

# Un droit pénal « ordinaire » pour faire face au Covid-19

## Ordinary criminal law to deal with Covid-19

Karima Alla<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Faculté de Droit/ Université Alger 1 (Algérie) K.alla@univ-alger.dz

Date de réception:28/05/2020

Date d'acceptation:29/06/2020

Date de publication: juillet / 2020

### Résumé

Pour faire face à la crise sanitaire du covid-19, l'Algérie a choisi d'une part de ne pas décréter officiellement un état d'urgence et de limiter, d'autre part, l'instrument juridique de gestion de cette crise au décret exécutif sans avoir recours à la promulgation d'un texte à valeur législatif spécialement destiné à la prise en charge de toutes les questions qu'elle engendrerait. Le droit pénal étant toujours en première ligne en période de crise du fait que la justice pénale est un service public dont la continuité doit être assurée en toutes circonstances mais aussi parce que l'outil répressif sert à faire respecter les mesures de circonstance n'a pas été adapté aux circonstances. L'Algérie a donc choisi de faire face à la crise avec son droit pénal ordinaire. Cette article se propose d'étudier la pertinence de ce choix au regard des solutions apportées aux problèmes de droit pénal inhérents à la crise.

**Mot clé:** état d'urgence sanitaire-justice pénale- mesures répressives

### Abstract:

To cope with the covid-19 health crisis, Algeria has chosen, on the one hand, not to officially declare a state of emergency and, on the other hand, to limit the legal instrument for managing this crisis to executive decree without having recourse to the promulgation of a text with legislative value specially intended to take charge of all the questions which it would generate. Criminal law is always at the forefront in times of crisis because criminal justice is a public service, the continuity of which must be ensured in all circumstances, but also because the law enforcement tool is used to enforce the measures of circumstance. not been adapted to the circumstances. Algeria has therefore chosen to face the crisis with its ordinary criminal law. This article aims to study the relevance of this choice with regard to the solutions to the criminal law problems inherent in the crisis.

**Key words:** health emergency state – criminal justice – repressive measures

### INTRODUCTION

Qualifié par le directeur général de l'OMS<sup>12</sup> de pandémie, le Covid-19 apparu en Chine en novembre 2019 et peut-être même avant, s'est abattue massivement sur la quasi-

totalité des régions de notre planète, causant des centaines de milliers de morts, en l'espace de trois mois. Confrontés à cet ennemi invisible, tous les pays du monde ont été contraints d'entreprendre des mesures de lutte contre la propagation de ce virus, reposant essentiellement, en l'absence d'un traitement médical adéquat, sur un principe de distanciation sociale<sup>3</sup>. L'Algérie dut à son tour après l'apparition des premiers cas de Covid-19 dès le mois de février 2020, prendre de multiples dispositions pour lutter contre sa propagation.

La première mesure décidée par le président de la république en date du 12 mars 2020, fut de fermer le jour même tous les établissements scolaires, universitaires et autres établissements y assimilés jusqu'au 5 avril de la même année, date prévue pour la fin des vacances de printemps.

Par ailleurs et à compter du 21 mars 2020, des mesures de prévention et de lutte contre la propagation de ce virus ont été édictées par de nombreux décrets exécutifs et autres textes réglementaires ; mesures qui ont évolué en fonction de la circulation du virus sur le territoire national.

Force est de constater, partant de ces dispositifs juridiques pris par les autorités publiques, que l'Algérie a opté pour un cadre légal « ordinaire » pour gérer la crise sanitaire générée par le Covid-19. Il convient de souligner qu'il s'agit là d'une gestion juridique de crise inédite, contraire à celle choisie pour faire face au terrorisme dans les années 1990 ou encore à la situation de crise née du séisme dévastateur d'EL-Asnam (Chlef actuellement) en 1980. Dans l'un comme dans l'autre cas un dispositif législatif de circonstance avait été mis en place. A cet effet, le législateur pénal avait soutenu cet arsenal juridique de crise par un durcissement des dispositions pénales en adéquation avec la gravité de la menace terroriste ou le développement d'une criminalité opportuniste dans les zones affaiblies.

Ainsi donc, dans les circonstances actuelles, l'absence de règles juridiques spécifiques, à même de gérer le contentieux pénal prescrit l'application des règles de « droit ordinaire ». Ce constat nous interroge d'autant, que la justice pénale revêt une importance primordiale en temps de crise, en sa qualité de gardienne de la préservation et du maintien de l'ordre public.

Il est également avéré que le bon fonctionnement de cette justice commande la comparution personnelle des parties et de leurs conseils dans des audiences publiques, sauf exceptions ; ce qui à l'évidence, s'oppose à un respect strict des mesures de distanciation sociale requises pour la lutte contre la propagation du Covid19. Ceci étant, la question se pose du bien-fondé de la suspension totale même provisoire des règles régissant le contentieux pénal, tant les enjeux sécuritaires sont liés, d'une manière ou d'une autre, au principe de continuité du fonctionnement du service public de la justice pénale.

En effet, la préservation de la santé des citoyens constitue certes, une préoccupation majeure des autorités publiques, mais cela justifie-t-il qu'il faille sacrifier le principe de la continuité du service public dont la justice pénale fait incontestablement partie ? Ne devrait-on pas plutôt chercher à concilier cet impératif avec les mesures de lutte contre la propagation du Covid-19 ?

Il s'agit là d'une équation exceptionnelle, appelée à être gérée avec un droit pénal « ordinaire » auquel on assigne de surcroît un rôle crucial dans la lutte contre le Covid-19. Ce dispositif sera-t-il en mesure de répondre à ces attentes ? Faut-il se réjouir de l'absence de

toute législation d'exception pour gérer le contentieux pénal, afin d'éviter toute forme de restriction aux droits et libertés ? Devrait-on plutôt s'en inquiéter du fait de la possible inaptitude du « droit ordinaire » face à cette crise sanitaire extraordinaire que nous vivons ? La réponse à ces questionnements exige au préalable, une analyse du cadre légal du fonctionnement de la justice pénale en cette période de crise (I), avant de passer en revue les dispositions répressives spécifiques, dédiées à la lutte contre le Covid-19 (II).

## **1- LA JUSTICE PENALE A L'EPREUVE DU COVID-19**

Aux fins de comprendre et d'analyser les répercussions du covid-19 sur le fonctionnement de la justice pénale, il est nécessaire en premier lieu, de procéder à une évaluation qualitative du contexte général dans lequel il se déroule (A) avant de mettre en exergue la spécificité des choix prévalant à l'encadrement de cette justice (B).

### **1.1- Les enjeux de l'application du cadre juridique général**

Face à toute situation exceptionnelle, les autorités publiques sont contraintes de prendre les mesures nécessaires pour y faire face avec un souci multiple de maintien de l'ordre public, de préservation des institutions de l'Etat et de protection des personnes et des biens. Ces mesures varient selon le choix opéré quant à la qualification de la situation exceptionnelle d'une part (1) et aux instruments juridiques utilisés pour la gérer d'autre part(2).

#### **1.1.1- Un état d'urgence sanitaire non décrété**

Bien que la plupart des pays touchés par le Covid-19, notamment les plus proches de l'Algérie<sup>4</sup>, aient décrété sous une forme ou une autre d'état d'urgence, pour installer et justifier des mesures de lutte contre la pandémie pouvant engendrer des restrictions aux droits et libertés, l'Algérie a fait le choix de la situation « ordinaire », évitant ainsi le recours aux états exceptionnels prévus par la Constitution. C'est ainsi que, la nécessité impérieuse, le péril imminent menaçant les institutions du pays, son indépendance ou son intégrité territoriale, sont autant de causes prévues par la Constitution, aux fins de légitimer la déclaration par le président de la république de l'état d'urgence, de siège ou d'exception<sup>5</sup>.

