



**ANNALES
DE
L'UNIVERSITE
MARIEN NGOUABI**

Sciences Juridiques et Politiques

VOL. 20, N° 1 – ANNEE: 2020

ISSN: 1815 – 4433 - www.annalesumng.org

ANNALES DE L'UNIVERSITE MARIEN NGOUABI SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES



VOLUME 20, NUMERO 1, ANNEE: 2020

www.annaesumng.org

SOMMAIRE

Directeur de publication
J-R. IBARA

Rédacteur en chef
J. GOMA-TCHIMBAKALA

Rédacteur en chef adjoint
D. E. EMAANUEL née ADOUKI

Comité de Lecture :
J.M. BRETON (Pointe-à-Pitre)
J. ISSA SAYEGH (Abidjan)
E.J. LOKO-BALOSSA (Brazzaville)
F. M. SAWADOGO (Ouagadougou)
YAO- NDRE (Abidjan)

Comité de Rédaction :
D. E. EMMANUEL ADOUKI
(Brazzaville)
G. MOYEN (Brazzaville)

Webmaster
R. D. ANKY

Administration - Rédaction
Université Marien Ngouabi
Direction de la Recherche
Annales de l'Université Marien
Ngouabi
B.P. 69, Brazzaville – Congo
E-mail: annales@umng.cg

ISSN : 1815 - 4433

- 1 **Brèves réflexions sur la catégorie juridique de l'état d'urgence sanitaire en Afrique**
BOUMAKANI B.
- 16 **Le cadre réglementaire de la lutte contre la pandémie à Coronavirus (COVID-19) au Congo**
BANGO A.
- 36 **Les décisions prises par le pouvoir exécutif dans le cadre de la lutte contre la pandémie du Covid-19.**
NZAOU-MOYEN NGNIA-NGAMA
- 46 **La proclamation et la prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo**
BININGA A. A. W.
- 55 **L'état d'urgence sanitaire et les droits fondamentaux au Congo**
MEBIAMA G. J. C.
- 73 **Les sessions restreintes du Parlement**
PAYIMA LOMBOBO H.
- 81 **L'avis n° 002-ACC-SVC/20 du 30 mars 2020 la Cour constitutionnelle de la République du Congo**
ANDZOKA S.
- 90 **Les conséquences de la Covid-19 sur l'organisation des examens d'état**
MAKOSSO C. A.
- 105 **La mobilisation de la coopération internationale à la lutte contre la Covid-19**
ADOUA-MBONGO A. S.
- 115 **Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale**
MOUSSOUNDA MOUTOUNOU S.

- 126 La gestion administrative de la crise sanitaire en France**
NGAMPIO-OBÉLÉ-BÉLÉ U.
- 136 Le droit du travail congolais à l'épreuve de l'ennemi invisible : le Coronavirus (COVID-19)**
ONDZE S.
- 153 Le droit d'accès aux médicaments *versus* les droits de la propriété intellectuelle. Brèves observations sur un conflit des droits à l'heure du COVID-19**
LEKEBE OMOUALI D.
- 162 La dignité de la dépouille mortelle**
EMMANUEL ADOUKI D. E.

L'ORDRE JURIDIQUE CONGOLAIS A L'EPREUVE DE LA COVID-19

Professeur EMMANUEL née ADOUKI Delphine Edith (dir.)

Le Coronavirus, communément appelé la COVID-19, est une pandémie transmise par un tueur silencieux qui bouleverse et pétrifie le monde, remet en cause les certitudes et provoque son lot de malheurs. Après l'émotion suscitée par ce virus et la gestion de l'urgence planétaire, voici venu le temps de la réflexion.

La République du Congo n'est pas épargnée par cette pandémie qui affecte de nombreuses personnes et ébranle l'ordre juridique national. En effet, celui-ci est mis à rude épreuve et, l'État se trouve contraint de réagir au plus haut niveau. L'implication directe du Président de la République se manifeste notamment, par la proclamation de l'état d'urgence sanitaire ainsi que par l'adoption de multiples décisions, mises en œuvre par le Gouvernement, le secteur privé, la société civile et l'ensemble de la société.

Les décisions prises par les pouvoirs publics produisent des conséquences directes sur le fonctionnement des institutions tant publiques que privées. Désormais, le Conseil des ministres et les conférences internationales s'organisent au moyen de visioconférences, permettant ainsi de vivifier les multiples applications de l'intelligence artificielle et, d'observer les mesures barrières.

La présente réflexion est organisée par le Laboratoire de Droit et de Science Politique (LADSP) de la Faculté de Droit, de l'université Marien Ngouabi, afin d'examiner la riposte de l'ordre juridique congolais à cette pandémie. C'est ainsi que, de façon spécifique, seront abordés les aspects juridiques, politiques et sociaux de la lutte contre le COVID-19 en République du Congo.

La présente réflexion observera une approche multidisciplinaire, eu égard aux objets identifiés. C'est ainsi que dans le respect de la méthode juridique, les approches positiviste, sociologique, empirique et comparative seront suivies par les différentes contributions.

Cinq thèmes seront successivement étudiés dans ce numéro spécial des Annales de l'Université Marien NGOUABI, dans sa Section Sciences juridiques et Politiques. Il s'agit de: la réaction juridique à la COVID-19 ; la réaction politique à la COVID-19 ; la réaction sociale à la COVID-19 et, le droit à la dignité des victimes de la COVID-19.

D'abord, la réaction juridique de la République du Congo s'est notamment traduite par la proclamation de l'état d'urgence sanitaire (BOUMAKANI Benjamin) qui a conduit à l'adoption d'une législation spécifique et de multiples textes réglementaires (BANGO Ange et NZAOU-MOYEN GNIA- NGAMA). Mais, la persistance de la COVID-19 oblige le Gouvernement à décider de plusieurs prorogations (BININGA Aimé Ange Wilfrid).

Les conséquences juridiques et institutionnelles de cet état d'exception se manifestent particulièrement sur les droits et libertés fondamentales (MEBIAMA Guy Jean Clément) et, sur le fonctionnement du Parlement dont la constitutionnalité des sessions restreintes (PAYIMA LOMBOBO Herrisonne) a été soumise à la Cour constitutionnelle (ANDZOKA ATSIMOU Séverin).

