

Delphine EMMANUEL

Maître de Conférences Agrégé,

Chef de Département des Masters et des Formations Doctorales,

Faculté de droit, Université Marien Ngouabi

Emmanueldelphine2003@yahoo.fr

BP : 1503

LE JUGE CONSTITUTIONNEL ET LES CONSEQUENCES DE L'ETAT D'URGENCE SUR LE FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT

Commentaire croisé des avis n°08/CC du 30 mars 2020 de la Cour constitutionnelle de la République du Niger et Avis 002-ACC-SVC/20 du 30 mars 2020 de la Cour constitutionnelle de la République du Congo

Résumé

Le Covid-19, déclaré pandémie par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), conduit les Etats à adopter diverses mesures parmi lesquelles figurent l'interdiction des regroupements de plus d'un nombre déterminé de personnes ainsi que la proclamation de l'état d'urgence sanitaire. D'application générale ces décisions du Pouvoir exécutif remettent en cause le principe sacrosaint de la séparation des pouvoirs.

Leurs conséquences sur le fonctionnement des Assemblées parlementaires, conduisent, au Congo et au Niger, à la saisine de la Cour constitutionnelle. En réponse à ces demandes d'avis, la juridiction constitutionnelle utilise ses pouvoirs d'interprétation et de régulation.

Mots clés : Etat d'urgence – Pouvoir exécutif – Pouvoir législatif – Sessions - Contrôle de constitutionnalité.

Summary

Covid-19, declared a pandemic by the World Health Organization (WHO), leads states to adopt various measures, among which are: the ban on the regrouping of more than a determined number of people as well as the proclamation of the 'state of health emergency. In general, these decisions of the Executive Power question the sacrosanct principle of the separation of powers.

Their consequences on the functioning of the Parliamentary Assemblies, lead, in Congo and Niger, to the referral to the Constitutional Court. In response to these requests for opinions, the constitutional courts use their powers of interpretation and regulation.

Keywords : State of emergency - Executive power - Legislative power - Sessions - Review of constitutionality.

Après l'effroi suscité par le COVID 19, voici venu le temps de la réaction !!! Après la prise en charge par les médecins et le personnel paramédical, après la déclaration d'urgence sanitaire mondiale, en réaction à cette pandémie, « qui atteint un grand nombre de personnes dans une zone géographique très étendue »¹ et si dévastatrice, voici venu le temps de la réflexion !!!

Cette résolution anime particulièrement les juristes² qui s'interrogent sur les conditions de proclamation de l'Etat d'urgence et les conséquences juridiques de cette pandémie notamment, sur les droits fondamentaux de la personne humaine. Certains auteurs, à l'instar du Pr Dominique Rousseau, n'hésitent pas, d'une part, à soutenir que la proclamation de l'Etat d'urgence s'est faite « à côté » du droit³. Cette approche conduit, notamment, en République démocratique du Congo, à la contestation des conditions de proclamation de l'état d'urgence devant la Cour constitutionnelle⁴. D'autres, par contre, fustigent la création d'un nouveau régime d'exception⁵. En définitive, tous consacrent, indéniablement, la constitutionnalisation du droit de la santé, à la faveur de l'état d'urgence sanitaire⁶.

La lutte contre cet ennemi invisible ne peut être menée avec efficacité que si la distanciation physique est observée, de même que des gestes barrières. Aussi, diverses mesures, préconisées par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS)⁷, font-elles l'objet d'harmonisation par les Etats, au niveau national. Il s'agit, entre autres, de la fermeture des frontières nationales, de l'interdiction des rassemblements de personnes, susceptibles de participer à la propagation du virus et, du confinement.

Les décisions du gouvernement sont, généralement, suivies par l'adoption des décrets portant proclamation et prorogation de l'Etat d'urgence sanitaire et de nombreux textes réglementaires. C'est ainsi qu'au Congo, l'état d'urgence

¹ J. Salmon, « Rapport introductif », *La société internationale et les grandes pandémies*, M. Rostane et S. Maljean-Dubois (dir), Paris, Pedone, 2007, p. 13.

² J -E Gicquel, « COVID – 19 crise sanitaire et crise des normes », *Recueil Dalloz* 2020 p. 719, J - M Pontier, « La loi du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de COVID – 1 », [http:// www. Abeille-associes.com/fr/actualite- abeille-associes- /id-351-covid-19-jean-marie-pontier-loi-23-mars-2020-epidemie](http://www.Abeille-associes.com/fr/actualite-abeille-associes-/id-351-covid-19-jean-marie-pontier-loi-23-mars-2020-epidemie) et S. M Ouedraogo et D. Ouedraogo, « Les élections présidentielles et législatives à l'épreuve du COVID – 19 : une mise en lumière en Afrique de l'Ouest francophone », *Afrilex* Mars 2020, afrilex.u-bordeaux4.fr, consulté le 30 avril 2020.

