



## Le rôle du juge et du législateur en période d'État de siège : Que dit le droit de la RD. Congo ?

Valère Kavusa Kalemba<sup>1</sup> et Samuel Muhindo Mutsuva<sup>2</sup>

### Résumé

*Dans l'imaginaire collectif, l'État de siège est souvent perçu comme un régime de crise qui confère un pouvoir absolu à l'Exécutif, semblable à une dictature de salut public à la manière romaine. Cependant, cette perception est erronée. L'état de siège institué par la Constitution de la République Démocratique du Congo (RDC) du 18 février 2006, telle que modifiée à ce jour, est en réalité un régime exceptionnel qui renforce la collaboration des trois pouvoirs traditionnels de l'État. En droit congolais, si l'Exécutif peut proclamer l'état de siège, le législateur détient un véritable droit de veto, car il accorde les autorisations nécessaires et possède même le pouvoir de mettre fin à cet état à tout moment. Quant au juge, il demeure vigilant et encadre les pouvoirs exceptionnels pour protéger les droits des citoyens. Cet article s'inscrit dans cette logique et tente de vérifier si le législateur ainsi que le juge congolais ont effectivement joué ces rôles pendant l'état de siège mis en place au Nord-Kivu et en Ituri.*

*Mots-clés : Régime exceptionnel, état de siège, juge, législateur.*

### Abstract

*In the collective consciousness, a state of siege is often perceived as a crisis regime that bestows absolute authority upon the Executive, reminiscent of a Roman-style dictatorship enacted for the sake of public welfare. However, such a perception is misguided. The state of siege, as outlined by the Constitution of the Democratic Republic of Congo (DRC) of February 18, 2006, and subsequent amendments, constitutes an exceptional regime designed to bolster the collaboration among the three traditional branches of government. In Congolese law, while the Executive may declare a state of siege, the Legislature wields a genuine veto power, granting necessary authorizations and possessing the authority to revoke this status at any juncture. Meanwhile, the judiciary remains vigilant, overseeing the exercise of exceptional powers to safeguard the rights of citizens. This article is thus framed within this context, seeking to ascertain whether the Congolese legislature and judiciary have effectively discharged their duties during the state of siege implemented in North Kivu and Ituri.*

*Key words: Exceptional regime, state of siege, judge, legislator*

---

<sup>1</sup>Chef de Travaux en Faculté de Droit de l'Université Catholique du Graben, Nord-Kivu/RDC : [valerekalemba@gmail.com](mailto:valerekalemba@gmail.com).

<sup>2</sup>Assistant en Faculté de Droit de l'Université Catholique du Graben Nord-Kivu/RDC.

## Introduction

Conformément à l'article 85 de la Constitution de la RDC du 18 février 2006 amendée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011, le Président Felix Antoine Tshisekedi a proclamé, par le biais de l'Ordonnance n°21/015 du 03 mai 2021, l'état de siège dans les Provinces du Nord-Kivu et d'Ituri, en réponse à des circonstances graves mettant en péril l'indépendance et l'intégrité nationale ainsi que le fonctionnement régulier des institutions.

Mais qu'est-ce que l'état de siège? Au fait, le droit positif congolais actuel demeure totalement muet au sujet de cette question. Les définitions aujourd'hui disponibles sont celles proposées d'abord par la doctrine, ensuite récupérées par la jurisprudence.

La doctrine distingue entre deux types d'état de siège. D'une part, l'état de siège est dit militaire lorsqu'il est proclamé suite à une guerre étrangère ; alors que d'autre part, l'état de siège est qualifié de politique lorsqu'il fait suite à une insurrection à main armée (Israel, 1998, p. 326). Dans tous les cas, l'état de siège est un régime exceptionnel et temporaire proclamé par un Gouvernement pour faire face à un péril imminent tel qu'une insurrection armée ou une invasion étrangère en vue du maintien de l'ordre public. Des prérogatives exceptionnelles sont octroyées au Gouvernement avec, notamment un transfert de compétences des autorités civiles aux autorités militaires, parfois une suspension de l'effet des lois ordinaires et une limitation des libertés individuelles (Guinchard & Debard, 2012).