Ensuite, la réaction politique consiste essentiellement, d'une part, pour le Gouvernement congolais à instituer la continuité pédagogique et à organiser, selon des modalités particulières, les examens d'État (MAKOSSO Anatole Collinet). De même que, de façon proactive, la coopération internationale et institutionnelle se trouve mobilisée (ADOUA MBONGO Sydney Aubrey). D'autre part, le Parlement n'hésite pas, au regard de ces circonstances exceptionnelles, à accentuer le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, en privilégiant les questions au Gouvernement et l'audition des Ministres en commission (MOUSSOUNDA MOUTOUNA Stelphin). Par ailleurs, le droit comparé nous renseigne, qu'en France, le Gouvernement recourt à une gestion administrative spécifique de la crise sanitaire (NGAMPIO OBÉLÉ-BÉLÉ Urbain).

Enfin, la réaction sociale caractérise, en premier lieu, la protection des salariés dont les droits sont mis à rude épreuve (ONDZE Stani). En second lieu, elle concerne les personnes malades de la COVID-19. Ceux-ci affirment leur droit d'accès aux médicaments et, particulièrement au vaccin, dans le respect des droits de la propriété intellectuelle (LEKEBE OMOUALI Jospin).

En définitive, l'ordre juridique congolais se trouve ébranlé par la COVID-19. Cette pandémie nous rappelle, ainsi que le disait Socrate, que la santé est pour l'Homme le plus précieux des biens. Mais, une fois la personne décédée, la personnalité juridique cesse, selon le droit positif et, le corps n'est plus qu'un simple objet, certes, *sui generis*, soumis à statut juridique singulier discutable (EMMANUEL née ADOUKI Delphine Edith).

Telle est la modeste contribution des membres du Laboratoire de Droit et de Science Politique (LADSP) à la construction de l'Édifice.

Fait à Brazzaville, le 29 août 2020

Professeur **EMMANUEL née ADOUKI Delphine Edith**
Maître de conférences Agrégée
Chef du Département des masters et des Formations doctorales
Coordonnatrice du Laboratoire de Droit et de Science politique
(LADSP)
Faculté de Droit,
Université Marien NGOUABI

ANNEXES

TEXTES REGLEMENTAIRES SUR LA COVID-19

DECRETS

- 1- Décret n° 2020-60 du 18 mars 2020 portant création, attributions et organisation d'une Task Force sur l'impact économique et social du Coronavirus (Covid-19), JORC du jeudi 26 mars 2020, n° 13, p. 319.
- 2- Décret n° 2020-63 du 23 mars 2020 portant réglementation de la gestion financière et comptable des opérations liées au COVID-19, JORC du jeudi 2 avril 2020, n° 14, p. 340.
- 3- Décret n° 2020-66 du 27 mars 2020 portant création, attributions et organisation de la coordination nationale de gestion de la pandémie de coronavirus (COVID-19), JORC du jeudi 9 juillet 2020, n° 27, p. 594.
- 4- Décret n° 2020-91 du 30 mars 2020 portant création du comité technique de riposte à la pandémie à coronavirus COVID-19, JORC du jeudi 9 juillet 2020, n° 27, p. 596.
- 5- Décret n° 2020-92 du 30 mars 2020 portant création du comité d'experts près le comité national de la riposte à la pandémie à coronavirus COVID-19, JORC du jeudi 9 juillet 2020, n° 27, p. 597.
- 6- Décret n° 2020-93 du 30 mars 2020 portant déclaration de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo, JORC du jeudi 9 avril 2020, n° 15, p. 362.
- 7- Décret n° 2020-99 du 1^{er} avril 2020 fixant la liste des biens et services indispensables et des déplacements essentiels dans le cadre de l'application des mesures de lutte contre la pandémie de coronavirus COVID-19, JORC du jeudi 9 avril 2020, n° 15, p. 362.
- 8- Décret n° 2020-100 portant organisation du service public pendant la période du confinement, JORC du jeudi 9 avril 2020, n° 15, p. 364.
- 9- Décret n° 2020-101 du 3 avril 2020 portant réquisition du personnel de santé exerçant sur le territoire national, JORC du jeudi 16 avril 2020, n° 16, p. 385.
- 10-10 - Décret n° 2020-105 du 9 avril 2020 portant approbation du plan national de riposte au coronavirus (Covid-19), JORC du jeudi 23 avril 2020, n° 17, p. 402.
- 11- Décret n° 2020-112 du 16 avril 2020 portant création, attributions et composition du comité de pilotage du projet de riposte d'urgence au « Covid-19 », JORC du jeudi 16 avril 2020, n° 16, p. 383.
- 12- Décret n° 2020-118 du 20 avril 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo, JORC du jeudi 30 avril 2020, n° 18-2020, p. 431.
- 13-13 - Décret n° 2020-128 du 9 mai 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo, JORC du jeudi 14 mai 2020, n° 19-2020, p. 442.
- 14- Décret n° 2020-139 du 25 mai 2020 instituant un régime de gratuité pour la prise en charge du traitement contre le COVID-19, JORC du jeudi 28 mai 2020, n° 21, p. 468.
- 15- Décret n° 2020-144 du 30 mai 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo JORC du jeudi 4 juin 2020, n° 22-2020, p. 478.
- 16- Décret n° 2020-146 du 11 juin 2020 portant création de la centrale des commandes de produits et matériels de lutte contre la pandémie COVID-19, JORC du jeudi 18 juin 2020, n° 24, p. 519.

- 17-Décret n° 2020-148 du 11 juin 2020 portant attributions, organisation et fonctionnement du comité technique national de riposte à la pandémie de coronavirus COVID-19, JORC du jeudi 18 juin 2020, n° 24, p. 520.
- 18-Décret n° 2020-154 du 19 juin 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo JORC du jeudi 25 juin 2020, n° 25-2020, p. 534.
- 19-Décret n° 2020-182 du 24 juin 2020 portant organisation du service public pendant la période de déconfinement progressif, JORC du jeudi 2 juillet 2020, n° 26, p. 551.
- 20-Décret n° 2020-196 du 8 juillet 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo, JORC du jeudi 16 juillet 2020, n° 28, p. 615.
- 21-Décret n° 2020-203 du 9 juillet 2020 portant réquisition de l'entrepôt B du port autonome de Brazzaville, JORC du jeudi 16 juillet 2020, n° 28, p. 616.
- 22-Décret n°2020-276 du 18 août 2020 portant prorogation de l'état d'urgence sanitaire en République du Congo