³ D. Rousseau, « Quand l'urgence fait mal au droit », *AJ Collectivités Territoriales* 2020, p. 169.

⁴ Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle de la République démocratique du Congo (RDC) du 13 avril 2020.

⁵ O. Beau et C. Guerrin-Bargues, « L'état d'urgence sanitaire : était il judicieux de créer un nouveau régime d'exception ? », *Recueil Dalloz* 2020, p. 891.

⁶ L. Favoreu, « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *RFDC* 1990, p. 71 et suiv.

⁷ Voir, G-L Burci, « Le système normatif de l'OMS », in SFDI, *Santé et droit international*, Colloque de Rennes, Paris, Pedone, 2019, pp. 103-124, A. Miron, « La mise en œuvre des normes sanitaires et internationales dans les ordres juridiques internes », in SFDI, *Santé et droit international*, *op. cit.*, pp. 125-142, H. De Pooter, « Aperçu de la coopération internationale en matière de surveillance et de riposte aux épidémies et aux pandémies », in SFDI, *Santé et droit international*, *op. cit.*, pp. 223-245.

sanitaire est proclamé par le Décret n° 2020-93 du 30 mars 2020 portant déclaration de l'Etat d'urgence sanitaire en République du Congo, pour vingt jours, sur le fondement de l'alinéa 2 de l'article 157 de la Constitution. Il est ensuite prorogé sur l'ensemble du territoire national, par les décrets n° 2020-118 du 20 avril 2020 et n° 2020-128 du 9 mai 2020, successivement pour une durée de 20 jours.

Au Niger, c'est le 27 mars 2020, en Conseil des ministres, que l'Etat d'urgence sanitaire est décrété sur l'ensemble du territoire, du 27 mars au 12 avril 2020, sur le fondement de l'article 68 de la Constitution. Il est prorogé du 12 avril au 11 juillet 2020.

Toutefois, en France, une loi organique, controversée⁸ et validée par le Conseil constitutionnel français⁹ et, une loi ordinaire sont adoptées par l'Assemblée nationale, qui siège en comité restreint.

Ces différents textes s'appliquent aux individus et à l'ensemble des institutions, tant publiques que privées, relevant de leur juridiction.

Parmi les décisions prises, l'interdiction des regroupements de plus de 50 personnes, décidées en République du Congo¹⁰ et au Niger, produit des conséquences directes sur le fonctionnement des institutions constitutionnelles, particulièrement, le Parlement. En effet, le Parlement se réunit en sessions ordinaires, à des échéances périodiques et, selon une formation déterminée par la Constitution. Suite aux restrictions édictées, les différentes chambres du Parlement¹¹, qui comprennent plus de 50 personnes, ne sont plus en mesure de se réunir en plénière. C'est ainsi que préoccupés par cette situation exceptionnelle les présidents du Sénat de la République du Congo et de l'Assemblée nationale du Niger décident de saisir la juridiction constitutionnelle de leur pays respectif d'une demande d'avis sur la portée des décisions prises par l'exécutif sur le fonctionnement du Parlement (I). Et, dans l'avis n°08/CC du 30 mars 2020, la Cour constitutionnelle de la République du Niger¹², et, l'avis

⁸ J. Jeanneney, « La non-théorie des « circonstances particulières », *AJDA* 2020, p. 843.

⁹ Voir la décision n° 2020-799 DC du 26 mars 2020 du Conseil constitutionnel français et M. Verpeaux, « Loi organique d'urgence sanitaire et question prioritaire de constitutionnalité », *AJDA* 2020, p.839.

¹⁰ En République du Congo, c'est la Déclaration du Gouvernement n° 3 du 18 mars 2020, prise sur instruction du Président de la République qui décide de 5 catégories de mesures. Il s'agit de: la fermeture des lieux de culte, la fermeture des établissements d'enseignement préscolaire, primaire, secondaire général, technique et professionnel, ainsi que des établissements d'enseignement supérieur tant publics que privés, la fermeture des bars - dancing, boîtes de nuit et des établissements communément appelés VIP et caves, l'interdiction des réunions ou rassemblements de plus de 50 personnes et la célébration dans la plus stricte intimité, de tous les événements familiaux.

¹¹ Au Congo, le Sénat comprend 72 sénateurs et l'Assemblée nationale 151 députés. L'Assemblée nationale du Niger est composée de 171 députés.

