

L'URGENCE SANITAIRE ET LE DROIT : L'EXEMPLE DE LA COVID-19

The health emergency and the law: the example of COVID-19



Pacôme VOUFFO ^{1*},

¹Docteur/Ph.D en Droit public de l'Université de Dschang (Cameroun)

Date de soumission: 23/03/2022 Date d'acceptation: 15/04/2022 Date de publication: 30/06/2022



Résumé

Le temps de l'urgence est sans doute celui des incertitudes. On l'aurait constaté avec la pandémie à Corona Virus, élevée au rang d'une urgence de santé publique de portée internationale par l'OMS. Il s'en est inféré une urgence sanitaire qui, en rapport avec le droit invitait à l'interrogation de la disposition de celui-ci par rapport à elle. A l'analyse il ressort que le droit se donne à voir dans une disposition ambivalente. Si d'une part, il est mobilisé pour faire face à la pandémie en étant une sorte de thérapie, il subit cependant d'autre part ses exactions et dans ce cas, il devient une victime. Sous l'aspect de la mobilisation, le droit international tout comme le droit interne est convoqué sous l'aspect avenant d'une solidarité aussi bien au niveau international qu'au niveau national. Mais malgré cette mobilisation, la brutalité de la pandémie est telle que le droit en subit toujours la contrainte. Il ploie finalement sous la pression de l'urgence qu'il est censé réguler.

Mots clés : Urgence sanitaire, Droit, Covid-19, Pandémie, Thérapie, victime

Abstract

The time of urgency is undoubtedly that of uncertainties. We would have verified it with the Corona Virus pandemic, raised to the rank of a public health emergency of international concern by the WHM. A health emergency has been inferred from this which, in relation to the law, invites questioning of the disposition of the latter in relation to it. With the analysis of the mainspring that the law gives itself to see in an ambivalent disposition. If on the one hand, he is mobilized to face the pandemic by being a kind of therapy, he is however on the other hand subjected to its abuses and in this case, he becomes a victim. Under the aspect of mobilization, international law as well as domestic law is summoned under the pleasant aspect of solidarity both at the international level and at the national level. But despite this mobilization, the brutality of the pandemic is indicative of the law still under duress. It finally bends under the pressure of the emergency it is supposed to regulate.

Key words: Health emergency, Law, Covid-19, Pandemic, Therapy, victim



Introduction

La question du rapport de l'urgence au droit pourrait être à nouveau vérifiée avec l'avènement de la pandémie à Corona virus déclarée *urgence de santé publique de portée internationale* par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). Apparue en décembre 2019 avec les premières manifestations en Chine, la Covid-19 a marqué le monde entier d'une empreinte indélébile. Par son ampleur et ses effets, elle semble avoir conquis l'univers et soumis tous les Etats et leurs composantes. Elle a mis à l'épreuve le dispositif international de prévention de crises sanitaires en droit international. Eu égard à la portée de la pandémie, on dirait que la réaction n'a pas été à la mesure de la crise. Sa particularité est sa véhémence sur l'espèce humaine. Différente de certaines pandémies comme la Grippe Aviaire de 2007 qui passait par les animaux pour atteindre l'homme, la Covid-19 atteint directement ce dernier dans son essence et son existence. L'ampleur de ses dégâts sur le plan humain est telle que l'être humain était susceptible à cette période de devenir une sorte d'espèce sensiblement en voie de disparition. Aux allures de la peste d'Albert CAMUS, « *le fléau n'est pas à la mesure de l'homme, on se dit donc que le fléau est irréel, c'est un mauvais rêve qui va passer. Mais, il ne passe pas toujours et, de mauvais rêve en mauvais rêve, ce sont les hommes qui passent* »¹, c'est l'espèce humaine qui trépassé. Par ironie, d'aucuns ont pu écrire que le droit a été contaminé par la Covid-19, parce que testé positif. Peut-on en dire autrement quand l'on sait que la systématisation des normes juridiques n'a pas toujours pendant cette période été sans reproches².

La Covid-19 a placé tous les Etats dans une situation d'urgence. Les Etats tout comme la Communauté internationale ont sensiblement re/découvert une responsabilité qui est la leur ; la responsabilité de protéger, non pas dans des situations de crises politiques où le recours à la police ou la force armée est de principe, mais une responsabilité en situation de pandémie où toutes les composantes de la société restent fragiles et sensibles³. Le fonctionnement des institutions en a subi le coup aussi bien à l'échelle internationale que nationale. C'est ainsi que « *par un phénomène de capillarité, les différents secteurs affectés par les crises de santé publique ont dû s'adapter à leurs obligations nouvelles en matière de risques sanitaires* »⁴. L'on peut gager qu'elle constitue aujourd'hui l'un des catalyseurs d'une mutation des politiques de santé⁵ invitant en conséquence à leur redéfinition pour une meilleure sécurité sanitaire⁶.

Face à la situation de la Covid-19, l'on a assisté à des solidarités à multiniveaux qui se sont développées çà et là dans le but d'écartier le danger⁷. Il y a eu comme une mobilisation de tous et la mobilisation de tous les moyens appropriés pour arrêter la progression du mal. Elle a pu donner aux Etats et à la communauté internationale l'occasion de mettre à l'épreuve le cadre stratégique qu'ils ont élaboré pour répondre aux situations d'urgence sanitaire internationale⁸. Elle a davantage invité à un éclairage « *sur les différents aspects juridiques et le rôle [des acteurs du droit] dans les crises sanitaires de grande ampleur qui constituent l'un des nombreux dommages collatéraux de la*

¹ A. CAMUS, cité par M. POULAIN, « Urgence sanitaire et droit international », *Actualité et droit international, Revue d'analyse juridique et de l'actualité internationale*, mars 2002, p. 1.

² A. GELBLAT et L. MARGET, « Etat d'urgence sanitaire : la doctrine dans tous ses états ? », *La Revue des Droits de l'Homme*, n° 18, avril 2020, pp. 1 et s.

³ L. KHOURY, « Crises sanitaires et responsabilité étatique envers la collectivité », *RDUS*, vol. 46, n° 2, 2016, p. 261.

⁴ D. TABUTEAU, « La sécurité sanitaire, réforme institutionnelle ou résurgence des politiques de santé publique ? », *Les Tribunes de la santé*, vol. 3, n° 16, p. 98.

⁵ *Ibid.*, p. 97.

⁶ *Ibid.*

⁷ M. -E. COUTURE MEDARD et D. PAVOT, « Les pandémies et le droit : vers une plus grande solidarité », *RDUS*, vol. 46, n° 2, 2016, pp. 151 et s.

⁸ M. POULAIN, « La gestion par l'OMS des situations d'urgence sanitaire de portée internationale : L'exemple du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) », *Actualité et droit international, Revue d'analyse juridique et de l'actualité internationale*, novembre 2003, p. 1.



mondialisation, en même temps ». Elle a en outre donné de repenser, « *le système de sécurité sanitaire collective dont l'existence a été affirmée par le Conseil de sécurité à l'occasion de la crise d'Ebola* »¹.

Dans l'optique de mieux appréhender le sujet, il serait judicieux de clarifier la notion d'urgence sanitaire. Il faut cependant partir de l'appréhension de la notion d'urgence pour aboutir à celle de l'urgence sanitaire. Suivant cette logique, la notion d'urgence révèle généralement une situation périlleuse obligeant à intervenir immédiatement. En matière médicale, elle renvoie à un cas d'une extrême gravité nécessitant une intervention rapide pour l'administration immédiate des soins au risque d'un pire. C'est pourquoi « *lorsqu'il y a urgence, l'efficacité n'est pas négociable* »². La spontanéité et la promptitude paraissent ainsi être de l'essence des situations d'urgence. Elle rappelle « *l'émergence (...) des circonstances spéciales qui doivent justifier la dérogation, définie comme un écart, une suspension partielle* »³.

Le Professeur Jean-François de Montgolfier invite à élaborer la réflexion sur la notion d'urgence à partir de « *deux situations extrêmes* » qui peuvent mieux conduire à l'appréciation de la portée de l'urgence induisant une dérogation⁴. Dans l'une des extrémités, il s'appuie sur les conclusions du Président Romieu relatives à l'affaire *Société immobilière de Saint Just*, pour concevoir l'urgence comme « *"le péril imminent" pour l'ordre public ; celle qui, non seulement habilite mais aussi oblige l'administration à "prendre des mesures provisoires et de pourvoir d'office à ce qui est nécessaire"* »⁵. Ce qui le conduit à faire une distinction entre ce qu'il qualifie d'« *urgence absolue* » d'« *urgence atténuée* ». Il écrit dans cet ordre d'idées qu'« *en tant qu'elle désigne une situation d'exception qui affranchit du respect de certaines règles, l'urgence absolue se distingue d'une urgence qui oblige seulement d'agir vite dans le respect des règles. En tant qu'elle opère sa fonction de justification même sans texte, elle se distingue de l'urgence prévue par les textes. En tant qu'elle est imposée par des circonstances de fait, elle se distingue de l'urgence qui résulte d'une volonté d'aller vite* »⁶.

Les situations d'urgence atténuée sont diversement inscrites dans les textes et dans une pluralité de domaines. La publication d'un texte de loi peut se faire par une procédure d'urgence, sans qu'il soit besoin d'y voir un péril en la demeure. Il en est de même de la réduction des délais d'examen d'une affaire devant le juge constitutionnel en cas d'urgence⁷. Dans la même lancée, l'urgence dans le cas du référé pourrait éventuellement appartenir à la catégorie des urgences atténuées. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre le Professeur Jacques Robert pour qui, l'urgence est généralement « *le caractère d'un état de fait susceptible d'entraîner, s'il n'y est porté remède à bref délai, un préjudice irréparable, sans cependant qu'il y ait toujours nécessairement péril imminent* »⁸. Dès lors qu'il y a toutefois un péril imminent, l'on se retrouve nécessairement dans une urgence absolue comme dans le cas de la Covid-19. Situation de fait inattendue susceptible d'entraîner et ayant même entraîné dans certains cas un péril en la demeure, la Covid-19 est de loin une urgence atténuée. Dans la perspective du professeur De Montgolfier, c'est une *urgence absolue*.

¹ B. B. GENEVIEVE, « Hélène de Pooter, *Le droit international face aux pandémies : vers un système de sécurité sanitaire collective ?*, Paris, Pedone, 2015, XII + 562 p », *AFDI*, 2014, p. 974.

² X. LAGARDE, « Les sanctions civiles dans l'urgence, un droit d'exception ? », in E. JEULAND et S. PRÉTOT (dir.), *Droit de l'urgence et crise sanitaire, Séminaire chercheurs IRJS, Revue Juridique de la Sorbonne - Sorbonne Law Review*, n° 2, décembre 2020, p. 112.

³ P. PASQUINO, « Urgence et Etat de droit. Le gouvernement d'exception dans la théorie constitutionnelle », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 51, 2003, p. 12.

⁴ J. -F. de MONTGOLFIER, « L'urgence et le Conseil constitutionnel », *NCCC*, n° 54, 2017, p. 1.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ Voir loi de 2004/04 portant organisation et fonctionnement du Conseil constitutionnel.

⁸ J. ROBERT, « Les situations d'urgence en droit constitutionnel », *RIDC*, vol. 42, 1990, p. 751



En rapport avec le droit, l'urgence induit une situation juridique à part, parce que s'écartant du vécu quotidien pour s'inscrire dans une perspective d'exception. Si bien que le droit de l'urgence apparaît comme un droit exceptionnel ou un droit d'exception¹. L'urgence sanitaire est ainsi une situation de péril en la demeure causée par une pandémie dont il est nécessaire d'intervenir à l'immédiat, sinon pour écarter le danger, du moins pour sauver les meubles ou endiguer la maladie. La pandémie de la Covid-19 a été érigée par l'OMS au rang d'« *une urgence de santé publique de portée internationale* »². Une telle qualification de la pandémie ne découle pas d'une simple présomption ; elle s'appuie sur le matériau normatif international relatif à la santé, notamment le Règlement Sanitaire International (RSI) de 2005 qui en fixe les critères.

Selon l'article premier de ce Règlement -qui s'est imposé sur la pression des progrès considérables de la science médicale qu'il convenait désormais d'appliquer et de l'augmentation du trafic mondial induisant les risques d'épidémies voire des pandémies-³, l'urgence de santé publique de portée internationale « *s'entend d'un événement extraordinaire dont il est déterminé, comme prévu dans le présent Règlement, qu'il constitue un risque pour la santé publique dans d'autres Etats en raison du risque de propagation internationale de maladies ; et qu'il peut requérir une action internationale coordonnée* »⁴. En janvier 2020, c'est-à-dire quelques mois après l'apparition de la pandémie à Corona Virus, le Docteur Tedros ADHANOM GHEBREYESUS, Directeur de l'OMS déclarait la Covid-19 comme une urgence de santé publique de portée internationale. Pour y parvenir, sans doute aurait-il fait application de l'article 12 du Règlement suivant lequel, « *pour déterminer si un événement constitue une urgence de santé publique de portée internationale, le Directeur général tient compte : a) des informations fournies par l'Etat Partie ; b) de l'instrument de décision figurant à l'annexe 2 ; c) de l'avis du Comité d'urgence ; d) des principes scientifiques, ainsi que des éléments de preuve scientifiques disponibles et autres informations pertinentes ; et e) d'une évaluation du risque pour la santé humaine, du risque de propagation internationale de maladies et du risque d'entraves au trafic international* »⁵. L'érection de la Covid-19 à une telle échelle imposait alors la mobilisation du dispositif approprié pour y faire face.

L'urgence sanitaire induite par la Covid-19 a de nouveau confirmé l'extrême actualité des problématiques juridiques qu'elle aurait générées. Elle invite à s'appesantir sur la disposition du droit dans les situations de pandémie⁶. Suivant cette logique, l'on peut poser la question de savoir quelle a été la disposition du droit face à l'urgence sanitaire causée par la Covid-19 ? C'est que, le droit comme soutenait Michel VIRALLY, est le « *visage même de la société, dominant l'individu ou le soutenant* »⁷. Et comme « *nous vivons dans le droit et par lui ; c'est lui qui fait de nous ce que nous sommes ; des citoyens, des employés, des diplômés, des époux et des propriétaires [...]; nous sommes les sujets de l'empire du droit* »⁸ selon Ronald DWORKIN, il investit nos aires et structure le monde. Dans les contextes d'urgence, la science dans sa diversité d'expression n'est pas moins convoquée comme moyen de règlement. Le droit qui n'en est pas moins une, participe aussi de cette entreprise. Confronté à de telles situations, le juriste notamment se réfère par reflexe au droit pour l'interroger dans ses prescriptions et dans sa portée. On se réfère notamment au droit positif pour interroger son rapport à l'urgence. La problématique se trouve de la sorte justifiée, puisqu'à l'observation, l'urgence induite par la pandémie à Coronas aurait été une épreuve impliquant le droit comme norme. Renvoyant généralement à l'ensemble des normes juridiques aménagées dans

¹ X. LAGARDE, *op.cit.*

² S. TREMBLAY-HUET, « La santé publique sous-légalisée au sein de l'Organisation Mondiale de la Santé ? Une exploration TWAIL d'une apparence de technocratie », *RDUS*, vol. 46, n° 2, 2016, p. 341.

³ Cl. -H. VIGNES, « Le règlement sanitaire international. Aspects juridiques », *AFDI*, vol. 11, 1965, p. 651.

⁴ Article Premier du Règlement Sanitaire International de 2005.

⁵ Article 14 du Règlement précité.

⁶ M. -E. COUTURE MEDARD et D. PAVOT, *op.cit.*, p. 252.

⁷ M. VIRALLY, « Le phénomène juridique », *RDP*, vol. 82, p. 10.

⁸ R. DWORKIN, *L'empire du droit*, Paris, PUF, 1994, p. 11.



l'optique de réguler le fonctionnement de la société quel que soit le domaine considéré, le droit est partie prenante de l'ensemble des mouvements qui affectent la société et devrait se donner à voir comme un instrument déterminant. Dans des contextes d'urgence, il devrait pouvoir continuer à vivre et se déployer dans sa diversité d'expression pour donner la mesure de son utilité sociale. C'est en cela qu'il est un instrument efficace de régulation sociale, le véhicule d'une utilité dans les situations compromettantes comme dans le contexte de la Covid-19.

Il faut cependant relever que ce n'est pas seulement du droit de la santé qu'il est question ici, mais du droit dans sa diversité pour marquer les contours et le contenu de l'analyse. L'entreprise pourrait de ce fait apparaître comme irréalisable au regard même de la diversité des domaines juridiques ; mais elle s'incline vers la tendance publiciste pour s'offrir comme une analyse du *droit public de l'urgence sanitaire*. Ce n'est toutefois pas sans fondement, car comme l'observe un auteur, « *le droit public, depuis l'antiquité, a bâti la figure juridique du gouvernement d'exception comme instrument destiné à protéger en même temps la société, en cas de danger, et les droits des citoyens, sur la longue période* »¹. Si bien que le droit de l'urgence ou le droit d'exception en général pourrait essentiellement mais non exclusivement se justifier d'une filiation publiciste, surtout en matière sanitaire où la protection de la santé publique « *est d'abord dans son essence classique, affaire de droit public* »². De la sorte, l'urgence sanitaire induite par la Covid-19 offre l'occasion d'analyser les sources du droit de la santé et conséquemment le droit de l'urgence dans le domaine sanitaire³. Elle permet d'explorer les sources du droit international comme celles du droit national de la santé jadis délaissés par la doctrine⁴ et toujours en friche, malgré une relative attention de la doctrine. En valeurs théorique et pédagogique, l'analyse peut alors être comptée ; mais pas moins sur le plan pratique, quand on sait que le déploiement du droit dans un tel contexte est de loin essentiellement théorique. Sa valeur se mesure aussi à l'aune de la pratique et de son adéquation à la situation vécue. L'actualité de la question renforce ce triple intérêt théorique, pédagogique et pratique.