ARRETES

- 1- Arrêté n° 5472 du 1^{er} avril 2020 portant régulation des marchés domaniaux, JORC du jeudi 9 avril 2020, n° 15, p. 366.
- 2- Arrêté n° 5474 du 8 avril 2020 modifiant l'arrêté n° 5472 du 1^{er} avril 2020 portant régulation des marchés domaniaux, JORC du jeudi 16 avril 2020, n° 16, p. 384.
- 3- Arrêté n° 5486 du 14 avril 2020 fixant les conditions d'inhumation des victimes du coronavirus (COVID-19), JORC du jeudi 16 avril 2020, n° 16-2020, p. 386.
- 4- Arrêté n° 5610 du 18 mai 2020 relatif au port du masque et au respect des autres mesures barrières, dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, JORC du jeudi 21 mai 2020, n° 20, p. 459.
- 5- Arrêté n° 5611 du 18 mai 2020 portant régulation des marchés domaniaux, JORC du jeudi 21 mai 2020, n° 20, p. 460.
- 6- Arrêté n° 5670 du 22 mai 2020 maintenant la mesure de fermeture des frontières de la République du Congo, JORC du jeudi 21 mai 2020, n° 20, p. 460.
- 7- Arrêté n° 5698 du 25 mai 2020 fixant les modalités d'utilisation de la chloroquine et de l'hydroxychloroquine comme médicaments à usage exclusivement hospitalier et à prescription restreinte, JORC du jeudi 28 mai 2020, n° 21, p. 469.
- 8- Arrêté n° 5799 du 27 mai 2020 déterminant les modalités d'utilisation et de rémunération des personnels de santé réquisitionnés exerçant sur le territoire national, pour la riposte à la pandémie à coronavirus (Covid-19), JORC du jeudi 28 mai 2020, n° 21-2020, p. 469.
- 9- Arrêté n° 5800 du 27 mai 2020 approuvant le protocole sanitaire relatif à la réouverture et au fonctionnement des établissements scolaires dans le cadre de l'urgence sanitaire consécutive à la riposte contre la pandémie du Covid-19, JORC du jeudi 28 mai 2020, n° 21-2020, p. 467.
- 10- Arrêté n° 6145 du 8 juin 2020 instituant un comité pluri-acteurs chargé de la certification des données issues de l'identification et de l'enregistrement des ménages vulnérables par les autorités locales, JORC du jeudi 11 juin 2020, n° 23-2020, p. 507.
- 11- Arrêté n° 6616 du 24 juin 2020 allégeant le couvre-feu sur l'ensemble du territoire national, JORC du jeudi 2 juillet 2020, n° 26, p. 552.
- 12- Arrêté n° 6617 du 24 juin 2020 portant réouverture des bars, restaurants, hôtels et autres lieux d'hébergement collectifs sur l'ensemble du territoire national, JORC du jeudi 2 juillet 2020, n° 26, p. 552.

- 13- Arrêté n° 6618 du 24 juin 2020 portant réouverture des établissements de culte sur l'ensemble du territoire national, JORC du jeudi 2 juillet 2020, n° 26, p. 553.
- 14- Arrêté n° 7408 du 15 juillet 2020 portant organisation et fonctionnement de l'unité de gestion des produits et matériels de lutte contre la pandémie COVID-19, JORC du jeudi 23 juillet 2020, n° 29, p. 643.

CIRCULAIRES

- 1- Circulaire n°00022/MSPPFIFD/CAB.20 relative aux voyageurs désirant se rendre à l'étranger du 24 aout 2020.
- 2- Circulaire n°00023/MSPPFIFD/CAB.20 relative aux dispositions sanitaires pour les passagers entrant sur le territoire congolais du 24 aout 2020.
- 3- Circulaire n°00024/MSPPFIFD/CAB.20 relative aux dispositions sanitaires particulières sur le rapatriement des dépouilles mortelles du 24 aout 2020.



BREVES REFLEXIONS SUR LA CATEGORIE JURIDIQUE DE L'ETAT D'URGENCE SANITAIRE EN AFRIQUE

BOUMAKANI B.

Faculté de Droit
Université Marien N'Gouabi
Brazzaville – République du Congo

RESUME

L'instauration des régimes de crise attribue au pouvoir exécutif des compétences renforcées afin de faire face à des situations exceptionnelles. Parmi celles-ci figure l'état d'urgence sanitaire, proclamé dans les Etats africains, après la France. L'institution de ce nouvel état d'exception est diversement appréciée. Si pour certains Etats il paraît inopportun, pour d'autres, il permet de répondre à une situation spécifique, non prise en compte par le droit.

Mots-clés : *Etat d'urgence sanitaire – régime de droit commun – régime d'exception.*

ABSTRACT

The establishment of crisis regimes gives the executive power enhanced powers in order to deal with exceptional situations. Among these is the state of health emergency, proclaimed in African states, after France. The institution of this new state of exception is variously appreciated. While for some states it seems inappropriate, for others it makes it possible to respond to a specific situation, not taken into account by law.

Keywords : *State of health emergency - common law regime - emergency regime.*

Parfaite et nouvelle illustration de la modernité de la pensée de Jean-Jacques Rousseau lorsqu'il écrit, à propos de la nécessité pour une république de prévoir les crises éventuelles et de s'y préparer, que « *tout Etat libre où les grandes crises n'ont pas été prévues est à chaque orage en danger de périr* »¹.

Cette préoccupation majeure a été reprise par la plupart des Etats, au moyen de l'instauration des régimes de crise qui attribuent au pouvoir exécutif des compétences renforcées pour faire face à des situations exceptionnelles qui menacent la vie de la nation². Il s'agit des régimes d'exception temporaires³ qui permettent aux pouvoirs publics de prendre des mesures adaptées, exigées par les circonstances. Ils impliquent des

restrictions parfois drastiques d'un certain nombre de libertés, ce qui soulève la question de l'équilibre à maintenir dans un Etat de droit, entre le sort de la société et de la Nation et les libertés en période de crise⁴. L'Afrique n'est pas en reste. Le constituant, à titre principal, institue les catégories des pouvoirs de crise⁵ et le législateur, à titre secondaire, détermine les conditions et les modalités de leur mise en œuvre⁶. Des réponses graduées sont ainsi apportées en fonction de la gravité et de la nature de ces situations.

Dans l'ordre croissant des restrictions apportées aux libertés et de l'extension des pouvoirs de l'exécutif, trois catégories de régimes de crise sont généralement instituées : l'état d'urgence, l'état de siège et les pouvoirs exceptionnels du Président de la République⁷. Ces régimes

1 J. J. ROUSSEAU, *Considérations sur le gouvernement de la Pologne et sur sa réformation projetée*, Cazun, 1782, 274 pages, p. 98-99.

