



# Caractères inconstitutionnel et illégal de l'arrêté urbain pris par le Maire de Mbandaka en date du 28 mars 2023

Commentaire article publié le 05/04/2023, vu 799 fois, Auteur : [MBOKOLO ELIMA Edmond](#)

**Il faut reconnaître que l'arrêté urbain pris par le Maire est manifestement inconstitutionnel et illégal, et porte inéluctablement atteinte à la liberté fondamentale des habitants de la Ville de Mbandaka.**

**Caractères inconstitutionnel et illégal de l'arrêté urbain n°201/010/BUR/MAIRIE/V-MBKA/BBNY/LBM/2023 du 28 mars 2023 : une mesure portant manifestement atteinte à la liberté fondamentale de la population de Mbandaka.**

## Contexte

A la suite des résolutions issues lors de la réunion tenue en date du 23 mars 2023 à Mbandaka dans la Province de l'Equateur (RDC) par le Comité urbain restreint de sécurité, il a été décidé que considérant les alertes sécuritaires et l'impérieuse nécessité de protéger la population pendant cette période et pour prolonger l'instruction de consacrer le mois de mars à la méditation en mémoire de nos sœurs et frères victimes des atrocités à l'Est du pays, il était impérieux (**pour le Maire**), de signer en date du 28 mars 2023, un arrêté urbain n°0201/010/BUR/MAIRIE/V-MBKA/BBNY/LBM/2023 portant suspension temporaire des manifestations sur les voies publique de Mbandaka.

Par ailleurs, dans la décision de l'Autorité urbaine, elle a suspendu toutes les manifestations sur les voies publiques de la Ville de Mbandaka, y compris les marches de santé. Cette mesure austère et chimérique vise aussi, à en croire l'arrêté décrié, tout regroupement de plus de vingt (20) personnes sur les places publiques non habituellement réservée aux attroupements, et ce, pour une durée de 34 jours (jusqu'au 30 avril 2023).

De ce qui précède, la prise de cette décision étonne les habitants de Mbandaka car non seulement sa motivation est oiseuse mais aussi, les sanctions y indiquées violent **le principe de la légalité des peines et délit**.

Dans les lignes qui suivent, sans pour autant s'imbiber dans un long exercice, il est loisible de s'appesantir autour de la motivation ayant poussé l'autorité à prendre cette décision (1), ses caractères inconstitutionnel (2) et illégal (3) ainsi que son atteinte à la liberté fondamentale des habitants de Mbandaka (4).

## 1. Motivation contenue dans l'arrêté urbain

Lorsqu'une autorité politico-administrative décide de prendre une décision qui intéresse l'intérêt général, surtout celle qui met en berne les libertés publiques ou fondamentales, la motivation est l'élément le plus important car, son opportunité permet de persuader les bénéficiaires, voire même

ses victimes, **quod non** pour l'arrêté sous examen.

Dans la motivation, le Maire évoque la Constitution de la RDC, le décret-loi n°031 du 08 octobre 1997, la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 ainsi que l'ordonnance n°22/238 du 18 novembre 2022, qu'il faut analyser méticuleusement.

**A. La Constitution de la RDC telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles (articles 3, 42, 50 et 51).**

- **La première disposition évoquée est l'article 3** qui dispose que « *les provinces et les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo sont dotées de la personnalité juridique et sont gérées par les organes locaux. Ces entités territoriales décentralisées sont la ville, la commune, le secteur et la chefferie. Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques. La composition, l'organisation, le fonctionnement de ces entités territoriales décentralisées ainsi que leurs rapports avec l'Etat et les provinces sont fixés par une loi organique* ».

Cet article énonce les entités territoriales décentralisées, dont notamment la ville (Mairie). C'est avec raison qu'il soit évoqué dans l'arrêt sous revue.

- **La deuxième disposition faisant l'objet de la motivation est l'article 42**, qui prévoit que « *les pouvoirs publics ont l'obligation de protéger la jeunesse contre toute atteinte à sa santé, à son éducation et à son développement intégral* ».

