



République Démocratique du Congo  
Comité Technique Multisectoriel Permanent (CTMP/PF)



# LOI SUR LA SANTE DE LA REPRODUCTION en République Démocratique du Congo

---

## RECUEIL D'ARGUMENTS

OCTOBRE 2014



## 1. ETAT DE LA QUESTION

L'examen de la proposition de loi sur la Santé de la Reproduction (SR) à l'Assemblée Nationale a débuté au cours de sa séance plénière du 12 juin 2014.

A cette séance, il a été soulevé une motion préjudicielle tendant à établir l'irrecevabilité de ladite proposition de loi pour absence de fondement juridique.

Les débats engagés autour de cette motion ont fait ressortir des divergences de vue profondes sur le point précis de l'interprétation de l'*article 123* point 5 de la Constitution eu égard au fondement de la proposition de loi en question.

Pour les uns, la proposition de loi a de façon incontestable un fondement constitutionnel cristallisé justement sur l'*article 123*, point 5 précité. Cependant, pour les autres, la disposition constitutionnelle susmentionnée tel que libellé, se limite, de manière globale aux principes fondamentaux de la santé et ne peut aucunement servir de fondement juridique à la proposition de loi en cause.

Devant cette controverse, le Président de l'Assemblée Nationale, en exécution de l'option levée au sein de l'Hémicycle, a introduit par sa lettre n° RDC/AN/CP/AM/JPL/PbK/08/1238/2014 du 26 Aout 2014 un recours en interprétation de l'article sus évoqué de la Constitution auprès de la Cour Suprême de Justice faisant fonction de la Cour Constitutionnelle.

Compte tenu de ce qui précède et en vue d'éclairer les deux institutions (Assemblée Nationale et Cour Constitutionnelle) devant intervenir pour l'aboutissement heureux de cette proposition de loi sur le fondement de celle-ci, sa nécessité actuelle et ses multiples répercussions positives pour la RDC, avons jugé judicieux de vous présenter le présent argumentaire. (Recueil d'arguments).

## 2. RAISON D'ETRE DE LA LOI SUR LA S.R

La nécessité de légiférer en matière de S.R est de nos jours une réalité universelle qui ne cesse de gagner du terrain.

En effet, depuis ces deux dernières décennies, plusieurs états africains ont jugé opportun de se doter d'une législation nationale spécifique en matière de S.R.

Ceci est d'autant plus urgent qu'un des constats marquants de l'environnement politique en Afrique de l'Ouest et du Centre est la tendance croissante d'ériger la S.R comme priorité nationale au même titre que les réponses au VIH et à la lutte contre la pauvreté.

Dans le cas précis de la RDC, il s'avère également impérieux de légiférer sur les questions relatives à la S.R pour, d'une part, doter le pays d'un instrument juridique de référence en la matière et d'autre part renforcer la cohérence des dispositions légales existantes.

Il va sans dire par ailleurs que cette proposition de loi innove notamment en ce qui concerne des problèmes d'éthiques liés au droit et à la qualité de la vie, l'amélioration des relations interpersonnelles entre l'homme et la femme en matière de S.R, la promotion chez les hommes et les femmes ainsi que chez les adolescents des comportements, des attitudes et des pratiques favorables à une sexualité responsable et au bien-être, la responsabilisation des pouvoirs publics de la société civile et des communautés de base, la procréation médicalement assistée et la pénalisation des abus de plus en plus fréquents en matière de santé de la reproduction.

Bien plus, plusieurs indicateurs nous amènent à affirmer sans conteste que la situation de la S.R en RDC est plus préoccupantes qu'ailleurs.

Pour cerner clairement les contours de ce drame, il est utile avant tout de préciser de manière simple la signification du concept « Santé de la reproduction » et de présenter en même temps la situation de notre pays dans ce domaine.

### 3. DEFINITION OPERATIONNELLE DU CONCEPT SR ET SITUATION ACTUELLE EN RDC.

#### 3.1. Définition opérationnelle

Le Concept Santé de la Reproduction « S.R » est apparu pour la première fois lors de la Conférence Internationale sur la Population et le Développement (CIPD) au Caire en 1994.

Le chapitre 7 du programme d'action de la CIPD 1994 introduit le concept « Droits et santé en matière de Reproduction et donne des précisions sur ce qu'il entend par la santé de la reproduction et la planification familiale (PA/CIPD, p.56-58).