Suivant l'approche du positivisme sociologique, l'on peut formuler l'hypothèse selon laquelle le droit à l'épreuve de l'urgence sanitaire causée par la Covid-19 s'est donné à voir dans une disposition ambivalente. Un tel constat procède de ce que le droit est apparu d'une part comme une sorte de thérapie si ce n'est le thérapeute lui-même contre la pandémie, mais d'autre part il a été lui-même victime de l'urgence sanitaire. Sur le premier aspect, le droit a été considéré comme un terrain favorable à l'offensive, pour des raisons proprement sanitaires⁵, eu égard même aux vicissitudes de la médecine aussi bien conventionnelle que traditionnelle⁶. Il a été ainsi mobilisé dans la diversité de ses déclinaisons pour s'illustrer comme répondant à la situation urgente (CHAPITRE I). Sur le second aspect pourtant, le droit s'est démarqué par ses faiblesses et a subi les affres de l'urgence sanitaire. Il a été contrarié par l'urgence sanitaire (CHAPITRE II).

CHAPITRE I : Le droit comme thérapie : la mobilisation du droit contre l'urgence sanitaire

Parler du droit comme thérapie à la crise sanitaire induite par la Covid-19, c'est l'inscrire parmi les solutions miracles de lutte contre cette pandémie. Il ne s'agit toutefois pas d'en faire un traitement aux allures médicamenteuses ou même à la dimension d'un vaccin ; d'ailleurs que même dans ces cas, le droit n'est pas absent de l'environnement, il y participe au titre de la régulation de leur implémentation. Le droit n'est pas admissible au touché ; il se laisse voir dans ses

¹ P. PASQUINO, *op.cit.*, p. 10.

² L. KHOURY, « Crises sanitaires et responsabilité étatique envers la collectivité », *RDUS*, vol. 46, n° 2, 2016, p. 264.

³ E. JEULAND et S. PRÉTOT (dir.), *op.cit.*, 121 p.

⁴ M. BELANGER, *Le droit international de la santé*, Paris, PUF, 1997, 126 p.

⁵ M. BELANGER, « Réflexions sur la réalité du droit international de la santé », *RQDI*, n° 2, 1985, p. 20.

⁶ M. -Cl. PREMONT et M. -E. COUTURE-MEDARD, « Le concept juridique de l'urgence sanitaire : une protection contre les virus biologiques et...politiques », *Le Carrefour des acteurs publics*, vol. 7, n° 2, 2020, p. 2.



manifestations, dans sa mobilisation. En l'espèce, il a été mobilisé à diverses échelles comme un instrument déterminant¹ que ce soit à l'échelle nationale (SECTION 1), internationale (SECTION 2) voire régionale. Cette dernière échelle pourrait toute proportion gardée être partie prenante de l'échelle internationale ; si bien que l'analyse de celle-ci peut absorber celle-là.

SECTION 1 : La mobilisation du droit international contre l'urgence sanitaire Covid-19

La déclaration par le Directeur de l'OMS de la Covid-19 comme une *urgence de santé publique de portée internationale* était déjà l'une des manifestations du droit international sanitaire dans le contexte de l'urgence sanitaire. Cette déclaration au sens du droit international constitue une alerte à la rudesse et la rigueur de la pandémie et une invite à la mobilisation de tous les dispositifs nécessaires pour y faire face. Ainsi, implique-t-elle l'appel à la solidarité internationale (A) et au déploiement de tous les acteurs du droit international (B).

A. L'appel à la solidarité internationale face à l'urgence sanitaire

La solidarité internationale est l'une des voies généralement empruntées dans des contextes d'urgence comme celui de la Covid-19. Elle trouve son fondement en droit international. Elle n'est pas moins complexe dans son appréhension ; cette complexité exige dès lors une certaine mesure dans l'emploi et le maniement. Il serait judicieux de s'y attarder avant de s'intéresser à sa mise en œuvre dans le cas d'espèce.

1. La notion de solidarité internationale

La notion de solidarité évoque l'idée d'une dépendance réciproque impliquant l'entraide. Elle n'est pas nouvelle en science. Elle a traversé les âges et les disciplines. Elle est vieille de plus d'un siècle et le droit romain en porte les repères historiques². Elle trouve place dans les postulats de la Philosophie des Lumières avec l'idée de contrat social construite notamment sur les solidarités humaines³ en vue d'une meilleure protection par le Prince⁴. Dans la vision d'institutionnalisation du contrat social, il fallut d'ailleurs que les uns et les autres puissent reconnaître l'évidence de leur fragilité dans l'expression individuelle avant de pouvoir affirmer la solidarité du groupe comme élément indispensable de leur protection⁵.

La solidarité n'est alors au départ dans l'esprit de personne une vertu s'imposant à l'être dans son essence ; elle serait plutôt la conséquence de la fragilité de l'homme⁶, la conscience de sa vulnérabilité dans le déploiement individuel⁷. Elle est une nécessité mieux que la traduction d'une volonté délibérée. Elle relève comme en droit international d'une opportunité mieux qu'une réelle volonté de construction d'une communauté⁸. Pour Léon Duguit, la solidarité était une norme objective s'imposant aux gouvernants et l'Etat n'était qu'un simple mode de réalisation⁹. Elle s'est

¹ T. R. OUEDRAOGO, « Les instruments du droit international dans la lutte contre les pandémies », *Regards de l'IEIM*, mai 2020, p. 1 et s.

² A. SUPIOT, « Sur le principe de solidarité », in A. SUPIOT (dir.), *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, Odile Jacob, Coll. « Collège de France », 2015, p. 67. Du même auteur, « Introduction », in A. SUPIOT (dir.), *Face à l'irresponsabilité : la dynamique de la solidarité*, Collège de France, 2018, p. 7.

³ A. SUPIOT, *La gouvernance par les nombres*, Cours au Collège de France (2012-2014), Fayard, coll. « Poids et mesure du monde », 2015, p. 20.

⁴ A. SUPIOT, « La contractualisation de la société », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°43, mai 2001, p. 51

⁵ H. KARLFRIEDRICH, « Contrat et histoire. La transformation du contrat social de Rousseau à Kant », *Revue Germanique Internationale*, vol. 6, 1996, pp. 101 et s.

⁶ H. AROT, « Libres propos sur la notion de solidarité internationale », in *Solidarité internationale : Principe ou droit ? Aspects philosophiques, politiques et juridiques*, Actes du Colloque, 2017, pp. 43 et s.

⁷ B. GBIKPI, *Du contrat social à la lutte pour la reconnaissance : d'une théorie de légitimation du pouvoir politique à l'autre*, Thèse de Doctorat en Science politique, Institut universitaire européen, Florence, juin 1996, pp. 24 et s.

⁸ M. -E. COUTUME MEDARD et D. PAVOT, *op.cit.*, p. 259.

⁹ A. SUPIOT, « Introduction », *op.cit.*, p. 8.



ancrée en philosophie politique française devenue la « doctrine de la Troisième République »¹ sous la plume de Léon Bourgeois avant d'atteindre au travers des époques les sentiers du droit moderne². Elle y est conçue comme un principe³, un droit, mais aussi comme un devoir. Dans son essence et suivant son érection en un principe juridique, elle est de loin un simple sentiment de sympathie conduisant à l'entraide ou une simple valeur morale constituant une simple donnée des rapports sociétaux. La solidarité, en tant que principe implique un devoir, celui de solidarité⁴.

Ainsi, sortie des arcanes des sociétés romaines, la solidarité a été érigée en un principe juridique aussi bien à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale où elle constitue un principe de justice sociale. Alain SUPIOT écrit que « la solidarité a ainsi acquis la capacité sulfureuse de désigner aussi bien une norme découverte par la science qu'un principe de justice sociale »⁵. Reposant sur un présupposé philosophique, la solidarité suivant SUPIOT, est dotée dans son essence de cinq (5) sens différents réunis rarement dans sa dimension juridique. Il s'agit du sens affectif de la compassion, du sens sacrificiel de l'abnégation, du sens synallagmatique de la mutualité, du sens coopératif de l'action collective et enfin du sens objectif de l'interdépendance⁶. Il semble que dans la vision du droit international de la santé, la notion de solidarité revêt tous ces sens, surtout dans des contextes d'urgence sanitaire. Le mal est qu'en cette matière, subsiste relativement la *soft law*, les Etats étant le plus souvent dans une disposition de volontarisme que d'obligations⁷.

La solidarité s'impose comme un principe structurant du droit international, une valeur internationale⁸ qui devrait dominer l'égoïsme étatique dans des circonstances précises. Elle « est inhérente à l'existence de la communauté internationale dont il est aujourd'hui difficile de contester l'existence »⁹. Sa consécration est diffuse dans les instruments du droit international. Si ce n'est pas en termes de principe, c'est en termes de but à atteindre¹⁰. S'assimilant parfois à l'idée d'une exigence de coopération, la solidarité symbolise l'appartenance de tous à la même communauté dont les problèmes doivent être résolus par le concours de tous et donc dans un esprit de solidarité, de coopération. Elle tirerait son fondement de cette appartenance à une communauté internationale partageant en commun plusieurs aspects de la vie sociale comme l'environnement, la santé publique, dominant par principe l'individualisme étatique dans un monde globalisé. Dans la Charte des Nations Unies, l'un des buts est la réalisation de la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux dans un esprit de solidarité¹¹. Pour ce faire, l'engagement des Nations Unies y est affirmé d'encourager la recherche des solutions aux problèmes internationaux dans les domaines aussi bien divers que ceux de la santé publique¹².

Avec les mutations constantes du droit international, l'exigence de solidarité s'impose avec davantage d'acuité. La solidarité s'impose en une valeur dominante surtout dans des domaines présumés avoir acquis ou présumés relever du patrimoine commun de l'humanité dont la sauvegarde relève de la responsabilité de tous. En matière sanitaire notamment, l'urgence sanitaire révélée par une pandémie démontre à suffisance que « la solidarité est plus forte que jamais dans

¹ M. Cl. BLAIS, « La solidarité », in *Théories éducatives et réformateurs sociaux*, Le Télémaque, n° 33, mai 2008, p. 9

² A. SUPIOT, « La contractualisation de la société », *op.cit.*, p. 8.

³ S. GANDOLFI, « La solidarité comme principe et comme droit », in *Solidarité internationale : Principe ou droit ? Aspects philosophiques, politiques et juridiques*, 2017, pp. 19 et s.

⁴ M. Cl. BLAIS, *op.cit.*, p. 9

⁵ A. SUPIOT, « Introduction », *op.cit.*, p. 8.

⁶ *Ibid.*, p. 10.

⁷ M. KAMTO, *Droit international de la gouvernance*, Paris, Edition. A. Pedone, 2013, pp. 9 et s.

⁸ M. -E. COUTUME MEDARD et D. PAVOT, *op.cit.*, p. 255.

⁹ *Ibid.*, p. 256.

¹⁰ Voir la Déclaration et programme d'action de Vienne de 1993, Déclaration de Copenhague sur le développement social de 1995.

¹¹ Article premier de la Charte.

¹² Article 53 de la Charte des Nations Unies.



un objectif d'interdépendance »¹. C'est qu'en raison « de leur importance et de dangerosité, les pandémies sont nécessairement l'affaire de plusieurs », chacun, Etat comme individu, y voyant une menace à gérer².

Suivant cette logique, le principe de solidarité internationale induit du reste une responsabilité collective fondée sur l'indispensable sécurité collective³ face aux menaces de divers ordres traversant les frontières des Etats pour s'ériger en un « *cauchemar* » mondial⁴. Ce qui justifie qu'il ait le plus souvent partie liée avec l'idée de paix et de sécurité. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples cristallise un tel alliage⁵. Dans tous les cas, la solidarité ne devrait pas être une vue de l'esprit. Elle doit se révéler à sa mise en œuvre dans des situations urgentes de portée internationale comme celle de la maladie à Corona Virus.

2. L'objectivation de la solidarité internationale contre l'urgence sanitaire

La solidarité internationale implique une solidarité d'actions collectives coalisant les Etats mus par le même intérêt, le même objectif de sauvegarde d'une situation urgente⁶. Elle « *ne se réduit donc pas à un simple contenu théorique du savoir. Il s'agit plutôt d'un fait, d'une pratique réelle qui peut être constatée et effectivement évaluée en tout temps et en toute circonstance* »⁷. Il est d'ailleurs loin le temps où le monde était constitué en un « *pavage d'Etats souverains, n'ayant entre eux d'autres liens que ceux qu'ils tissent librement. L'essor technologique, par les facilités qu'il donne (...) et par les risques qu'il engendre, lie tous les Etats du monde et les rend objectivement solidaires* »⁸. La solidarité est ainsi imposée par les mutations de l'ordre international dans lesquelles la souveraineté des Etats n'est pas moins comptée. La conscience d'une interdépendance dans un monde complexe oblige les Etats à se constituer en entités solidaires autour des intérêts communs. La santé publique s'est révélée être une préoccupation fondamentale internationale tant elle serait juridiquement constituée comme une condition fondamentale de la paix du monde et de la sécurité dont la réalisation dépend de la coopération la plus étroite des individus et des Etats⁹.

La coopération est de la sorte conçue comme l'un des moyens décisifs de mise en œuvre de la solidarité internationale en matière d'urgence sanitaire¹⁰. Elle est matérialisée au travers de la synergie d'efforts des Etats confrontés à une préoccupation sanitaire de portée mondiale ; l'objectif étant la réalisation d'actions collectives et communes¹¹ aux fins d'une lutte optimale qu'un Etat seul ne peut assurer. Aussi, a-t-on entendu le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies déclarer en mars 2020 que « *Nous sommes confrontés à une crise sanitaire planétaire comme l'Organisation des Nations unies n'en a jamais connue en 75 ans d'histoire – une crise qui propage la souffrance dans toute l'humanité, met en péril l'économie mondiale et bouleverse la vie de tout*

¹ A. SUPIOT, « Introduction », *op.cit.*, p. 24.

² M. -E. COUTUME MEDARD et D. PAVOT, *op.cit.*, p. 253.

³ H. de POOTER, *Le droit international face aux pandémies : vers un système de sécurité sanitaire collectives ?*, Paris, Pedone, 2015, p. 21.

⁴ M. Poulain, « Les nouveaux instruments du droit international de la santé. Aspects de droit des traités », *AFDI*, vol. 51, 2005, p. 373.

⁵ Voir Article 23 de la Charte .

⁶ A. SUPIOT, « Introduction », *op.cit.*, p. 10.

⁷ J. M. DIAS FERREIRA, « Solidarité Internationale: le rôle de l'éducation », in *Solidarité internationale : Principe ou droit ? Aspects philosophiques, politiques et juridiques*, Actes du Colloque, 2017, p. 62.

⁸ *Ibid.*, p. 26.

⁹ Voir le Préambule de la Constitution de l'Organisation Mondiale de la Santé.

¹⁰ Cl. EMANUELLI, « Le droit international de la santé. Évolution historique et perspectives contemporaines », *RQDI*, vol. 2, 1985, p. 12

¹¹ H. de POOTER, *op.cit.*



un chacun [...] ; les mesures prises au niveau national ne permettront pas de remédier à la crise, dont l'ampleur et la complexité ont un caractère international »¹.

L'impression qui se dégage de la lecture des textes est le caractère biforme de la solidarité internationale. Dans certaines lignes, la solidarité au travers de la coopération s'inscrit dans la permanence, et n'a nul besoin d'être activée par les structures et organes autorisés. Ce qui laisse croire que l'indépendance permanente eu égard à la mondialisation et à la globalisation continue, invite à une collaboration quotidienne pour le bien de la communauté. Mais des fois, on a l'impression qu'elle doit être suscitée par un appel des organes autorisés pour pouvoir entrer en mouvement. Et dans ce cas, c'est lorsque l'urgence se présente que les sursauts de solidarités sont sollicités et entrepris.

En tout état de cause, cette imprécision textuelle est corrigée par la pratique. La permanence dans la solidarité est une réalité, si l'on en juge par l'élément fondamental de la coopération multilatérale en matière sanitaire constante qui plus est, est « ancienne »² ; cette ancienneté remonte au 19^e siècle à l'heure de la révolution industrielle, marquée par le développement du transport et du commerce, induisant du reste les flux et les trafics vecteurs des maladies infectieuses³. Il reste que la solidarité est accentuée pendant les situations d'urgence sanitaire notamment lorsqu'une maladie comme la Covid-19 a été déclarée comme *urgence de santé publique de portée internationale*⁴.