¹² Au Niger, la Cour constitutionnelle est instituée par la Constitution du 25 novembre 2010. Son organisation et son fonctionnement sont prévus par la loi organique n° 2012-35 du 19 juin 2012 déterminant l'organisation, le

n°002-ACC-SVC/20 du 30 mars 2020, la Cour constitutionnelle de la République du Congo¹³, décident, respectivement, de déclarer la recevabilité de la requête et, d'apporter une réponse à la question de constitutionnalité¹⁴ posée (II).

I - Les conséquences institutionnelles de l'Etat d'urgence sanitaire sur le fonctionnement des institutions : une question de constitutionnalité

Le COVID -19 est un tueur invisible qui conduit irréversiblement à la mort des malades les plus fragiles. Ce tueur silencieux qui ne connaît pas les frontières, s'est progressivement disséminé de par le monde, au point de constituer une menace contre l'ensemble de la Communauté internationale et un élément de la sécurité collective¹⁵, à l'instar du VIH et de Ebola. C'est avec stupeur que la déclaration de pandémie par l'OMS le 11 mars 2020¹⁶ a été accueillie de par le monde. Tant il paraissait, aux yeux de l'opinion, que cette maladie, présumée apparue à Wuhan, en Chine, ne concernait que les consommateurs de chauves-souris ou de pangolin. C'était oublier que tout le monde mange des criquets, des chenilles, des grenouilles, des grillons et même des chauves-souris. C'était oublier que du fait de la mondialisation, l'hyper - mobilité caractérise les humains ainsi que les virus. C'était oublier les sages préceptes de Paul Valéry qui déclarait en 1931, « Le temps du Monde fini commence » !

L'heure n'est donc pas à la recherche de l'origine de la pandémie ou à l'établissement des responsabilités ; elle est à la réaction, à l'organisation de la protection, très souvent dans l'urgence¹⁷. Ce qui explique aussi certaines décisions précipitées et parfois malencontreuses.

La lutte contre le COVID-19 passe par la limitation des regroupements dans tous les espaces de socialisation particulièrement, au sein des institutions

fonctionnement de la Cour constitutionnelle et la procédure suivie devant elle, le Règlement intérieur et le décret n° 2001-194 /PRN/MJ du 2 novembre 2001 portant obligations des membres de la Cour constitutionnelle.

¹³ Au Congo, l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle découle du Titre VIII de la Constitution du 25 octobre 2015 dont les dispositions sont complétées et précisées par la loi organique n° 28-2018 du 7 août 2018 portant organisation et fonctionnement de la Cour constitutionnelle, le décret n° 2018-479 du 26 décembre 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement du secrétariat général de la Cour constitutionnelle et le règlement intérieur du 9 janvier 2019.

¹⁴ Au Gabon, la Cour constitutionnelle émet un avis, le 6 avril 2020, à la demande du Premier ministre, dans lequel elle déclare que le Président peut adopter par décret l'état de siège ou d'urgence. Au Togo, la Cour constitutionnelle rend l'avis n° AV-003/20 du 08 avril 2020 sur le projet d'ordonnance déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence au Togo.

¹⁵ F. Latty, « La santé en tant qu'élément de sécurité collective », in SFDI, *Santé et droit international*, op. cit, pp. 73 – 85.

¹⁶ Cette déclaration de l'OMS survient après l'Urgence de Santé Publique de Portée Internationale (USPPI) annoncée le 30 janvier 2020.

¹⁷ J. Robert, « Les situations d'urgence en droit constitutionnel », *R.I.D.C.* 2 1990, pp. 751 – 764.

publiques au nombre desquelles les chambres parlementaires. Confrontés à cette situation inédite, le Sénat de la République du Congo et l'Assemblée nationale du Niger A) décident de saisir le juge constitutionnel d'une question qu'ils considèrent être une question de constitutionnalité (B).

A – La saisine du juge constitutionnel

Le Congo et le Niger instituent des juridictions constitutionnelles chargées d'assurer la garantie juridictionnelle de la Constitution¹⁸. Ces juridictions constitutionnelles détiennent, chacune, des compétences d'attribution dont l'exercice leur permet de rendre des décisions ou d'émettre des avis. Ces Hautes juridictions constitutionnelles sont saisies par divers requérants (1), dans le cadre de procédures particulières (2).

1 – La diversité des saisissants

La saisine des juridictions constitutionnelles¹⁹ est traditionnellement le fait des requérants que le Doyen Favoreu qualifie de « Procureurs de la Constitution », savoir le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée et le Président du Sénat. A ces requérants privilégiés, il convient d'ajouter un pourcentage variable de députés ou de sénateurs ainsi que les individus.