2 Les pouvoirs de crise, *POUVOIRS*, septembre 1979, n° 10, 184 pages.

3 La durée initiale de l'état d'urgence peut être prolongée autant de fois possible, en fonction des caractéristiques de la menace pandémique. Il y a de plus en plus un risque d'inadéquation entre l'état d'urgence, par nature temporaire, et les exigences de multiplication de prorogations de l'état d'urgence pour réagir à une menace durable ; ce qui ouvre la voie à une situation de « normalisation », de « banalisation » de l'exceptionnel, voir, J-L HAL PÉRIN, S. HENRIETTE-VAUCHEZ, E. MILLARD, *L'Etat d'urgence : de l'exception à la banalisation*, P. U. de Paris Nanterre, 2017, 268 pages.

4 La question de la garantie des libertés publiques est primordiale. En effet, si la situation d'urgence justifie l'octroi des pouvoirs exceptionnels à la fois pour protéger les citoyens et assurer la pérennité de l'Etat, pour autant ces pouvoirs exceptionnels doivent être encadrés et contrôlés, voir, R. DRAGO, L'état d'urgence et les libertés publiques, R.D.P. 1955, P. 670, J. M. AUBY, Les libertés individuelles en période de crise, *D.* 1956, chr., P. 392, J. ROBERT, Les situations d'urgence en droit constitutionnel, *Revue internationale de droit comparé*, 1990, n° 2. 751.

5 Contrairement aux constitutions des Etats africains, en France, l'état d'urgence est dépourvu de tout ancrage constitutionnel explicite à la différence des pouvoirs exceptionnels du Président de la République et de l'état de siège prévus respectivement par les articles 16 et 36 de la Constitution française. Les différents articles des constitutions africaines portant sur cet objet : Articles 101 (Benin), 58 (Burkina Faso), 157 (Congo-Brazzaville), 25 (Gabon), 90 (Guinée), 61 (Madagascar), 72 (Mali), 31 (République centrafricaine), 85 (République démocratique du Congo), 58 (Sénégal), 97 (Tchad).

6 Par exemple, en Côte-d'Ivoire, loi n° 59-281 du 7 novembre 1959 sur l'état d'urgence, au Sénégal, loi n° 69-29 du 29 avril 1969 relative à l'état d'urgence et à l'état de siège..., au Congo-Brazzaville, loi n° 21-2020 du 8 mai 2020 déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence et de l'état de siège, *J.O.R.C.*, 14 mai 2020, p. 440., voir E. OUEDRAGO, Les normes d'urgence dans les constitutions des Etats francophones d'Afrique noire, *Annales de l'Université Marien NGOUABI*, 2018, vol. 18, n° 2, p.59.

7 A ces pouvoirs exceptionnels issus des textes s'ajoute la théorie des circonstances exceptionnelles, construction juridique élaborée par la Jurisprudence, selon laquelle des décisions administratives qui seraient en temps normal illégales peuvent devenir légales en de telles circonstances parce qu'elles apparaissent alors nécessaires pour assurer l'ordre public et la marche

de crise préexistants n'ont pas paru suffisants à la France pour faire face à l'épidémie de Covid-19. Aussi s'est-elle donné un nouveau cadre juridique en se dotant, à côté de l'état d'urgence de droit commun créé par la loi du 3 avril 1955, d'une nouvelle catégorie d'état d'urgence, « l'état d'urgence sanitaire », institué par la loi du 23 mars 2020, pour faire face à l'épidémie de Covid-19, et qui peut être décidé en cas de catastrophe sanitaire, notamment d'épidémie, mettant en péril la santé de la population⁹.

Ce nouvel état d'urgence a essaimé en Afrique presque instinctivement suivant des fortunes diverses en laissant entières des interrogations sur la pertinence du transfert de cette nouvelle catégorie juridique, sur sa nécessité juridique autant que sur son utilité administrative.

En effet, au regard des régimes de crise et des outils juridiques existants en Afrique qui sont généralement

des services publics, voir, L. NIZARD, *La jurisprudence administrative des circonstances exceptionnelles et la légalité*, L.G.D.J., 1962, 293 pages.

8 Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence *J.O.R.F.*, 7 avril 1955. Cet état d'urgence de droit commun est déclaré « *soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* » (article 1).

9 Loi n° 2020-290 état d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 *J.O.R.F.*, 24 mars 2020. Cette loi intègre un nouveau chapitre I bis dans le troisième titre de la troisième partie du Code de la santé publique relatif à « l'état d'urgence sanitaire ». Ce nouvel état d'urgence peut être déclaré par un décret en conseil des ministres, pour une durée de deux mois, en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril par sa nature et sa gravité, la santé de la population, voir, J. PETIT, *L'état d'urgence sanitaire*, *A.J.D.A.*, 2020, p. 833.

10 La multiplication des prorogations alimentent la banalisation de l'exception, voir, J. L. HALPERIN, S. HENNETTE-VAUCHEZ, E. MILLARD, *op. cit.*, p. 245. Au Congo Brazzaville, par exemple, face à la

constitutionnalisés, était-il indispensable de créer un nouvel état d'exception ou de s'y référer, « l'état d'urgence sanitaire » ? Si la nécessité de créer ce nouvel état d'urgence était avérée, pouvait-on l'instituer par la loi dans un ordonnancement juridique où les autres dispositifs de crise sont institués par une norme constitutionnelle ? Par ailleurs, peut-on raisonnablement, sans enfreindre le principe de sécurité juridique et corrélativement celui de l'état de droit, laisser les pouvoirs publics construire à la hâte de nouveaux états d'urgence au gré des situations exceptionnelles et au moyen de lois de circonstance, au risque de faire perdre à l'état d'urgence son caractère exceptionnel surtout au vu des multiples prorogations de l'état d'urgence¹⁰ ?

A ces différentes interrogations, les Etats africains apportent des réponses variées et parfois éclectiques¹¹. Prises dans leur ensemble, elles se distribuent entre deux grandes options retenues par les Etats pour endiguer la pandémie de Covid-19.

progression de la pandémie de coronavirus, l'état d'urgence déclaré initialement par le décret n° 2020-93 du 30 mars 2020 a fait l'objet de huit prorogations d'une durée de vingt (20) jours chacune après autorisation du Parlement.

11 Au Burkina Faso, par exemple, on s'est interrogé sur la cohérence et la pertinence des mesures prises dans le cadre de la gestion de la Covid-19. Sans aucune déclaration de l'état d'urgence, un décret du Président de la République en date du 21 mars 2020 instaure un couvre feu. Ce décret ne vise ni l'article 58 de la Constitution qui régit l'état de siège ni l'état d'urgence, ni la loi n° 023-2019 du 21 mai 2019 portant réglementation de l'état de siège et de l'état d'urgence. Il n'a pour seul visa que la Constitution sans spécifier le moindre article de référence. Neuf jours plus tard, un autre décret est édicté, le décret n° 2020-239 du 30 mars 2020 instituant un état d'alerte sanitaire sur l'ensemble du territoire national sur le fondement de la loi 23/94 du 19 mai 1994 portant code de la santé publique. Le décret est pris en violation du Code de la santé publique au regard de son champ d'application qui est étendu au territoire national alors que le Code ne réserve l'état d'alerte sanitaire que pour une localité ou une des treize régions du Burkina Faso.