Il est intéressant de remarquer que la constitutionnalisation par la majorité des Etats du recours à ces états d'exception est d'origine jurisprudentielle<sup>6</sup> ; elle est justifiée par l'inadaptation du droit « ordinaire » face aux périls et danger exceptionnels, menaçant l'Etat ; et partant, par la nécessité de lui substituer une légalité d'exception, à même de rétablir la paix, et la stabilité dans le pays<sup>7</sup>. Ces mesures sont définies par la doctrine comme « des procédés destinés à faire face à des situations d'exception, de caractère national ou local, se traduisant par un assouplissement ou une mise à l'écart, pour une durée plus ou moins longue, de la légalité des temps ordinaires »<sup>9</sup>.

En Algérie, aucun de ces états exceptionnels n'a été déclaré jusqu'à ce jour. Cependant, face à l'ampleur de la pandémie du Covid-19, et dans le but d'éviter sa propagation, les pouvoirs publics ont été amenés dès le mois de mars, à prendre des mesures exceptionnelles visant à réduire le mouvement de circulation des personnes. Il s'en est suivi, entre autres, une paralysie totale des établissements scolaires et universitaires, la suspension de toutes les activités de transport de personnes, la mise en congé de plus de la moitié des effectifs des institutions et administrations publiques, la réduction de l'activité commerciale aux seuls

produits de nécessité... Cet état des lieux appelle à se demander, s'il n'y a pas là, matière à considérer la menace suffisamment grave pour justifier le recours à la déclaration d'un état d'urgence ?

L'inactivation de ces « pouvoirs de crises »<sup>10</sup> constitutionnellement reconnus pourrait trouver explication dans une volonté d'apaisement et de relativisation du danger encouru face au Covid-19 dont la propagation est jugée relativement faible. En sus de cet argument, il convient de remarquer l'absence d'une loi organique prévue par l'article 106 de la Constitution, organisant l'état d'urgence ou l'état de siège. Cette entrave aurait pu être levée dans l'urgence, comme cela a été fait, pour la modification du code pénal dont il sera question plus loin.

Par ailleurs, nous noterons, qu'au début des années quatre-vingt-dix, l'Algérie, face à la menace terroriste, a eu recours aussi bien à l'état de siège<sup>11</sup> qu'à l'état d'urgence<sup>12</sup> ; et ce en l'absence de toute loi organique définissant leur organisation<sup>13</sup>.

Enfin, une dernière raison pouvant justifier ce choix, consisterait en la protection des droits et libertés qui auraient incontestablement subi des restrictions si un état exceptionnel avait été décrété. Mais alors, qu'en est-il de ces droits et libertés dans le choix de réguler la situation née du Covid-19 par décrets exécutifs et autres textes réglementaires ?

### **1.1.2- Gestion de la crise sanitaire par des textes réglementaires**

Bien que la gestion de la situation générée par le Covid-19 ait été à l'ordre du jour de tous les conseils des ministres qui se sont tenus depuis l'apparition du virus sur le territoire national, contre toute attente, c'est au premier ministre qu'est revenue la charge de fixer les mesures de lutte contre le virus dans le cadre de son pouvoir réglementaire tel que consacré par les articles 99-4° et 143(2) de la Constitution.

Ce sont tout d'abord des mesures de distanciation sociale applicables sur le territoire national qui ont été instaurées par le décret exécutif n° 20/68 du 19 mars 2020<sup>14</sup> pour une durée de 14 jours. Il s'agit notamment, de la suspension des activités de transport des personnes, de la fermeture de lieux recevant le public, ainsi que de la mise en congé exceptionnelle et rémunérée, de près de la moitié des travailleurs.

Cinq jours plus tard, le décret exécutif 20/70 du 24 mars 2020 fixant des mesures complémentaires de prévention et de lutte contre la propagation du Coronavirus (COVID-19)<sup>15</sup> a expressément restreint la liberté de circulation des personnes dans les wilayas d'Alger et de Blida ; tout en instaurant un dispositif de confinement partiel pour la première wilaya et total pour la seconde plus durement touchée.

Ces mesures sont étendues à d'autres wilayas en vertu du décret exécutif 20/72 du 28 mars 2020 portant extension de la mesure de confinement partiel à domicile à certaines wilayas<sup>16</sup>. Un autre décret exécutif signé le 2 avril 2020<sup>17</sup> a édicté la prolongation de l'application des mesures de prévention et de lutte contre la propagation du Coronavirus jusqu'au 19 avril 2020 ; pareillement, le confinement partiel est étendu à d'autres wilayas du pays.

Jugées certainement insuffisantes, les mesures de confinement sont de nouveau renforcées par le décret exécutif 20/92<sup>18</sup> en imposant leur application sur tout le territoire national. Le dispositif de prévention et de lutte contre le Covid-19 est reconduit trois fois,

d'abord pour une période allant jusqu'au 29 avril<sup>19</sup> ensuite pour une autre période de 15 jours à compter du 30 avril<sup>20</sup> et enfin pour une autre période de 15 jours à compter du 15 mai<sup>21</sup>.

Bien que l'opportunité des mesures précitées ne peut être discutée sur le plan sanitaire, eu égard au danger que représente la propagation du Covid-19, en revanche, leur légalité nous interroge à plus d'un titre.

En effet, le pouvoir réglementaire reconnu au premier ministre ne peut être exercé qu'en application d'un texte à valeur législative<sup>22</sup> ; le domaine des droits et libertés relevant du pouvoir législatif, comme l'exige l'article 140-1 de la Constitution<sup>23</sup>. En conséquence, le premier ministre ne peut ordonner des mesures de restrictions aux droits et libertés que sur la base d'une délégation législative expresse. Celle-ci doit en outre, déterminer les mesures susceptibles d'être prises. A titre de comparaison, pour gérer la situation exceptionnelle de sinistre causée par le séisme qui a frappé en octobre 1980 la wilaya d'El Asnam (Chlef actuellement) et ses alentours, le président de la République avait promulgué l'ordonnance 80/02 du 13 octobre 1980 portant mesures applicables à la suite du séisme survenu dans la région d'El Asnam, pour **autoriser à titre exceptionnel le gouvernement, d'une part, à entreprendre toutes mesures nécessaires au sauvetage, au secours et à l'assistance aux populations touchées** et d'autre part, à assurer dans les meilleurs délais possibles, le retour à une vie normale<sup>24</sup>. Ces mesures pouvant consister en des restrictions aux libertés telles qu'il ressort de leur **énumération dans l'article 1 de l'ordonnance 80/02**.

Par ailleurs, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, le décret présidentiel 92/44 du 09/02/1992 portant instauration de l'état d'urgence a **expressément accordé** dans son article 6 au ministre de l'intérieur et des collectivités locales le pouvoir de restreindre et d'interdire la circulation des personnes et des véhicules sur des lieux et selon des horaires déterminés.

Paradoxalement, aucune loi relative à la crise sanitaire actuelle n'a été promulguée pour pourvoir les décrets exécutifs portant mesures de lutte contre le Covid-19 d'un cadre légal. Il est également remarquable, que ces textes réglementaires, se réfèrent dans leurs préambules à des lois générales, n'ayant aucun lien avec la situation exceptionnelle qui les a imposés.