Dans les deux avis sous étude, la juridiction constitutionnelle est saisie pour le Congo, par le Président du Sénat, le 26 mars 2020 et, pour le Niger, par le Président de l'Assemblée nationale, le 25 mars 2020. Au Niger, Etat au parlement monocaméral, à la différence du Congo où existe un parlement bicaméral, la saisine du président de l'Assemblée nationale du Niger se fonde sur l'article 133 de la Constitution du Niger qui dispose : « La Cour constitutionnelle émet des avis sur l'interprétation de la Constitution lorsqu'elle est saisie par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le Premier ministre, ou un dixième (1/10) des députés ».

En République du Congo, par contre, la requête du Président du Sénat se base, exclusivement, sur l'article 178 de la Constitution qui énonce : « La Cour constitutionnelle est saisie par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, le Premier ministre ou par un tiers des membres de chaque chambre du Parlement ».

Cependant, la qualité des requérants n'est pas le seul élément de distinction des deux requêtes. Elles se différencient aussi par la procédure utilisée.

¹⁸ H. Kelsen, « La garantie juridictionnelle de la constitution », *RDP* 1928, pp. 197 – 257.

¹⁹ P. Jan, *La saisine du Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1999, 728 p.

2 – La recevabilité de la requête

Les deux avis se différencient par l'objet de la saisine qui détermine, en contentieux constitutionnel²⁰, la recevabilité de la requête et l'exercice par la juridiction constitutionnelle de sa compétence. En effet, la recevabilité de la requête est fonction de la nature de la question soumise par le requérant habilité au juge. Plus précisément, elle est conditionnée par la compétence formelle de la juridiction constitutionnelle, susceptible d'être actionnée effectivement par le requérant.

Par conséquent, même si les saisissants figurent parmi les institutions susceptibles de saisir la juridiction constitutionnelle, la requête n'est susceptible d'être examinée au fond que si elle porte sur l'une des attributions pour lesquelles la Cour est habilitée à exercer ses pouvoirs. En conséquence, tout requérant potentiel ne peut agir devant la Cour que s'il soulève une question de constitutionnalité ou d'interprétation pour laquelle il est autorisé à agir, au moyen d'une procédure prédéterminée. Devant le juge constitutionnel, la règle procédurale est donc celle de l'autorisation à agir, en vertu des textes pertinents en matière de contrôle de constitutionnalité.

C'est en application de cette règle, que le Président de l'Assemblée nationale du Niger met en branle la procédure devant la Cour constitutionnelle car l'article 133 de la Constitution confère à la Cour le pouvoir d'émettre « des avis sur l'interprétation de la Constitution ». Il s'agit donc, pour le président de l'Assemblée nationale, de solliciter l'interprétation de la Cour constitutionnelle, au moyen de sa compétence consultative. Tandis que la saisine de la Cour constitutionnelle du Congo se fonde sur une disposition constitutionnelle qui ne précise que les institutions compétentes pour saisir la Cour mais, qui ne renseigne pas sur le type de compétence que doit exercer la Cour. Il ne suffit pas d'être requérant devant une juridiction constitutionnelle, c'est-à-dire d'« être fondé à saisir la Cour », il faut aussi être autorisé, par les textes, à saisir la Cour d'une demande particulière. C'est cette demande qui commande la procédure à observer et qui fait défaut dans la procédure devant la Haute juridiction congolaise.

Les requérants soumettent, respectivement, à la Cour une question sur laquelle ils sollicitent son avis consultatif²¹.

B – Les questions soumises au juge constitutionnel

²⁰ D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2016, 870 p.

²¹ A. Issoufou, « L'autorité des avis du juge constitutionnel en Afrique francophone », *Afrilex* 39 p, janvier 2020, afrilex.u-bordeaux4.fr.

Les deux demandes d'avis consultatif bien qu'étant similaires ne sont pas pour autant semblables. La similitude, dans les deux procédures, découle d'une part, du contexte, marqué par la proclamation de l'état d'urgence sanitaire ainsi que, d'autre part, par des décisions limitant les libertés de réunion prises par le pouvoir exécutif. Toutefois, ces deux demandes se différencient par la question soumise à chaque juridiction constitutionnelle.

1 – La question soumise par le président de l'Assemblée nationale du Niger

Le président de l'Assemblée de la République du Niger interroge la Cour sur les conséquences des mesures solennelles, annoncées par le Président de la République du Niger, sur l'organisation et le fonctionnement du Parlement. En application de ces mesures, il préconise : « la limitation du nombre de députés dans l'hémicycle grâce au recours aux procurations et également à un système de rotation des différents députés » ; ainsi que « le recours au huis clos permanent, jusqu'à nouvel ordre ».