Pour sa part, dans son Arrêt R. Const. 1550 en date du 06 mai 2021, la Cour constitutionnelle de la RDC siégeant en matière de contrôle de constitutionnalité des Ordonnances présidentielles relatives à l'état de siège, a admis que l'état de siège est « 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 État ou d'une partie qui est confrontée à une menace sécuritaire très grave » (6<sup>e</sup> feuillet).

Partant de ces deux définitions, l'état de siège peut être défini comme un régime exceptionnel et limité dans le temps qui établit un ensemble de règles et de réglementations déléguant la responsabilité du maintien de l'ordre public et de l'administration d'un État ou d'une partie de celui-ci à une autorité militaire. Il est généralement mis en place en réponse à une menace sécuritaire extrêmement grave, visant à rétablir la sécurité et la stabilité dans la région concernée. La proclamation de l'état de siège est

souvent justifiée en tant que mesure de dernier recours pour protéger la souveraineté nationale et l'intégrité territoriale face à des menaces graves. Cependant, en raison de ses pouvoirs étendus et des restrictions qu'il impose aux libertés publiques, son application doit être strictement temporaire et limitée aux circonstances sécuritaires les plus critiques.

Ainsi, la mise en place d'un tel régime d'austérité obéit certainement à des conditions rigoureuses aussi bien de fond que de forme. En ce qui concerne les conditions de fond, il convient de signaler que l'article 85 de la Constitution congolaise se limite à préciser que le Président de la République proclame l'état d'urgence ou l'état de siège lorsque des circonstances graves menacent, d'une manière immédiate : 1°) l'indépendance ou l'intégrité du territoire national ; 2°) ou lorsqu'elles provoquent l'interruption du fonctionnement régulier des institutions.

L'usage de la conjonction de coordination « ou » signifie que le Président de la République ne peut proclamer l'état de siège que lorsqu'une menace étrangère ou une insurrection met en péril immédiat soit l'indépendance ou l'intégrité territoriale ; soit alors interrompt le fonctionnement régulier des institutions du pays.

Dans l'Arrêt précité, la Cour Constitutionnelle de la RDC souligne: « [...] pour que l'état d'urgence ou l'état 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 nucléaire » (6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> feuillets).

En se basant sur cette déclaration de la Cour constitutionnelle, il est évident que cette dernière a choisi de ne pas fournir de réponse explicite à cette question, bien qu'elle ait eu l'occasion de clarifier les circonstances spécifiques pouvant légitimer l'instauration du régime exceptionnel de l'état de siège.

À propos de la circonstance concrète ayant justifié la proclamation de l'état de siège au Nord-Kivu et en Ituri, l'Ordonnance n°21/015 du 03 mai 2021 souligne : « Considérant les conséquences néfastes de la crise sécuritaire provoquée par ce cycle récurrent de violence qui impose la prise de mesures exceptionnelles en vue d'endiguer ces menaces graves et de sécuriser les populations et leurs biens ». Ce qui a fait que dans les deux Provinces concernées, ce qui est anormal en temps normal, est devenu normal en circonstance de crise (Malonga & Yotama, 2010, p. 252). Ainsi,

pendant cette période, certaines libertés individuelles subissent des restrictions (Marx, s. d.), au point que certains auteurs voient en ce régime de crise une sorte de chemin vers la dictature (Foster, 1975) ou la résurrection de l'ère du Léviathan (Wendelsdorf, 1970).

Ainsi, la présente étude se propose comme fil conducteur de scruter l'arsenal juridique congolais en matière d'état de siège en vue de répondre à la question suivante : Le régime d'exception d'état de siège tel que prévu en droit congolais consacre-t-il des pouvoirs dictatoriaux concentrés entre les mains de l'Exécutif ; ou implique-t-il plutôt un travail synergique entre les trois pouvoirs traditionnels de l'État ?

Pour y répondre, la méthode exégétique, la méthode téléologique ainsi que la technique documentaire seront mises en contribution. C'est à la lumière de cette démarche intellectuelle que le présent article examine tout d'abord le contrôle exercé par le législateur avant de se pencher, dans un second point, sur le rôle du juge dans l'implémentation de l'état de siège.