Pourtant, les mesures de confinement exposées ci-dessus, préconisées pour la lutte contre le Covid-19 portent atteinte aux droits et libertés des citoyens, en restreignant en violation de l'article 55 de la Constitution(1)<sup>25</sup>, la liberté de circulation des personnes. L'irrégularité formelle de ces prescriptions est confirmée par des arrêtés dans lesquels certains walis ont ordonné de sanctionner la violation des mesures de confinement ; par notamment, le retrait des permis de conduire du contrevenant ainsi que de la mise à la fourrière des véhicules impliqués pour une durée de trente jours, avec l'obligation de paiements des redevances y afférentes<sup>26</sup>. La légalité de ces textes réglementaires est remise en cause par les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 17 du décret exécutif 20/70 qui ne prévoit que les « peines prévues par le code pénal » excluant ainsi toute sanction administrative<sup>27</sup>. Nonobstant leur justification par le souci d'une réponse rapide et efficace à la menace que constitue le Covid-19, ces irrégularités pourraient toutefois, faire l'objet de recours en annulation devant le juge administratif<sup>28</sup>.

Le choix du règlement comme instrument de gestion de la crise du Covid-19 a déterminé la sélection des instruments propres à la gestion des services publics. C'est ainsi que le fonctionnement de la justice dans ces circonstances exceptionnelles est régi par des actes d'administration émanant du ministre de la justice et non par une loi spéciale. En effet,

en date du 16 mars 2020, une première note ministérielle dénommée « Note concernant la prévention de la prévention du Corona virus » est adressée aux présidents de cours, procureurs généraux, présidents des tribunaux administratifs et commissaires d'état auprès de ces tribunaux, juges d'application des peines et directeurs des établissements pénitentiaires. Ce texte comprend onze mesures, dont sept concernent les juridictions pénales, et trois les établissements pénitentiaires. En date du 21 mars 2020, une note complémentaire intervient, suivie par une troisième du 13 mai 2020, laquelle a réduit les mesures ordonnées dans les précédentes, tel que cela sera démontré ci-après.

D'autres courriers ministériels ont été adressés aux juridictions soit pour reconduire l'effet des deux premières notes, ou pour traiter de questions ponctuelles telles que l'application de l'article 322 du code de procédure civile et administrative. Une analyse des mesures dictées par ces différentes notes ministérielles va permettre d'apprécier leur pertinence et leur efficacité à gérer les difficultés afférentes au fonctionnement de la justice pénale à l'ère du Covid-19.

## **1.2- Les mesures d'aménagement de la justice pénale en question**

Bien que les mesures d'aménagement du fonctionnement de la justice pénale face au Covid-19 n'aient eu pour base qu'un acte d'administration du ministre de la justice et point de texte législatif, elles ont été d'un effet conséquent sur l'activité des organes de justice pénale (1) sans pour autant résoudre certaines problèmes liés au ralentissement de cette dernière (2).

### **1.1.1- Les mesures relatives aux organes de la justice pénale**

Les mesures d'aménagements de la procédure judiciaire face à la crise du Covid-19 découlant des notes du ministre de la justice ont été adressées à titre principal, aux organes de la justice pénale. Le juge d'instruction a été, quant à lui destinataire d'une unique mesure relative à l'extraction des détenus dont il sera question ci-après. Nous axerons notre étude sur les mesures intéressant d'une part, l'activité des parquets (a) et d'autre part, les juridictions de jugement(b).

#### **a- Réduction de l'activité des parquets : une mesure prioritaire de gestion de la crise**

Dans un souci de distanciation sociale, les procureurs de la république ont été destinataires de trois mesures. Il leur a été tout d'abord demandé de rationaliser le recours à la procédure de comparution immédiate. Cette condition de rationalité du recours à la procédure de comparution immédiate qui vient s'ajouter aux conditions légales prévues à l'article 339 bis du code de procédure pénale, gagnerait à être explicitée, afin d'écartier un usage et une interprétation relatifs et inégalitaires de la part des parquetiers. Nonobstant son caractère réglementaire et son inopposabilité à l'impératif de la règle juridique, ce conditionnement de l'application de l'article 339 bis pourrait être considéré comme mesure dérogatoire à une règle de procédure pénale à vocation ordinaire. Dérogation au demeurant acceptable dans ce cas précis, l'opportunité du recours à la procédure de comparution immédiate étant laissée à la libre appréciation du procureur de la république et pouvant donc

faire l'objet d'une directive de politique pénale élaborée par le ministre de la justice. Ceci permet d'entrevoir une esquisse de politique pénale de circonstance.

Concernant les présentations aux parquets, la note ministérielle les limite aux seuls suspects sous le régime de la garde à vue. Le choix de ce critère de sélection, semble de prime abord avoir été dicté par la préoccupation de respecter l'expiration du délai maximum de la garde à vue. Mais dans ce cas, la libération d'un suspect en garde à vue intervient de plein droit. Elle et n'est aucunement soumise à la condition de présentation au parquet ; ceci, sous peine de poursuite de l'officier de police judiciaire pour détention arbitraire<sup>29</sup>. Par ailleurs, la garde à vue étant possible, sauf exception expresse, pour tous les crimes et délits punis d'une peine privative de liberté, elle ne constitue point un indice fiable de mesure de la gravité des faits reprochés au suspect. Il apparaît alors, que la présentation au parquet limitée aux seuls suspects en garde à vue, constitue une entrave à la poursuite de personnes beaucoup plus dangereuses.

Quant à la mesure d'ajournement provisoire de l'exécution des peines privatives de liberté pour les condamnés non incarcérés, elle est certainement motivée par la volonté de désengorger les établissements pénitentiaires et d'assurer leur protection contre la propagation du virus. Un confinement du milieu carcéral est ainsi mis en place, en vue d'empêcher l'introduction du virus par l'admission de tout nouveau prisonnier. Néanmoins, la légalité de cette mesure pourrait être contestée au regard de l'article 163 de la Constitution aux termes duquel : « Tous les organes qualifiés de l'Etat sont requis d'assurer en tout temps, en tout lieu et en toute circonstance, l'exécution des décisions de justice. Toute entrave à l'exécution d'une décision de justice est punie par la loi. ».

#### **b- suspension de l'activité des juridictions de jugement : une mesure controversée**

Sachant que le juge ne doit obéir qu'à la loi<sup>30</sup>, et que toute intervention dans le cours de la justice est proscrite par l'article 166(2) de la Constitution, le fonctionnement de la justice ne peut en conséquence être suspendu que par un texte de loi. Néanmoins, dans la perspective d'éviter les contacts humains, les trois premières mesures préconisées par la note du ministre de la justice du 16 mars 2020 ont dicté la suspension de certaines audiences y compris des audiences statuant en matière pénale. A ce propos, une distinction a été faite entre les juridictions criminelles et les juridictions correctionnelles. Ainsi, une suspension d'audience sans condition a été décidée pour les tribunaux criminels de premier et second degré. En revanche, les audiences correctionnelles tant au niveau des tribunaux que des cours ont été suspendues. Il convient toutefois de préciser que les affaires préalablement enrôlées concernant des prévenus en détention suivent leur cours, en présence des parties et sans public. Cette distinction suscite quelques questions quant à sa cohérence, d'autant que la grande majorité des accusés traduits devant les juridictions criminelles se trouvent en détention ; et sont de ce fait, en droit, au même titre que les prévenus relevant des juridictions correctionnelles, d'être jugés dans les plus brefs délais. Il est à remarquer enfin que la note ministérielle ne fait aucunement référence aux tribunaux de simple police, ce qui suppose que ces juridictions sont exclues de la mesure de suspension ; alors même que le maintien des affaires contraventionnelles ne se justifie pas et va au contraire à l'encontre des mesures de distanciation sociale ; ce qui expliquerait peut-être, l'application de la mesure de suspension par les chefs de ces juridictions.