Plus précisément, le président de l'Assemblée nationale sollicite de la Cour « un avis interprétatif des articles 91, 93 et 94 de ladite Constitution, et ce, en prélude à une rentrée parlementaire qui aura lieu dans un contexte sanitaire particulier qui a justifié des mesures solennelles annoncées par le Président de la République. Ces mesures ayant un impact sur le fonctionnement de l'Assemblée nationale, le président de l'Assemblée nationale souhaite savoir comment les articles 91, 93 et 94 de la Constitution en tant qu'ils déterminent les conditions d'organisation et de fonctionnement de l'institution, peuvent-ils s'articuler avec les nouveaux mécanismes d'organisation et de fonctionnement qu'il envisage imprimer à celle-ci ». En d'autres termes, il se demande si ces mesures sont conformes à la constitution.

La demande d'interprétation porte, d'abord, sur l'article 91 de la Constitution, qui prévoit la réunion de l'Assemblée nationale en deux sessions périodiques. Il s'agit, par conséquent, pour le président de l'Assemblée nationale d'obtenir l'interprétation de la Cour sur les conséquences des décisions gouvernementales sur la tenue de la session d'avril du Parlement.

Ensuite, le président de l'Assemblée nationale interroge la Cour sur l'interprétation de l'article 93 de la Constitution, qui prévoit que les séances de l'Assemblée nationale sont publiques. Toutefois, celles-ci peuvent être organisées à huis clos, à la demande, du Premier ministre ou du tiers des députés.

Enfin, le Président de l'Assemblée nationale se réfère à l'article 94 de la Constitution qui énonce : « les travaux de l'Assemblée nationale ont lieu suivant le Règlement qu'elle adopte conformément à la Constitution ». Le Président de

l'Assemblée nationale mentionne cette disposition qui ne soulève aucune difficulté d'interprétation, tant elle est un acte clair.

En définitive, les mesures préconisées par le Président de l'Assemblée ne nécessitent que l'interprétation de l'alinéa 2 de l'article 93. Il n'est nul besoin de recourir à l'interprétation des articles 91 et 94.

2 – La question soumise par le président du Sénat du Congo

Le président du Sénat demande l'avis de la Cour constitutionnelle sur l'organisation de ses séances plénières et de la cérémonie de clôture de sa huitième session ordinaire avec un effectif réduit de cinquante (50) personnes.

Il « expose que dans le cadre de la lutte contre la propagation du Coronavirus (Covid-19), le Gouvernement a pris des mesures dont l'une est relative à « l'interdiction des réunions ou rassemblements de plus de cinquante (50) personnes ».

Il déclare qu'il préconise, d'organiser des « séances plénières ainsi que la cérémonie de clôture de sa huitième session ordinaire avec un effectif réduit de cinquante (50) personnes, savoir : sept (7) membres du bureau du Sénat, dix (10) membres des bureaux des deux groupes parlementaires, six (6) présidents de commissions permanentes, le gouvernement et les collaborateurs ».

Il précise qu'il se fonde « sur l'article 207 alinéa 2 du Règlement intérieur du Sénat, libellé comme ci-après : « Toute disposition non prévue par le présent Règlement intérieur est réglée par une décision du Président du Sénat ».

Bien que les deux demandes d'avis soient relatives aux conséquences des décisions de l'exécutif sur le fonctionnement du Parlement, elles divergent, toutefois, fondamentalement. En effet, alors que la demande du Président de l'Assemblée du Niger se fonde sur des dispositions explicites de la constitution dont l'interprétation est sollicitée de la Cour, la demande d'avis du Président du Sénat du Congo, ne se réfère qu'à une disposition constitutionnelle qui énonce des potentiels requérants de la Cour constitutionnelle.

Les compétences de la Cour constitutionnelle du Congo, en matière d'interprétation sont omises dans la demande d'avis. En effet, c'est l'article 36 de la loi organique n° 28-2018 du 7 août 2018 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour constitutionnelle qui organise la compétence de la Cour, en matière d'interprétation, en ces termes : « La Cour constitutionnelle peut être saisie pour interprétation des dispositions constitutionnelles par le Président de la République, le Président du Sénat, le Président de l'Assemblée nationale ou le Premier ministre, Chef du gouvernement ». Or, c'est la requête qui détermine l'office du juge afin qu'il ne statue pas *ultra petita*.

Malgré la singularité de ces deux demandes d'avis, le juge constitutionnel n'hésite pas, dans les deux Etats, à exercer sa fonction consultative.

II – Les réponses de la juridiction constitutionnelle

Les Cours constitutionnelles du Congo et du Niger répondent aux questions qui leurs sont soumises en émettant des avis, dans lesquels elles font usage, d'une part, de leur pouvoir d'interprétation (A) et, de leur pouvoir de régulation (B), d'autre part.

