui provoquent l'interruption du fonctionnement régulier des institutions.

Elle précise aussi que, en cas de survenance d'une circonstance d'urgence ou de crise il s'agit de la possibilité légale de suspendre l'exercice de certains droits comme seul moyen de garantir l'exercice effectif des droits les plus élémentaires. En un mot, l'état de siège, c'est la mise en suspension, conformément à la Constitution, de l'État de droit. En l'espèce, le contrôle de la Constitutionnalité, en circonstance de crise en cours dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu, caractérisée par l'insécurité généralisées, les atteintes graves et massives des droits humains, la rupture de la paix et la paralysie des services de l'Etat, ne devra porter que sur l'appréciation du respect de l'article 61 de la Constitution qui prévoit que même lorsque l'état d'urgence ou l'état de siège aura été proclamé conformément aux articles 85 et 86 de la Constitution, il ne peut être dérogé à certains droits et principes fondamentaux limitativement énumérés.

Dans le cas d'espèce, il ressort de l'exposé des motifs des ordonnances sous examen que le Président de la République s'est concerté avec le Premier ministre et les Présidents de deux Chambres du Parlement sur la nécessité de proclamation de l'état de siège sur une partie du territoire de la République. Puis, il a, après un message adressé à la Nation signé l'Ordonnance n°21/015 du 03 mai 2021 portant proclamation de l'état de siège sur une partie du territoire de la République démocratique du Congo. C'est ainsi, qu'en exécution de l'ordonnance précitée proclamant l'état de siège, il a, par les Ordonnances n°21/016 du 03 mai 2021 portant mesures d'application de l'état de siège sur une partie de la République démocratique du Congo et n°21/018 du 04 mai 2021 portant nomination des membres des Gouvernements provinciaux militaires dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu, pris les mesures nécessaires pour faire face à la situation qui sévit dans lesdites provinces.

Il sied aussi de noter qu'avant leur signature, il avait soumis lesdites Ordonnances au Conseil des ministres et entendu le Conseil Supérieur de la Défense. Par ailleurs, l'ordonnance de proclamation de l'état de siège décrit les circonstances graves qui menacent d'une manière immédiate les provinces de l'Ituri et du Nord Kivu.

Examinant lesdites ordonnances article par article, la Cour relève ce qui suit :

S'agissant de l'Ordonnance n°21/016 du 03 mai 2021 portant mesures d'application de l'état de siège sur une partie de la République démocratique du Congo, la Cour note qu'elle comprend, en sus des visas huit articles.

L'article 1^{er} comporte trois alinéas et a trait à la composition, à la modalité de nomination des autorités au niveau de la province et à l'exercice du pouvoir provincial durant la période de l'état de siège. Il ne viole pas la Constitution.

L'article 2 est relatif au fonctionnement et au pouvoir du gouvernement provincial. Il est subdivisé en quatre alinéas et est conforme à la Constitution.

L'article 3 a trait à la fin des fonctions du gouverneur et du vice-gouverneur militaires. Il a deux alinéas et ne porte pas atteinte à la Constitution.

L'article 4 a trait aux mesures exceptionnelles pour faire face à l'insécurité dans les deux provinces concernées par l'ordonnance. Il a un seul alinéa et est articulé en 9 points. Il ne déroge pas à la Constitution sous réserve que l'accomplissement des prérogatives exorbitantes reconnu aux autorités militaires, doit être entendu que même dans ce cas, il ne doit être dérogé aux droits et principes fondamentaux énumérés à l'article 61 de la Constitution.

L'article 5 traite des pouvoirs du gouverneur pendant la période de l'état de siège, il ne viole pas la Constitution sous réserve qu'il doit être entendu que même dans le cas d'exercice de pleins pouvoirs de gestion, de police et de maintien de l'ordre reconnus au gouverneur militaire, il ne doit être dérogé aux droits et principes fondamentaux énumérés à l'article 61 de la Constitution.

L'article 6 a trait à la compétence juridictionnelle en matière pénale durant la période de l'état de siège. Il ne porte pas atteinte à la Constitution, sous réserve qu'il soit entendu que même devant les juridictions militaires, il ne doit être dérogé aux droits et principes fondamentaux énumérés à l'article 61 de la Constitution.

L'article 7 a trait à l'obligation de soumettre l'ordonnance au contrôle de constitutionnalité devant la Cour constitutionnelle. Il est conforme à la Constitution.