Quant au recours au procès par visioconférence, la note ministérielle a fait preuve de réalisme en le soumettant à la condition de possibilité, car peu de juridictions et d'établissements pénitentiaires sont dotés des moyens techniques nécessaires à la réalisation d'une telle procédure. Ces difficultés ont conduit au partage d'un même dispositif technique entre plusieurs juridictions et établissements pénitentiaires tandis que d'autres n'y ont pas eu du tout accès. Il s'en est suivi donc un usage inégalitaire et parfois contraignant de la visioconférence.

Ce constat d'une large suspension de l'activité judiciaire semble en contradiction avec le principe de continuité du service public car bien que le service public de la justice ne se limite pas à la tenue d'audience, c'est bien au cours de celle-ci que la justice est rendue au nom du peuple<sup>31</sup>. Il est donc aberrant de parler de continuité du service de la justice si les audiences sont suspendues dans les différentes juridictions. Et c'est bien pour assurer ce principe de continuité que nombre de législations étrangères ont préféré à la suspension d'autres mesures. C'est ainsi qu'en France, bien que certains auteurs soient en faveur du renvoi des affaires non urgentes<sup>32</sup>, l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 s'est abstenue de toute suspension d'audience ; mais a plutôt introduit des dérogations aux règles de fonctionnement de la justice. Ainsi l'article 7 de l'ordonnance permet au président de la juridiction d'ordonner la publicité restreinte ou le huis clos si les conditions de protection de la santé ne sont pas garanties. L'article 8 de ce même texte va plus loin, en admettant même la suppression de la collégialité devant toutes les juridictions, dans le cas où un décret établit le constat que la persistance de la crise sanitaire est de nature à compromettre le fonctionnement des juridictions.

Un retour au respect du principe de continuité, a été marqué par une nouvelle note du ministre de la justice datant du 13 mai 2020 reconduisant la première jusqu'au 29 mai 2020 mais la modifiant en ordonnant, entre autres, la reprise des audiences civiles et administratives dans le respect de certaines conditions de prévention. Bien que cette décision de reprise de l'activité judiciaire permette la continuité du service public, il n'en reste pas moins, qu'elle a passé sous silence, la reprise des audiences en matières criminelle et correctionnelle pour les non détenus.

### **1.1.2- Des questions de justice pénale non résolues**

Ajoutées aux mesures de restrictions de circulation des personnes décidées par le premier ministre, les mesures prises par le ministre de la justice, notamment celles visant à suspendre une large partie de l'activité judiciaire, ont impacté les droits des justiciables d'une manière générale ; et plus particulièrement, le bon déroulement des affaires pénales, tant sur les questions relatives à la liberté individuelle, que sur les problèmes procéduraux affectant l'action publique et les droits des parties .

#### **a- Une prise en charge limitée de la question de la détention**

Les efforts des magistrats à veiller au respect des libertés individuelles, n'ont pas réussi à régler le problème de la prolongation des durées de détention. En effet la question de la détention n'a été abordée que pour les cas soumis à une durée limitée à l'issue de laquelle et

faute de procédure adéquate, les personnes emprisonnées auraient été libérées d'office. C'est ainsi qu'il a été demandé aux juges d'instruction de suspendre l'ordre de toute extraction de détenus sauf cas de nécessité extrême en rapport avec la détention provisoire. Le maintien des audiences correctionnelles des détenus dont les affaires étaient enrôlées a sans doute été motivé par la crainte de l'application de l'article 429 du code de procédure pénale édictant la libération de plein droit des détenus lorsque la première audience est programmée plus de deux mois après l'appel. Force est de constater à cet égard qu'en matière criminelle, le prolongement de la durée de détention résultant des suspensions d'audiences dans les autres cas, notamment en matière criminelle, comme cela a été souligné plus haut, n'a pas fait l'objet d'un intérêt particulier. A titre de comparaison, Il est à noter que le législateur français a, dans l'ordonnance n° 2020-303, opté pour une prolongation expresse des délais de détention provisoire pour toutes les détentions en cours ou commençant à la date de la publication de cette ordonnance le 26 mars. La persistance des effets de ces prolongations après la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, a fait dire à certains auteurs, qu'il s'agit là d'un « effondrement des garanties du procès équitable »<sup>33</sup>.

Quant au silence de la note de notre ministre de la justice, autour d'une question aussi importante que la liberté individuelle, il n'est certainement pas délibéré mais s'explique plutôt par le fait que seuls des textes législatifs peuvent apporter des dérogations aux droits et libertés. Cependant, cette règle fondamentale suscite des interrogations quant à la pertinence des mesures dont ont été destinataires les juges d'application des peines ; notamment celles relatives à la suspension de l'application, du régime de la semi-liberté, des congés de sortie ainsi que des chantiers extérieurs.

En d'autres termes, c'est l'application des régimes impliquant la circulation des personnes dans les établissements pénitentiaires qui a été proscrite ; ce qui renforce, le décalage entre le caractère légitime de la mesure sur le plan sanitaire et sa déviation sur le plan légal, en ce sens que nous sommes en présence d'une note ministérielle qui édicte la suspension de l'application d'une loi.

En sus de ces questions soulevées par les mesures liées à la détention, d'autres non moins importantes, ont été totalement passées sous silence.

#### **b- Incertitude autour d'actes de procédures tenus par des délais :**

Les mesures de confinement ayant bloqué, ou au moins largement ralenti le mouvement des personnes, certains justiciables se sont retrouvés dans l'impossibilité de se rendre aux différentes juridictions pour exercer leur droit au recours contre des décisions de justice qui les ont déboutés . Les voies de recours étant soumises à des délais, tout recours exercé par une personne à l'expiration de ces délais l'expose à son rejet. C'est ainsi que l'application des dispositions normales de procédure pénale en période de confinement, engendrerait de fait une violation de ce droit de recours . C'est sans doute pour cette raison que le ministre de la justice a adressé en date du 14 avril 2020 une note aux présidents de cours, aux procureurs généraux, aux présidents de tribunaux administratifs et aux commissaires d'Etat près de ces derniers leur demandant de mettre en application l'article 322 du code de procédure civile et administrative. Il s'agit, d'autoriser les présidents de juridictions à écarter la déchéance du droit de recours, en cas de force majeure ou de survenance d'évènements de nature à perturber notablement le fonctionnement normal du

service public de la justice . Cette note précise que les mesures prises pour lutter contre le Covid-19 ont perturbé le cours normal du fonctionnement des différents services des juridictions, empêchant éventuellement les justiciables d'exercer leur droit de recours dans les délais légaux.

Cette note, bien que dépourvue de tout effet obligatoire, a le mérite de garantir aux justiciables la protection de leur droit de recours ; avec cependant la possibilité d'un refus d'application de l'article 322 de la part de certains juges chaque fois, qu'ils estimeraient que les conditions de son application ne sont pas réunies.

Par ailleurs, l'applicabilité de l'article 322 en matière pénale suscite quelques interrogations. En effet, cette matière est régie par les lois de procédure pénale qui ne comportent pas un texte équivalent à l'article 322 et qui ne renvoient pas non plus à ce dernier<sup>34</sup>.

Il en résulte que les parties aux actions pénales ne pourront pas bénéficier d'une prolongation des délais de recours sur la base d'un texte exprès ; en revanche, il appartiendra aux juges de faire preuve de compréhension et oeuvre de génie pour appliquer la théorie de la force majeure aux fins de suspendre les délais de recours<sup>35</sup>. Mais que l'on soit dans le cas de l'application de l'article de 322 du code de procédure civile et administrative ou dans le cas de la jurisprudence pénale, les solutions pourraient diverger sur la question des limites des prolongations de délai. C'est pour palier à ces difficultés que le législateur français a résolu la question des délais de recours dans l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale, en les augmentant expressément. Ainsi, l'article 4 de cette ordonnance prévoit le doublement des délais fixés par le Code de procédure pénale pour l'exercice d'une voie de recours, sans que ces délais puissent être inférieurs à 10 jours. Bien que la suspension des délais de recours durant la crise sanitaire aurait pour certains été préférable<sup>36</sup> il n'en reste pas moins qu'une disposition légale expresse de prolongation des délai de recours est une garantie de l'exercice de ce droit<sup>37</sup>.