La solidarité contribue à faire du droit international de la santé un « droit de solidarité »⁵. La coopération internationale qui en est l'instrument de mise en œuvre se décline dans plusieurs sens. Elle n'est pas seulement le fait des Etats collaborant à la recherche des solutions communes à l'effet de stopper la pandémie. Elle atteint pratiquement les Organisations intergouvernementales de l'échelle régionale à l'échelle mondiale exerçant des activités de nature sanitaire, les Organisations Non Gouvernementales (ONG) à objet sanitaire⁶, tous les réseaux régionaux et mondiaux de surveillance de la pandémie⁷. C'est une véritable mobilisation des composantes de la communauté internationale autour d'une préoccupation internationale notamment sanitaire qui traduit matériellement l'affirmation du principe de solidarité internationale consacré dans l'ordre juridique international. Cela tient au fait que, « les maladies ignorant par elles-mêmes les frontières, les actions qu'entraîne la protection de la santé publique revêtent un caractère transfrontière qui nécessite [non seulement] une coopération interétatique »⁸, mais aussi une coopération avec des organismes non étatiques investis d'une mission sanitaire. Il en découle une coopération technique et un appui logistique des acteurs du droit international pour l'acquisition, le renforcement et le maintien des capacités de santé publique.

B. Le déploiement des acteurs du droit international contre l'urgence sanitaire

L'urgence sanitaire internationale est un vecteur de mobilisation collective, de déploiement des acteurs du droit international de la santé. Ces derniers sont appelés à collaborer pour une lutte efficace contre la pandémie.

¹ T. R. OUEDRAOGO, *op.cit.*, p. 1.

² M. BELANGER, « Une nouvelle branche du droit international : Le droit international de la santé », *Études internationales*, vol. 13, n° 4, 1982, p. 631.

³ S. TREMBLAY-HUET, *op.cit.*, p. 337.

⁴ D. HOUSSIN, « La coopération sanitaire internationale à l'épreuve du COVID-19 », *Politique étrangère*, 2020, pp. 33 et s.

⁵ M. BELANGER, *op.cit.*

⁶ *Ibid.*

⁷ H. de POOTER, « Aperçu de la coopération internationale en matière de surveillance et de riposte aux épidémies et aux pandémies », in *Santé et droit international*, Colloque de Rennes, Société Française pour le Droit International, Paris, Editions A. Pedone, 2018, p. 231.

⁸ M. POULAIN, « Les nouveaux instruments du droit international de la santé. Aspects de droit des traités », *AFDI*, vol. 51, 2005, p. 373.



1. Les acteurs déployés

Une urgence de portée internationale implique nécessairement le déploiement des acteurs internationaux du domaine considéré. En droit international de la santé, la diversité des catégories d'acteurs est une réalité, qui traduit par ailleurs la conception de la santé publique comme une sorte de patrimoine universel à l'image de l'environnement avec qui elle fait alliage pour les besoins et nécessités de la vie. La pluralité d'acteurs mobilisés impose des choix dans leur analyse.

Dans les contextes d'urgence sanitaire, il n'est pas douteux que l'OMS soit prioritairement interpellée, parce qu'étant l'organisation interétatique créée pour les objectifs sanitaires d'ordre mondial dans « *un contexte de promotion de la santé comme un droit humain universel, conceptualisé de façon holistique* »¹. En effet, la santé tient lieu de droit humain fondamental pour tout être humain, en rapport avec les autres droits humains dont elle constitue sinon la condition *sine qua non* du moins le préalable de leur mise en œuvre effective². C'est ce droit qui aurait présidé à la création de l'OMS, d'ailleurs constituée en garant au niveau mondial. Il est d'ailleurs soutenu en doctrine que la « *mission de gestion de propagandes des maladies* » ne constitue pas le fondement de la création de l'OMS³. Cette mission de propagande des maladies se découvre progressivement à l'apparition des épidémies et pandémies pour finir par être introduite dans l'ordre juridique sanitaire international⁴.

Dans son rôle de gardien de la santé publique au niveau international, l'OMS, face à une urgence de santé publique de portée internationale, prescrit conformément au RSI de 2005 précité⁵, des recommandations temporaires⁶ voire des recommandations permanentes pour empêcher notamment la propagation de la pandémie. Dans le contexte de la pandémie à Corona Virus, elle s'est appuyée sur son cadre stratégique élaboré pour la riposte⁷. Acteur clé de la politique sanitaire mondiale et de la lutte contre les pandémies, l'OMS a prescrit dans le contexte de la Covid-19 des mesures de confinement, de quarantaine tout comme le vaccin. Ces recommandations ne sont pas toujours mises en œuvre par les destinataires qui éprouvent parfois de réticence eu égard aux considérations ou contraintes d'ordre financier, économique, social et politique⁸. En effet, ces recommandations ont des conséquences certaines sur les plans économique et socio-politique. Si bien que l'adéquation entre elles, l'économie, le commerce international notamment reste une préoccupation fondamentale même dans ces contextes de pandémie. La polémique sur les conséquences du vaccin par elle recommandé entraîne une mise en œuvre relative de cette recommandation. Preuve que les recommandations de l'OMS « *ne forment qu'un cadre non contraignant soumis à la volonté et aux capacités des institutions nationales* »⁹. Leur caractère obligatoire qui fonderait selon BELANGER le « *droit exécutoire en matière sanitaire* »¹⁰ se trouve dès lors discutable.

Dans la lignée des acteurs déployés, l'ONU ne s'implique pas moins dans la lutte contre l'urgence, ce au travers de son Secrétaire Général. Ce dernier édicte des postures normatives pour éviter la propagation de la pandémie¹¹. Dans l'histoire des urgences sanitaires de portée internationale, le rôle du Secrétaire Général de l'ONU a le plus souvent été déterminant. Ce fut le

¹ S. TREMBLAY-HUET, *op.cit.*, p. 338.

² *Ibid.*, 354.

³ *Ibid.*, p. 338.

⁴ *Ibid.*

⁵ M. POULAIN, *op.cit.*

⁶ Article 15 du Règlement Sanitaire International de 2005.

⁷ M. POULAIN, *op.cit.*

⁸ L. KHOURI, *op.cit.*, p. 272.

⁹ M. POULAIN, p. 8.

¹⁰ M. BELANGER, *op.cit.*, p. 628.

¹¹ M. NIAKATE, « Les effets de la Covid-19 sur la gouvernance de la sécurité au Mali. Quel rôle et quelles responsabilités pour les acteurs du secteur de la sécurité ? », *Policy paper*, n° 3, juillet 2020, p. 1.



cas avec la lutte contre l'épidémie du choléra où il soutenait une « *responsabilité morale envers les victimes* »¹. Le rôle du Conseil de sécurité est à ce niveau minable, brillant dans le contexte de la Covid-19 par une certaine inertie².

Les Etats s'inscrivent dans le catalogue des acteurs du droit international sanitaire déployés pour la cause de la santé publique mondiale. Placés au premier plan des mesures de prévention édictées par l'OMS, l'Etat est une figure importante et imposante dans la lutte contre les pandémies. Les instruments du droit international sanitaire lui reconnaissent une telle posture. Cela tient au fait qu'il n'y a pas un Etat qualifié de « *communauté internationale* ». La pandémie émerge toujours d'un coin précis du monde, et ce dans un Etat, avant de se propager dans les autres espaces. Ainsi, les mesures prises en amont, que ce soit au niveau régional ou international, sont toujours implémentées en aval dans les Etats et par eux. Leur rôle est d'autant plus déterminant dans le succès de lutte contre la pandémie que « *la non-participation d'un seul (...) est susceptible de mettre en péril les efforts de tous les autres* »³. D'un Etat à l'autre, le rôle est presque le même dans la fonction sanitaire. Il promeut et protège la santé, évalue et surveille l'état de la santé de sa population, prévient les maladies en prenant en conséquence des mesures jugées utiles pour la prévention optimale. Il prévoit et intervient dans les cas d'urgence sanitaire comme la Covid-19. Comme rappelle Lara KHOURY, ces fonctions sont plus ou moins larges, et impliquent du reste, les encouragements dans la collaboration, dans le domaine de la santé publique, la coordination des politiques et les programmes de l'administration publique, la promotion de la coopération à l'échelle internationale avec divers autres acteurs tels que les organisations internationales et autres organismes et personnes intéressés⁴.

Les ONG à vocation humanitaire ne restent pas souvent en marge de la lutte contre l'urgence sanitaire internationale. Leur vocation s'adjoint pendant les situations d'urgence à la fonction critique et dénonciatrice contre les imprudences étatiques dans la lutte contre la pandémie. A titre illustratif, face à la propagation rapide de la pandémie à Corona Virus, les ONG comme *Action contre la faim, Première Urgence International, International Medical Corps, ALIMA* en appelaient en septembre 2020 à l'Etat camerounais à une intensification de la réponse humaine face aux besoins croissants des populations de l'Extrême-Nord, placées sous le marteau et enclume, avec la pandémie venue s'ajouter à l'insécurité entretenue par la Secte terroriste Boko Haram⁵. Ainsi, partie prenante à une société civile internationale engagée dans la lutte, les ONG constituent avec celle-ci, des défenseurs des multiples causes imbriquées dans l'urgence sanitaire. Leurs actions sont souvent diverses. Elles vont de la facilitation et de la défense des communautés et des groupes exclus, au soutien, conseils et informations. En ce sens, la société civile s'illustre en l'espèce comme un « *correcteur clé des défaillances de l'Etat et du marché ; comme défenseur acharné de meilleures politiques qui atteignent les communautés, répondent aux besoins des personnes et défendent leurs droits ; comme ressource clé pour tenir l'Etat et le secteur privé redevables de leurs décisions, et servir de rempart contre la corruption* »⁶. Ce qui fait dire que « *la société civile n'a jamais été aussi nécessaire, et il est clair que si la distanciation physique est nécessaire, elle ne peut se faire au détriment de la solidarité sociale ; la solidarité est plus que jamais nécessaire pour aider chacun à traverser cette crise et à en surmonter les effets* »⁷.

L'urgence sanitaire Covid-19 a fait naître des figures individuelles dans la lutte contre la pandémie. Non forcément apparus sur la figure des Prix Nobel, certains individus influencent tant

¹ H. de POOTER, *op.cit.*, p. 227.

² OKILA et D. VINK, « Conseil de sécurité et renforcement de la lutte contre les pandémies en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies », *RDUS*, vol. 46, n° 2016, pp. 311 et s.

³ H. de POOTER, *op.cit.*, p. 228.

⁴ L. KHOURI, *op.cit.*, p. 265.

⁵ Lire *News and Press Release* du 24 septembre 2020.

⁶ Rapport sur CIVICUS de novembre 2020 sur la solidarité au temps du covid-19, p. 5.

⁷ *Ibid.*



bien que mal la lutte contre la pandémie ; si bien que l'on peut leur reconnaître relativement la posture d'acteurs du droit international. Certes, on les percevrait mieux en tant qu'acteurs en relations internationales. Si l'on emprunte à Marie Claude SMOUTS la conception selon laquelle un acteur sur le plan international est toute entité dont les actions transfrontalières influencent de manière considérable la sphère internationale, il serait possible de reconnaître le rôle d'acteurs individuels au Président Malgache André RAJOELINA ou au le Docteur Didier RAOUL engagés dans la recherche des solutions à l'éradication de la pandémie.

Dans tous les cas, c'est la collaboration de ces acteurs qui pouvait donner une efficacité à la lutte contre la pandémie.

2. La collaboration entre les acteurs

La lutte contre une pandémie est rarement le fait des acteurs individualisés. Son efficacité est subordonnée à des actions communes résultant de la collaboration des différents acteurs. C'est pourquoi dans le Règlement Sanitaire International, tout comme dans la pluralité des accords¹ conclus par l'OMS avec les autres organismes internationaux, la collaboration et la coopération y sont érigées en cheval de Troie des mécanismes de recherche, de surveillance et de lutte contre les épidémies et pandémies. Il s'agit en quelque sorte de mutualiser les responsabilités aux fins de venir à bout d'une pandémie qui est insusceptible aux efforts individuels. La collaboration de l'Etat ou d'un acteur déterminé à la recherche des solutions à une pandémie est la traduction de son ouverture aux actions coordonnées pour la cause de la santé publique². Ainsi, en fait d'urgence, la collaboration des acteurs vaut efficacité.

La santé publique apparaît comme un bien universel. C'est un bien commun dont l'assurance dépasse largement les efforts d'une seule entité. La collaboration des acteurs en cette matière sanitaire s'inscrit dans le raisonnement en termes de mondialisation qui suppose « *de reconnaître qu'aujourd'hui comme hier, il y a bien des façons d'humaniser la planète, mais qu'aujourd'hui plus encore qu'hier, les uns et les autres s'influencent mutuellement* »³. En effet, les pandémies ont ceci de particulier qu'elles infligent des souffrances qui imposent pour leur limitation les actions coordonnées d'institutions étatiques, interétatiques et d'institutions privées qui expriment la volonté d'être impliquées dans le processus. Les affres de la pandémie à Coronas Virus ne laissent pas place à un investissement individuel des acteurs. Certaines mesures comme l'inoculation du vaccin sont le résultat des actions coordonnées entre les acteurs du droit international sanitaire. L'ONU dans son appel à l'action contre la pandémie en mars 2020 relevait que « *la pandémie de COVID-19 est un moment décisif pour la société moderne. L'histoire jugera de l'efficacité de notre action non pas en fonction des mesures prises par tel ou tel ensemble d'acteurs gouvernementaux considéré isolément, mais par le degré de coordination dont le monde aura fait preuve dans tous les secteurs, dans l'intérêt de la grande famille humaine* »⁴. Il s'agit d'une invite à la coopération, à la collaboration, à la mutualisation des forces pour un combat plus efficace.

Cependant, la collaboration n'a pas toujours été de mise en matière sanitaire. Les Etats dans lesquels émerge la pandémie sont rarement ouverts à une franche collaboration aux premières manifestations de la pandémie. Ils brillent parfois par une réticence au déclenchement du processus de constatation de l'urgence de santé publique de portée internationale tel qu'institué par le Règlement Sanitaire International. C'est souvent face à la poussée meurtrière de la maladie qu'ils cèdent à la collaboration. Cela tient sans doute à des considérations de stratégies politiques liées à la

¹ Voir Accord entre l'OMS et l'Organisation panaméricaine de la Santé ; Accord entre l'ONU et l'OMS ; Accord entre l'Organisation internationale du travail et l'OMS etc.

² B. B. GENEVIEVE, *op.cit.*, p. 974.

³ A. SUPIOT, « Introduction », *op.cit.*, p. 9.

⁴ ONU, *Responsabilité partagée et solidarité mondiale : Gérer les retombées socioéconomiques de la COVID-19*, mars 2020, p. 28.



souveraineté sur les ressources biologiques. Il en a été ainsi en Chine en 2002¹. C'est dire que même pendant l'urgence sanitaire Covid-19, les tentatives d'individualité ont été recensées. A l'orée de la pandémie, l'OMS a brillé par une inaction néanmoins imputable aux Etats qui selon un auteur, n'avaient pas jugé tôt de « *doter l'institution de suffisamment de moyens de vérification des informations transmises, ni d'outils efficaces de réaction* »². Bien avant, la Chine n'a pas dans la foulée, notifié à l'OMS le risque de propagation de la maladie pouvant aboutir à l'altération de la santé publique comme prescrite par le Règlement Sanitaire International³. Il y a eu comme une réticence à l'orée de la pandémie dans la collaboration qui a finalement entraîné un désastre humanitaire international, une page noire de l'histoire sanitaire de l'humanité. Les Etats en portent le deuil dans l'ordre national où ils convoquent constamment le droit interne pour la cause de cette urgence sanitaire.

SECTION 2 : La mobilisation du droit national contre l'urgence sanitaire

Le droit national est une autre poche d'air utile pour faire face à la pandémie. Si dans ses rapports avec le droit international, il peut être fondu dans le bronze du monisme pour ne former qu'un seul ordre juridique ou dans le marbre du dualisme pour s'appliquer en distinction de ce dernier, il reste que le droit national n'est jamais assez loin de la régulation de l'ordre social étatique quel que soit le système retenu par un Etat. Il est la traduction par essence de chaque société dans sa singularité juridique en vertu de l'aphorisme bien connu du monde juridique, *Ubis sociatas, ibi jus*. En cas d'urgence de santé publique de portée internationale, les solutions étatiques peuvent varier en considération des spécificités de chaque ordre juridique. Ce fut le cas avec la pandémie à Corona Virus (A). Toujours est-il que l'appel à la solidarité nationale reste de l'ordre des voies auxquelles recourent les Etats pour essayer de sortir de l'ornière (B).

A. La diversité des solutions étatiques contre l'urgence sanitaire

Les crises de portée internationale déclarée comme telles ont la force de la soumission. Elles ont ceci de particulier qu'elles induisent une urgence qui met tout le monde dans une situation d'incertitudes. Aussi, les Etats face à la Covid-19 sont-ils dans tous leurs états, chacun d'entre eux s'employant au recours de toutes solutions notamment juridiques susceptibles d'apporter une bouffée d'oxygène et éventuellement limiter la propagation de la pandémie. Dans la majorité des cas, les Etats ont instauré un régime d'exception, parfois conjugué à des mesures exceptionnelles circonstanciées sans recours expresse à un tel régime formellement institué.