## **1. Le rôle du pouvoir législatif en matière d'état de siège**

L'État de siège est institué par le pouvoir Exécutif. Néanmoins, le législateur demeure un collaborateur incontournable non seulement dans la mise en place, mais aussi dans le contrôle politique de ce régime exceptionnel. En effet, cette intervention du Parlement se justifie par le fait que ce régime de crise affecte non seulement les droits et libertés des personnes, mais aussi bouleverse les règles de la libre administration des entités administratives. Ainsi, loin de constituer une émanation monolithique du pouvoir Exécutif, ce régime exceptionnel fait jouer un rôle important au Parlement qui doit, par une loi, fixer ses modalités d'application (3). Aussi, en plus des autorisations parlementaires préalables (2), il est important de souligner que la mise en œuvre de ce régime est soumise à la concertation préalable des Présidents des deux Chambres du Parlement (1).

### **1.1. La concertation préalable des Présidents des Chambres du Parlement**

L'article 85 de la Constitution du 18 février 2006 renseigne que « [...] le Président de la République proclame [...] l'état de siège, après concertation avec le Premier Ministre et les Présidents de deux Chambres [...] ». La concertation est une « discussion sur un projet en vue d'une décision acceptée par les parties en cause : le plus souvent un compromis [...] »

(Grawitz, 1981). Il s'agit d'une recherche en commun, par des personnes dont les intérêts convergents, complémentaires ou même opposés, d'un accord tendant à l'harmonisation de leurs conduites respectives (Cornu, 2012).

Sous cet angle, l'on comprend alors aisément que ce concept ne peut, en aucune manière, se réduire à une simple information ; cela serait une compréhension biaisée de cette disposition constitutionnelle. Par ce concept – savamment choisi – le Constituant voudrait que la décision de proclamer l'état de siège soit le fruit de la lumière jaillissant du choc d'idées émises aussi bien par le Président de la République et le Premier Ministre que par les Présidents de deux chambres du Parlement. A juste titre, l'on s'interroge alors sur la valeur juridique d'un état de siège proclamé sans qu'il y ait eu, au préalable, cette concertation ou lorsque celle-ci n'aurait été que partielle. Au fait, il ne serait pas conforme à la Constitution.

C'est alors dans cette optique que la concertation préalable des Présidents de deux Chambres du Parlement apparaît comme une sorte d'autorisation précaire. Au fait, les avis émis par ces deux personnalités politiques présument une certaine autorisation de déclaration de ce régime exceptionnel. Toutefois, cette autorisation n'est que précaire, étant donné que la décision finale et définitive revient au Parlement, réuni en congrès.

### **1.2. Les autorisations parlementaires et la mise en fin de l'état de siège**

Le concept « autorisation » peut revêtir plusieurs sens. Dans le langage courant par exemple, autoriser signifie donner la permission, le pouvoir ou le droit de faire quelque chose ; ou encore, rendre possible ou légitimer (Le petit Larousse grand format, 2003). Il peut aussi signifier rendre licite quelque chose (Plaziat & Matron, 1996). Ce sens usuel n'est pas si différent de celui adopté dans le langage juridique. En effet, le mot « autorisation » renvoie à la permission accordée par une autorité compétente à une personne pour réaliser un acte juridique qu'elle ne pourrait normalement accomplir seule en raison d'une incapacité légale, de restrictions de ses pouvoirs habituels, ou de limitations dans sa compétence. Cela diffère de l'avis dans la mesure où ce dernier renvoie à une opinion donnée à titre consultatif en réponse à une question posée (Cornu, 2012).

En RDC, la proclamation de l'état de siège par le Chef de l'État après concertation préalable du Premier Ministre, du Président du Sénat et du Président de l'Assemblée nationale ne rend pas pour autant ce régime exceptionnel définitivement applicable. En effet, le Parlement réuni en

Congrès conserve son droit d'autoriser ou de ne pas autoriser aussi bien cette proclamation de l'état de siège, la prorogation éventuelle de sa période initiale, voire d'y mettre fin à n'importe quel moment. Ces prérogatives constitutionnelles sont ainsi considérées comme un véritable droit de veto du Parlement.