Par santé en matière de reproduction, on entend le bien-être général, tant physique que mental et social, de la personne humaine, pour tout ce qui concerne l'appareil génital, ses fonctions et son fonctionnement et non pas seulement l'absence de maladies ou d'infirmités. Cela suppose donc qu'une personne peut mener une vie sexuelle satisfaisante en toute sécurité, qu'elle est capable de procréer et libre de le faire aussi souvent ou aussi peu souvent qu'elle le désire. Cette dernière condition implique qu'hommes et femmes ont le droit d'être informés et d'utiliser la méthode de planification familiale de leur choix, ainsi que d'autres méthodes de leur choix de régulation des naissances qui ne soient pas contraires à la loi, méthodes qui doivent être sûres, efficaces, abordables et acceptables, ainsi que le droit d'accéder à des services de santé qui permettent aux femmes de mener à bien grossesse et accouchement et donnent aux couples toutes les chances d'avoir un enfant en bonne santé.



Les soins de santé en matière de reproduction comprennent ainsi **9 composantes**, à savoir :

1. Maternité à moindre risque (Soins prénatals, accouchements assistés, soins en cas des complications obstétricales, soins aux nouveau-nés, soins post-natals et allaitement maternel) ;
2. Information et services en matière de planification familiale ;
3. Prévention et prise en charge de la stérilité et des dysfonctionnements sexuels tant chez l'homme que chez la femme ;
4. Prévention et prise en charge des complications de l'avortement ;
5. Implication des hommes en vue de leur implication dans la santé de la reproduction ;
6. Prévention et prise en charge des infections génitales notamment les infections sexuellement transmissibles (IST) y compris le VIH ;
7. Promotion d'un développement sexuel sain par l'encadrement des jeunes, information et éducation concernant les rapports sexuels sans danger et responsables durant toute la vie et du respect mutuel entre sexes ;
8. Élimination des pratiques néfastes tels que la mutilation sexuelle féminine, le mariage précoce, la violence au foyer et la violence sexuelle à l'encontre des femmes ;
9. Prise en charge des états non infectieux de l'appareil génital, tels que la fistule génitale, le cancer du col de l'utérus, les complications de mutilations sexuelles féminines et les problèmes de santé associés à la ménopause.

Au regard de ce qui précède, on comprend aisément que la Santé de la Reproduction est :

- Un droit universel pour tous les individus ;
- Un droit à une sexualité sans risque ;
- Un droit à une maternité sans risque (grossesse et accouchement sans risque), autrement un moyen pour notre pays à éviter environ 18 237 décès maternels et 868 077 décès infantiles d'ici à 2015 ; c'est-à-dire une possibilité de réguler la fécondité (droit à la contraception et lutte contre la stérilité).

**> Une garantie pour la survie des enfants.**



Par conséquent, contrairement à une opinion erronée très répandue, la santé de la reproduction :

- Ne vise nullement la limitation des naissances,
- Ne légalise pas l'avortement, encore que, selon le paragraphe 8.25 du programme d'action de la CIPD, l'avortement ne devrait, en aucun cas, être promu en tant que méthode de planification familiale ;
- N'encourage pas non plus l'homosexualité.

### 3.2. *Situation actuelle en RDC*

Comme souligné plus haut, la situation de la santé de la reproduction en RDC reste préoccupante.

Elle est caractérisée par la morbidité et mortalité élevées qui touchent essentiellement les adolescentes, les femmes et les nouveau-nés.

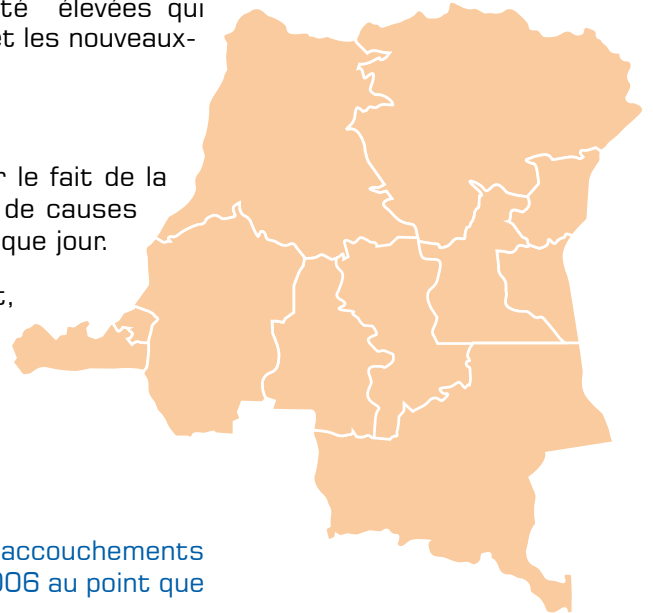
Plus concrètement, on enregistre :