1. Le recours aux régimes d'exception

Le régime d'exception est par essence lié à une question de crise, une situation « *d'urgence absolue* »⁴. Lorsqu'il est institué à moment donné dans un Etat, il attire toujours l'attention au-delà même de son espace d'application et révèle l'idée d'un problème spécifique qui se pose. C'est un régime de problèmes, c'est un régime à problèmes dans l'univers notamment juridique. Le régime d'exception se présente sous quelques formes précises. On distingue en théorie générale, l'état d'exception, l'état de siège, l'état d'urgence. Si ces régimes mettent en avant les pouvoirs exceptionnels du Chef de l'Etat, ils se confondent rarement dans leurs définitions et significations. Relever dès lors dans une approche quelque peu holistique que l'état d'exception en droit positif revêt plusieurs significations en ayant des dénominations différentes avec pour illustration l'état de

¹ M. POULAIN, *op.cit.*

² R. MAUREL, « Pour un multilatéralisme plus éthique », *Position Paper*, n° 5, 4 mai 2020, p. 2.

³ *Ibid.*

⁴ J. -F. de MONTGOLFIER, *op.cit.*



siège, peut être source de confusions¹. Toujours est-il que ces régimes régissent tous les situations exceptionnelles dont il urge d'y apporter des mesures exceptionnelles.

Il était alors douteux que face aux affres de la pandémie à Coronas Virus dans presque tous les Etats du globe, qu'aucun ne puisse recourir à un régime d'exception. Dans un élan de symphonie des mesures, la plupart des Etats ont déclaré l'état d'urgence sanitaire. Il en a été ainsi en France avec la loi 2020-290 du 23 mars 2020, au Maroc porté par le décret-loi n° 2-20-292 du 23 mars 2020 relatif à l'état d'urgence sanitaire et aux procédures de sa déclaration, en Namibie le 17 mars 2020, au Congo par le Décret n° 2020-93 du 30 mars 2020 portant déclaration de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo, au Tchad par le Décret n°0708/PR/ 2020 portant institution de l'Etat d'Urgence Sanitaire en République du Tchad. Au Malawi comme en Afrique du Sud, il a été déclaré « *l'état de catastrophe nationale* » et l'état « *d'alerte nationale* » en Guinée équatoriale. Dans la Province du Québec au Canada, c'est le Décret 177-2020 du 13 mars 2020 qui porte la déclaration d'état d'urgence sanitaire². En Italie, le gouvernement adoptait en Conseil des ministres la « *Déclaration de l'état d'urgence en conséquence du risque sanitaire lie à "l'insurgence" de pathologies dérivantes d'agents viraux transmissibles* »³.

La terminologie employée pour y parvenir ne change rien à la signification du régime institué dans ces Etats. Si en considération de leur singularité institutionnelle, certains emploient des termes différents, il reste que l'état d'urgence, qu'on veuille y ajouter le terme « *sanitaire* », apparait à ce moment comme leur dénominateur commun, leur point de confluence. C'est dire que toutes ces dénominations renvoient en principe à une même réalité qu'est l'état d'urgence. En Espagne cependant, c'est l'état d'alerte ou d'alarme qui a été déclaré, bien différent selon le constituant espagnol de l'état d'urgence. L'état d'alarme ou alerte y « *est destiné à faire face aux urgences sanitaires, aux catastrophes naturelles ou à des situations similaires ; il n'entraîne pas une suspension des droits mais une limitation à son exercice ordinaire* »⁴. Ce régime ne se confond pas à l'état d'urgence, conçu dans cet Etat « *pour des crises de nature politique et impliquent la suspension temporaire de certains droits fondamentaux* »⁵. Ce qui l'apparente *a minima* à l'état d'exception dans d'autres Etats.

Sous ce rapport, le constat de la mobilisation de l'état d'urgence ou ce qui en tient lieu peut être établi. Il a eu comme l'a dit un auteur, « *le vent en poupe* »⁶ pendant cette période de pandémie. Rarement, les Etats ont mobilisé le régime de l'état d'exception pour faire face à la crise sanitaire Covid-19 malgré sa gravité. La souplesse de l'état d'urgence par rapport à l'état d'exception et de sa relative compatibilité avec les exigences de l'Etat de droit paradigme de la modernité étatique justifient une telle option. En effet, si l'état d'exception institue un moment de légalité exceptionnelle incompatible avec les droits de l'homme, si ce n'est une dictature circonstancielle s'analysant en termes de suspension de l'Etat de droit, l'état d'urgence maintient le droit ordinaire et se donne à voir comme autorisant des mesures exceptionnelles néanmoins susceptibles de tous contrôles parlementaires ou juridictionnelles. Un auteur écrit à ce sujet que « *[l]'état d'urgence est plus particulièrement regardé par la doctrine non seulement comme étant compatible avec l'état de*

¹ X. MAGNON et A. VIDAL-NAQUET, « L'état d'exception, nouveau régime de droit commun des droits et libertés ? Du terrorisme à l'urgence sanitaire (Rapport de France) », Table ronde internationale de justice constitutionnelle, Aix-en-Provence, 11 & 12 septembre 2020, p. 4.

² M. -Cl. PREMONT, M.-E. COUTURE-MENARD et G. BRISSON, « L'état d'urgence sanitaire au Québec : un régime de guerre ou de santé publique ? », *RJTUM*, vol. 55, 2021, p. 248.

³ L. MASSIMO, « L'état d'exception, nouveau régime de droit commun des droits et libertés ? Du terrorisme à l'urgence sanitaire (Rapport d'Italie) », Table ronde internationale ..., *op.cit.*, p. 253.

⁴ M. CARRILLO, « L'état d'exception, nouveau régime de droit commun des droits et libertés ? Du terrorisme à l'urgence sanitaire (Espagne) », Table ronde internationale ..., *op.cit.*, p. 173.

⁵ *Ibid.*

⁶ J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, « Les régimes de crise à l'épreuve des circonstances sanitaires exceptionnelles », *RDLF* 2020 chron., n°20, pp. 1 et s.



droit, mais constituant sa condition même. A cette fin, ajoute-t-il, il bénéficie d'une panoplie de mécanismes de contrôle : hiérarchique, juridictionnel, parlementaire mais également médiatique et citoyen »¹. L'état d'urgence n'a alors pas pour vocation à se substituer au droit ordinaire², mais il n'est cependant pas totalement vierge de toute tâche sur le fonctionnement ordinaire de l'Etat de droit³. Par contre, l'état d'exception entraîne généralement la suspension de la législation ordinaire, substituée par une législation d'exception rude, découlant de la concentration des pouvoirs entre les mains du Chef de l'Etat. C'est un régime de sauvegarde de l'entité étatique ; puisqu'il permet de préserver notamment la vie de la Nation, l'indépendance de l'Etat, les institutions.

Consacré dans les constitutions de la quasi-totalité des Etats, l'état d'exception semble pouvoir n'être qu'une solution de dernier recours. Les Etats n'ont pas cru devoir l'utiliser pour la défense de la cause sanitaire. L'état d'urgence a été ainsi privilégié non sans susciter des interrogations au sein de la doctrine⁴. Dans d'autres Etats par contre, sans un recours officiel à l'un des régimes d'exception, les mesures exceptionnelles circonstancielles ont été prises.

2. La définition des mesures exceptionnelles non liées aux régimes d'exception

La gestion de la pandémie à Corona Virus dans certains Etats laisse constater qu'on ne peut réduire les mesures exceptionnelles dans les seuls contextes d'objectivation des régimes d'exception formellement consacrés. Il en a été ainsi dans le contexte camerounais. Si dans plusieurs Etats susvisés, la déclaration d'état d'urgence n'était pas moins accompagnée des mesures exceptionnelles stratégiques formulées dans le combat contre la pandémie, le Cameroun s'est démarqué par la définition d'un ensemble de mesures non moins apparentées à celles adoptées dans les régimes d'exception notamment en cas de déclaration d'état d'urgence. Dans sa « *stratégie gouvernementale de riposte contre la pandémie de Coronavirus (Covid-19)* », plusieurs mesures ont été élaborées pour encadrer le fonctionnement des institutions et le comportement des populations pendant la période du Covid-19. Rendues public le 20 mars 2020, ces mesures sont contenues dans une « *Déclaration spéciale du Premier Ministre, Chef du gouvernement* » consécutivement à une concertation interministérielle tenue le même jour. Prévoyant treize (13) mesures teintées des couleurs et du goût d'exception, ces mesures étaient limitatives de droits et libertés et dotées d'une autorité, bien loin de la portée de simples recommandations.

Le Communiqué du Premier Ministre du 18 mai 2020 en fixe les modalités d'application, notamment « *la durée de quinze (15) jours renouvelables en cas nécessité* » pendant laquelle les mesures prises doivent être appliquées. Ce Communiqué s'apparente à un décret d'application d'une loi qui serait votée en amont par le Parlement. Le 24 mars 2020, une autre déclaration spéciale du Premier Ministre est publiée dans laquelle il constate le non-respect des mesures édictées par les populations et la nécessité de les appliquer désormais « *avec la plus grande rigueur* » et sans préjudice du recours à des sanctions pour les éventuels contrevenants. L'exception est ainsi entretenue au travers des déclarations et communiqués du Premier Ministre sans un rapport à un régime d'exception déterminé. Certains auteurs ont tôt fait d'y constater un « *état d'urgence de fait* »⁵ instauré par le Gouvernement et voilé par des déclarations et communiqués non susceptibles

¹ H. B. MRAD, « Covid-19 et pouvoirs de crise : Quels fondements juridiques ? », in H. REDISSI (dir.), *La Tunisie à l'épreuve du Covid-19*, Friedrich Ebert Stiftung, Bureau de Tunis, 2020, p. 156.

² A. GELBLAT et L. MARGUET, « Etat d'urgence sanitaire : la doctrine dans tous ses états ? », *La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits et Libertés*, 2020, p. 5. ; M. CHAFIK SARSAR, « Vicissitudes du système normatif tunisien à l'ère du Covid-19 : Les décrets-lois en droit tunisien », in H. REDISSI (dir.), *La Tunisie à l'épreuve du Covid-19*, *op.cit.*, p. 135 et s.

³ M. -Cl. PREMONT, M.-E. COUTURE-MENARD et G. BRISSON, *op.cit.*, p. 224.

⁴ A. GELBLAT et L. MARGUET, *op.cit.*

⁵ T. FOMEGANG, « Le droit international humanitaire à l'épreuve de la pandémie du covid-19 », *Le Nemro, Dossier spécial : La COVID-19 et le droit*, Avril-Juin 2020, p. 498 ; J. DJEUYA TCHUPOU, « La lutte contre le corona virus (covid-19) au Cameroun : recherches sur les fondements juridiques de la stratégie gouvernementale de riposte face à la pandémie », *Le Nemro*, *op.cit.*, p. 304.



de fonder juridiquement ces mesures ; là où l'on aurait tout aussi pu lire l'application de la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles construites dans les affaires *Heyriès* du 28 juin 1918 et *Dames Dol et Laurent* du 28 février 1919 ; théorie dont on peut relativement assimiler « aux nécessités de l'ordre public » telles que voulues par le juge camerounais dans l'affaire *Obame Etémé Joseph c./ État fédéral du Cameroun* du 27 janvier 1970¹.

Les déclarations sur lesquelles reposaient les mesures n'étaient pas moins attaquables, tant le contenu révélait leur caractère décisif et en faisait des actes susceptibles de recours pour excès de pouvoir. La nature du contenant importait peu quant au critère de sa qualification juridique si l'on en juge par la jurisprudence *YAYAP NJOYA Joseph Marie c. Etat du Cameroun* du 03 février 1977, de laquelle il se dégage qu'une décision administrative peut être déduite d'une simple lettre, un télex ou une circulaire, eu égard sans doute à la création des droits et des obligations qu'elle entraîne pour ses destinataires.

Le recours à de telles mesures exceptionnelles par le Cameroun interpelle à plus d'un titre. La gravité de la situation n'était-elle pas aussi relevée pour imposer une déclaration d'état d'urgence en bonne et due forme conformément à la Constitution et à la loi de 1990 ? Sans doute, aurait-on plutôt assisté à une volonté délibérée du gouvernement de ne pas y recourir au regard des effets de ce régime de crise dont il ne pouvait manquer d'assumer la responsabilité ? Dans le premier cas, un auteur a pu écrire que le juge de l'opportunité de déclarer l'état d'urgence qu'est le Chef de l'Etat aurait fait une interprétation restrictive de la loi qui ne prévoit manifestement pas le cas de « *péril sanitaire* » comme mobile de déclaration de l'état d'urgence. Pourtant, il n'aurait pas le cas échéant fait une interprétation erronée si du moins il avait vu en la pandémie un événement présentant par sa nature et sa gravité une « *calamité publique* » ; si tant est que celle-ci renvoie à un grand malheur qui touche plusieurs personnes à la fois. La pandémie n'en présente pas moins les caractéristiques². L'on ne peut juger de l'incapacité de l'interprète à pouvoir assimiler judicieusement la pandémie à une calamité publique ; cependant qu'il pouvait tout au moins se référer à d'autres contextes pour faire une interprétation extensive des critères d'état d'urgence.

Dès lors, la décision du recours aux mesures exceptionnelles en faisant fi d'un régime d'exception, s'apparente à un habile stratagème du gouvernement pour se dérober de la responsabilité induite par la déclaration d'un état d'urgence, surtout dans un contexte où deux Régions du pays sont en sécession depuis quelques années et n'ont pas encore fait l'ombre d'une déclaration d'un régime d'exception alors même qu'ils n'en témoignent pas moins les critères au regard des événements. Cette position se consolide d'ailleurs avec l'absence de confinement imposé aux populations par l'Etat, alors qu'il était défini dans d'autres Etats comme le moyen le plus efficace. Par des expressions voilées telles que « *restez chez vous* », sans cependant y conjuguer des moyens de contrainte nécessaire, le gouvernement appelait implicitement au confinement. Le refus de l'officialité pour cette mesure ne pouvant être justifié autrement que par l'incapacité de l'Etat à assurer les commodités qui l'accompagnent comme en Algérie, en Russie et dans bien d'autres. Néanmoins, la fermeture des établissements scolaires et académiques pouvaient faire figure de confinement au Cameroun, sauf qu'elle était tout simplement en phase avec la mesure de distanciation sociale difficile à assurer dans des espaces regroupant par essence plusieurs personnes comme les écoles, les églises. Le renvoi des élèves et étudiants en congé prématuré n'était pas suivi de l'interdiction de sortir de la maison ; preuve de ce qu'il n'y a eu aucun confinement au Cameroun, comme il l'a été notamment en Lybie pour dix (10) jours ou en Afrique du Sud pour une durée indéterminée³, indistinctement des appels à la solidarité nationale.

¹ R. M. MVOGO BELIBI, « Covid-19 et décision publique en situation d'incertitude. Illustrations et illusion de l'état d'exception en Afrique subsaharienne », *Jus Politicum*, n° 26, 2021, p. 360

² *Ibid.*, p. 362.

³ Rapport préliminaire de l'Union Africaine sur la riposte de l'Afrique à la covid-19 en matière de gouvernance, mai 2020, p. 35.

B. L'appel à la solidarité nationale

La question de la solidarité ne se pose pas seulement en droit international sanitaire. Si l'on prend en compte l'antériorité du fait étatique par rapport au fait international, il serait logique de considérer la solidarité dans sa dimension objective comme un concept qui s'est affirmé au mieux à l'interne avant d'envahir la sphère internationale. Bien que constante dans la plupart des Etats, la solidarité nationale est affirmée avec acuité pendant les périodes d'urgence. Le contexte de la pandémie offre une illustration patente. Il faut d'abord s'intéresser à ses fondements avant de s'attarder sur sa matérialisation en temps de crise Covid-19.

1. Les fondements de la solidarité nationale

Lorsqu'on dissèque le fonctionnement de la plupart des Etats aujourd'hui, il repose à des occasions sur le principe d'une solidarité nationale qui habite leur ordre juridique. Cette solidarité s'épanouit considérablement dans l'idée de Nation avec laquelle elle semble pouvoir partager une certaine affinité. Le modèle de la Nation une et indivisible implique nécessairement en amont comme en aval la valorisation de la solidarité nationale comme symbole d'une volonté des populations à pouvoir émerger ensemble. Une véritable Nation se matérialise dans la solidarité constante de ses populations et ce, notamment lors des événements qui traduisent par leur caractère une situation d'urgence.

Consacrée dans plusieurs Constitutions des Etats, la solidarité nationale est porteuse d'une charge idéologique considérable. Elle y magnifie cette République devenue sociale, qui entend dépasser les tendances individualistes pour s'ancrer dans les logiques de communautaire ou de solidarité¹. Au Sénégal, la solidarité est conçue par le Constituant comme un levain de la « construction d'un destin commun » des citoyens². Expressément érigée en un devoir par la Constitution de la République Démocratique du Congo de 2006, « la solidarité entre les différentes composantes de la Nation » justifie « l'institution de la Caisse nationale de péréquation placée sous la tutelle du Gouvernement ». La République de Guinée en a fait l'une des composantes de sa devise³. En Italie, le devoir de solidarité politique, économique et sociale est un principe qui n'admet pas de dérogation⁴.