A – L'exercice du pouvoir d'interprétation

L'interprétation²² est inhérente à la garantie juridictionnelle de la Constitution. Le juge constitutionnel, en assurant la souveraineté de la constitution, sur tout autre texte relevant de l'ordre juridique de référence, procède, en même temps, à la détermination du sens de dispositions constitutionnelles, qui présentent un caractère général. L'interprétation apparaît, dans ces conditions, comme une opération ambivalente qui porte à la fois sur l'application et la signification du sens d'une disposition.

La signification attachée à ces dispositions peut être stricte, lorsque le juge se contente de dégager le sens de la norme ; il fait alors acte de connaissance. Elle peut aussi être large, dès lors que, ainsi que le présente la théorie réaliste de l'interprétation, représentée notamment, par le Pr Troper, le juge faisant preuve d'audace, c'est-à-dire d'acte de volonté.

Des deux juridictions, c'est la Cour constitutionnelle du Niger qui procède, partiellement à l'interprétation de la constitution (1). Elle n'hésite pas à recourir à une saisine d'office (2).

1 – L'interprétation de la Constitution par la Cour constitutionnelle du Niger

La Cour constitutionnelle du Niger affirme que « l'Assemblée nationale peut prendre des mesures adaptées à cette nouvelle situation et notamment la limitation du nombre de députés dans l'hémicycle en recourant au besoin à un système plus souple de délivrance des procurations et de rotation des différents députés ainsi que le recours au huis clos jusqu'à la levée de l'Etat d'urgence sanitaire ». Elle arrive à cette conclusion après avoir observé une motivation particulière. En effet, seul l'alinéa 2 de l'article 93 fait l'objet d'une réelle interprétation alors que pour les articles 91 et 94, la Cour enfonce des portes ouvertes, c'est-à-dire, qu'elle n'ajoute rien à la signification du texte.

²² F. Melin –Soucranian (dir), *L'interprétation constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2005, 248 p.

Interpréter, c'est déterminer le sens, ce qui n'est pas le cas, lorsque la Cour, en réponse à la demande d'interprétation de l'article 91 affirme : « Il ressort de cet article que la réunion de l'Assemblée nationale pour ces deux (2) sessions ordinaires est une obligation constitutionnelle au service de l'exercice de la démocratie et de l'Etat de droit. Les circonstances sanitaires actuelles peuvent impacter sur son fonctionnement, mais ne sauraient empêcher l'ouverture de la session d'avril qui s'annonce ».

De même que, alors que l'article 94 de la Constitution du Niger est mentionné dans la demande d'avis, son objet à savoir l'organisation des travaux de l'Assemblée nationale par le Règlement intérieur, n'est nullement interprété par la Cour. Elle observe, simplement « le Règlement intérieur, dont la conformité à la Constitution a d'ailleurs été déclarée par le juge constitutionnel, est le cadre juridique normal organisant le fonctionnement de l'Assemblée nationale ». Or, rappeler le contrôle de conformité du Règlement intérieur de l'Assemblée n'est pas interpréter la constitution.

Seul l'article 93 en son alinéa 2 fait véritablement l'objet de l'interprétation de la Cour. Selon cette disposition, les seules dérogations aux séances publiques de l'Assemblée nationale ne peuvent être organisées qu'à la demande du Premier ministre ou du tiers (1/3) des députés. La question de droit qui se pose est celle de savoir si le président de l'Assemblée nationale peut organiser, jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire, des sessions du Parlement à huis clos.

Assurément, une telle décision heurte la lettre et l'esprit de l'article 93 alinéa 2 de la Constitution. Néanmoins, la Cour choisit d'interpréter largement cette disposition constitutionnelle. Il ressort, effectivement, de sa motivation, que : « Ce tempérament institue alors » le confinement de la procédure législative » pour des raisons généralement de sérénité des débats (...).

« la crise sanitaire actuelle étant porteuse de péril sanitaire tant pour les députés que pour le public participant à un débat parlementaire public, il est loisible à l'Assemblée nationale d'instituer le huis clos jusqu'à la fin des circonstances qui le justifient ».

Dans son interprétation, la Cour fait recours, ensuite, aux droits et libertés fondamentales constitutionnellement garantis, pour rendre l'avis n° 08/CC du 30 mars 2020. Ce faisant, elle procède à une saisine d'office.

2 – La saisine d'office du juge nigérien

La Cour constitutionnelle se réfère, dans ses motifs à des dispositions constitutionnelles, non mentionnées par la demande d'avis à savoir : les articles 10, sur le caractère sacré de la personne humaine, 12 et 13 sur le droit à la vie et à la santé. C'est ainsi que, statuant *ultra petita*, elle déclare que les besoins de la

lutte contre la pandémie créent les conditions propices à un régime d'exception, susceptible de limiter ces principes constitutionnels.