Au premier groupe d'Etats, dans lequel se distinguent le Sénégal, la Côte d'Ivoire et la Guinée, la création d'une nouvelle catégorie juridique sous le label d'« *état d'urgence sanitaire* » apparaît inopportune au regard des textes existants sur l'état d'urgence de droit commun. Ce cadre est suffisant et pertinent pour permettre aux autorités publiques de gérer correctement la pandémie de Covid-19, sous réserve éventuellement de quelques aménagements. (I) Pour le second groupe d'Etats, la création d'un nouvel état d'urgence spécifique, l'« *état d'urgence sanitaire* », permet à la fois de doter le Gouvernement de moyens adaptés à la situation inédite de catastrophe sanitaire et de consolider la base juridique sur laquelle il interviendrait. Le Maroc et le Gabon sont illustratifs de cette option de création d'un nouveau type d'état d'urgence. Sans aller jusqu'à la création de la catégorie d'« *état d'urgence sanitaire* », d'autres Etats se réfèrent à ce vocable dans les décrets proclamant l'état d'urgence, sans doute par mimétisme par rapport au droit français, mais davantage pour sa vocation communicationnelle largement déterminée par une médiatisation anxiogène de la pandémie. Cette référence est présente à Madagascar, au Tchad, au Togo, en République démocratique du Congo, au Congo Brazzaville. (II)

I. L'ETAT D'URGENCE SANITAIRE, UN NOUVEL ETAT D'EXCEPTION INOCCASIONNEL

Alors que l'air du temps est à « *l'état d'urgence sanitaire* », certains Etats africains n'ont pas cru utile de créer une nouvelle catégorie juridique dans leur ordonnancement juridique, « *l'état d'urgence sanitaire* », estimant que celui-ci comprenait déjà des outils juridiques

12 Article 69 de la Constitution et loi n° 69-29 du 29 avril 1969 relative à l'état d'urgence et à l'état de siège, *J.O.R.S.*

nécessaires à la gestion de la Covid-19, à savoir l'état d'urgence de droit commun. Le Sénégal, la Côte d'Ivoire et la Guinée Conakry en administrent la parfaite illustration.

A. L'ADEQUATION DE L'ETAT D'URGENCE DE DROIT COMMUN A LA CRISE DE LA COVID-19

L'éventail très large des situations couvertes par l'état d'urgence de droit commun, lié à l'imprécision des conditions de sa mise en œuvre autant qu'à la simplicité de son déclenchement à l'initiative des pouvoirs de police que garantit l'état d'urgence du Président de la République, constitue un cadre juridique suffisant et adapté à la gestion de la Covid-19.

1. Une adéquation favorisée par l'imprécision des conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence

Au Sénégal, en Côte d'Ivoire et en Guinée, l'expression « *état d'urgence* » renvoie à un régime précis. Elle tire ses fondements de la constitution qui l'institue et de la loi qui en fixe les conditions de mise en œuvre, au Sénégal¹² et en Guinée¹³, alors que la Côte d'Ivoire¹⁴ ne lui réserve qu'un fondement législatif.

Pour être mis en œuvre, l'état d'urgence peut être déclaré soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, un caractère de calamité publique. Le Sénégal ajoute une troisième condition de mise en œuvre de l'état d'urgence, déclaré « *en cas de menées subversives compromettant la*

13 Article 90 de la Constitution et loi organique n° L /1991/016 du 1^{er} mars 1991 relative à l'état d'urgence et à l'état de siège.

14 Loi n° 59-281 du 7 novembre 1959 sur l'état d'urgence.

sécurité intérieure ». Ainsi qu'il apparaît, l'éventail des situations saisies par l'état d'urgence est suffisamment large et permet d'inclure les épidémies dans la notion de « *calamité publique* » qui renvoie à toute catastrophe naturelle, au séisme, aux maladies dangereusement contagieuses. Dès lors, il est apparu aux Sénégalais, aux Ivoiriens et aux Guinéens que leur ordonnancement juridique comprenait, à travers l'état d'urgence de droit commun, des outils juridiques nécessaires à la gestion de la Covid-19 sans qu'il soit indispensable de créer un nouveau régime d'exception, à l'instar de « *l'état d'urgence sanitaire* ».

2. Une adéquation facilitée par le déclenchement de l'état d'urgence à l'initiative du Président de la République

Les textes fixant les modalités d'application de l'état d'urgence déterminent la procédure à suivre. Un décret en conseil des ministres déclare l'état d'urgence et détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles vont s'appliquer les dispositions prises pour l'état d'urgence. Son délai ne peut être autorisé que par la loi.

A la lumière du déclenchement de la procédure de l'état d'urgence, son régime offre des prérogatives exceptionnelles à l'exécutif. Si l'initiative du déclenchement est discrétionnaire au Sénégal et en Côte d'Ivoire, en Guinée, elle est néanmoins subordonnée aux avis respectifs du président de l'Assemblée nationale et du président de la Cour constitutionnelle.¹⁵

B. L'EXTENSION DES POUVOIRS ATTRIBUES AUX AUTORITES EXECUTIVES ADAPTABLE A LA LUTTE CONTRE LA COVID-19

La vocation de l'état d'urgence est d'élargir les pouvoirs de police des autorités exécutives en matière de circulation, de séjour des personnes, de réquisition, de régime des lieux ouverts au public... et corrélativement de restriction des libertés. Ces extensions des pouvoirs des autorités exécutives et les restrictions importantes qu'elles permettent d'apporter à l'exercice des libertés publiques se réalisent de plein droit du seul fait de la déclaration de l'état d'urgence. Le décret déclarant l'état d'urgence ou la loi le prolongeant prévoit des mesures nécessaires pour endiguer la crise. C'est le régime mis en œuvre en Côte d'Ivoire et en Guinée, alors que le Sénégal a plutôt emprunté la voie de la législation déléguée, celle des ordonnances.

1. Les mesures édictées par le décret déclarant l'état d'urgence

Se fondant sur la loi ivoirienne du 7 novembre 1959, sur l'état d'urgence, le décret du 23 mars 2020 instituant l'état d'urgence¹⁶ comporte deux catégories de dispositions : celles qui prescrivent l'application de certaines mesures (article 2) et celles qui habilite le ministre de la sécurité et de la protection civile (article 3).