- Chaque année, 23725 femmes qui meurent par le fait de la grossesse, de l'accouchement ou après celui-ci, de causes pourtant évitables, soit 65 femmes meurent chaque jour.
- Chaque jour, 380 enfants de moins d'un an meurent, soit 16 enfants par heure.

Par ailleurs, on compte 251.160 adolescentes de 10 à 19 ans qui avortent chaque année et beaucoup qui y perdent leur vie.

A côté de ces chiffres, il faut mentionner :

- 40.000 cas de fistule uro-génitale (FUG) liés aux accouchements précoces et compliqués ont été dénombrés en 2006 au point que la RDC demeure le principal réservoir de ce fléau.
- Les pathologies comme les cancers du col, de l'utérus, du sein, de la prostate, l'infertilité, l'impuissance sexuelle et les infections sexuellement transmissibles (IST) constituent un sérieux problème de santé publique.
- Plus d'un million des femmes de 15 à 49 ans désireuses d'espacer ou retarder les naissances n'ont pas accès à l'information, aux services ou méthodes contraceptives de leur choix à cause des obstacles socio culturels, juridiques ou financiers.



## 4. FONDEMENT JURIDIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI SUR LA S.R

### 4.1. Mise au point sur le contenu du recours en interprétation du Président de l'Assemblée Nationale.

La Cour Suprême de Justice, faisant fonction de la Cour Constitutionnelle en attendant l'installation de cette dernière (art. 223 de la Constitution) a été saisie par le Président de l'Assemblée Nationale d'un recours en interprétation.

Ce recours en interprétation vise l'*article 123*, point 5 de la Constitution eu égard au fondement de la proposition de loi sur la S.R.

En effet, la lettre de saisine du Président de l'Assemblée Nationale précise que, selon la motion préjudicielle, l'*article 123* point 5 précité ne peut aucunement servir de fondement juridique à la proposition de loi en cause car cette disposition constitutionnelle, tel que libellé, ne se limite qu'aux principes fondamentaux de la santé.

Par conséquent, la Cour Constitutionnelle, tout en cherchant à donner la signification du contenu de l'art. 123 point 5 susmentionné, devra se prononcer sur la question de savoir si cette disposition peut servir ou non de fondement constitutionnel de la proposition de loi dont question.

### 4.2. Interprétation de l'article 123, point 5 de la Constitution

De prime abord, il sied de rappeler que la suprématie de la Constitution sur les autres règles juridiques exige impérativement la conformité de celles-ci à celle-là.

**1** L'*article 123* de la Constitution énumère un certain nombre de secteurs ou domaines de la vie nationale à propos desquels seule la loi fixe les principes fondamentaux.

Il ressort de la lecture minutieuse de cette disposition, les observations suivantes :

- L'énumération des secteurs ou domaines dont les principes fondamentaux devraient être fixés par la loi n'est pas exhaustive. Voir l'expression « Sans préjudice des autres dispositions de la Constitution ».
- Cette disposition n'interdit nullement que d'autres secteurs ou domaines indépendants et même en relation avec ceux cités soient organisés en normes législatives.

**2** Le point 5 de l'*article 123* précité mentionne parmi ces secteurs ou domaines, celui de la santé.

Ceci signifie simplement que les principes fondamentaux en matière de santé ne doivent être fixés que par la loi.

En partant de cette compréhension et de la lecture combinée d'autres dispositions constitutionnelles, nous pouvons déduire ce qui suit :

- L'**article 123**, point 5 susmentionné n'exclut nullement la possibilité que des matières autres que les principes fondamentaux de la santé ne fasse l'objet d'une législation.
- Ceci est d'avant plus vrai que l'**article 202** de la Constitution en énumérant de manière non limitative les matières qui sont de la compétence exclusive du pouvoir central parle expressis verbis à propos de la législation en son point 36, lettre m, de la législation sur la fécondation artificielle chez l'être humain, sur la manipulation des informations génétiques et sur les t transplantations d'organes et des tissus humains.