La question des délais de recours, nous renvoie à celle des délais de prescription de l'action publique ; suscitée par le ralentissement de l'activité judiciaire, pouvant interrompre la prescription, et partant, menacerait l'action publique d'extinction, sauf à décider de considérer la crise sanitaire comme cause de suspension de prescription. Mais en l'absence d'un texte explicite, le principe de légalité procédurale pourrait s'opposer à cette dernière solution. C'est pour cela, encore une fois, que l'ordonnance française n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale a réglé cette question en prévoyant dans son article 3 que les délais de prescription de l'action publique et de prescription de la peine sont suspendus à compter du 12 mars 2020 jusqu'au terme fixé par l'article 2, c'est à-dire jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire – soit le 24 juin 2020 si tout va bien. En l'absence de dispositions légales pour régler les questions de délais abordées la sécurité juridique est grandement menacée.

Le droit pénal étant également interpellé durant la crise sanitaire générée par le covid-19 en tant que moyen de lutte contre les agissements qui pourraient entraver les mesures de prévention et de lutte contre l'épidémie, il sera question dans la deuxième partie de cet article de l'efficacité de l'outil répressif dans cette lutte.

## **2- Des dispositions pénales ordinaires au secours de la lutte contre le Covid-19**

Depuis l'entrée en vigueur du décret exécutif n° 20-69 relatif aux mesures de prévention et de lutte contre la propagation du Coronavirus et de ses textes modificatifs, bon nombre de contraventions aux mesures de distanciation sociale et de confinement ont été enregistrées par les services de maintien de l'ordre, contraints de recourir à la verbalisation des contrevenants comme outil de sanction mais surtout dans un but de dissuasion. C'est dans la recherche de cet objectif qu'ils se sont heurtés à l'absence de toute qualification pénale spécifique à la situation de crise actuelle (A). Pour pallier à cet état de fait des modifications du code pénal ont dû être adoptées dans l'urgence(B).

### **2.1/ Le dispositif pénal ordinaire initial**

Les pouvoirs publics ayant décidé de gérer la crise du Covid-19 par les législations ordinaires, c'est donc dans les règles de droit pénal ordinaire que seront puisés les bases légales de poursuites des personnes entravant les mesures entreprises pour lutter contre le Covid-19, il s'agira tout d'abord des contrevenants aux mesures de confinement (2.1.1) et ensuite des personnes qui refuseraient de se soumettre aux mesures sanitaires (2.1.2).

#### **2.1.1- L'efficacité de la qualification pénale en question**

Les premières mesures de distanciation sociale destinées à prévenir et à lutter contre la propagation du Coronavirus (COVID-19), à savoir la suspension des activités de transport des personnes, la fermeture de lieux recevant le public, et la mise en congé exceptionnel rémunéré de près de la moitié de la population, ont été fixées par le décret exécutif 20/68 sans que ce dernier n'établisse de sanctions spécifiques à l'encontre des contrevenants à ces mesures, renvoyant tacitement aux règles générales applicables en la matière. Mais le décret exécutif 20/70 du 24 mars 2020 fixant les mesures complémentaires de prévention et de lutte contre la propagation du Coronavirus, a remédié à cette lacune dans son article 17 aux termes duquel : « Sans préjudice des poursuites pénales prévues par la loi, tout contrevenant aux dispositions du présent décret s'expose aux sanctions administratives de retrait immédiat et définitif des titres légaux d'exercice de l'activité. Les personnes enfreignant les mesures de confinement, les règles de distanciation et de prévention et les dispositions du présent décret, sont passibles des peines prévues par le code pénal ».

Il ressort de la lecture de cet article, que le législateur a voulu dans son alinéa premier, tout d'abord confirmer la possible qualification pénale du non-respect des mesures prévues par l'ordonnance 20/68 et ensuite prévoir une sanction administrative de retrait immédiat et définitif des titres légaux d'exercice de l'activité. L'alinéa deux quant à lui ne prévoit que les poursuites pénales à l'encontre des personnes enfreignant les mesures de confinement, les règles de distanciation et de prévention et les dispositions du décret 20/70 et point de sanctions administratives.

Bien que les services chargés de constater les infractions ainsi que les autorités de poursuite aient recherché des qualifications pénales aux agissements des contrevenants aux mesures de lutte contre le Covid-19, la seule qualification possible, ayant fait l'unanimité, est celle de la contravention prévue à l'article 459 du code pénal qui stipulait<sup>38</sup> que : « Sont punis d'une amende de trente (30) à cent (100) DA et peuvent l'être, en outre, de l'emprisonnement

pendant trois (3) jours au plus, ceux qui contreviennent aux décrets et arrêtés légalement pris par l'autorité administrative lorsque les infractions à ces textes ne sont pas réprimées par des dispositions spéciales ». La légalité des décrets et arrêtés portant mesures de prévention et de lutte contre le Covid-19 n'ayant pas été soulevée, c'est bien cette « faible » contravention punie de 3.000 DA à 6000 DA<sup>39</sup> et d'un emprisonnement n'excédant pas les trois jours qui fut jusqu'à la modification récente du code pénal le seul recours<sup>40</sup>. A ce stade les sanctions administratives, nonobstant leur légalité<sup>41</sup>, ont été plus efficaces que la sanction pénale.

### **2.1.2- Le recours à l'article 187 bis du code pénal contre le refus des mesures de soin**

La sécurité sanitaire étant un objectif fondamental fixé par les autorités, la liberté de choix du malade est écartée lorsque la santé publique pourrait être menacée par son refus de soin<sup>42</sup>. Le Covid-19 causant des complications respiratoires aiguës a été qualifié de syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) ; et donc considéré comme entrant dans les maladies à déclaration obligatoire sous surveillance internationale tel qu'il ressort de la liste des maladies à déclaration obligatoire fixée par arrêté du ministre de la santé<sup>43</sup>. Le caractère fortement transmissible de cette maladie astreint les personnes qui en sont atteintes et les personnes en contact avec celles-ci, susceptibles de constituer une source de contamination, aux mesures de prévention et de lutte au sens de l'article 38 de la loi n° 18-11 du 2 juillet 2018 relative à la santé. A cet égard, ce n'est plus à des mesures générales de distanciation sociale ou de confinement que doit faire face la personne atteinte du Covid-19 ou celle suspectée de l'être mais plutôt doit à une obligation de se conformer aux mesures de soins commandées par préconisées selon son état. Mesures pouvant aller jusqu'à son placement en confinement sanitaire. Mais au regard de la réticence, même si compréhensible, des citoyens à se soumettre à cette obligation, le premier ministre a ordonné aux walis dans une instruction du 28 mars 2020<sup>44</sup> d'accorder des réquisitions aux services de sécurité afin de faire respecter l'obligation de traitement du Covid-19. Cette instruction fait notamment référence à l'article 38 de la loi relative à la santé permettant d'astreindre aux mesures de prévention et de lutte appropriées les personnes atteintes de maladies transmissibles et les personnes en contact avec celle-ci. C'est d'ailleurs, au titre de refus d'obtempérer à ces réquisitions que des poursuites pénales peuvent être engagées sur la base de l'article 187 bis du code pénal. En effet, le refus d'obtempérer à un ordre de réquisition établi et notifié dans les formes réglementaires, est prévu et sanctionné par l'article 187 bis du code pénal d'une peine de d'emprisonnement de deux à six mois et d'une amende de 20.000DA à 100.000DA<sup>45</sup> Il constitue ainsi, un instrument supplémentaire du dispositif juridique pénal dédié au respect des mesures de lutte contre le covid-19, par les personnes atteintes du covid-19 ou suspectées de l'être, qui refuseraient de recevoir les soins ou d'être placées en confinement sanitaire.