C'est à tort que cet article a été évoqué car, l'arrêté urbain ne démontre pas dans quel point la santé, l'éducation et le développement intégral de la jeunesse Mbandakaise sont menacés étant donné que, la mesure prise ne concerne pas seulement les jeunes, mais elle a un caractère impersonnel visant ainsi toute la population de Mbandaka.

- **La troisième disposition indiquée est l'article 50** qui dit que « *l'Etat protège les droits et les intérêts légitimes des Congolais qui se trouvent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Sous réserve de la réciprocité, tout étranger qui se trouve légalement sur le territoire national bénéficie des mêmes droits et libertés que le Congolais, excepté les droits politiques. Il bénéficie de la protection accordée aux personnes et à leurs biens dans les conditions déterminées par les traités et les lois. Il est tenu de se conformer aux lois et règlements de la République* ».

Le Mairie oublie ici que, le fait d'interdire ou suspendre les marches de santé ou une manifestation sur les voies publiques au moment où il n'y a aucune situation qui menace la sécurité des congolais (Mbandakais) ou des étrangers, est une violation manifeste de la présente disposition constitutionnelle. Elle a évoqué à juste titre pour embellir viscéralement son arrêté infondé.

- **La dernière disposition évoquée est l'article 51** qui exige que « *l'Etat a le devoir d'assurer et de promouvoir la coexistence pacifique et harmonieuse de tous les groupes ethniques du pays. Il assure également la protection et la promotion des groupes vulnérables et de toutes les minorités. Il veille à leur épanouissement* ».

Aucune circonstance qui explicite le manque de coexistence pacifique et harmonieuse des groupes ethniques vivant à Mbandaka n'a été soulevée. En quoi, cet article vient apparaître dans cet arrêté ?

## **B. Décret-loi n°031 du 08 octobre 1997 portant actualisation des dénominations des Entités et autorités administratives en RDC**

L'article 1<sup>er</sup> du présent décret-loi n'a pas changé la dénomination de la ville, car l'ancienne appellation était toujours ville. Nous ne savons pas, pourquoi évoqué un tel décret pour motiver une décision qui ôte les paisibles citoyens de leurs droits naturels et libertés fondamentales.

## **C. Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces (articles 41, 42 et 43)**

Les articles 41, 42 et 43 évoquent les attributions de Monsieur le Maire de la ville et prévoient l'acte par lequel il agit, qui n'est rien d'autre que l'arrêté urbain. **Ici, rien n'a été éterné.**

## **D. Alertes sécuritaires et impérieuse nécessité de protéger la population**

L'exposé des motifs valant motivation de l'arrêté sous examen, dit que « *considérant les alertes sécuritaires et l'impérieuse nécessité de protéger la population pendant cette période et prolongeant l'instruction de consacrer le mois de mars à la méditation en mémoire de nos sœurs et frères victimes des atrocités à l'Est de notre pays* ».

La ville de Mbandaka n'est pas menacée par une quelconque insécurité, il n'y ni la guerre, ni un conflit ethnique moins encore une situation d'insécurité. En plus, dire que l'impérieuse nécessité de protéger la population pendant cette période, **laquelle** ? La période de quoi ? Etat de guerre ? Etat de siège ? Le Maire va loin pour justifier la prise de sa décision par la prolongation de l'instruction consacrant le mois de mars à la méditation en moire de nos sœurs et frères victimes des atrocités à l'Est du pays, pendant que cette mesure prise par les autorités nationales vise que les manifestations des femmes en rapport avec la commémoration du leur dédié et non contre toute la population. Cette motivation béquillée ne peut attirer l'attention des uns et des autres.

## **2. Inconstitutionnalité de l'arrêté urbain**

La Constitution et nombreuses lois du pays garantissent le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. C'est le cas de l'article 60 de ladite Constitution qui prévoit que « *le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacrés dans la Constitution s'impose aux pouvoirs publics et à toute personne* ». Il en est de même de son article 26 qui dispose que « *la liberté de manifestation est garantie* ». Aussi, « *les pouvoirs publics ont l'obligation de protéger la jeunesse contre toute atteinte à sa santé, à son éducation et à son développement intégral* », dit l'article 42 de la même Constitution.

En effet, l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté décrié interdit toutes les manifestations sur les voies publiques y compris les marches de santé ainsi que tout attroupement de plus de 20 personnes sur les places publiques non habituellement réservées aux attroupements.