### 1.2.1. Autorisation de la proclamation de l'état de siège

Aux termes de l'article 119, point 2 de la Constitution, les deux Chambres du Parlement se réunissent en Congrès, notamment en vue de l'autorisation de la proclamation de l'état de siège. Par le vote de la loi d'autorisation, le Parlement rend alors licite la proclamation de l'état de siège faite par le Président de la République en concertation avec le Premier Ministre et les Présidents de deux Chambres du Parlement (Avril et al., 2016). Pour ainsi dire, tant que le Parlement n'a pas donné son visa, l'état de siège déclaré n'est licite qu'en vertu de l'autorisation provisoire ci-haut évoquée.

L'autorisation de proclamation de l'état de siège présente une double facette. En effet, le désavantage d'un tel droit de veto parlementaire est qu'il peut être une source potentielle de blocage de l'initiative du Président de la République surtout en période de cohabitation des majorités. Toutefois, il sied de noter que, grâce à une telle autorisation préalable, il est offert au Parlement l'opportunité d'effectuer un contrôle *a priori* de ce régime de crise, en examinant par exemple si toutes les conditions nécessaires requises sont bel et bien réunies.

Nous sommes d'avis que ce régime d'autorisation parlementaire est justifié par le fait que l'état de siège déclenche une série de mesures qui bouleversent profondément à la fois la structure et donc le fonctionnement traditionnels du pouvoir étatique non seulement par la mise à l'écart des autorités civiles élues au niveau local ou provincial, remplacées par des représentants militaires nommés par le Chef de l'État, mais aussi par des restrictions importantes qui touchent les droits et libertés des citoyens (Mutsuva, 2023).

Sachant que le Parlement congolais est composé, d'une part, de sénateurs, représentant les Provinces ; et d'autre part, de députés nationaux représentant les citoyens congolais ; il est tout à fait normal que cette institution bicamérale de la République soit impliquée, à travers ses autorisations, dans la mise en œuvre de l'état de siège. Ainsi, ce droit de veto reconnu au Parlement renforce-t-il son pouvoir et prouve à quel point

la jeune démocratie congolaise accorde une place de choix au contrôle parlementaire non seulement en temps normal, mais encore et surtout en période de crise.

Si à l'issue des débats démocratiques tenus en vue du contrôle, le Parlement réuni en Congrès, autorise l'état de siège jadis proclamé par le Président de la République, il lui reviendra également, en vertu du principe de parallélisme de formes et de compétence, d'en autoriser une éventuelle prorogation.

### **1.2.2. Autorisation de la prorogation de la période initiale de l'état de siège**

Aux termes de l'article 144 de la Constitution, au-delà de trente jours qui constituent, en principe, le délai de l'état de siège, l'Ordonnance portant proclamation de ce régime de crise cesse de produire ses effets. Exceptionnellement, le Parlement, saisi par le Président de la République, sur décision du Conseil des Ministres, peut en autoriser la prorogation pour des périodes successives de quinze jours.

L'usage de l'adjectif qualificatif « successives » change la donne en rendant en quelque sorte la durée d'application de ce régime exceptionnel indéterminée. C'est qui est dangereux. En effet, tant il est, cela s'explique par le fait que chaque circonstance exceptionnelle peut se révéler unique au point qu'il serait hasardeux et très risqué de déterminer préalablement une *deadline* au régime applicable. Néanmoins, fixer à trente jours le maximum de sa durée initiale démontre quand même une certaine volonté du Constituant de limiter dans le temps l'application de ce régime de crise.

Par ailleurs, l'expérience actuelle au Nord-Kivu et en Ituri marquée par plus de quarante prorogations a montré à quel point cette possibilité de prorogation successive indéterminée pouvait renfermer en elle-même les germes d'une véritable insécurité juridique pour les citoyens qui, en réalité, ne peuvent à ce stade trouver de garantie que dans le bon sens des parlementaires. Or, il peut arriver, et ça arrive souvent, que ces derniers se laissent aveuglés par un militantisme aberrant le poussant alors à autoriser sans aucune évaluation la prorogation de la période initiale de ce régime de crise censée durer en principe trente jours. Pour ce qui concerne les deux Provinces précitées, tout porte à croire qu'à force de proroger inlassablement la durée de ce régime exceptionnel, ce dernier tant à perdre son sens. En effet, lorsqu'un régime anormal et exceptionnel perdure dans le temps, il devient de plus en plus normal, banalisé et surtout de moins en moins légitime. Tel est le cas de l'actuel état de siège.