Les procureurs généraux furent également destinataires d'une correspondance émanant de la direction générales des affaires judiciaires et juridiques du ministère de la justice datée du 29 mars 2020, leur demandant de veiller à faire respecter les mesures qui ont été décidées à l'encontre des personnes récalcitrantes au traitement du Covid-19 ou au confinement sanitaire. Cette correspondance a précisé les personnes auxquelles s'applique la mesure de réquisition, les services habilités à la demander, en l'occurrence, les services de sécurité compétents ainsi que l'établissement de santé concerné et enfin les personnes

habilités à la délivrer, le wali ou le président de l'assemblée populaire communale territorialement compétents.

La réquisition est exécutée par les services de sécurité, par l'usage de la force si nécessaire, après avoir informé le concerné qu'il est tenu de se soumettre à l'exécution de cette réquisition, sous peine de poursuite pénale, sur la base de l'article 187 bis du code pénal.

Confrontés aux limites de ces deux qualifications pénales, le législateur a décidé d'apporter des amendements au code pénal au profit de la lutte contre le Covid-19.

## **2.2- Un effort législatif de renforcement des dispositions pénales**

Les défaillances constatées en matière de qualification dissuasive des actes de contraventions aux mesures de lutte contre le Covid-19 durant les premiers jours d'application de ces mesures ont décidé le gouvernement à greffer sur un projet de loi initié avant l'apparition du Covid-19, deux amendements pour pallier à cette carence ; ainsi la loi n° 20/06 du 28 avril 2020 modifiant et complétant l'ordonnance n° 66/156 du 8 juin 1966 portant code pénal est venue aggraver la sanction des faits punis en vertu de l'article 459 (1) et introduire l'infraction de mise en danger d'autrui(2)

### **2.2.1- Aggravation de la sanction de violation des décrets et arrêtés**

La contravention prévue et punie par l'article 459, ayant été considérée comme peu dissuasive de par sa faible sanction, le législateur s'est empressé d'augmenter le montant minimum de l'amende prévue par ce texte à 10.000 DA et son maximum à 20.000 DA, tout en maintenant la même peine d'emprisonnement qui est de trois jours maximum. Il a par ailleurs introduit un article 459 bis disposant de la possibilité d'extinction de l'action publique pour cette contravention par le paiement d'une amende forfaitaire de 10.000 DA tout en fixant un délai de dix (10) jours, à compter de la date de notification de l'avis de contravention, pour le versement du montant de l'amende. Une aggravation de la sanction en cas de récidive a également été prévue par la modification de l'article 465, établissant un maximum de 5 jours d'emprisonnement et de 30.000 DA d'amende pour les contraventions mentionnées au chapitre III dont fait partie l'article 459.

L'aggravation de peine est un instrument de politique pénale témoignant d'une volonté de sévérité déterminée par un affaiblissement du pouvoir de dissuasion attaché à une peine existante. Cet échec peut avoir été constaté après une longue période d'application de cette sanction mais il peut également survenir dans un laps de temps très court, lorsqu'il s'agit de faire face à une situation d'une gravité exceptionnelle, comme cette période de crise sanitaire due au Covid-19. Il est utile de remarquer que l'Algérie a eu recours en 1980 à l'instrument d'aggravation de peine pour faire face à une criminalité apparue dans les zones sinistrées suite au séisme d'El Asnam. L'aggravation ne s'est pas faite par une modification durable du code pénal mais par la promulgation d'un texte pénal, à savoir l'Ordonnance 80/03<sup>46</sup>, comprenant des dispositions pénales de répression des infractions commises en liaison avec le sinistre de la zone d'El Asnam, caractérisées par l'aggravation de peines allant jusqu'à la peine capitale à l'encontre des auteurs d'infractions commises dans les zones sinistrées telles que le pillage et le vol.

### 2.2.2- Introduction de l'infraction de mise en danger d'autrui

Ainsi qu'il ressort du paragraphe 2 de l'exposé des motifs du projet de la loi 20/06, la réforme issue de cette dernière « a pour objet également de combler le vide juridique qui caractérise notre cadre normatif dans le domaine de la gestion des crises résultant de certaines circonstances exceptionnelles et urgentes rendues nécessaires notamment par la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publics ». C'est à ce titre que l'infraction de mise en danger d'autrui a été insérée dans ce projet de loi. Le législateur a introduit la nouvelle infraction dans l'intitulé même de la section III du Chapitre relatif aux crimes et délits contre les personnes : « Section III Homicide, blessures involontaires et exposition de la vie d'autrui ou son intégrité physique à un danger ». Il a également inséré dans cette section, un article 290 bis aux termes duquel : « Est puni d'un emprisonnement de six (6) mois à deux (2) ans et d'une amende de 60.000 DA à 200.000 DA, quiconque, par la violation délibérée et manifeste d'une obligation de prudence ou de sécurité édictée par la loi ou le règlement, expose directement la vie d'autrui ou son intégrité physique à un danger. La peine est l'emprisonnement de trois (3) ans à cinq (5) ans et l'amende de 300.000 DA à 500.000 DA, si les faits suscités sont commis durant les périodes de confinement sanitaire ou d'une catastrophe naturelle, biologique ou technologique ou de toute autre calamité. La personne morale qui commet l'infraction prévue par le présent article, est punie conformément aux dispositions du présent code ». Sans en faire une infraction de circonstance particulière, le législateur a prévu dans l'alinéa deux de ce texte une aggravation de la peine, allant jusqu'à 5 ans d'emprisonnement et 500.000 DA d'amende, lorsque l'infraction est commise en période de confinement sanitaire ou de catastrophe naturelle, biologique ou technologique ou de toute autre calamité. Mais si la sanction prévue par ce texte semble dissuasive, qu'en est-il de son applicabilité aux contrevenants aux mesures de confinements et de distanciation sociale ? Evidemment, on pourrait convenir à l'instar du Doyen de l'École de droit de Sciences Politiques, Christophe JAMIN, reprenant les paroles du processualiste René JAPIOT que : « dans l'interprétation des textes, il ne faut point imposer aux juges les mêmes restrictions qu'en temps de paix ; ce qui doit l'emporter, ce sont les notions de but et d'équilibre des intérêts sur celles d'ordre public, de prohibition ou d'obligation »<sup>47</sup>.

En effet, Il faut admettre qu'une application stricte du principe de légalité pénale pourrait entraver le recours inconditionnel à l'article 291 bis. L'analyse détaillée de l'infraction de mise en danger d'autrui, dépasse le cadre de ce travail ; il nous paraît cependant, utile de signaler, à titre de comparaison, certaines de ces entraves relevées dans la jurisprudence française depuis que cette infraction a fait son apparition dans le code pénal français en 1992<sup>48</sup>.

Il convient à cet égard de noter que la transgression des règles de distanciation sociale et de confinement est juridiquement qualifiée de violation d'une obligation de prudence ou de sécurité édictée par la loi, par les différents décrets exécutifs promulgués en la circonstance, ou encore par des décisions d'autorités administratives<sup>49</sup>. Il s'agit au préalable, d'établir le caractère délibéré et manifeste de la violation, le délit de mise en danger d'autrui supposant un agissement volontaire de la part de l'auteur. La Cour de cassation française exige l'établissement de cette volonté au stade de la violation de l'obligation, sans qu'il soit

nécessaire de rechercher la volonté d'exposer autrui à un risque, car il ne s'agit pas d'un délit intentionnel<sup>50</sup>.