Il semble se dégager de certaines Constitutions des Etats africains que la solidarité est plus portée vers l'extérieur que voulue à l'intérieur de l'Etat. Le Constituant camerounais cristallise une telle conception en prescrivant que « le salut de l'Afrique se trouve dans la réalisation d'une solidarité de plus en plus étroite entre les peuples africains »⁵. Le Constituant togolais suit la même logique en déclarant que « la solidarité [...] lie [son peuple] à la communauté internationale et plus particulièrement aux peuples africains »⁶. Cependant, il n'en est rien dans la mesure où la solidarité doit se vivre d'abord à l'intérieur de l'Etat pour pouvoir être orienté vers l'extérieur. Au plus, chaque peuple dans l'ordre interne des Etats se lie comme une composante des « peuples africains » définis par ces Constitutions, tout comme dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Les « peuples africains » ne sont pas seulement ailleurs, ils sont dans chaque Etat africain et leur solidarité commence d'abord à l'intérieur de chacun d'eux avant être transportée dans d'autres univers. Le principe de solidarité est ainsi inscrit au fronton de la norme constitutionnelle et fonde une sorte de « citoyenneté sociale », distincte de la citoyenne politique reposant sur le droit du sang ou du sol⁷.

¹ A. SUPIOT, « Sur le principe de solidarité », *op.cit.*, p. 71.

² Voir Préambule de la Constitution

³ Article premier de la Constitution.

⁴ Article 2 de la Constitution.

⁵ Préambule de la Constitution.

⁶ Préambule de la Constitution.

⁷ A. SUPIOT, « Introduction », *op.cit.*, p. 15.



La solidarité nationale pourrait se déployer dans toutes les situations qui l'exigent. Le silence souvent entretenu par certaines Constitutions sur la solidarité nationale connote la dimension extensive de la solidarité. Elle peut être en matière politique, économique, sociale et même sanitaire. Le Constituant gabonais est plus précis en la matière. Il se dégage du préambule de la Constitution gabonaise que, « [l]a Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous devant les charges publiques, chacun doit participer, en proportion de ses ressources, au financement des dépenses publiques. La Nation proclame en outre la solidarité de tous devant les charges qui résultent des calamités naturelles et nationales »¹. Si l'on inscrit les crises sanitaires dans « les calamités nationales », la pandémie à Coronas Virus se serait trouvée être un moment d'invite à une solidarité des populations gabonaises, même en l'absence d'une proclamation officielle. Tout compte fait, la solidarité tire son fondement juridique de la plupart des règles constitutionnelles. Cependant, loin d'être une simple profession de foi ou un simple slogan juridique, elle y est conçue comme un principe, un devoir. Elle doit être matérialisée à l'épreuve des faits. L'urgence sanitaire en a offert une cristallisation officielle.

2. La matérialisation de la solidarité nationale

La portée de certaines prescriptions et de certaines formules juridiques se mesure à l'aune de la pratique. La solidarité nationale ne fait aucunement exception. Diversement postulée, elle s'inscrit dans la pratique institutionnelle de laquelle il est possible de dégager un double sens. D'une part, elle serait une solidarité de la collectivité envers ses composantes, personnes morales comme les Collectivités Territoriales Décentralisées notamment, ou personnes physiques comme les individus et groupes vulnérables². Elle est symbolisée notamment par la responsabilité de protéger qui pèse sur la Collectivité lors des situations d'urgence notamment sanitaire³. Dans ce sens, se profile une solidarité de l'Etat d'avec ses unités composantes que sont les Collectivités territoriales dans les Etats unitaires décentralisés et les Etats fédérés dans l'Etat fédéral envers les populations. L'Etat veille sur le développement harmonieux de ces unités composantes notamment sur la base d'une solidarité nationale⁴; ce qui suppose leur implication dans des politiques de gestion de l'urgence. La solidarité pourrait d'autre part être celle des individus envers la collectivité⁵. Le sens est ainsi inversé et c'est l'individu qui devrait soutenir la personne publique. Il s'agit d'une mobilisation communautaire destinée à soutenir la collectivité dans l'épreuve. Cette mobilisation est la traduction de « l'action d'individus animés par des valeurs tels que la participation, la solidarité, la dignité humaine et par des principes fondamentaux, au sein d'un espace social marqué par des besoins grandissants »⁶.

Sous cette considération, il se dégage la double posture de l'Etat, conçue sur la théorie de l'Etat débiteur, devant apporter à la société, au travers des actions notamment de protection, de distribution; et sur la théorie de l'Etat créancier, devant compter sur les citoyens qui ont envers lui une obligation de soutien dans ses charges et dans ses épreuves⁷.

La traduction matérielle de la solidarité nationale dans le contexte de la pandémie est cristallisée notamment par les Fonds de solidarité ou ce qui en tient lieu, créés dans plusieurs Etats pour la lutte contre la pandémie. Ce Fonds a été créé au Togo et qualifié de Fonds de solidarité

¹ Point 20 du Préambule de la Constitution.

² M. E. COUTURE MEDARD et D. PAVOT, *op.cit.*, p. 253.

³ S. BESSON, « La pluralité d'Etats responsables Vers une solidarité internationale? », *Revue suisse de droit international et de droit européen*, 2007, p. 13.

⁴ Article 55 al. 4 de la Constitution du Cameroun; article 142 de la Constitution togolaise.

⁵ M. E. COUTURE MEDARD et D. PAVOT, *op.cit.*

⁶ Ch. VEZINA, « Normativités et droit de la santé. Normes de résistance et droit à l'égalité des personnes vivant avec le VIH. Réflexion sur les normativités parallèles au service de l'effectivité », *RJT*, vol. 44, n° 29, 2010, p. 212.

⁷ J. CHEVALLIER, « L'obligation en droit public », *Archives de philosophie du droit*, t. 44, Dalloz, 2000, pp. 179-194.



nationale et de relance économique de 400 milliards de francs CFA¹. Ce fonds était destiné à soutenir la production agricole et à assurer la sécurité alimentaire pendant la pandémie. Au Cameroun, la solidarité de l'Etat envers les citoyens s'est traduite par la définition d'un ensemble de « mesures d'assouplissement, afin de soulager les secteurs dûment impactés par cette crise sanitaire »². L'on note à titre illustratif, l'octroi des moratoires et différés de paiement aux entreprises directement affectées par la crise, suspendant les mesures de recouvrement forcé à l'encontre de celles-ci ; le report du paiement de la taxe foncière pour l'exercice de 2020, l'exonération de l'impôt libéral et de la taxe de stationnement pour les taxis et motos taxis, le soutien à la trésorerie des entreprises à travers l'allocation d'une enveloppe spéciale de 25 milliards, pour l'apurement des stocks de crédits de TVA en attente de remboursement. Il faut constater que ces mesures étaient pour l'essentiel d'ordre fiscal. Au Niger, la solidarité de la collectivité publique est magnifiée par la prise en charge par l'Etat des redevances dues à la consommation de l'électricité et à l'eau potable pendant une période limitée³.

La solidarité envers l'Etat n'est pas à voiler. L'approvisionnement par plusieurs opérateurs économiques et des cercles politiques déterminés du Fonds Spécial de Solidarité de l'Etat participent de cette solidarité des populations envers l'entité étatique. La soumission des populations aux normes et mesures barrières édictées par le Gouvernement s'offre en outre comme un pan de la solidarité nationale des populations envers l'entité étatique. C'est la traduction du « sentiment d'union dans le même combat, l'idée que respecter les règles équivaut à poser un geste militant destinés à faire avancer la cause »⁴. Le respect des mesures édictées a été cependant souvent sous la contrainte des forces de l'ordre, allant parfois jusqu'à faire tort à la loi, au droit ; indiquant par ce fait les premiers signes du droit comme victime de la pandémie.

CHAPITRE II : Le droit comme victime : la fragilité du droit à l'épreuve de l'urgence sanitaire

Les situations d'urgence de portée internationale se caractérisent souvent par la soumission de toutes les composantes du droit. Ce sont elles qui dictent le fonctionnement des institutions dans ces contextes ; elles participent de la modification des perceptions et des représentations. Des fois, elles rendent le droit qui est pourtant censé les réguler, fragile sous plusieurs de ses aspects. En situation de pandémie comme celle de la Covid-19, le droit n'est pas souvent à l'abri de toute atteinte. Il semble aussi infecté parce qu'infesté par la maladie. Les mesures d'urgence définies parfois en marge de la légalité ordinaire en sont la traduction. Dans ce cas, le droit semble croulé sous la contrainte de la brutalité de la pandémie. La situation incertaine des droits et libertés fondamentaux retient particulièrement l'attention (SECTION 1). A cela s'ajoutent d'autres situations diverses traduisant sinon le recul du droit du moins son confinement les moments de la pandémie (SECTION 2).

SECTION 1 : Le dilemme entre gestion de l'urgence sanitaire et exercice droits fondamentaux

L'urgence sanitaire est souvent un moment difficile pour les droits et libertés. L'adéquation entre la nécessité de lutte contre la pandémie et l'exercice constant des droits et libertés n'est pas toujours évidente (A). Il y a toujours comme un choix à faire ; soit prendre des mesures restrictives des droits et libertés, soit, laisser la brutalité de l'urgence tout emporter sur dans ses manifestations. Dans tous les cas, la recherche d'une conciliation n'est pas toujours improbable (B).

¹ Rapport préliminaire de l'Union Africaine précité, p. 41.

² Déclaration spéciale du Premier Ministre, Chef du Gouvernement du 30 avril 2020.

³ R. M. MVOGO BELIBI, *op.cit.*, p. 372.

⁴ Ch. VEZINA, *op.cit.*, p. 222.



A. La gestion de l'urgence sanitaire au détriment de l'exercice des droits fondamentaux

Les droits fondamentaux font partie des faisceaux d'indices de l'Etat de droit. Ils en constituent l'armature. La philosophie qui les sous-tend en fait des instruments sacrés qui doivent pouvoir être respectés à tout moment. Chargée de symbole et d'idéologies, cette philosophie doit avoir maille à partir avec les situations d'urgence qui conduisent parfois à la *mise en quarantaine* des droits et libertés pour les nécessités de lutte contre la pandémie.

1. L'indispensable gestion de la pandémie

Les situations d'urgence sanitaire comme celle de la pandémie à Corona Virus parviennent à conquérir plusieurs domaines. Leur brutalité impose une réaction sinon à la mesure du mal causé, du moins de nature à endiguer la maladie. C'est cet idéal de sécurité pour les institutions et pour tous qui justifie l'édiction des mesures parfois limitatives des droits et libertés. En effet, les droits fondamentaux n'ont par essence un cadre d'expression que celui qui est en paix. Elles s'épanouissent mieux dans des contextes expurgés de toute contrainte.

La gestion d'une urgence serait fondée sur la nécessité de préserver l'Etat d'une éventuelle discontinuité. L'Etat n'est pas créé pour disparaître ; il doit fonctionner dans la continuité pour satisfaire de manière efficiente l'épanouissement de sa population. Puisque l'Etat c'est « nous », comme le soutenait un auteur, la disparition de ce « nous » par couches successives du fait de la brutalité de la maladie est susceptible de conduire à sa disparition. Ce qui justifie que la gestion de la crise soit parfois instrumentalisée dans certains Etats pour les besoins de sauvegarde de la stabilité territoriale. La situation du Nigéria cristallise pertinemment cette observation. L'on rapporte à juste titre que dans cet Etat, « *les autorités locales dans dix-neuf États du Nord n'ont pas fait mystère de leur volonté de mettre à profit l'état d'urgence pour exécuter enfin leur projet de fermer définitivement les madrasas, projet qui se heurte depuis des années aux traditions et au poids des religieux. Elles ont ainsi fait l'annonce qu'après la fermeture des écoles pour cause de coronavirus, ces établissements coraniques ne rouvriront plus* »¹.

Il faut remarquer que l'histoire des urgences à portée internationale quel que soit le domaine où elles émergent, est marquée par la priorité souvent accordée à leur gestion qu'à l'admission d'un libre exercice des droits et libertés comme en temps de paix² ou dans le contexte normal. Cette logique est propre à la quasi-totalité des Etats. Ainsi, la gestion d'une situation d'urgence sanitaire telle que celle de la Covid-19 ne pouvait être efficiente sans un amenuisement des droits et libertés. Au regard du mode de son transmission et conséquemment de sa propagation, les stratégies de lutte ne pouvaient apparaître efficaces que la condition d'un minimum de compromis fait sur les droits de l'homme. Rarement une mesure édictée aurait été sans conséquence sur les droits et les libertés³. Qu'ils s'agissent des mesures légales et institutionnelles⁴, des mesures de prévention et de contrôle de la maladie⁵, des mesures sociales et humanitaires⁶, des mesures fiscales et monétaires⁷ ou même des mesures de riposte innovantes⁸ telles qu'édictees dans la plupart des Etats de l'Union Africaine, elles ont une relative incidence sur les droits de l'homme.

¹ R. M. MVOGO BELIBI, *op.cit.*, p. 365.

² S. GRUSKIN, « Les conséquences de la violation des droits de l'homme sur la sante publique en temps de paix », in J. MANN, S. GRUSKIN et D. BERTRAND (dir.), *Santé publique et droits de l'homme*, Séminaire, Paris, 8 et 9 novembre 1996, pp. 54 et s.

³ S. PRÉTOT, « La personne en période de pandémie : une nouvelle hiérarchie des valeurs ? (La crise sanitaire et le droit de l'urgence en droit des personnes et de la famille, brève communication orale du 26 juin 2020) », in E. JEULAND et S. PRÉTOT (dir.), *op.cit.*, p. 75.

⁴ Rapport préliminaire de l'Union Africaine précité, p. 32.

⁵ *Ibid.*, p. 33.

⁶ *Ibid.*, p. 35.

⁷ *Ibid.*, p. 41.

⁸ *Ibid.*, p. 43.



Le but n'est pas toujours de dénier l'expression des droits et libertés. En fait ; la vulnérabilité face à cette pandémie est en principe non différentielle et impose une priorisation de la survie de la société sur les droits de l'homme qui se trouveraient mieux épanouis la pandémie disparue. Il serait paradoxal qu'au nom des droits et libertés, on laisse périr toute la société sous la contrainte de la maladie. Quand on sait la prégnance de l'ordre public parfois brandi au détriment des droits et libertés, on peut convenir de la priorité accordée à la gestion de la pandémie sur l'exercice des droits et libertés. La lutte contre la pandémie s'apparente à un combat pour le maintien de l'ordre public sanitaire, un combat notamment juridique contre un ennemi commun et invisible qui utilise les droits et les libertés pour envahir son espace et faire davantage florès. Dans ces conditions, l'exercice sans retenue dans ce contexte critique est plutôt un vecteur de la propagation de la maladie. Toujours est-il que, c'est lorsque les mesures sont excessives, abusives qu'on pêche vis-à-vis des droits de l'homme ; tout comme en s'abstenant d'agir on n'est pas aussi loin de pécher contre la survie de l'Etat et par ricochet contre les droits et libertés¹. C'est un véritable dilemme.

Il faut constater au demeurant que les mesures édictées lors des urgences sanitaires, bien que parfois abusives, ne sont pas déconnectées de l'idéal de protection des droits et libertés. Elles sont la représentation d'un idéal, celui de préserver la santé publique. Autant cette santé publique fait partie de l'ordre public², autant sa préservation est liée non seulement à la défense du droit à la santé, mais aussi des autres droits fondamentaux avec lesquels il témoigne une certaine consubstantialité. C'est que, étant l'un des points clés qui marque l'indivisibilité des droits de l'homme, « la santé est essentielle pour la réalisation de tous les autres droits humains » ; elle « est [...] fréquemment subordonnée à d'autres droits humains en sa qualité de droit économique, social et culturel »³. Sa préservation conduit par ricochet à l'épanouissement des autres droits et libertés bien qu'elle contribue de leur mise en quarantaine.

2. La mise en quarantaine des droits fondamentaux

La fidélité inconditionnelle à l'idéologie des droits et libertés conduit souvent au manque d'objectivité dans l'analyse de la situation des droits et des libertés même dans des situations de crise où chacun peut être conscient de la nécessité d'une limitation au bénéfice de l'impératif sauvegarde de la stabilité. On dirait un envoutement. Dans les contextes de crise sérieuse aux caractéristiques d'une urgence à portée internationale, le sort des droits et libertés fondamentaux dépend souvent de la gravité de la situation et de son évolution. Le droit découvre ainsi l'une de ses faiblesses ; puisqu'il ne parvient toujours pas à garantir la stabilité et la constance du respect tous azimuts des droits et libertés en toute situation. C'est ainsi que dans le contexte de l'urgence sanitaire induite par la pandémie, les droits et libertés fondamentaux ont été considérablement brimés voire abimés⁴. Dans la diversité de leur catégorisation, ils ont été atteints et leur caractère indivisible participait de l'étendue cette atteinte. Autant les droits individuels étaient confinés, autant les droits collectifs l'étaient dans la pluralité de leur typologie. Dans tous les Etats, les dénonciations étaient diverses⁵. La doctrine y a trouvé de l'ouvrage avec des positions presque unanimes⁶. L'impact était profond d'ailleurs consécutif aux mesures de confinement, de la

¹ A. C. ESSEBSI FOURATI, « Décider en période de crise : Pécher par excès ou pécher par abstention », *Leaders*, 7 avril 2020, <http://bit.ly/2Z1nb2j>.