Dans tous les cas, comme le Parlement congolais est la seule institution détenant le droit de veto lorsqu'il s'agit d'autoriser les prorogations successives de l'état de siège, il est également le seul organe de l'État auquel la Constitution a dévolu le droit de mettre fin, à tout moment, à ce régime exceptionnel.

### **1.2.3. Le droit de mettre fin à l'état de siège : Un pouvoir fantôme ?**

Certes, l'article 144 précité reconnaît au Parlement le droit de mettre fin à tout moment à l'état de siège par une loi. Néanmoins, le Président de la République jouit d'un certain avantage conformément à l'article 136 de la Constitution. Au fait, c'est bien lui qui promulgue les lois de la République. En outre, en cette matière, le Constituant a mis en place une certaine procédure qui lui permettrait de gagner du temps.

En effet, l'article 137 donne au Chef de l'État tout d'abord le droit de demander, dans les quinze jours de la transmission de la loi, une nouvelle délibération ou celle de certains de ses articles ; laquelle nouvelle délibération ne peut lui être refusée. Ensuite, l'article 139 de la même Constitution autorise le Chef de l'État de saisir, dans les quinze jours qui suivent la réception par lui de la loi définitivement adoptée, la Cour constitutionnelle d'un recours visant à faire déclarer la loi à promulguer non conforme à la Constitution. Enfin, une fois saisie, la Cour est en droit de se prononcer dans les trente jours de sa saisine tel que prévu dans les dispositions de l'article 139, alinéa 2.

Tout cela démontre que si le Parlement a l'intention de bloquer instantanément l'initiative du Président de la République, il ne peut véritablement compter que sur les dispositions des articles 119 point 2 et 144 al. 5 et 6 qui lui donnent non seulement le droit de veto à travers les autorisations de la proclamation et de la prorogation de l'état de siège. En effet, le droit de mettre fin à tout moment à l'état de siège, tel qu'il ressort de l'article 144 al. 6 du texte sous examen, n'est qu'une prérogative de façade puisqu'il peut facilement être contourné par le Président de la République en exploitant les dispositions constitutionnelles pouvant retarder l'entrée en vigueur de la loi votée par le Parlement.

### **1.3. La loi portant modalités d'application de l'état de siège**

Par son essence, l'état de siège est un régime de défense nationale mis en place en vue de faire face à une menace sécuritaire grave. Or, aux termes

de l'article 122 de la Constitution, l'organisation générale de la défense relève du domaine de la loi. Ce qui explique alors pourquoi les modalités d'application de ce régime de crise doivent être déterminées par le législateur tel que prévu dans les dispositions de l'article 85 de la Constitution. Curieusement, plus de quinze ans après la promulgation de la Constitution du 18 février 2006, le législateur congolais excelle dans un silence inouï à propos de cette question pourtant ayant aujourd'hui démontré sa dimension combien vitale pour la Nation.

Pour clore, il va sans dire que l'expérience du Nord-Kivu et de l'Ituri a montré que le Parlement congolais n'a pas efficacement joué le rôle primordial qui est le sien pour trois raisons. D'abord, parce qu'aucun Congrès n'avait été convoqué en vue de l'autorisation de la proclamation de l'état de siège et ce conformément aux dispositions de l'article 119 précité. Ensuite, il est évident que le fait pour le Parlement congolais d'avoir brillé dans la léthargie législative en matière d'état de siège constitue une véritable insécurité juridique permanente pour les citoyens qu'il conviendrait urgemment de combler. Enfin, les prorogations répétitives auxquelles l'on a assisté, font douter de la rigueur du contrôle parlementaire voulu. Par ce laxisme caractérisé par un militantisme aberrant, la prorogation de ce régime exceptionnel n'a plus rien d'exceptionnelle. Elle est désormais devenue une routine parlementaire. Par ailleurs, au-delà de tous ces mécanismes de contrôle parlementaire prévus par la Constitution, ce régime d'état de siège n'est pas à l'abri du regard du juge.