Ce qui veut dire que la Constitution a même prévu qu'une matière, comme la fécondation artificielle qui ne peut être alignée comme un des principes fondamentaux de la santé mais plutôt une de ses composantes fassent l'objet d'une législation.

**3** De tout ce qui précède, l'**article 123**, point 5 de la Constitution n'a aucun lien avec le fondement juridique de la proposition de la loi sur la S.R.

Le fondement juridique de cette proposition de loi repose plutôt sur d'autres dispositions.

#### 4.3. **Fondement juridique de la proposition de loi sur la S.R**

Le fondement constitutionnel de cette proposition de loi repose plutôt dans d'autres considérations juridiques.

**1** L'**article 215** de la Constitution qui dispose :

« Les traités et accords internationaux régulièrement conclus ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celles des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie »

Dans le cas d'espèce, nous pouvons mentionner quatre instruments juridiques internationaux ratifiés par la RDC. Il s'agit de :

- le protocole de Maputo (art.14 : *demande aux États de prendre « toutes les mesures appropriées pour la promotion des droits de la femme à la santé y compris la santé sexuelle et reproductive »*),
- la Convention relative aux droits de l'enfant (article 24 : *recommande aux États de prendre toutes les mesures appropriées pour assurer un meilleur état de santé possible à l'enfant, et surtout réduire la mortalité infantile et maternelle*).
- la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard de la femme (art.12) *recommande aux États Parties de prendre toutes les mesures appropriées pour assurer aux femmes les soins de santé y compris ceux concernant la planification familiale*.
- la convention genre et développement de la SADC recommandant en son article 29 à tous les Etats membres *de prendre des mesures législatives sur la santé de la reproduction*.





La ratification par la RDC de tous ces instruments juridiques précités témoigne clairement que cette proposition de loi revêt un fondement constitutionnel sans équivoque.

**2** Il n'existe dans la Constitution aucune disposition qui interdit qu'une composante importante de l'un des secteurs cités à l'**article 123** ne fasse l'objet d'une loi.

Ex :

- a. Le cas de l'enseignement, il existe des lois particulières organisant des composantes de l'enseignement comme l'enseignement supérieur et universitaire (Ordonnance loi n° 025 – 81 du 03 /10/1998) La collation des grades académiques aux universités (ordonnance loi n° 81 – 026 du 03/10/1981)
- b. Le cas de la santé, il existe la loi du 14 juillet 2008 portant protection de la personne vivant avec le VIH, la loi n°06/018 et la loi N° 06/019 du 20 juillet 2006 sur les violences sexuelles et protection de l'enfant) comme composantes de la santé.

**3** Au surplus, il sied de noter que l'expérience d'une législation en matière de santé de la reproduction n'est pas unique à la RD Congo.

En effet, en Afrique où des problèmes liés à la SR se posent également avec acuité, plusieurs pays ont déjà adopté la loi sur la SR qui n'a pas manqué d'avoir des répercussions favorables sur le développement.

C'est notamment le cas de la Guinée en 2000, du Tchad et du Mali en 2002, du Bénin en 2003, du Sénégal et Burkina Faso en 2005 et du Niger et du Togo en 2006.

De tout ce qui précède, il y a lieu de déduire que :

- La préoccupation de déterminer le fondement juridique de la proposition de loi SR nous paraît résolue en ce sens que l'**article 215** de la constitution appuyé par les instruments juridiques internationaux ratifiés par la RDC, les législations organisant certaines autres composantes de la santé et d'autres secteurs clés cités à l'**article 123** (Ex. enseignement) ainsi que les législations des autres pays Africains en matière de santé de la reproduction servent de fondement juridique à ladite proposition de loi ;
- La Cour Constitutionnelle en statuant sur le recours en interprétation de l'**article 123** de la constitution par rapport au fondement juridique de la proposition de loi en question, se rendra compte que l'article dont question se limite à énumérer les secteurs ou les domaines dont les principes fondamentaux doivent être fixés par la loi. Autrement dit, les principes fondamentaux en rapport avec l'organisation, la structure de tous ces secteurs doivent être coulés en normes législatives, c'est-à-dire doivent relever du domaine de la loi ;
- Enfin, la Cour Constitutionnelle constatera certainement que la proposition de loi en cause a bel et bien un fondement juridique qu'il ne faut pas rattacher à l'**article 123** point 5 de la constitution mais plutôt à l'**article 215** ainsi qu'aux autres considérations développées plus haut.