Au titre des mesures prescrites dans le décret, on relève notamment : l'interdiction des déplacements non autorisés entre Abidjan et l'intérieur du pays, le confinement progressif des populations par aire géographique en fonction de l'évolution de la pandémie, la création de couloirs humanitaires pour venir en aide aux personnes et aux communautés ayant un besoin urgent d'assistance, le renforcement des capacités des industries

¹⁵ Article 90 de la Constitution.

¹⁶ Décret n° 2020-351 du 23 mars 2020 instituant l'état d'urgence.

pharmaceutiques, des laboratoires et des structures de diagnostic et de prise en charge sur l'ensemble du territoire national, la détection précoce, la prise en charge rapide et l'isolement en toute confidentialité des malades, la création d'un centre d'appels dédié à la Covid-19 et la mise en place d'un système d'alerte et de suivi utilisant notamment les nouvelles technologies de la communication.

Au titre des mesures attribuées au ministre de la sécurité et de la protection civile sur habilitation, on relève que le ministre prend des arrêtés pour interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures fixées, pour instituer des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé, pour interdire le séjour dans tout ou partie de la circonscription territoriale à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics, pour prononcer l'assignation à résidence dans toute circonscription territoriale ou localité déterminée de toute personne résidant sur le territoire national, pour ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boisson et lieux de réunions sur l'ensemble du territoire national, pour interdire à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre.

La logique consistant à édicter les mesures dans le décret déclarant l'état d'urgence, dans le cadre du régime prévu par l'état d'urgence de droit commun, prévaut également en Guinée. Le décret du 30 mars 2020 portant état d'urgence¹⁷ prescrit une quinzaine de mesures affectant autant les libertés individuelles que les libertés collectives. S'inscrivant dans le même sillon mais en allant au-delà, le

Sénégal complète ce dispositif juridique, comprenant des mesures édictées par décret, par celles édictées par ordonnance.

2. Les mesures édictées par le décret déclarant l'état d'urgence et complétées par des mesures prescrites par voie d'ordonnance

Deux séries de mesures sont prévues au Sénégal pour faire face à la pandémie du coronavirus. Les premières mesures découlent du décret du 23 mars 2020 « *proclamant l'état d'urgence sur le territoire national* »¹⁸ en application de la loi du 29 avril 1969 relative à l'état d'urgence et à l'état de siège¹⁹. Le décret proclamant l'état d'urgence dispose à cet égard qu'il « *emporte pour sa durée, application des articles 3 à 14 de la loi n° 69-29 du 29 avril 1969...* ». Ainsi, comme en Côte d'Ivoire et en Guinée, par le décret proclamant l'état d'urgence, les autorités exécutives sont investies de pouvoirs qui dérogent profondément au droit commun. En complément de ce dispositif juridique résultant de l'état d'urgence de droit commun, le Sénégal recourt également à une seconde série de mesures prescrites par des ordonnances, qui sont des mesures intervenant dans des matières relevant normalement de la loi, et que le parlement peut autoriser le Président de la République à prendre pendant un temps limité, pour l'exécution de son programme, en application de l'article 77 de la Constitution.

C'est conformément à cette disposition constitutionnelle que la loi du 2 avril 2020 habilite le Président de la République à prendre par ordonnance des mesures relevant du domaine de la loi pour faire face à la pandémie de Covid-19 et autorisant la prorogation de l'état d'urgence.²⁰ Cette loi recouvre de ce fait

17 Décret D/2020 071 du 30 mars 2020.

18 Décret n° 2020-830 du 23 mars 2020.

19 Loi sénégalaise n° 69-29, *op.cit.*

20 Loi n° 2020-13 du 2 avril 2020.

deux aspects : des mesures liées à la pandémie et d'autres relatives à la prorogation de l'état d'urgence. Si les premières mesures peuvent s'harmoniser avec la déclaration sur l'état d'urgence, les secondes le sont moins, notamment sur la prorogation de l'état d'urgence en ce qu'elles dérogent à l'article 69 de la Constitution, qui dispose que l'état d'urgence « cesse d'être en vigueur après douze jours, à moins que l'Assemblée nationale, saisie par le Président, n'en ait autorisé la prorogation ». La prorogation suppose une loi votée par l'assemblée nationale, spécifique à cet objet.²¹

Les premières ordonnances édictées en application de la loi d'habilitation sont intervenues spécialement dans le domaine économique en lien avec la pandémie. Il s'agit de l'ordonnance du 8 avril 2020 « aménageant des mesures dérogatoires au licenciement et au chômage technique durant la période du Covid-19 ».²² Les ordonnances du 23 avril 2020 relatives aux ressources fiscales en soutien aux entreprises dans le cadre de la pandémie de Covid-19²³ et à « l'admission en franchise des droits et taxes à l'importation de matériels et équipements sanitaires destinés à la lutte contre la pandémie du Covid-19 » s'inscrivent dans le même registre.²⁴

Pour le Sénégal, la Côte d'Ivoire et la Guinée, l'introduction dans leur ordre juridique d'un nouveau dispositif d'exception, « l'état d'urgence sanitaire » n'était ni utile ni pertinente. Cette inopportunité s'explique, en grande partie, par l'existence de dispositifs sur l'état

d'urgence de droit commun adaptés pour faire face à la pandémie de Covid-19.

En revanche, d'autres Etats ont opté pour un fondement juridique alternatif en introduisant un état d'urgence distinct, « l'état d'urgence sanitaire ».

II. L'ETAT D'URGENCE SANITAIRE, UN NOUVEL ETAT D'EXCEPTION SPECIFIQUE

Face à l'épidémie de la Covid-19 et à la lumière de l'insuffisance du cadre juridique en vigueur, d'autres Etats n'ont pas jugé nécessaire de s'appuyer sur les dispositifs existants, que ceux-ci résultent des dispositions régissant le droit d'urgence de droit commun, ou des codes de la santé publique. Ces Etats ont plutôt opté pour l'introduction dans leur ordre juridique d'un dispositif spécifique, « l'état d'urgence sanitaire ».

Quoique élaboré dans l'urgence, ce nouveau régime de crise entendait apporter plus de sécurisation juridique en dotant les Etats d'un cadre juridique plus clair et plus précis pour l'ensemble des décisions à prendre dans la gestion de la Covid-19. En outre, « l'état d'urgence sanitaire » était envisagé pour donner au gouvernement des pouvoirs juridiques exceptionnels à la hauteur d'une crise sanitaire extrême tout en concédant un système restrictif pour les libertés.

période de trois mois à compter de la publication de cette loi ».