## **2. Le rôle du juge en période d'état de siège**

Aujourd'hui plus qu'hier, le juge est devenu, non seulement, la pierre de lance pour l'encadrement des pouvoirs politiques, mais encore et surtout le garant de la protection juridictionnelle de l'État de droit (Malonga, 2005). Au terme de l'article 150 de la Constitution, le pouvoir judiciaire, éclaté entre trois ordres de juridictions, est désormais le gardien des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens. Ainsi, dans les lignes suivantes, nous analyserons ainsi tour à tour le rôle du juge constitutionnel (1), celui du juge administratif (2), et enfin celui du juge judiciaire (3) dans la mise en œuvre de l'état de siège.

## 2.1. Le rôle du juge constitutionnel

Conformément à l'article 160 de la Constitution, le juge constitutionnel joue un rôle déterminant en ce qui concerne le contrôle de constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi. Cette opération consiste à vérifier la conformité desdits actes juridiques à la Constitution (Avril et al, 2016). Aux termes de l'article 145 de la Constitution, les Ordonnances qui fixent les mesures nécessaires en vue de faire face à la crise sont, dès leur signature, soumises à la Cour constitutionnelle qui, toutes affaires cessantes, contrôle leur conformité à la Constitution par un Arrêt écrit et motivé, immédiatement exécutoire et inattaquable. En cas d'inconstitutionnalité, ces Ordonnances sont déclarées nulles de plein droit conformément à l'article 168 alinéa 2 de la Constitution.

Ce mécanisme de contrôle de constitutionnalité *a priori* constitue surtout une garantie contre les éventuels abus de la part de l'Exécutif, et contribue ainsi à la protection des droits et libertés fondamentales des citoyens. Cependant, le Constituant n'a soumis à ce contrôle *a priori* et obligatoire que les mesures d'application de l'État de siège contenues dans les Ordonnances présidentielles ; laissant ainsi à l'abri d'un tel contrôle l'Ordonnance portant proclamation dudit régime exceptionnel. Pourtant, un tel contrôle serait nécessaire étant donné que la constitutionnalité de différentes mesures prises dépend de la conformité à la constitution du régime de crise lui-même.

## 2.2. Le rôle du juge administratif

L'Administration, qu'elle soit exceptionnelle ou non, n'est plus de nos jours, la puissance souveraine qui impose sa volonté sans contrôle ni compensation. Elle est désormais considérée comme une Puissance au service d'un but (Malonga & Yotama, 2010, p. 388). Cependant, tous les actes pris par l'Administration ne peuvent pas faire l'objet d'un tel contrôle administratif. En effet, l'on distingue généralement les actes de gouvernement des actes du gouvernement. Les premiers sont des actes de nature politique et sont donc insusceptibles de recours contentieux pour excès des pouvoirs (Favoreu & al, 2006, p. 617). Les seconds, par contre, ne sont que des actes de nature administrative à condition qu'ils interviennent dans le champ réglementaire. Ils sont donc soumis au contrôle du juge administratif (Ardant, 2006). C'est le cas des mesures prises par les

administrateurs militaires et policiers installés dans les deux Provinces sous état de siège.

Ce contrôle peut revêtir deux formes. Il peut être question soit de contrôler la légalité des actes administratifs, soit alors de réparer les préjudices ; ce qui peut déboucher ainsi sur une mise en jeu de la responsabilité de l'administration en faisant naître une obligation d'indemniser (Malonga & Yotama, 2010, p. 256). Dans le cas de l'état de siège proclamé au Nord-Kivu et en Ituri, le mythe qui a entouré et entoure encore aujourd'hui ce régime exceptionnel semble décourager toute initiative tendant à saisir le juge administratif en vue du contrôle de la légalité des actes pris par les administrations de crise mises en place dans ces deux Provinces. Dans l'imaginaire collectif, l'état de siège demeure associé à une sorte de dictature de salut public où l'État n'a pas le temps de répondre aux demandes d'indemnisations car préoccupé uniquement par les nécessités du rétablissement de l'ordre public troublé.