Cette interdiction viole les articles 60 et 42 de la Constitution tels qu'évoqués précédemment ainsi que l'article 47 qui garantit le droit à la santé étant donné le corps humain a besoin des mouvements, gymnastiques ou marches pour son fonctionnement harmonieux. On ne peut pas

interdire à la population de ne pas faire des marches de santé étant donné que celles-ci peuvent être prescrites par les médecins et constituées un remède contre certaines maladies.

Aussi, l'article 2 de l'arrêté urbain sus-évoqué viole le principe de la légalité des peines dans la mesure où il a fixé une peine d'amende de plus de 50.000 FC alors que l'article 40 de la loi n° n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces parle d'une amende qui ne peut excéder 25.000 FC (moins de 25.000 FC).

Aux termes de l'article 61 al. 4 de la Constitution « *en aucun cas, et même lorsque l'état de siège ou l'état d'urgence aura été proclamé conformément aux articles 85 et 86 de la présente Constitution, il ne peut être dérogé aux droits et principes fondamentaux énumérés ci-après : le principe de la légalité des infractions et des peines* ».

### **3. Illégalité de l'arrêté urbain et violation du principe de la légalité des peines**

L'article 2<sup>ème</sup> de l'arrêté prévoit que « *sans préjudice des sanctions spécifiques prévues par les règles de droit commun, les contrevenants à cette suspension sont passibles d'une peine de sept jours et une amende qui ne peut excéder cinquante mille francs congolais ou l'une de ces peines seulement* ».

Alors que, l'arrêté urbain, dans sa partie relative à la motivation n'a pas évoqué la disposition qui donne au Maire le pouvoir de prendre des mesures privative de liberté et d'amendes, notamment l'article 40 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces qui dispose que « *en cas d'urgence, et lorsque le Conseil urbain n'est pas en session, le Collège exécutif urbain prend des règlements de police et les sanctions de peines ne dépassant pas sept jours de servitude pénales principales et 25.000 francs congolais d'amendes ou d'une de ces peines seulement* ».

Ici, la loi est claire, la peine d'amende ne peut excéder 25.000 FC, alors que dans l'arrêt pris par le Maire Yves Balo BOKOLO WA NTONGU en date du 28 mars 2023 indique une peine d'amende qui excède 25.000 FC à moins de 50.000 FC. Ceci énerve le principe de la légalité des peines étant donné que, l'arrêté ne pouvait pas aller au-delà du montant de 25.000 FC à titre d'amendes.

En plus, une telle mesure doit faire l'objet d'un conseil du collège exécutif urbain (maire, maire adjoint et échevins urbains. Nulle part dans l'arrêté, le Maire fait allusion « le collège exécutif urbain entendu » ....

### **4. Atteinte aux libertés publiques et fondamentales : nécessité d'un référé-liberté**

#### **A. Sauvegarde de la liberté publique et/ou fondamentale par le référé-liberté**

Le référé-liberté permet à toute personne de demander au juge administratif de prononcer toute mesure utile à la sauvegarde d'une liberté fondamentale le concernant qui a été gravement violée par l'administration. Il permet d'obtenir du juge des référés toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle l'administration aurait porté atteinte de manière grave et manifestement illégale. Le juge se prononce dans ce cas en principe dans un délai de 48 heures.

Aux termes de l'article 283 de la loi-organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre administratif « *lorsqu'une décision administrative porte gravement atteinte et de manière manifestement illégale à une liberté publique et/ou fondamentale, le juge de référé saisi par une demande en référé-liberté peut ordonner toute mesure nécessaire à la sauvegarde de la liberté. Le juge des référés se prononce dans les quarante-huit heures lorsqu'il statue sur une demande en référé-liberté* ».

Cette procédure autonomie exige plusieurs conditions cumulatives suivantes :

- Il faut être en présence d'une liberté fondamentale (liberté protégée par la Constitution ou la loi)
- Il faut que cette liberté soit l'objet d'une atteinte grave. Il faut que cette atteinte soit faite par l'administration. En effet, cette atteinte peut provenir d'une décision administrative, d'une action matérielle de l'administration, d'une décision de la plénière ou même d'une abstention de cette dernière.
- Il faut que cette atteinte soit manifestement illégale. Une simple illégalité ne suffit pas. L'illégalité doit être manifeste, autrement dit grossière ou évidente.
- Il faut qu'il y ait une situation d'urgence.