² J. MANN, S. GRUSKIN et D. BERTRAND (dir.), *op.cit.*, p. 30.

³ S. TREMBLAY-HUET, *op.cit.*, p. 352.

⁴ M. -C. PREMONT, M.-E. COUTURE-MENARD et G. BRISSON, *op.cit.*, p. 252.

⁵ F. ELLAFI, « Les droits humains à l'épreuve de la pandémie du Covid-19 : une mise en quarantaine ? », H. REDISSI (dir.), *La Tunisie à l'épreuve du Covid-19*, *op.cit.*, p. 172.

⁶ G. F. ONDOUA AKOA, « La liberté d'aller et venir à l'épreuve du covid-19 », *Le Nemro*, *op.cit.*, pp. 447 et s. ; P. WACHSMANN, « Les libertés et les mesures prises pour lutter contre la propagation du covid-19 », *La Semaine juridique, Edition générale*, n° 20-21 du 18 mai 2020, pp. 948 et s., O. BEAUD et C. GUERIN- BARGUE, « L'état d'urgence sanitaire : était-il judicieux de créer un nouveau régime d'exception ? », *Recueil Dalloz*, 2020, pp. 891 et s. ;



fermeture des frontières terrestres, aériennes et maritimes, de mise en quarantaine des personnes testées positives qui emportaient en conséquence la liberté d'aller et de venir¹.

Par rapport au confinement, un sociologue écrit ceci : « *Le confinement c'est, si l'on veut faire simple, la consécration de l'état d'exception avec ce qu'il a de négation des libertés des citoyens. Dans ce sens, c'est l'assignation à résidence surveillée de toute la société, accompagnée de l'arrêt de l'essentiel des activités productives, à l'exception de celles nécessaires à la prise en charge de l'insécurité sanitaire qui se déroule dans les établissements hospitaliers et les industries qui alimentent ces derniers en matériel nécessaire* »². La mesure de confinement a ceci de particulier qu'elle empêche l'exercice de tous les droits et libertés en dehors de l'enclos d'une résidence. Elle emprisonne l'homme dans son enclos familial et ces droits et libertés avec lui³. Cela pourrait justifier que des pays comme la Suède, l'Islande, la Biélorussie, le Japon, la Corée du Sud et Taïwan n'aient pas eu recours à cette mesure de confinement particulièrement drastique pour les libertés⁴.

Les mesures de distanciation sociale affectent inévitablement la liberté d'association, les libertés de réunions et de manifestations publiques. En édictant l'interdiction des rassemblements de cinquante (50) personnes comme prescrite dans la Déclaration spéciale du Premier Ministre camerounais de mars 2020, les libertés collectives sont automatiquement comptées. Cette distanciation voulue implique l'interdiction de se « *rendre sur certains lieux de travail, de recevoir des invités à domicile ou de fréquenter des lieux publics, dont les lieux de culte* »⁵. Du reste, les droits liés aux rites funéraires pour les familles qui constituent en Afrique une marque spéciale de leur identité ont connu au Cameroun un temps d'éclipse⁶. L'inhumation des corps expurgés de toute présence familiale s'est conjuguée à l'interdiction d'organiser pendant cette période critique toutes cérémonies funèbres. C'est la traduction d'une méconnaissance des droits traditionnels et culturels des peuples tels qu'il se dégage de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, les Constitutions camerounaise, malienne, togolaise, ivoirienne.

Le droit à l'éducation en a été compté. La fermeture des établissements scolaires et académiques dans plusieurs Etats comme la France et le Cameroun a été inévitablement la manifestation du recul du droit à l'éducation lord des situations d'urgence d'une telle envergure. Doublée à la fermeture des sites touristiques, la perte d'essence du droit à l'éducation composait avec l'éclipse du droit au tourisme, le droit au travail compté, pour former les pans entiers d'atteinte aux droits sociaux, économiques et culturels. Au Cameroun comme dans plusieurs autres Etats, se profile l'obligation de vaccination contre la Covid-19, ce en méconnaissance du libre consentement qui est un droit fondamental pour le patient soumis à l'expérimentation d'un vaccin.

Les droits de l'homme ont été ainsi infectés par la pandémie et mis en quarantaine au même titre que les personnes testées positif⁷. Ils l'ont d'autant été que sous les apparences de la répression du non-respect des mesures édictées, les interpellations dans certains Etats n'étaient pas expurgées de tout abus. L'Etat de droit a ainsi bégayé ; il a perdu, pour emprunter à Denis SALAS, le fil de

V. SIZAIRE, « Un colosse aux pieds d'argile. Les fondements juridiques fragiles de l'urgence sanitaire », *La Revue des droits de l'homme, Actualité – Droits – Libertés*, mars 2020, pp. 5 et s.

¹ A. MAGLOIRE NGAH, « La Covid-19 et les droits fondamentaux dans le monde, en Afrique et au Cameroun en particulier : entre mimétisme et attermolements », *Le Nemro, Dossier spécial : La COVID-19 et le droit*, Partie 2, Avril-Juin 2020, pp. 83 et s.

² Cl. ABE, « Faire le deuil par temps coronal en situation de monisme juridique contesté : regard socio- anthropologique sur le droit du rapport à la mort », *Le Nemro, op.cit.*, p. 11.

³ M. -Cl. PREMONT, M. -E. COUTURE-MÉNARD et G. BRISSON, *op.cit.*, p. 240.

⁴ Rapport préliminaire de l'Union Africaine, précité, p. 18.

⁵ *Ibid.*, p. 251.

⁶ M. TIMTCHUENG, *op.cit.*

⁷ F. ELLAFI, *op.cit.*



son récit¹, et avec lui, les droits et libertés. Pourtant, la conciliation de la protection de ces derniers avec la gestion de la crise n'était pas totalement éloignée des objectifs, même si difficile réussie.

B. La conciliation de la gestion de l'urgence avec le respect des droits fondamentaux

Les droits et les libertés doivent être pris en compte dans la gestion de l'urgence sanitaire. La lutte contre la pandémie ne doit pas faire fi des droits fondamentaux. C'est du moins ce qui est soutenu dans la plupart des Etats et par la communauté internationale. Mais comment alors procéder à cette conciliation de deux objectifs visiblement antinomiques ? De la réunion des positions, il s'en dégage qu'il faut agir pour gérer la pandémie en ménageant possiblement les droits et libertés, autrement, le juge pourra toujours intervenir.

1. Le ménagement des droits de l'homme dans la gestion de l'urgence

Il est diversement soutenu que la gestion de l'urgence ne saurait justifier dans l'absolu les atteintes aux droits de l'homme et des libertés publiques. Ces derniers ne doivent pas être exercés de manière séquentielle. Il n'y a pas un temps pour l'exercice des droits de l'homme et un temps pour leur éclipse. La théorie des droits et des libertés invitent à leur inscription dans la constance, dans la permanence et non dans la périodicité. Michelle BACHELET, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'Homme soutenait dans sa Déclaration du 6 mars 2020 sur la gestion de la Covid-19 que « *la dignité humaine et les droits de l'homme doivent être au cœur de ces efforts, et non pas envisagés après coup* »². Tout en encourageant les efforts des Etats dans la lutte contre la maladie, le Haut-Commissaire s'inquiétait de la mise entre parenthèses des droits fondamentaux. Cette déclaration tient de la valeur que les droits et libertés ont aujourd'hui³. Ils sont notamment le sanctuaire de la définition de la personne humaine, le vecteur de la définition de soi, de l'émancipation de l'espèce humaine que rien ne devrait en principe diluer. Ils constituent des instruments de régulation de la société moderne, tant leur violation est l'une des lignes rouges franchies dans l'Etat de droit. Ils participent de la justice, de la paix et du développement⁴. Comme l'écrit Antonio CASSESE, les droits de l'homme « *constituent la tentative moderne d'introduire la raison dans le monde* »⁵. Cette importance capitale reconnue aux droits de l'homme aujourd'hui justifie qu'ils puissent être au cœur de la gestion de la pandémie. Aussi, le Directeur de l'OMS recommande-t-il aux Etats de « *trouver un juste équilibre entre la protection de la santé, la limitation des perturbations économiques et sociales et le respects des droits humains* »⁶. Ainsi, autant il faut agir en prenant les mesures adéquates pour faire face à la crise, autant les droits de l'homme doivent être préservés. Il s'agit d'éviter aux Etats de voir en la gravité de la crise un « *blanc-seing* » pour atteindre à ces instruments de rationalisation du monde que sont les droits et les libertés⁷.

Ces dispositions normatives ouvrent la possibilité à une double interprétation qui se recoupe cependant. D'une part, l'amenuisement des droits et libertés fondamentaux doit tirer son fondement de la loi et pour un motif légitime. Les instruments internationaux le prescrivent sans une économie de propos. Selon la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, « *[d]ans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement [...] afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-*

¹ D. SALAS, *La justice dévoyée, critique des utopies sécuritaires*, Paris, Les arènes, 2012, p. 1.

² Cité par F. ELLAFI, *op.cit.*, p. 167.

³ A. CASSESE, « La valeur actuelle des droits de l'homme », in *Humanité et droit international, Mélanges René-Jean Dupuy*, Paris, Editions A. Pedone, 1991, pp. 65-75.

⁴ N. VALTICOS, « La notion des droits de l'homme en droit international », in *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement. Mélanges Michel Virally*, Paris, Editions A. Pedone, 1991, pp. 483- 491.

⁵ A. CASSESE, *op.cit.*, p. 67.

⁶ Cité par F. ELLAFI, *op.cit.*

⁷ *Ibid.*



être général dans une société démocratique »¹. Le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels n'en dit pas autre chose. Il y est prescrit que « *Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent que, dans la jouissance des droits assurés par l'Etat conformément au présent Pacte, l'Etat ne peut soumettre ces droits qu'aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique* »².

Il en découle la reconnaissance d'une possible limitation des droits et libertés notamment dans des cas d'urgence sanitaire, sous la condition que ces limitations soient essentiellement celles prévues par le législateur. Dès lors, les gouvernants devraient avoir des justifications légitimes à toutes limitations prévues par loi et dans la mesure du possible éviter de les limiter, s'il existe d'autres moyens de gérer la crise sans que les droits fondamentaux ne puissent être comptés. C'est dire que les droits fondamentaux sont le principe, et la mesure de gestion de l'urgence l'exception. Des pays précités comme la Suède, l'Islande, la Biélorussie, le Japon, la Corée du Sud et Taïwan ont refusé la mesure du confinement et n'ont pas été moins efficaces dans la lutte contre la maladie. Et au regard de nombreux indices, l'on est fondé à penser que « *malgré cette absence de confinement, leurs résultats ont été aussi bons et, dans certains cas, meilleurs que ceux des pays ayant choisi le confinement* »³. Les droits et libertés ont été ainsi préservés de la rudesse de la mesure de confinement éprouvée dans d'autres Etats. S'il est vrai que certains de ces pays ne peuvent être réellement considérés comme des modèles en matière d'Etat de droit, ils ont néanmoins dans ce contexte sanitaire préservé le peu qu'ils reconnaissent.

D'autre part, dans la hiérarchie des mesures de gestion de l'urgence, l'Etat ne devrait en principe édicter que celles qui sont les moins rudes pour les droits et libertés ; et si seules les mesures rudes sont à même de pouvoir venir à bout de l'urgence, l'Etat doit pouvoir prendre les précautions pour que les droits ne restent pas longtemps étouffés. Dans tous les cas, les mesures restrictives s'inscrivent dans le temps. Comme l'écrit un auteur, « *il y a en effet dans les pandémies un caractère de crise brutale et massive appelant des mesures d'urgence mais aussi (heureusement) temporaires par nature* »⁴. La temporalité tient en ce qu'une mesure prise le moment de la pandémie devrait disparaître au même moment qu'elle ; ou du moins elle doit être assouplie quand la pandémie connaît une nette régression dans son expression. En tout état de cause, l'intervention du juge peut toujours être requise pour assurer l'équilibre.

2. L'intervention du juge

Le juge n'est pas oublié dans l'entreprise de gestion de l'urgence. Son rôle reste en principe celui de sauvegarder les droits et libertés au travers du contrôle des mesures édictées. En temps de crise cependant, le contentieux des mesures prises n'est pas toujours aussi simple. Il « *paraît souvent assez hypothétique sauf dans l'éventualité où des mesures restrictives seraient abusivement maintenues une fois la pandémie apaisée* »⁵. Cela tient toujours de la difficulté de concilier le respect constant des droits et libertés avec la gestion de l'urgence sanitaire. C'est dans ces contextes de crise qu'on attend du juge des sauts d'audace dans son rôle de garant de l'Etat de droit et donc de la préservation des droits fondamentaux. Son office n'est pas aussi simple à exercer ; il doit pouvoir jouer le rôle d'un véritable garant de l'équilibre entre les mesures édictées toute aussi nécessaires pour la gestion de l'urgence comme la nécessaire subsistance des droits et libertés. Il est alors visiblement écartelé entre deux exigences et devrait trouver le juste milieu pour ne pas entraîner le déséquilibre. Dans ce sens, s'il doit garder un œil ouvert sur le respect des droits et des libertés, il devrait dans le même temps être mesuré dans le contrôle des mesures adoptées pour la

¹ Article 29 al. 2.

² Article 5.

³ Rapport préliminaire de l'Union Africaine précité, p. 18.

⁴ B. B. GENEVIEVE, *op.cit.*, p. 975.

⁵ *Ibid.*



circonstance. Le juge français admet lui-même « l'existence d'une coïncidence entre les finalités d'ordre public et la protection des droits fondamentaux ». Ce qui laisse constater que « [l]e rapport de conciliation entre des intérêts par nature contradictoires, propre au contrôle des mesures de police administrative, se transforme en un rapport d'adéquation ; il en modifie par là même la philosophie libérale qui trouve son expression dans le principe selon lequel la liberté est la règle, la restriction de police l'exception »¹.

L'office du juge n'est pas cependant réduit. Il est même assez étendu et revêt à ce propos un double aspect. Il doit non seulement vérifier la validité des mesures, mais aussi il doit contrôler la proportionnalité desdites mesures à la situation exigeante. Dans certains Etats, le juge a souvent été favorable aux mesures limitant les droits et libertés pour les nécessités de lutte contre la pandémie. Ainsi, saisi en référé par le *Syndicat Jeunes Médecins* en mars 2020 à la suite du décret du Premier Ministre cosigné du Ministre de la santé, décret visant à interdire le déplacement de toute personne hors de son domicile, le Conseil d'Etat, -puisque, comme l'indique un auteur, c'est lui qui est compétent en France pour connaître en premier et dernier ressort des actes réglementaires des ministres²-, décidait que : « Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux, comme la liberté d'aller et venir, la liberté de réunion ou encore la liberté d'exercice d'une profession doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent »³. C'est l'ordre public qui est ici privilégié au détriment des droits et des libertés. Le juge a adopté la même position au Canada mais non nécessairement à la suite d'un recours en référé⁴.

Dans les Etats comme la France où l'état d'urgence est déclaré par la loi, le contrôle de constitutionnalité a souvent été déclenché devant le Conseil constitutionnel précisément sur l'éventualité d'une prorogation de l'état d'urgence. Le juge constitutionnel a été favorable à la prorogation, « tout en formulant quelques réserves d'interprétation et en prononçant quelques censures sur les modalités de l'état d'urgence sanitaire »⁵. La lutte contre la pandémie l'a néanmoins emporté sur le respect de certains droits et libertés.

Le juge s'est plutôt montré soucieux de la condition des droits et des libertés dans des Etats comme le Kenya et la Malawi. Toutefois, il reste mitigé dans son raisonnement. Si d'une part il soutient l'exigence de la conformité des déclarations d'état d'urgence à la loi et non des faits, il trouve d'autre part, « raisonnable »⁶ le recours à la force pour respecter le couvre-feu. Aussi, recommandait-il aux forces de l'ordre de respecter les droits des citoyens à la vie et leur dignité. Le juge démontre ce faisant que les mesures édictées ne devraient pas faire fi des droits et libertés qui constituent aujourd'hui des valeurs acquises et non régressives. La mesure de la quarantaine lui semble justifier par les exigences liées à l'endiguement de la maladie ; et même dans ce contexte, « les personnes placées temporairement en quarantaine soient traitées en tout temps comme des personnes libres, à l'exception des limitations qui leur sont nécessairement imposées conformément à l'état de droit et sur la base de preuves scientifiques »⁷. Malgré l'élan protecteur du juge, l'on ressent la difficulté qu'il y a à faire respecter les droits de l'homme dans une situation d'urgence sanitaire. C'est aussi le droit qui souffre dans ce contexte; tant les droits de l'homme s'apparentent, s'ils ne le sont pas tout simple, à de véritables normes dont la violation entraîne des sanctions.