Pourtant, sans nul doute, il se trouve que l'institution d'un pareil mécanisme de contrôle effectué par le juge administratif constitue un levier majeur de responsabilisation des administrateurs militaires et policiers en charge de la gestion de la chose publique pendant la période d'état de siège. C'est dans cette optique que l'intervention du juge administratif contribuerait dans une certaine mesure à rendre plus efficace ce régime exceptionnel. Encore, faudrait-il qu'il soit préalablement saisi.

### **2.3. Le rôle du juge judiciaire**

Aux termes de l'article 153 de la Constitution, l'ordre des juridictions judiciaires est composé des Cours et Tribunaux civils et militaires chargés de l'application des traités internationaux dûment ratifiés, des lois, des actes réglementaires conformes aux lois ainsi que de la coutume pour autant qu'elle ne soit pas contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. Or, il n'est pas de période où le rôle du juge judiciaire est accru autant qu'en cas de crise mettant en péril l'intégrité territoriale du pays, l'indépendance de la Nation et perturbant le fonctionnement régulier des institutions. En pareille circonstance en effet, il est autorisé au Chef de l'État d'instaurer une justice pénale austère incarnée le plus souvent par les juridictions militaires qui se voient alors dotées d'une compétence pénale exceptionnelle.

En temps de guerre ou lorsque l'état d'urgence ou de siège est proclamé, l'article 156 de la Constitution reconnaît au Président de la République le

pouvoir de suspendre sur tout ou partie du territoire et pour la durée et les infractions qu'il fixe, l'action répressive des Cours et Tribunaux civils au profit de celle des juridictions militaires, en laissant la charge aux juridictions civiles de traiter les autres dossiers pénaux ne présentant aucun intérêt pour l'état de siège ainsi proclamé.

Curieusement, les Ordonnances n°21/015 et n°21/016 du 03 mai 2021 portant respectivement proclamation et mesures d'application de ce régime exceptionnel se sont substantiellement écartées de l'esprit de ce prescrit constitutionnel. En effet, c'est d'abord l'article 3 du premier texte qui indique avec ambiguïté que l'action des juridictions civiles sera substituée par celle des juridictions militaires. Ensuite, l'article 6 du second texte tente de préciser, mais sans résoudre le problème, qu'il s'agit uniquement de la compétence pénale des juridictions civiles qui est transférée aux juridictions militaires, dotant ainsi au passage ces juridictions d'une compétence pénale exceptionnelle illimitée, tous les dossiers pénaux sans exceptions relevant dorénavant du ressort de seuls Juges militaires. Ainsi, loin de constituer une solution au problème d'insécurité dans les deux Provinces, cette façon de procéder a occasionné plusieurs problèmes ; d'une part, cela a surchargé le magistrat militaire ; et d'autre part, cette surcharge a amoindri l'opportunité pour ce dernier de pouvoir focaliser ses efforts sur les infractions les plus graves et surtout ayant trait à la crise sécuritaire qui secoue cette région.

Ce n'est que timidement par l'Ordonnance n°22/024 du 18 mars 2022, que le Chef de l'État a compris la nécessité de modifier l'article 6 sus-rappelé en réduisant cette compétence pénale exceptionnelle jadis attribuée aux juridictions militaires en violation de l'article 156 alinéa 2 de la Constitution. Désormais, la compétence pénale exceptionnelle des juridictions militaires ne concerne que les infractions graves de meurtre, d'assassinat, d'enlèvement d'une personne, d'arrestation et détention arbitraire, de vol commis à l'aide d'effraction, d'escalade ou de fausses clefs, de vol commis la nuit dans une maison habitée ou ses dépendances, de vol à main armée, d'association des malfaiteurs, d'évasion des détenus, d'atteintes à la sûreté de l'État, de torture, d'extorsion et de viol.