Une autre question pourrait se poser quant à l'interprétation du terme « directement » utilisé pour qualifier le lien de causalité entre le comportement délictuelle et le résultat qui est la mise en danger de la vie d'autrui ou de son intégrité physique. D'une part, du fait que l'Algérie n'a pas entrepris de dépistage général du Covid-19 au sein de sa population, il n'est pas certain qu'une personne interpellée pour avoir violé les mesures de confinement ou de distanciation sociale soit porteuse du virus. Ce faisant, la condition d'exposition d'autrui au risque ne peut résulter du simple fait du non-respect de ces mesures. Il faudra établir que la contamination au Covid-19 du contrevenant soit antérieure à l'infraction. Il apparait ainsi, que c'est à juste titre, que l'absence de cette information empêche la réalisation du délit, faute de l'un de ses éléments constitutifs<sup>51</sup>. En outre, et comme le souligne le professeur Philippe CONTE « à lui seul, le fait de quitter son lieu de confinement en sortant dans l'espace public et en bravant les interdictions n'engendre aucun risque : une personne ne peut transmettre le virus à quiconque si elle arpente la rue, serait-ce en se sachant contaminée, en toussant à chaque pas, sans éternuer dans son coude et en crachant par terre, du moment qu'elle a vérifié qu'aucun quidam ne s'y trouve... »<sup>52</sup>. Dans le même ordre d'idées et à supposer que le contrevenant a contaminé autrui, il y'a lieu de caractériser le risque qu'il fait encourir au contaminé . En d'autres termes, le virus par lui transmis aux autres portera t-il atteinte à leur intégrité physique, et quel sera la teneur du préjudice subi ? Les données épidémiologiques du Covid-19 font état de réactions différenciées au virus dépendant en grande partie de la vulnérabilité de la personne contaminée<sup>53</sup>, de la capacité de son système immunitaire à combattre la maladie et de son aptitude à répondre aux traitements utilisés. Les questions mentionnées et peut-être d'autres pourraient donc rendre difficile l'application de l'article 290 bis aux contrevenants aux mesures de confinement.

## Conclusion

Même si le choix fait par l'Algérie de ne pas recourir à la promulgation de législations d'exception pour gérer la crise sanitaire du Covid-19 peut être justifiée par la volonté d'éviter un instrument généralement restrictif des droits et des libertés, il n'en reste pas moins que les difficultés apparues tant dans le fonctionnement de la justice pénale que dans l'insuffisance des textes répressifs ordinaires à faire face aux infractions ayant entravé l'application des mesures de lutte contre le Covid-19 témoignent bien du mal qu'a le droit pénal ordinaire à faire face aux problèmes nés de la crise sanitaire. Ce droit garant tout à la fois du bon ordre et des libertés aurait gagné à être soulagé par des dispositions légales spécifiques qui viendraient apporter des solutions à ces problèmes. Ceci aurait évité également que des actes réglementaires viennent se substituer à la loi par nécessité de combler un vide juridique circonstanciel. L'heure est encore à la réflexion sur la pertinence d'une intervention législative pour gérer la situation du processus de déconfinement.

## Références

- 1- Dans une allocution liminaire lors du point de presse sur le Covid-19 en date du 11 mars 2020, <https://www.WHO.int/fr/dg/speeches/detail/who-director-general-s--opening-remarks-at-the--media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- 2 - Déclaré auparavant par la même instance comme constituant une urgence de santé publique de portée internationale. « Novel coronavirus (2019-cCov) Situation report-11 », in [www.who.int](http://www.who.int), 31 janvier 2020.
- 3- En effet, les recommandations scientifiques font reposer le ralentissement de la propagation du virus sur le respect d'un principe de « distanciation sociale » ([https://solidariteessante.gouv.fr/IMG/pdf/avis\\_conseil\\_scientifique\\_16\\_mars\\_2020.pdf](https://solidariteessante.gouv.fr/IMG/pdf/avis_conseil_scientifique_16_mars_2020.pdf)).
- 4 - Le Maroc a déclaré l'état d'urgence sanitaire par décret-loi n°2-20-292 du 23 mars 2020 ; La France a créé un nouvel état d'urgence sanitaire dans le code de la santé publique en faisant adopter les dispositions du nouvel article L. 3131-12 du code de la santé publique, aux termes duquel «l'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain » et effectivement la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 déclara dans son article 4 l'état d'urgence sanitaire pour une durée initiale de deux mois à compter du 24 mars 2020 ; plus récemment la Tunisie aussi...
- 5 - Voir les articles 105 et 107 de la constitution.
- 6 - Pour une synthèse de la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles voir : شيهوب مسعود، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، محاضرة أقيمت في ندوة وساطة الجمهورية المنعقدة بوهران نوفمبر 1997 منشورة في :  
Revue algérienne des sciences juridiques, politiques et économique, volume 35, numéro 1, p.24-26.
- 7 -Philippe ZAVOLI, État d'urgence, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, juin 2018
- 8- سليمان الطماوي، القانون الإداري، دار الفكر العربي، ط1، 1971، ص.818  
9-DUHAMEL et MÉNY, Dictionnaire constitutionnel, Vo « Pouvoirs de crise », 1992, PUF, p. 785.
- 10- Expression utilisée par : Philippe ZAVOLI, État d'urgence, Répertoire de droit pénal et de procédure pénale, juin 2018
- 11-Un état de siège avait été instauré en vertu du décret présidentiel 91/196 du 04/06/1991 portant proclamation de l'état de siège promulgué le 12/06/1991, J.O n° 29.
- 12Instauré par le décret présidentiel 92/44 de la 09/02/1992 portant instauration de l'état d'urgence, promulgué le 09/02/1992, J.O n° 10.
- 13 Certains auteurs font mention d'un état de siège décrété en 1988 mais il n'y en a aucune trace dans le journal officiel. Voir à titre d'exemple : شيهوب مسعود، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، محاضرة أقيمت في ندوة وساطة الجمهورية المنعقدة بوهران نوفمبر 1997 منشورة في :  
Revue algérienne des sciences juridiques, politiques et économique, volume 35, numéro 1, p.32.

14-Décret exécutif n° 20-69 du 26 Rajab 1441 correspondant au 21 mars 2020 relatif aux mesures de prévention et de lutte contre la propagation du Coronavirus (COVID-19), J.O n° 15 du 21 mars 2020.

15-Décret exécutif n° 20-70 du 29 Rajab 1441 correspondant au 24 mars 2020 fixant des mesures complémentaires de prévention et de lutte contre la propagation du Coronavirus (COVID-19), J.O 16 du 24 mars 2020

16-Décret exécutif n° 20-72 du 3 Chaâbane 1441 correspondant au 28 mars 2020 portant extension de la mesure de confinement partiel à domicile à certaines wilayas, J.O n°17 du 28 mars 2020.

17-Décret exécutif n° 20-86 du 8 Chaâbane 1441 correspondant au 2 avril 2020 portant prorogation des dispositions relatives aux mesures de prévention et de lutte contre la propagation du Coronavirus (COVID-19), J.O n° 19.