Dans le cas sous examen, il a été démontré précédemment que, la décision de Monsieur le Maire de Mbandaka est manifestement illégal et porte atteinte à une liberté fondamentale, celle des marches de santé et d'autres formes de manifestations. Toutes les conditions y relatives étant réunies, il est plus urgent que la juridiction compétente soit connue pour l'anéantissement des effets de cette décision.

## **B. Juridiction compétente**

En matière administrative, l'autorité judiciaire compétente pour connaître d'un référé-liberté, est celle habilitée à examiner en annulation, la décision **a quo**. Dans le cas sous revue, le Tribunal administratif est le seul compétent pour connaître en annulation, les décisions prises par les Autorités des Entités territoriales décentralisées, et ce, en vertu de l'article 104 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi-organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre administratif qui prescrit que « *la section du contentieux du Tribunal administratif est compétente pour connaître des recours en annulation, pour violation de la Constitution, du traité dûment ratifié, de la loi, de l'édit et du règlement, formés contre les actes, règlements ou décisions des autorités du territoire, de la ville, de la commune, du secteur ou de la chefferie ainsi que contre ceux des organismes publics placés sous leur tutelle. Elle se prononce soit en suspension, soit en annulation desdits actes, règlements ou décisions* ».

L'article 107 de ladite loi organique renchérit que « *le Tribunal administratif territorialement compétent est celui dans le ressort duquel a légalement son siège l'autorité qui, soit en vertu de son pouvoir propre, soit par délégation, est l'auteur de l'acte, règlement ou décision ou contrat administratif litigieux. Lorsque l'acte a été signé par plusieurs autorités, le Tribunal administratif compétent est celui dans le ressort duquel l'une des autorités auteur de l'acte a son siège* ».

Etant donné que les Tribunaux administratifs, en vertu de la loi organique sus-évoquée, ne sont pas installés jusqu'à ce jour, **le Tribunal de Grande Instance de Mbandaka est seul compétent pour connaître les requêtes en annulations des décisions prises par le Maire, Bourgmestres, Chefs de Secteur ou de Chefferie.**

D'où, les effets de l'arrêté urbain n°201/010/BUR/MAIRIE/V-MBKA/BBNY/LBM/2023 du 25 mars 2023 portant suspension temporaire des manifestations sur les voies publiques de Mbandaka, peuvent être suspendus par le Tribunal de Grande Instance de Mbandaka siégeant en matière de

référé-liberté.

## **Conclusion**

Il faut reconnaître que l'arrêté urbain pris par le Maire est manifestement inconstitutionnel et illégal, et porte inéluctablement atteinte à la liberté fondamentale des habitants de la Ville de Mbandaka d'une part, et d'autre part, il institue des peines d'amendes au-delà de la fourchette prévue par la loi.

C'est dans cette optique que, les effets de ladite décision méritent d'être suspendus en procédure de référé-liberté par le juge administratif compétent, qui n'est rien d'autre que, celui du Tribunal de Grande Instance de Mbandaka faisant office du Tribunal Administratif.

## **Textes législatifs et règlementaires de référence**

1. Constitution de la République Démocratique du Congo telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles.
2. Loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces.
3. Loi-organique n°16/027 du 15 octobre 2016 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre administratif.
4. Décret-loi n°031 du 08 octobre 1997 portant actualisation des dénominations des Entités et autorités administratives en République Démocratique du Congo.
5. Arrêté urbain n°0201/010/BUR/MAIRIE/V-MBKA/BBNY/LBM/2023 portant suspension temporaire des manifestations sur les voies publiques de Mbandaka.

## **Me Edmond MBOKOLO ELIMA**

Avocat au Barreau de l'Equateur

Assistant2 à l'Université de Mbandaka

Chercheur à l'Université de Kinshasa

Contact : +243822522855 |E-mail : [edmondmbokolo@gmail.com](mailto:edmondmbokolo@gmail.com)