Notons par ailleurs qu'il ne suffit pas de prévoir des mécanismes de contrôle juridictionnels des pouvoirs de crise, encore faut-il effectivement les mettre en œuvre avec conscience et indépendance en vue de protéger les plus faibles et sanctionner de la manière la plus exemplaire les criminels, et mettre fin le plus rapidement possible à la crise.

## Conclusion

Le cas du Nord-Kivu et de l'Ituri nous enseigne que l'état de siège en soi n'est pas une potion magique qui soignerait miraculeusement l'hémorragie sécuritaire. Face aux menaces graves pouvant justifier la proclamation de ce régime de crise, l'Exécutif est appelé non à travailler en loup solitaire, mais plutôt à organiser une riposte organisée en étroite collaboration avec le législateur et le juge.

En droit congolais, le législateur jouit d'un véritable droit de veto en ce qui concerne l'état de siège. En effet, non seulement il est le seul à devoir fixer le cadre législatif d'application de ce régime de crise, mais aussi ses représentants doivent être concertés avant sa mise en œuvre. Aussi, c'est bien lui qui donne toutes les autorisations nécessaires et peut mettre fin à ce régime de crise à tout moment.

Le juge, quant à lui, est chargé aussi bien du contrôle de constitutionnalité des mesures prises contenues dans les Ordonnances présidentielles, du contrôle de la légalité exceptionnelle des mesures spécifiques arrêtées par les nouvelles autorités militaires et policières que de la répression exemplaire et prioritaire des infractions ayant un lien avec la situation exceptionnelle. Toutefois, tous ces mécanismes constitutionnels ne pourront contribuer à l'efficacité de ce régime de crise que s'ils sont accompagnés et soutenus par des valeurs morales, politiques et sociales fortes (Boutmy, 1903).

## Bibliographie

- ARDANT, P. (2006). *Institutions politiques et droit constitutionnel* (18<sup>e</sup> éd.). LGDJ.
- AVRIL, P. & GICQUEL, J. (2016). *Lexique de droit constitutionnel* (4<sup>e</sup> éd.). PUF.
- BOUTMY, É. (1903). *Études de droit constitutionnel* (4<sup>e</sup> éd.). Armand Colin.
- CORNU, G. (2012). In *Vocabulaire juridique*. PUF.
- FAVOREU, L., & al. (2006). *Droit constitutionnel*. Dalloz.
- FOSTER, M. (1975). *Executive Military Power : A path to American Dictatorship*. *Nebraska Law Review*, 54(1).  
<https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=2283&context=nlr>
- GRAWITZ, M. (1981). *Lexique des sciences sociales*. Dalloz.

- GUINCHARD, S., & DEBARD, T. (2012). *Lexique des termes juridiques*. Dalloz.
- GULLIEN, R., & VINCENT, J. (1999). *Lexique des termes juridiques*. ISRAEL, J. (1998). *Droit des libertés fondamentales*. LGDJ.
- MUHINDO MALONGA, T., & YOTAMA, N. (2010). *Droit administratif et institutions administratives*. PUC-CRIG.
- MUHINDO MALONGA, T., (2005). *Le contrôle juridictionnel des pouvoirs publics et la séparation des pouvoirs. L'affirmation du juge dans le parlementarisme en France*. Université de Toulouse.
- MUHINDO MUTSUVA, S., (2023). *Exploration comparative du régime exceptionnel d'état de siège en République démocratique du Congo et en France*. PIRIG. <https://doi.org/10.57988/crig-2393>
- MARX, H. (s. d.). *The emergency power and Civil Liberties in Canada*. McGill Law Journal, 16(1). <https://chevrette-marx.openum.ca/files/sites/136/2017/04/HM-The-Emergency-Power-and-Civil-Liberties-in-Canada-2-54.pdf>
- MERLET P., & BERES A. (2003)., In *Le petit Larousse grand format*. Larousse.
- PLAZIAT, H., & MATRON, B. (1996). *Dictionnaire encyclopédique de la langue française*. In *Dictionnaire encyclopédique de la langue française*. Éd. de la connaissance.
- WENDELSDORF, S. (1970). *Constitutional Law – The Power of a Governor to Proclaim Martial Law and Use State Military Forces to Suppress Campus Demonstrations*. Kentucky Law Journal, 59(2).