22 Ordonnance n° 001-2020, *J.O.R.S.*, numéro spécial, 9 avril 2020, p. 815.

23 Ordonnance n° 002-2020.

24 Ordonnance n° 003-2020.

21 L'article 69 de la Constitution fixe le délai de l'état d'urgence déclaré par décret du Président de la République à douze jours et désigne l'organe chargé de la prorogation éventuelle : l'Assemblée nationale. Or, l'article 4 de la loi d'habilitation du 2 avril 2020 dispose qu'« il est autorisé, au-delà de la période de douze jours de l'état d'urgence déclaré par le Président de la République, la prorogation de celui-ci pour une

Créé dans l'urgence dictée par la pression d'une catastrophe sanitaire inédite et privé du recul nécessaire propice à toute réflexion souhaitée, « *l'état d'urgence sanitaire* » en Afrique reste largement inspiré par la loi française du 23 mars 2020. Le Maroc et le Gabon en sont les parfaits exemples. La prégnance du vocable « *état d'urgence sanitaire* » est si forte et son écho si marquant qu'il est repris presque instinctivement dans quelques autres Etats à des fins purement déclaratoires, voire communicationnelles.

A. LE CONTEXTE DE CREATION DE LA CATEGORIE JURIDIQUE D'ETAT D'URGENCE SANITAIRE

Adoptées dans un climat d'émotion forte et anxiogène au détriment d'une réflexion d'ensemble, les mesures prises dans un tel contexte, favorisent le « *prêt-à-porter* » juridique et exposent au risque d'amoncellement et de superposition des régimes d'état d'urgence.

1. La loi française du 23 mars 2020, source d'inspiration directe de la création de la catégorie juridique

En dépit d'un système juridique riche en arsenal de régimes de crise, parmi lesquels, l'état d'urgence de droit commun dépourvu de tout fondement constitutionnel, contrairement aux pouvoirs exceptionnels du Président de la République et de l'état de siège prévus respectivement aux articles 16 et 36 de la Constitution, la France a préféré, se doter pour faire face à la pandémie de Covid-19, d'un nouveau régime d'exception : « *l'état d'urgence sanitaire* ». Institué dans le cadre du Code de la santé publique, sa spécificité résulte de la nature sanitaire de la condition de fond de sa déclaration. Elle est mise en œuvre « *en cas*

de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population »²⁵.

La spécificité de l'état d'urgence sanitaire tient aussi aux conditions de son déclenchement. Il est déclaré par décret en conseil des ministres, sur rapport du ministre de la santé, après avis du comité des scientifiques. Le décret doit être motivé et, en outre, les données scientifiques disponibles sur la situation sanitaire qui ont motivé la décision doivent être rendues publiques.

L'état d'urgence sanitaire confie au Premier ministre ainsi qu'au ministre chargé de la santé de larges pouvoirs impliquant de forts pouvoirs de restriction des libertés tant sur le plan temporel que matériel.

A la différence de l'état d'urgence de droit commun, qui est de 12 jours, le champ d'application temporel de « *l'état d'urgence sanitaire* » est plus étendu, car il est, en principe, proclamé pour un mois.

Son étendue matérielle frappe aussi par son importance en permettant au pouvoir exécutif de limiter drastiquement un certain nombre de libertés, notamment en assignant à résidence l'ensemble des individus se trouvant sur le territoire de la République.

Mais parmi les spécificités de l'état d'urgence sanitaire, l'une des plus marquantes est sa nature expérimentale. La loi du 23 mars 2020 n'institue pas un état d'urgence à titre définitif, mais préfère plutôt une expérimentation, c'est-à-dire une réglementation nouvelle d'une durée

²⁵ La Commission nationale consultative regrette dans un avis « *Etat d'urgence sanitaire et Etat de droit* », que le législateur se soit obtenu de définir « la catastrophe sanitaire alors que la mise en

œuvre en dépend, CNCDDH, 28 avril 2020, *Journal officiel*, 3 mai 2020, numéro 108.

limitée à l'issue de laquelle un bilan est effectué pour décider de son éventuelle prorogation. Par sa nature expérimentale, cette loi pouvait-elle servir, en l'état, de modèle aux Etats africains ?

2. La pression de la crise sanitaire, facteur de la solution hâtive de création et des risques d'empilement et d'éparpillement des régimes d'exception

De plus en plus, la vie des nations est traversée par des crises qui bousculent l'état du droit de temps normal. Pour faire face à ces différents dangers, on recourt à des régimes de crise. Il s'agit des régimes d'exception temporaires qui permettent aux pouvoirs publics de prendre des mesures adaptées exigées par les circonstances. Ces régimes de crise tirent souvent leur fondement des textes constitutionnels et parfois des textes législatifs afin d'endiguer des troubles graves provoqués par des conflits armés (l'état de siège), par une crise nationale susceptible d'emporter l'Etat, par des troubles internes prenant la forme d'émeutes, par des catastrophes naturelles ou des actes terroristes (état d'urgence de droit commun). Ce tableau peut être complété par un régime de crise créé par voie jurisprudentielle afin de justifier *a posteriori* les mesures prises par le pouvoir exécutif pour assurer le bon fonctionnement des services publics en temps de crise²⁶. La pandémie de Covid-19 semble avoir mis à l'épreuve ces régimes de crise existants, conduisant certains Etats à la création d'une catégorie spécifique de régime de crise : « *l'état d'urgence sanitaire* ».

La question se pose et se posera sans doute longtemps encore, de la nécessité et même de l'utilité de créer ce nouveau régime d'exception « *faussement novateur* », selon M. Paul CASSIA²⁷, et dicté strictement par les circonstances. Or, à ce propos, les lois de circonstance et l'état de droit ne s'harmonisent pas parfaitement. Ces lois relèvent généralement du registre de l'émotion, du calcul politique ; ce qui brouille l'intelligibilité du droit des régimes de crise, car chaque crise appelle un nouveau régime exceptionnel. La multiplication des régimes de crise conduit à l'empilement et à l'éparpillement de ces régimes et, à terme, à l'inflation normative. Le recours à l'état d'urgence sanitaire est en lui-même problématique. D'une part, l'intérêt d'un régime de crise réside dans la prévisibilité des mesures qu'il permet. Or, en construisant un état d'exception en présence de chaque situation exceptionnelle, les acteurs politiques fixent l'étendue et les contours de leurs propres compétences, et déterminent, ce faisant, par eux-mêmes les règles auxquelles ils prétendent se soumettre. D'autre part, pour une meilleure légitimité et lisibilité, voire pour une plus grande efficacité, les différents régimes de crise devraient être refondus et regroupés sous un fondement constitutionnel ; ce qui apporterait une double garantie de clarté et d'efficacité, dans le contrôle contre les abus.