La Cour précise, en effet, que : « Ces exigences exceptionnelles peuvent justifier, une extension toute aussi exceptionnelle des pouvoirs des gouvernants, ou la prise de décisions qui rompent avec la législation des temps ordinaires, toutes choses qu'on trouve dans les annonces de l'exécutif et l'adresse solennelle du président de la République que rappelle le président de l'Assemblée nationale dans sa saisine ».

Par conséquent, elle en tire la conclusion que « l'Assemblée nationale peut prendre des mesures adaptées à cette nouvelle situation et notamment la limitation du nombre de députés dans l'hémicycle en recourant au besoin à un système plus souple de délivrance des procurations et de rotation des différents députés ainsi que le recours au huis clos jusqu'à la levée de l'Etat d'urgence sanitaire ».

De façon implicite, la Cour constitutionnelle du Niger admet que l'exécutif puisse, méconnaissant ainsi le principe de la séparation des pouvoirs, adopter des décisions s'imposant, de façon péremptoire, au pouvoir législatif, méconnaissant ainsi sa capacité d'auto organisation. Elle émet donc un avis favorable à la demande du président de l'Assemblée relative à l'organisation des travaux de l'Assemblée nationale.

A la différence du Niger, la Cour constitutionnelle du Congo se fonde, plutôt, sur son pouvoir de régulation pour rendre son avis.

B – L'exercice du pouvoir de régulation

La Cour constitutionnelle, dans l'avis n°002-ACC-SVC/20 du 30 mars, répond à la demande d'avis du président du Sénat sur l'organisation, par le Sénat, des séances plénières et de la cérémonie de clôture de sa huitième session ordinaire avec un effectif réduit de cinquante (50) personnes, en se fondant sur sa qualité d'organe régulateur du fonctionnement et des activités des pouvoirs publics²³ (1). Ce qui lui permet d'intégrer implicitement le Règlement du Sénat dans le bloc de constitutionnalité (2).

²³ N. Mede, « La fonction de régulation des juridictions constitutionnelles en Afrique francophone », *AJIC*, 2008, pp. 45 – 66.

1 – La régulation du fonctionnement du Sénat

La fonction de régulation est une attribution de plus en plus dévolue aux juridictions constitutionnelles mais dont la compréhension n'est pas aisée. Pour le Doyen Favoreu²⁴, la régulation comporte deux significations. La première signification concerne le fonctionnement des institutions, c'est-à-dire, selon la définition de Maurice Hauriou²⁵, il s'agit du fonctionnement d'une variété d'organes. Dans cette hypothèse, la fonction de régulation est perçue de façon extensive. A la différence de la seconde acception de la régulation, plus restrictive, qui porte sur les activités des pouvoirs publics c'est-à-dire des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, qui peuvent, parfois, générer des conflits.

Les deux sens de la fonction de régulation de la Cour constitutionnelle de la République du Congo apparaissent à la lecture de l'alinéa 3 de l'article 173 de la Constitution qui dispose : « La Cour constitutionnelle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et des activités des pouvoirs publics ».

La demande d'avis adressée à la Cour porte sur les conditions de fonctionnement du Sénat. De façon traditionnelle et, en droit parlementaire, les questions d'organisation et de fonctionnement du Sénat sont régies par le Règlement intérieur. Et au niveau de la chambre haute, c'est le Bureau du Sénat, dirigé par le président du Sénat, en vertu des articles 14 et 207 du Règlement intérieur, qui est chargé de veiller au bon fonctionnement du Sénat ainsi que de faire appliquer le règlement intérieur. Toutefois, l'incomplétude dudit règlement intérieur peut être comblée, par une décision du Président du Sénat²⁶.

Aussi, dans l'exercice de sa fonction de régulation, la Cour rappelle que « la situation exceptionnelle engendrée par la pandémie du Coronavirus (Covid-19) est de nature à compromettre le fonctionnement normal du Sénat qui compte soixante-douze (72) sénateurs alors que, suivant la mesure gouvernementale sus-évoquée, les réunions ou rassemblements de plus de cinquante (50) personnes sont interdits ». Elle poursuit que « l'organisation des séances plénières, telle que projetée par le Sénat, participe autant de l'exercice de sa fonction législative que du contrôle de l'action gouvernementale ». Et que « la période d'extrême urgence sanitaire mondiale actuelle devrait permettre au Sénat d'explorer toutes les options possibles à l'effet de jouer son rôle constitutionnel aux côtés de l'exécutif ».

²⁴ L. Favoreu, « Le Conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics », *RDP* 1967, pp. 5 – 120.