¹ J. de GLINIASTY, « La gestion de la pandémie par la puissance publique devant le Conseil d'Etat à l'aune de l'ordonnance de référé du 22 mars 2020 », *La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés*, 2020, p. 7.

² *Ibid.* p. 2.

³ Cité par J. de GLINIASTY, *op.cit.*, p. 7.

⁴ M. -Cl. PREMONT, M. -E. COUTURE-MENARD et G. BRISSON, *op.cit.*, p. 253.

⁵ A. TROIZIER, « Droit constitutionnel et états d'urgence », in E. JEULAND et S. PRÉTOT (dir.), *op.cit.* p. 25.

⁶ Rapport préliminaire de l'Union Africaine précité, p. 39.

⁷ *Ibid.*



L'urgence sanitaire corrompt ainsi les droits de l'homme, et par ce fait même, c'est le droit qui balbutie. Il en est aussi ainsi dans des situations diverses.

SECTION 2 : Les situations diverses

Au-delà des droits et libertés fondamentaux, la brutalité de la maladie à Corona Virus a atteint la norme juridique dans plusieurs autres univers. L'application de la norme juridique ordinaire a ainsi connu un temps de reflux sous la poussée d'une crise brutale et étouffante. Il en a été ainsi dans le domaine du service public où son fonctionnement a pris un coup (A) ; tout comme en matière démocratique où la norme ordinaire a été bousculée par des mesures d'exception temporaires ayant tout aussi atteint le fonctionnement de la justice (B).

A. La perte de vitalité du service public

Dans l'histoire plus que séculaire du droit administratif et dans sa contemporanéité, le service public est conçu comme le moteur de l'administration. On dit que sa création est par essence légitimée par l'objectif de satisfaction de l'intérêt général. Si ce postulat connaît aujourd'hui une atténuation du fait des mutations des services publics et de l'évolution des idées sous la question induisant du reste son improbable absolutité, l'ombre du service public comme bras séculier de l'administration plane encore avec vitalité dans l'univers du droit. Si bien que l'altération de ses principes de fonctionnement dans des situations d'urgence constitue sa perte de vitalité et un tort fait au droit. L'urgence sanitaire induite par la Covid-19 a donné l'occasion de le vérifier ; certains principes traditionnels du service public ont été relativement remis en cause au même moment que les principes dits nouveaux du service connaissent une détérioration. Dans le premier cas, l'on s'en tient au principe de continuité et dans le second, c'est le principe de qualité qui retient l'attention.

1. La remise en cause du principe de continuité de service public

La continuité constitue l'un des principes traditionnels du service public dont l'aura fait parfois écran à ses semblables que sont notamment les principes de neutralité et de mutabilité. Ce qui traduit sa fondamentale postulée et confirmée par le juge dans certains Etats par son élévation à la dignité constitutionnelle dans plusieurs Etats¹ ; c'est-à-dire au plus haut niveau de l'échelle de normativité suivant la perspective kelsenienne de hiérarchisation des normes juridiques. Cependant, cette dignité n'a pas constitué un réel bouclier nécessaire à la préservation du principe face à la pression d'une urgence sanitaire aux allures de la Covid-19.

La préhension de cet impact nécessite au préalable un relatif exercice de clarification du sens du principe et de précision de sa teneur. Construit comme un principe général du droit explicitement consacré par le Conseil d'Etat français dans l'affaire *Dehaene* du 7 juillet 1950, la continuité du service public suppose son fonctionnement régulier et ponctuel, sans pouvoir connaître d'éclipses que celles voulues par le législateur². Le principe se conçoit en une obligation faite à l'administration de faire fonctionner ses supports organiques que sont les services publics dans l'optique de satisfaire aux exigences qui ont présidé à leur création et qui en sont des critères de légitimation, comme la « *solidarité nationale* » et l'intérêt général³. En effet, comme l'écrit Léon DUGUIT, « *le service public [est] par définition un service (...) d'une importance pour la vie collective telle qu'il ne peut être interrompu un seul instant. Le devoir des gouvernants est d'employer leur puissance à en assurer l'accomplissement d'une manière absolument continue* »⁴. Dans l'affaire *Heyriès* du 28 juin 1978, le Conseil d'Etat français suivait DUGUIT. Il a érigé ce

¹ P. E. ABANE ENGOLO, *Traité de droit administratif du Cameroun. Théorie générale et droit administratif spécial*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 158.

² P. GONOD, F. MELLERAY et Ph. YOLKA (dir.), *Traité de droit administratif*, T. 2, Paris, Dalloz, 2011, p. 96.

³ *Ibid.*

⁴ L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, t. 2, 2^e éd., E. de Boccard, 1923, p. 61



principe en un « *principe fondamental* » dans l'affaire *Mme Bonjean* du 13 juin 1980, et ce faisant, le Conseil d'Etat dont la position est caractérisée par une certaine constance depuis notamment l'affaire *Dehaene* précité, s'inscrit comme « *un agent principal de la préservation de la continuité* »¹ des services publics.

Dans la perspective du juge comme de DUGUIT, la continuité du service public devrait alors s'affirmer en tout temps. L'usure du temps n'a pas effrité la teneur du principe qui brille encore de tout son style aujourd'hui. L'absoluité du principe qui se dégage des positions de la doctrine et du juge laisse penser qu'il ne peut que relativement être remis en cause. Peut-on en dire de même avec la brutalité de la Covid-19 ? Il est permis d'en douter. L'on a peut-être sous-estimé le type d'événements qui pourrait conduire à une éclipse considérable du principe. La pandémie à Corona Virus s'est donnée à voir comme un véritable ennemi du principe. Brutale dans sa manifestation et facile dans son mode de transmission, la pandémie ne pouvait que conduire à la fermeture momentanée de certains services publics. La fermeture temporaire des établissements scolaires et académiques est la traduction d'une discontinuité dans le service public de l'éducation. Il en est de même des services publics du tourisme au travers de la fermeture des sites touristiques dans plusieurs Etats. La fermeture des stades de football et disciplines connexes dans la majorité des Etats peut se lire comme une manifestation de l'effritement de la valeur du principe de continuité du service public du sport. La pandémie s'est ainsi affichée comme un cas de force majeure² certaine libérant momentanément les uns et les autres de leurs obligations respectives³, et donc l'administration de « *son obligation de faire fonctionner les services publics de façon régulière et ponctuelle* »⁴.

Dans le contexte de crise, s'est dessiné un autre dilemme : laisser fonctionner de manière continue les services publics souvent massivement fréquentés et risquer la propagation à grande vitesse de la maladie ou les fermer momentanément le temps de l'apaisement de la pandémie et ralentir par conséquent la progression de la maladie. C'est cette dernière qui l'a emporté sur la première, et ce faisant, a édulcoré le principe de la continuité. Les juges ont soutenu des fois une telle initiative au détriment de l'affirmation de principe⁵ et avec lui l'accès au service public avec qui il forme un alliage certain pour le fonctionnement des services publics.

Le service public ne fonctionne de manière continue que parce qu'on y a aussi accès. Si bien que la discontinuité du service public entraîne *ipso facto* l'altération de l'accès au service public qu'il soit pris sous l'angle matériel ou l'angle organique. Cet accès a été considérablement limité pour des services publics administratifs dont les portes sont restées ouvertes. Les mesures de distanciation sociale impliquaient d'ailleurs la limitation de l'accès des administrés dans les services publics.

Il faut cependant relever que la puissance publique n'a ménagé aucun effort pour maintenir certains services publics fonctionnels malgré le contexte exigeant⁶. Il s'agissait dans plusieurs Etats d'assurer la continuité des services publics vitaux comme « *le cas de l'eau, de l'électricité, des services municipaux de collecte et de gestion des déchets, des télécommunications et de l'internet* », la santé. Les services publics régaliens de l'Etat ont été aussi maintenus fonctionnels comme la

¹ J. CHEVALLIER, « Changement politique et droit administratif », in *Les usages sociaux du droit*, CURAPP, PUF, 1989, p. 294.

² C. E. BUCHER, « Contrats : la force majeure et l'imprévision remèdes à l'épidémie de Covid-19 ? », *Contrats-Concurrence-Consommation*, n°4, avril 2020, pp. 1 et s.

³ A. SUNKAM KAMDEM, « L'impact du covid-19 sur l'exécution des obligations contractuelles », *op.cit.*, p. 45.

⁴ P. GONOD, F. MELLERAY et Ph. YOLKA (dir.), *op.cit.*, p. 96.

⁵ A. TROIZIER, « Droit constitutionnel et états d'urgence », *op.cit.*

⁶ *Ibid.*



police, l'administration générale, les finances et l'économie¹. Le secteur de la santé est resté actif, d'ailleurs particulièrement impliqué dans les stratégies de lutte. Dans certains Etats comme le Cameroun, le système du *E-learning*² a été instauré dans les Universités pour assurer la continuité des cours ; tout comme les médias ont servi de moyen pour dispenser et diffuser les cours à l'endroit des élèves. L'initiative très volontariste ne pouvait réellement tenir dans un contexte encore marqué par des insuffisances logistiques et technologiques certaines atteignant le secteur de l'internet. Ce qui a induit à ce propos une qualité peu satisfaisante du service public rendu le temps de la Covid-19.

2. La dilution du principe de qualité du service public

La qualité est conçue aujourd'hui comme un nouveau principe de service public³. Le principe de qualité encore en formation continue évoque la nécessité des prestations de services publics de bonne qualité dans l'optique de satisfaire l'intérêt général. L'administré ne devrait alors pas se satisfaire d'un service public seulement parce qu'il est rendu ; l'intérêt général est en réalité satisfait lorsque les prestations qui y sont destinées sont de bonne qualité. La nouveauté attribuée à ce principe peut néanmoins surprendre dans la mesure où de l'histoire de l'administration publique, celle-ci n'a pas été indifférente de l'exigence de qualité de ses prestations. Les sélections pour le recrutement des agents de l'administration n'ont été et ne sont organisées que dans l'optique d'identifier les meilleurs à même de rendre des services publics de qualité. On comprend pourquoi, il est soutenu que le souci de qualité a toujours été l'une des priorités de l'administration qui ne l'a jamais négligée⁴. Avec l'usure du temps, l'exigence de qualité du service public s'invite davantage sur la scène des priorités de l'administration. Le souci de qualité est ainsi l'un des critères de choix dans les marchés publics.

Dans le contexte de la pandémie, la qualité des prestations de service public n'a pas toujours été sans reproches. Si l'on peut convenir de ce que la qualité renvoie notamment à l'accessibilité de la prestation de service public suivant le respect de certaines normes, la difficulté peut subvenir sur celui qui détient la compétence pour en apprécier. Cependant, dans des situations où l'on n'a pas besoin de faire recours à un expert, il est possible d'en faire soit même une appréciation. Dans le secteur de l'éducation notamment, il semble que les cours dispensés par voie de médias audiovisuels ont donné de découvrir les lacunes dans la transmission du savoir au Cameroun par voie électronique. Les incertitudes à peine voilées de certains enseignants ont conjugué avec les hésitations et l'ignorance pour former les lacunes dans le secteur éducatif. Le souvenir reste encore frais sur la difficulté d'une enseignante en direct sur l'antenne de la *Cameroon Radio Television* (CRTV), télévision nationale au Cameroun, à donner une réponse satisfaisante à la suite d'une question posée par un élève sur le rôle du drone. On aurait dit que les caméras ont eu raison de son savoir et l'entraîner dans la dégradation de la qualité de l'enseignement.

Si l'on peut passer outre cet élément de fait qui traduit la médiocrité de la prestation de service public, il serait difficile de voiler le fait que la pandémie a induit une médiocrité des prestations matérielle de service public de la santé. La concentration sur la lutte contre la pandémie a finalement entraîné la négligence des autres cas de maladie non liés à la pandémie.

¹ A. MAKNI, « L'économie tunisienne face à la crise du Covid-19 », in H. REDISSI (dir.), *La Tunisie à l'épreuve du Covid-19, op.cit.*, p. 83.

² Il faut y voir « l'utilisation des nouvelles technologies multimédias et de l'internet, pour améliorer la qualité de l'apprentissage en facilitant l'accès à des ressources et services, ainsi que les échanges et la collaboration à distance » (Commission européenne). Il consistait en l'envoi des cours en ligne, la création des plates formes de discussions sur les cours avec les enseignants, etc.

³ L. CLUZEL, *Le service public et l'exigence de qualité*, Paris, Dalloz, coll. « La nouvelle bibliothèque des Thèses », n°56, pp. 10 et s.

⁴ *Ibid.*



Impliqué en effet par la force dans la pandémie, l'Etat devait pouvoir gérer la crise « à la lumière de ses multiples autres priorités sanitaires »¹. Or, il semble que même en temps normal, les prestations de services publics dans ce secteur de la santé peinent souvent à atteindre le seuil minimal de qualité. L'on ne pouvait espérer qu'elle quitte la basse échelle pour s'ériger au niveau requis dans un tel contexte de crise. La qualité du service public implique du reste que les prestations soient suffisantes pour satisfaire l'intérêt général. Il n'en a pas toujours été le cas.

Les retards dans les interventions sanitaires urgentes, couplés à ceux entretenus par les autorités administratives sous le prétexte de la pandémie sont également la traduction d'une telle dilution. A cela s'ajoutent, les abus des forces de l'ordre requis pour faire respecter les mesures édictées contre la maladie dans les Etats comme le Maroc, la Tunisie. Ces abus étaient dénoncés par la société civile², notamment les médias et les ONG. Ainsi, la Covid-19 serait venue accentuer la dégradation de la qualité des prestations de services publics dans plusieurs Etats, faisant ainsi découvrir les lacunes qui étaient jusque-là voilées. Elle n'a pas moins bouleversé l'ordre démocratique et le fonctionnement de la justice.

B. Le bouleversement de l'ordre démocratique et du fonctionnement de la justice

Finalelement constitué en un motif légitime de plusieurs initiatives exceptionnelles dans les Etats, la Covid-19 a considérablement bousculé l'ordre démocratique ; en entraînant la suspension de certains principes démocratiques. C'est ainsi que la tenue des élections n'a pas toujours été sans entraves et insuffisances. La justice semble quant à elle avoir connu une sorte de confinement.

1. Le bouleversement de l'ordre démocratique : le report des élections

Les élections sont à la démocratie ce que sont la Constitution et les droits fondamentaux à l'Etat de droit. Elles en sont le postulat déterminant ; parce que la démocratie c'est d'abord les élections³. Richard GHEVONTIAN écrivait à juste titre qu'en démocratie, « l'élection est naturellement placée au cœur même du système dont elle est à la fois l'expression et la garantie »⁴. L'élection constitue en démocratie la source légitime du pouvoir, légitimité générée par le peuple, fondement de tout commandement⁵. C'est pourquoi il se dégage généralement des constitutions que les autorités chargées de gérer l'Etat tiennent par principe leur pouvoir du peuple par la voie d'élections⁶.

L'organisation des élections repose sur un ensemble de principes directeurs rendus standards en droit international, comme celui de la périodicité. Cette périodicité des élections « [y] est énoncée en termes d'objectifs et de principes que les Etats en fonction de leurs ordres juridiques respectifs, adhérent, s'engagent à respecter et à promouvoir »⁷. L'élection est ainsi rythmée par le temps qui en constitue un facteur de régulation. La durée du mandat y joue un rôle important. La fin normale du mandat des élus ou d'un élu déterminé annonce généralement une élection⁸. Cette organisation est toutefois subordonnée au contexte. Dans des situations de crise brutale comme celle de la pandémie à Coronas Virus, il est possible de constater que ces principes ont été

¹L. KHOURY, *op.cit.*, p. 261

²F. ELLAFI, *op.cit.*

³L. D. KASSABO, « Le contentieux de l'élection présidentielle en Afrique », *Afrilex*, Bordeaux, 2014, p. 1.

⁴ Cité par P. SOGLOHOUN, « La crise de la souveraineté nationale en Afrique », *Les annales de l'Université de Parakou*, vol. 2, n° 1, 2019, p. 87.

⁵E. Ch. LEKENE DONFACK, « La candidature indépendante et la liberté de suffrage en droit camerounais », *RASJ*, vol. n°1, 2000,

⁶ Article 2 de la Constitution camerounaise.

⁷ A. H. DIOMPY, *Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique : réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO*, Thèse de Doctorat en Droit Public, Université de Bordeaux, janvier 2017, p. 619.

⁸ P. VOUFFO, *La prorogation des mandats des élus au Cameroun*, Thèse de Doctorat en Droit public, Université de Dschang, 2018, 805 p.



temporairement mis sous scellé. L'organisation des élections a par exemple été comptée. Minata Samaté CESSOUMA, Commissaire aux affaires politiques de l'Union Africaine recommandait aux Etats membres de l'Union, « *d'envisager des consultations avec toutes les parties prenantes en vue de trouver des solutions consensuelles si les élections doivent se tenir à date ou être reprogrammées* ». Selon elle, « *Les cadres légaux existent. Il conviendrait de se référer aux dispositions constitutionnelles qui prévoient les cas de force majeure en rapport avec la tenue des élections. Pour ce faire, il est important d'évaluer soigneusement les menaces de la pandémie de la Covid-19 afin de mieux hiérarchiser les interventions visant à préserver la santé publique, tout en permettant une meilleure préparation des élections, dans des conditions optimales qui préservent le caractère participatif, démocratique, paisible, crédible et inclusif de ces consultations électorales* »¹.