18-Décret exécutif n° 20-92 du 11 Chaâbane 1441 correspondant au 5 avril 2020 modifiant et complétant le décret exécutif n° 20-72 du 3 Chaâbane 1441 correspondant au 28 mars 2020 portant extension de la mesure de confinement partiel à domicile à certaines wilayas

19-Décret exécutif n° 20-100 du 25 Chaâbane 1441 correspondant au 19 avril 2020 portant reconduction du dispositif de prévention et de lutte contre la propagation du Coronavirus (Covid-19), J.O n° 23 du 19 avril 2020.

20-Décret exécutif n° 20-102 du 29 Chaâbane 1441 correspondant au 23 avril 2020 portant prorogation de la mesure de confinement partiel à domicile prise dans le cadre de la prévention et de la lutte contre la propagation du Coronavirus (Covid-19) et réaménagement de ses horaires, J.O n° 24 du 26 avril 2020.

21-Décret exécutif n° 20-121 du 21 Ramadhan 1441 correspondant au 14 mai 2020 portant prorogation de la mesure de confinement partiel à domicile et la reconduction du dispositif de prévention et de lutte contre la propagation du Coronavirus (Covid-19), J.O n°29 du 14 mai 2020.

22 -Loi votée par le parlement ou ordonnance du président de la république.

Nonobstant les situations exceptionnelles officiellement décrétées durant lesquelles le -23 président de la république détient tous les pouvoirs. Voir sur cette question l'article de :  
لدرع نبيلة، السلطة التنفيذية و الحريات العامة في الظروف الاستثنائية دراسة تطبيقية عن حالة الجزائر، مجلة صوت القانون العدد 1: أبريل 2014، ص.118

24 -Voir article 1 de l'ordonnance 80/02 précitée.

25-Article 55 de la constitution (1) : « Tout citoyen jouissant de ses droits civils et politiques a le droit de choisir librement le lieu de sa résidence et de circuler sur le territoire national. »

26 -Voir à titre d'exemple la décision du wali d'Alger n°774 du 06/04/2020.

27-Alors que la seule sanction administrative autorisée en vertu de l'article 17(1) du décret exécutif 20/70 est le retrait immédiat et définitif des titres légaux d'exercice des activités et elle ne concerne pas la violation des mesures de confinement sanitaire.

28 - شيهوب مسعود، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص. 30.

29- Article 51 et 65 du code de procédure pénale.

30 -Article 165 de la constitution

31- Article 159 de la constitution.

32-Cédric RIBEYRE, La procédure pénale à l'épreuve de l'état d'urgence sanitaire, DOSSIER La réponse pénale au Covid-19 : Droit pénal d'exception ?, DROIT PÉNAL - N° 5 - MAI 2020 - ©LEXISNEXIS SA, p.7§8.

33-Adélaïde Jacquin, L'État d'urgence sanitaire ou l'État de droit mutilé, AJ Pénal 2020 p.191

34-Lorsque le législateur a entendu appliquer les dispositions du code de procédure civile et administrative à certains actes de la procédure pénale, il a renvoyé expressément comme il ressort par exemple aux articles 10bis, 439, 537 du code de procédure pénale.

35- La Cour de cassation française a pu décider dans Un arrêt, à propos d'une personne hospitalisée d'office qui n'avait pas pu régulariser un appel formé par sa sœur pendant le délai légal, « qu'il peut être dérogé aux prescriptions de l'article 502 du Code de procédure pénale, lorsqu'en raison d'un obstacle invincible assimilable à la force majeure, l'appelant s'est trouvé dans l'impossibilité absolue de s'y conformer » ; Cass. crim., 27 oct. 2004, n° 04-85.037 : JurisData n° 2004-025621 ; Procédures2005, comm. 18 ;D. 2004, IR, p. 3191 ; AJ pénal 2005, p. 27, obs. C.-S.Enderlin ; RSC 2005, p. 103, obs. A. Giudicelli ; Procédures 2005, n° 18, obs.J. Buisson.

36-Cédric RIBEYRE, La procédure pénale à l'épreuve de l'état d'urgence sanitaire, op.cit,p.8,§20.

37-En complément de l'augmentation des délais, une simplification du formalisme des voies de recours et des demandes d'actes, qui peuvent être accomplies par lettre recommandée avec accusé de réception a été prévue par l'ordonnance..

38- Modifié par la loi n° 20/06 du 28 avril 2020 modifiant et complétant l'ordonnance n° 66/156 du 8 juin 1966 portant code pénal, J.O n° 25 du 25 avril 2020.

39 -Revenir à l'article 476 bis 1 (insérée dans le code pénal par la loi n° 06-23 du 20 décembre 2006 ,JO n° 84, p.24) pour déterminer le montant de l'amende.

40- Un auteur français a commenté le recours à cette qualification « d'application banale du droit pénal, peu en accord avec la période qui s'ouvrait et qui laissait entrevoir, déjà, ses suites », Philippe Conte, Le droit pénal de crise : l'exemple du virus Covid-19, DOSSIER La réponse pénale au Covid-19 : Droit pénal d'exception ?, DROIT PÉNAL - N° 5 - MAI 2020 - ©LEXISNEXIS SA, p. 1.

41- Le décret exécutif 20/70 n'ayant prévu que la sanction administrative de retrait immédiat et définitif des titres légaux d'exercice de l'activité, d'autres sanctions ont été décidées par les walis à savoir le retrait de permis de conduire, la mise en fourrière des véhicules

42 -La sécurité sanitaire étant un objectif en matière de santé, voir article 3 de la loi n° 18-11 du 2 juillet 2018 relative à la santé, J.O n° 46 du 29 juillet 2018.

43- Arrêté n° 000133 du ministre de la santé et de la réforme hospitalière du 30/12/2013 et de ses annexes.

44-portant n° 125

45- Amende déterminée en application de l'article 467 bis du code pénal.

46- Ordonnance 80/03 du 13 octobre 1980 portant répression des infractions commises en liaison avec le sinistre de la zone d'El Asnam, j.O n° 42 du 14 octobre 1980

47- Christophe Jamin, Doyen de l'École de droit de Sciences Po, Ce que le Covid-19 (la guerre) fait aux juristes, Recueil Dalloz 2020 p.761

48 -Article 223-1 du code pénal français refondu en 1992 par les lois du 22 juillet 1992 , du 16 decembre 1992 et du 19 JUILLET 1993 ..... entré en vigueur le 1er mars 1994.

49 -Nonobstant la légalité de tous ces textes règlementaires.

50-Crim. 16 févr.1999, n° 97-86.290, Bull.crim. n° 24 ; D. 2000. 9 , note A. Cerf ; ibid. 33, obs. Y. Mayaud ; RSC 1999. 581, obs. Y. Mayaud.

51- Pierre Rousseau, Docteur en droit privé et sciences criminelles, enseignant contractuel à l'université de Nantes, Les infractions de violation des restrictions liées au virus Covid-19, AJ Pénal 2020 p.198

52 -Philippe Conte, Le droit pénal de crise : l'exemple du virus Covid-19, op.cit, §12, p. 4.

53- Age et maladies chroniques sont souvent cités, voir à ce sujet : Cemal BULUT, yasuyuki KATO, Epidemiology of COVID-19, Turkish journal of medical sciences, publié le 16/04/2020 ? P.567 et 568, <http://journals.tubitac.gov.tr/médical/>, voir également Sasmita Poudel Adhikari, Sha Meng, Yu-Ju Wu, Yu-Ping Mao, Rui-XueYe, Qing-Zhi Wang, Chang Sun, Sean Sylvia, Scott Rozelle, Hein Raat and Huan Zhou, Epidemiology, causes, clinical manifestation and diagnosis, prévention and control of coronavirus disease (COVID-19) during the early outbreak period: a scoping review, Adhikari et al. Infectious Diseases of Poverty (2020) 9:29, <https://doi.org/10.1186/s40249-020-00646-x>.