L'article 8 porte sur l'exécutoire et le fixant vigueur. Il ne viole pas la Constitution.

Pour la Cour, après examen de l'ensemble du texte, il s'avère que l'Ordonnance n° 21/016 du 03 mai 2021 portant mesure d'application de l'état de siège sur une partie de la République Démocratique du Congo n'est pas contraire à la Constitution, sous les réserves émises pour les articles 4, 5 et 6.

Concernant l'Ordonnance n°21/018 du 04 mai 2021 portant nomination des membres des gouvernements provinciaux militaires dans les

provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu, la Cour note qu'elle est composée de quatre articles.

Les articles 1^{er} et 2 portent sur les nominations des membres des gouvernements provinciaux de l'Ituri et du Nord-Kivu. Ils ne violent pas la Constitution.

Les articles 3 et 4 portent sur l'abrogatoire, l'exécutoire et le fixant vigueur. Ils ne portent pas atteinte à la Constitution.

Après examen de l'ensemble de deux textes, la Cour juge que les ordonnances déférées sont conformes à la Constitution, sous les réserves émises pour les articles 4, 5 et 6 pour l'Ordonnance n°21/016 du 03 mai 2021 portant mesures d'application de l'état de siège sur une partie du territoire de la République démocratique du Congo.

La procédure étant gratuite conformément à l'article 96 alinéa 2 de la Loi organique, la Cour dira qu'il n'y aura pas lieu à paiement de frais.

C'EST POURQUOI ;

Vu la Constitution de la République démocratique du Congo telle que révisée à ce jour, spécialement les articles 61, 69 alinéa 3, 85, 144 alinéa 6 et 145;

Vu la Loi organique n°13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, spécialement les articles 43, 46, 48 et 96 alinéa 2 ;

Vu le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle, spécialement l'article 54 ;

La Cour constitutionnelle, siégeant en matière de contrôle de constitutionnalité ;

Après avis du procureur général ;

Se déclare compétente ;

Déclare conforme à la Constitution les Ordonnances n° 21/016 du 03 mai 2021 portant mesures d'application de l'état de siège sur une partie de la République démocratique du Congo et n° 21/018 du 04 mai 2021 portant nomination des membres des Gouvernements provinciaux militaires dans les provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu, sous les réserves émises pour les articles 4, 5 et 6 de la première ordonnance.

Dit qu'il n'y a pas lieu à paiement de frais ;

Dit que le présent arrêt sera signifié au Président de la République, au Président de l'Assemblée nationale, au Président du Sénat, au Premier Ministre ainsi qu'aux Présidents des Assemblées provinciales et aux Gouverneurs des Provinces de l'Ituri et du Nord-Kivu;

Dit qu'il sera publié au Journal officiel de la République démocratique du Congo ainsi qu'au Bulletin des arrêts de la Cour constitutionnelle.

La Cour a ainsi délibéré et statué à son audience publique du 06 mai 2021, à laquelle ont siégé Madame et Messieurs KALUBA DIBWA Dieudonné, président, FUNGA MOLIMA MWATA Evariste-Prince, WASENDA N'SONGO Corneille, MAVUNGU MVUMBI di-NGOMA Jean-Pierre, NKULU KILOMBO MITUMBA Norbert, BOKONA WIIPA BONDJALI François, MONGULU T'APANGANE Polycarpe, KALUME ASENDO CHEUSI Alphonsine, KAMULETA BADIBANGA Dieudonné juges, en présence du ministère public représenté par le 1^{er} avocat général MOKOLA PIKPA avec l'assistance de Madame NGALULA TSHINGOMA Viviane greffière du siège.

Le Président

Se/KALUBA DIBWA Dieudonné

Les juges

Sé/FUNGA MOLIMA MWATA Evariste-Prince

Sé/WASENDA N'SONGO Corneille ;

Sé/MAVUNGU MVUMBI-di-NGOMA Jean-Pierre ;

Sé/NKULU KILOMBO MITUMBA Norbert ;

Sé/BOKONA WIIPA BONDJALI François ;

Sé/MONGULU T'APANGANE Polycarpe ;

Sé/KALUME ASENDO CHEUSI Alphonsine ;

Sé/KAMULETA BADIBANGA Dieudonné ;

Greffière du siège

Sé/NGALULA TSHINGOMA Viviane

Pour copie certifiée conforme à l'original,

Fait à Kinshasa, le

Le Greffier en Chef,

François AUNDIA-ISA WA BOSOLO.-

Secrétaire Général