L'inquiétude de la Commissaire sur l'organisation saine des élections pendant la Covid-19 était réelle. Elle invitait au recours au droit pour la circonstance. Pourtant, dans de nombreux Etats, le législateur n'est pas toujours assez prévisible. Les cadres légaux encadrant l'urgence n'existent pas toujours en matière électorale. Rarement, le législateur prescrit l'éventualité d'un report des élections ; si bien que c'est à l'apparition des événements exigeant comme la Covid-19 que les Etats recourent soit aux pouvoirs exceptionnels du Président de la République soit au Parlement ou au juge constitutionnel pour espérer un report. Le problème s'est d'ailleurs posé en République Centrafricaine où par la voie d'une modification constitutionnelle, les députés ont voulu, au regard du contexte sanitaire Covid-19, proroger leur mandat en même temps que celui des autres élus, avant d'être heurtés à l'avis défavorable du juge constitutionnel. Dans d'autres Etats par contre, le législateur marque sa prudence, en prévoyant les situations de report des élections. Au Cameroun notamment l'article 170 al. 2 du Code électoral prescrit la prorogation du mandat des conseillers municipaux « *en cas de nécessité* ». L'article 15 al. 4 de la Constitution quant à lui prescrit la prorogation des mandats des députés lorsque « *les circonstances l'exigent* » ou « *en cas de crise* ». Déjà appliquées à maintes reprises, l'on peut soupçonner que ces prorogations auraient eu lieu si lesdits mandats de ces élus arrivaient à terme au moment de la crise. La prorogation des mandats implique nécessairement le report des mandats². Au Canada, c'est l'article 59 de la loi électorale qui prévoit une telle éventualité. Selon cette disposition, une élection peut être reportée pour des raisons notamment d'incendie, d'inondation et « *toute autre calamité* ». La pandémie pourrait être vue comme une calamité pour justifier un tel report comme dans le Nouveau-Brunswick en 2020.

L'organisation d'une élection induit des rassemblements parfois importants insusceptibles d'être compatibles avec la mesure de confinement et de distanciation sociale. Cette mobilisation est significative au moment de la campagne électorale. Vitale pour une organisation des élections, la campagne fait de l'élection un moment déterminant dans la vie d'une Nation et lui donne une dimension événementielle. Une élection sans campagne donne à la démocratie une image sombre. En Ethiopie notamment, les élections parlementaires ont été reportées pour cause de Covid-19³. En France, la situation sanitaire a été de la sorte constituée en un motif légitime pour reporter les élections locales, après les hésitations sur l'éventualité d'un vote électronique⁴. Ce report a été matérialisé par l'ordonnance n° 2020-390 du 1^{er} avril 2020 relative au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020 et à l'établissement de l'aide publique pour 2021 ; le décret n° 2020-643 du 27 mai 2020 relatif au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers

¹ Minata Samaté CESSOUMA, Impact de la pandémie du covid-19 sur les élections en Afrique : présentation devant le comité des représentants permanents de l'union africaine, Addis Abeba 14 mai 2020.

² P. VOUFFO, *op.cit.*

³ Rapport de l'Union Africaine précité.

⁴ W. GILLES, « Droits fondamentaux et urgence à l'ère du numérique et des gouvernements ouverts », E. JEULAND et S. PRÉTOT (dir.), *op.cit.* pp. 60 et s.



métropolitains de Lyon de 2020 et à l'adaptation du décret du 9 juillet 1990 à l'état d'urgence sanitaire¹. La pandémie a ainsi bouleversé le calendrier électoral en France, en apparaissant comme un grain de sable de sa stabilité.

Dans plusieurs autres Etats par contre, les élections ont été organisées mais avec des insuffisances non moins déterminantes sur leur fiabilité². Le fonctionnement de la justice n'a pas été épargné.

2. Le confinement de la justice

Les situations condamnent souvent à un fonctionnement momentané relativement anormal des institutions. Le secteur de la justice n'en est pas souvent épargné et les effets dus par la Covid-19 sont encore ressentis aujourd'hui³. Le fonctionnement de la justice pendant la Covid-19 n'a pas toujours été normal. Plusieurs principes régulant le fonctionnement de la justice ont été comptés. La célérité a été soumise par les reports d'audience, ou des prorogations des délais au regard de la situation sanitaire. Les procès sans audience publique en conformité avec les mesures de distanciation sociale n'ont pas été la traduction du principe de la publicité des audiences⁴. Le recours à la visioconférence comme en France pour certains procès, n'a pas toujours constitué un palliatif efficace.

La tendance générale dans les Etats est toutefois la diminution de l'activité juridictionnelle⁵. Emmanuel JEULAND observe à ce propos qu'en temps de pandémie à Corona Virus, « *la justice n'a plus été le réceptacle des émotions négatives individualisées et humanisées qu'elle doit être et qu'il n'y a plus eu que des émotions collectives traitées par l'action administrative en dehors des tribunaux* »⁶, puisque malgré les interventions la Cour de Cassation pour « *mettre fin à la prolongation sans juge de la détention provisoire* », et du Conseil d'Etat pour « *rétablir la liberté de culte et la liberté de manifester* », « *pendant deux mois, l'action administrative n'a pas eu de limites sauf la gestion des émotions collectives supposant un exercice de communication permanent* »⁷.

Dans la majorité des cas, l'on a dû adapter le fonctionnement de la justice du fait des contraintes de confinement et de l'ensemble des précautions sanitaires prises pour freiner la propagation de la pandémie⁸. En France, une loi de 2020 a suspendu les délais d'examen de la question prioritaire de constitutionnalité aussi bien devant la Cour de Cassation, le Conseil d'Etat que devant le Conseil constitutionnel. La pandémie y a été constituée comme « *circonstances particulières* » pour obliger cette suspension⁹ confirmée par le juge constitutionnel. D'aucuns y ont vu une violation de la constitution ; estimant que cette initiative constitue un stratagème pensé et destiné à empêcher le contrôle de constitutionnalité de la loi sur l'état d'urgence¹⁰. Toujours est-il que, le système juridictionnel n'a pas toujours été immunisé face à l'urgence sanitaire. Il a été tout

¹ *Ibid.* p. 62.

² Rapport de l'Union Africaine précité.

³ I. ANDOULSI et S. HUART (dir.), Continuité de la justice et respect des droits humains en période de pandémie », Anthémis, coll. « *Entreprise, économie & droit* », 2021, 134 p.

⁴ E. JEULAND, « Droit de l'urgence, justice et émotions – Quelques éléments conclusifs », E. JEULAND et S. PRÉTOT (dir.), *op.cit.* pp. 118 et s.

⁵ L. JAILLET, « Gestion de la pandémie dans les palais de justice en France et en Allemagne », Synergies Pays germanophones, n°14, 2021, p. 107.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ J. -P. JEAN, « Les juridiction face à la pandémie de Covid-19 », *Les Cahiers de la justice*, n° 3, 2020, p. 493.

⁹ A. TROIZIER, « Droit constitutionnel et états d'urgence », *op.cit.*, pp. 24-25.

¹⁰ *Ibid.*



aussi contaminé¹, et dans ce contexte, c'est la bonne administration de la justice qui est mise en quarantaine, la justice dévoyée au grand dam de l'Etat de droit².

Conclusion

En période d'urgence sanitaire de portée internationale comme dans le cas de la Covid-19, le péril plane sur la société ; l'ombre du mal se profile dans les esprits et la terreur s'installe. Il faut bien que l'on agisse pour endiguer le mal. Tous les moyens sont à ce sujet bons lorsqu'ils sont efficaces, mais employés dans un Etat droit en respect du droit. Pendant la Covid-19, ce dernier a été constitué en une *thérapie*, parce que mobilisé aussi bien en droit international qu'en droit interne pour faire face à la pandémie. Le droit n'a cependant pas été lui-même épargné par la pandémie. Certains principes normatifs ont été mis en quarantaine sous la poussée étouffante de la maladie, mettant le droit ainsi dans une posture de victime ; l'obligeant au recours d'une assistance respiratoire pour s'affirmer ; toute chose qui laisse entrevoir que les effets d'urgence notamment sanitaire sont « *susceptibles de modifier le droit de manière pérenne* »³. Il reste que les différentes modifications induites par la pandémie symbolisent les incertitudes dans le fonctionnement institutionnel émaillé des insuffisances. En effet, dans la plupart des Etats, l'ordre institutionnel est souvent pensé sans une attention particulière sur les événements qui peuvent influencer son cours. Le législateur reste relativement imprévisible sur les mésaventures éventuelles des institutions notamment démocratiques et d'Etat de droit. Sans doute, le législateur ne voudrait-il pas dessiner le diable au mur pour qu'il finisse par apparaître dans sa maison. Toujours est-il que lorsqu'une mesure exceptionnelle est prise dans le respect d'un droit en vigueur, il gagne en légitimité et la solidarité autour d'elle se fait sentir.

Bibliographie:

1. Ouvrages

1. BELANGER M., *Le droit international de la santé*, Paris, PUF, 1997.
2. De POOTER H., *Le droit international face aux pandémies : vers un système de sécurité sanitaire collectives ?*, Paris, Pedone, 2015.
3. DWORKIN R., *L'empire du droit*, Paris, PUF, 1994.
4. JEULAND E. et PRÉTOT S. (dir.), *Droit de l'urgence et crise sanitaire, Séminaire chercheurs IRJS, Revue Juridique de la Sorbonne - Sorbonne Law Review*, n° 2, décembre 2020.
5. KAMTO M., *Droit international de la gouvernance*, Paris, Edition. A. Pedone, 2013.
6. REDISSI H. (dir.), *La Tunisie à l'épreuve du Covid-19*, Tunis, Friedrich Eberg Stiftung, 2020.
7. SALAS D., *La justice dévoyée, critique des utopies sécuritaires*, Paris, Les arènes, 2012.
8. SUPIOT A. (dir.), *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, Odile Jacob, Coll. « Collège de France », 2015.
9. SUPIOT A. (dir.), *Face à l'irresponsabilité : la dynamique de la solidarité*, Collège de France, 2018.
10. SUPIOT A., *La gouvernance par les nombres*, Cours au Collège de France (2012-2014), Fayard, coll. « Poids et mesure du monde », 2015.

¹ F. WORMS, « Pandémie et justice : entre soin et politique », in *Le moment du Soin*, 2010, p. 39.

² D. SALAS, *La justice dévoyée, critique des utopies sécuritaires*, op.cit.

³ E. JEULAND et S. PRÉTOT, « Argumentaire en date du 1er juin 2020 », in E. JEULAND et S. PRÉTOT (dir.), *Droit Droit de l'urgence et crise sanitaire*, op.cit., p. 4.



2. Thèses

1. DIOMPY A. H., *Le paradoxe de l'internationalisation du droit constitutionnel en Afrique : réflexions sur les interactions normatives, institutionnelles et politiques dans l'espace CEDEAO*, Thèse de Doctorat en Droit Public, Université de Bordeaux, janvier 2017.
2. GBIKPI B., *Du contrat social à la lutte pour la reconnaissance : d'une théorie de légitimation du pouvoir politique à l'autre*, Thèse de Doctorat en Science politique, Institut universitaire européen, Florence, juin 1996.

3. Articles de revue

1. BELANGER M., « Une nouvelle branche du droit international : Le droit international de la santé », *Études internationales*, vol. 13, 1982, pp. 611-632.
2. BLAIS M. Cl., « La solidarité », *Le Télémaque*, n° 33, mai 2008, pp. 09-24.
3. COUTURE MEDARD M. -E. et PAVOT D., « Les pandémies et le droit : vers une plus grande solidarité », *RDUS*, vol. 46, n° 2, 2016, pp. 251-260.
4. De GLINIASTY J., « La gestion de la pandémie par la puissance publique devant le Conseil d'État à l'aune de l'ordonnance de référé du 22 mars 2020 », *La Revue des droits de l'homme*, 2020, pp. 01-29.
5. De MONTGOLFIER J. -F., « L'urgence et le Conseil constitutionnel », *NCCC*, n° 54 (Dossier : la constitution et le temps), janvier 2017, 1-8.
6. EMANUELLI Cl., « Le droit international de la santé. Évolution historique et perspectives contemporaines », *RQDI*, vol. 2, 1985, pp. 11-18.
7. FOMEGANG T., « Le droit international humanitaire à l'épreuve de la pandémie du covid-19 », *Le Nemro, Revue trimestrielle de droit économique, Dossier spécial : La COVID-19 et le droit*, Avril-Juin 2020, pp. 488-506.
8. GELBLAT A. et MARGET L., « Etat d'urgence sanitaire : la doctrine dans tous ses états ? », *La Revue des Droits de l'Homme*, n° 18, 2020, pp. 1-29.
9. GENEVIEVE B. B., « Hélène de Pooter, *Le droit international face aux pandémies : vers un système de sécurité sanitaire collective ?*, Paris, Pedone, 2015, XII + 562 p », *AFDI*, vol. 60, 2014, pp. 974-975.
10. HOUSSIN D., « La coopération sanitaire internationale à l'épreuve du COVID-19 », *Politique étrangère*, 2020, pp. 33-45.
11. JEAN J. -P., « Les juridictions face à la pandémie de Covid-19 », *Les Cahiers de la justice*, n° 3, 2020, pp. 493-503.
12. KHOURY L., « Crises sanitaires et responsabilité étatique envers la collectivité », *RDUS*, vol. 46, n° 2, 2016, pp. 261-290.
13. LAGARDE X., « Les sanctions civiles dans l'urgence, un droit d'exception ? », in E. JEULAND et S. PRÉTOT (dir.), *Droit de l'urgence et crise sanitaire, Séminaire chercheurs IRJS, Revue Juridique de la Sorbonne - Sorbonne Law Review*, n° 2, décembre 2020, pp. 108-115.
14. MVOGO BELIBI R. M., « Covid-19 et décision publique en situation d'incertitude. Illustrations et illusion de l'état d'exception en Afrique subsaharienne », *Jus Politicum*, n° 26, 2021, pp. 351-384.
15. NIAKATE M., « Les effets de la Covid-19 sur la gouvernance de la sécurité au Mali. Quel rôle et quelles responsabilités pour les acteurs du secteur de la sécurité ? », *Policy paper*, n° 3, juillet 2020, pp. 1-5.
16. OUEDRAOGO T. R., « Les instruments du droit international dans la lutte contre les pandémies », *Regards de l'IEIM*, mai 2020, pp. 1-7.
17. PASQUINO P., « Urgence et Etat de droit. Le gouvernement d'exception dans la théorie constitutionnelle », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 51, 2003, pp. 09-28.



18. POULAIN M., « Urgence sanitaire et droit international », *Actualité et droit international*, mars 2002.
19. POULAIN M., « La gestion par l'OMS des situations d'urgence sanitaire de portée internationale : L'exemple du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) », *Actualité et droit international*, novembre 2003.
20. POULAIN M., « Les nouveaux instruments du droit international de la santé. Aspects de droit des traités », *AFDI*, vol. 51, 2005, pp. 373-400.
21. PREMONT M. -Cl. et COUTURE-MEDARD M. -E., « Le concept juridique de l'urgence sanitaire : une protection contre les virus biologiques et...politiques », *Le Carrefour des acteurs publics*, n° 2, 2020, pp. 233-279.
22. SIZAIRE V., « Un colosse aux pieds d'argile. Les fondements juridiques fragiles de l'urgence sanitaire », *La Revue des droits de l'homme*, mars 2020.
23. SUPIOT A., « La contractualisation de la société », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n°43, mai 2001, pp. 51-58.
24. TABUTEAU D., « La sécurité sanitaire, réforme institutionnelle ou résurgence des politiques de santé publique ? », *Les Tribunes de la santé*, vol. 3, n° 16, pp. 87-103.
25. TREMBLAY-HUET S., « La santé publique sous-légalisée au sein de l'Organisation Mondiale de la Santé ? Une exploration TWAIL d'une apparence de technocratie », *RDUS*, vol. 46, n° 2, 2016, pp. 325-356.
26. VEZINA Ch., « Normativités et droit de la santé. Normes de résistance et droit à l'égalité des personnes vivant avec le VIH », *RJT*, vol. 44, n° 29, 2010, pp. 209-227.
27. VIGNES Cl. -H., « Le règlement sanitaire international. Aspects juridiques », *AFDI*, vol. 11, 1965, pp. 649-667.
28. WACHSMANN P., « Les libertés et les mesures prises pour lutter contre la propagation du covid-19 », *La Semaine juridique*, n° 20-21 du 18 mai 2020, p. 621.

4. Communications

1. MAGNON X. et VIDAL-NAQUET A., « L'état d'exception, nouveau régime de droit commun des droits et libertés ? Du terrorisme à l'urgence sanitaire (Rapport de France) », Table ronde internationale de justice constitutionnelle, Aix-en-Provence, 11 & 12 septembre 2020.

5. Rapports

1. Rapport préliminaire de l'Union Africaine sur la riposte de l'Afrique à la covid-19 en matière de gouvernance, mai 2020.
2. Rapport sur CIVICUS de novembre 2020 sur la solidarité au temps du covid-19. Réponses de la société civile à la pandémie.