²⁵ E. Millard, « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et Société*, n° 30 – 31, 1995, pp. 381 412.

²⁶ Article 207 alinéa 2 : « Toute disposition non prévue par le présent Règlement intérieur est réglée par une décision du Président du Sénat ».

La Cour en arrive à la conclusion que « l'organisation, par le Sénat, des séances plénières avec un effectif réduit, dont vingt-trois sénateurs seulement, heurte l'article 70 de son règlement intérieur et affecterait, en conséquence, la légitimité et la représentativité de ses votes et autres délibérations ». En conséquence « le Sénat peut recourir au mécanisme du vote par procuration pour siéger et décider dans les conditions prescrites à l'article 70 de son règlement intérieur », qui précise que le Sénat ne peut régulièrement statuer que si la majorité absolue de ses membres se trouve réunie.

La singularité de l'interprétation de la Cour constitutionnelle découle aussi de la référence à l'article 70 du Règlement intérieur du Sénat. Ce faisant, implicitement, elle intègre le règlement intérieur du Sénat dans le bloc de constitutionnalité.

2 – L'extension du bloc de constitutionnalité

La garantie juridictionnelle de la Constitution porte initialement sur le texte constitutionnel, *stricto sensu*, puis par la suite le bloc de constitutionnalité intègre le préambule, les règlements intérieurs des assemblées ainsi que les textes adossés ou annexés à la constitution²⁷. Bien qu'il ne s'agisse que d'un avis et non d'une décision, l'autorité de la chose interprétée est incontestable²⁸.

Or la Cour n'hésite pas, dans sa motivation²⁹, ainsi que dans le dispositif, à se fonder sur l'article 70 du règlement intérieur. Cette disposition devient donc le texte de référence sur la base duquel elle exerce sa fonction consultative. Elle déclare en effet que « l'organisation par le Sénat des séances plénières avec un effectif réduit de cinquante (50) personnes dont vingt-trois (23) sénateurs seulement, sans recourir au mécanisme du vote par procuration, heurterait la légitimité et la représentativité des votes et autres délibérations qui en découleraient, ce, d'autant plus que le caractère péremptoire de l'article 70 du règlement intérieur du Sénat, qui a force de loi organique, s'y oppose ».

²⁷ Voir, D. Baranger, « Comprendre le « bloc de constitutionnalité », *Jus Politicum, La Jurisprudence du Conseil constitutionnel et les différentes branches du droit*, numéro 20-21, pp. 103 – 128, H. Akerokoro, « La Cour constitutionnelle et le bloc de constitutionnalité au Bénin », *Afrilex* septembre 2016, Afrilex.u-bordeaux4.fr, 44 p, consulté le 2 mai 2020.

²⁸ D. Emmanuel, « L'autorité des décisions des juridictions constitutionnelles africaines », *RFDC*, 2013, n° 95, pp. 611 – 638.

²⁹ F. et M-C. Ponthoreau, *La motivation des décisions des Cours suprêmes et Cours constitutionnelles*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 308 p, A.M. Adandedjan, « Réflexion sur la motivation des juridictions constitutionnelles en Afrique noire Francophone », *Afrilex* décembre 2019, Afrilex.u-bordeaux4.fr, 40 p, consulté le 2 mai 2020.

Elle arrive à cette conclusion, après avoir rappelé que le règlement intérieur du Sénat a force de loi organique et qu'il a été déclaré conforme à la Constitution³⁰.

Conclusion

La lecture croisée de ces deux avis permet de relever les motivations différentes observées par les juridictions constitutionnelles du Congo et du Niger, notamment le recours au règlement intérieur du Sénat, par la Cour constitutionnelle de la République du Congo, comme source du droit constitutionnel³¹.

Les saisines des juridictions constitutionnelles se multiplient et les questions posées et les procédures se diversifient. Par ailleurs, certains Parlements se réunissent sans pour autant solliciter l'avis préalable de la juridiction constitutionnelle³².

Et, le Covid-19, expression de la constitutionnalisation effective du droit de la santé, continue de susciter la réflexion des juristes et de mobiliser toutes les actions. A propos, le directeur général de l'OMS déclarait le 11 mars 2020 : « Nous sommes tous sur le même bateau, et devons faire ce qu'il convient de faire calmement afin de protéger les citoyens du monde. Nous pouvons le faire ».

³⁰ Voir l'avis n° 003 – ACC-SVC/18 du 23 février 2018.

³¹ A. Roblot-Troizier, « Le Conseil constitutionnel et les sources du droit constitutionnel », *Jus Politicum*, n° 20-21, pp. 129 – 140.

³² Au Congo, la chambre basse s'est réunie en formation restreinte, sans pour autant solliciter un avis de la Cour constitutionnelle.