Le défaut de recul suffisant et l'absence de réflexion globale sur les réponses à apporter à la lutte contre la pandémie de Covid-19 vont largement impacter sur la transposition de la catégorie juridique de « *l'état d'urgence sanitaire* » dans certains Etats africains.

²⁶ On vise ici la théorie des circonstances exceptionnelles en vertu de laquelle, lorsque les circonstances l'exigent et pour assurer la continuité des services publics, l'administration peut ne pas respecter la légalité des temps ordinaires. Elle est née en France de deux arrêts, l'un et l'autre liés aux circonstances de la guerre de 1914-1918. (C28 juin

1918, *Heyruess* ; C.E. 28 février 1919, *Dames Dol et Laurent*).

²⁷ P. CASSIA, L'état d'urgence sanitaire : remède, placebo ou venin juridique ? *blog Mediapart* 24 mars 2020.

B. LA TRANSPOSITION DANS LES ETATS AFRICAINS DE L'ETAT D'URGENCE SANITAIRE

La transposition se fait soit par la création formelle de la catégorie de « l'état d'urgence sanitaire » soit par la réception de ce vocable dans l'ordonnancement juridique national à des fins déclaratoires et communicationnelles.

1. La transposition par la création d'une nouvelle catégorie juridique au Maroc et au Gabon

Le Maroc et le Gabon s'illustrent par l'élaboration, dans l'urgence, d'un nouveau régime de crise, l'état d'urgence sanitaire.

Le Maroc l'institue par le décret-loi du 23 mars 2020 « édictant des dispositions spéciales relatives à l'état d'urgence sanitaire et aux procédures de sa déclaration »²⁸. Le Gabon le fait par la loi « fixant les mesures de prévention, de lutte et de riposte contre les catastrophes sanitaires ». L'un et l'autre pays instaurent un régime d'exception spécifique et circonstanciel, conférant à l'exécutif des pouvoirs très étendus.

a. L'état d'urgence sanitaire au Maroc

En application de l'article 81 de la Constitution marocaine de 2011²⁹ et dans le cadre des mesures préventives édictées par les autorités publiques pour limiter la propagation de la Covid-19, le Maroc a adopté le décret-loi du 24 mars 2020 « édictant des dispositions spéciales relatives à l'état d'urgence sanitaire ». Ce

²⁸ Bulletin officiel, 24 mars 2020, n° 6867, p. 1782.

²⁹ Article 81 : « Le gouvernement peut prendre, dans l'intervalle des sessions, avec l'accord des commissions concernées des deux Chambres, des décrets-lois qui doivent être, au cours de la session ordinaire suivante du Parlement, soumis à la ratification de celui-ci. Le projet de

texte offre un cadre général à l'état d'urgence sanitaire applicable à la circonstance présente et à des situations futures.

En application du décret-loi précité, l'état d'urgence sanitaire a été déclaré par le décret du 24 mars 2020, sur proposition des autorités gouvernementales chargées de l'intérieur et de la santé. Ce décret détermine l'application de l'état d'urgence sanitaire dans l'espace et dans le temps ainsi que les mesures devant être prises durant cette période.

Le décret-loi donne pouvoir au Gouvernement de prendre toutes les mesures exigées par la situation, au moyen des actes réglementaires et divers actes administratifs, nonobstant toutes dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Toutes ces mesures visent à empêcher l'aggravation de l'état épidémique de la maladie, à mobiliser toutes les ressources disponibles pour protéger la vie des personnes et à garantir leur sécurité (article troisième).

Le décret-loi énonce également, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, la suspension des effets de tous les délais légaux prévus par les textes législatifs et réglementaires en vigueur, sauf les délais d'appel concernant les affaires avec détention, les délais relatifs à la garde à vue et les durées de détention provisoire.

En outre, en cas d'absolue nécessité, une faculté est ouverte au Gouvernement, à

décret-loi est déposé sur le bureau de la Chambre des Représentants. Il est examiné successivement par les commissions concernées des deux Chambres en vue de parvenir à une décision commune dans un délai de six jours. A défaut, la décision est prise par la commission concernée de la Chambre des Représentants ».

titre exceptionnel, de « *prendre toute mesure de nature économique, monétaire, sociale ou environnementale revêtant un caractère d'urgence permettant de contribuer directement à faire face aux effets négatifs résultant de la déclaration de l'état d'urgence...* » (Article cinquième). Le texte incrimine certains faits limitativement énumérés.

Par ailleurs, le décret du 24 mars 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble du territoire national pour faire face à la propagation du coronavirus (covid-19) édicte des mesures restrictives des libertés pour la période du 20 mars 2020 au 20 avril 2020. Il autorise les autorités publiques compétentes à empêcher les personnes de quitter leurs domiciles et fixe les cas exceptionnels pour lesquels elles y sont autorisées. Il énonce également l'interdiction des attroupements, des rassemblements et des réunions des personnes à des fins autres que professionnelles, ainsi que la fermeture des locaux commerciaux et des établissements recevant le public.

b. L'état d'urgence sanitaire à travers les mesures de prévention, de lutte et de riposte contre les catastrophes sanitaires au Gabon

C'est la dénomination d'« *état d'urgence sanitaire* » qui a été retenue au Gabon telle qu'elle résulte de la loi du 11 mai 2020.³⁰ Elle est précédée par de moult hésitations. Il est d'abord fait appel à l'état

d'urgence de droit commun avant de se raviser pour un état d'urgence spécifique, l'état d'urgence sanitaire tiré de la loi du 11 mai 2020.

En effet, face à la propagation de la Covid-19, les autorités gabonaises ont recouru, dans un premier temps, à l'état d'urgence de droit commun prévu à l'article 25 de la Constitution³¹ et dont les conditions sont déterminées par la loi du 16 novembre 1990, révisée sous la pression de la Covid-19 par la loi 001/2020 du 25 avril 2020.³² Déjà quinze jours plus tôt, dans le cadre juridique existant, le Président de la République déclarait l'état d'urgence d'une durée ne pouvant excéder quinze jours, par le décret du 10 avril 2020.³³

La voie de l'état d'urgence de droit commun est apparue trop étroite aux autorités gabonaises eu égard aux conditions de déclenchement de cet état d'urgence, dont la déclaration par le Président de la République est subordonnée à la consultation des bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat. De même, la durée de quinze jours pour l'état d'urgence, prorogeable sur autorisation du Parlement est une contrainte pour les autorités qui entendent avoir les coudées franches pour lutter contre la Covid-19. Enfin, le champ matériel de l'état d'urgence de droit commun paraît aux autorités gabonaises bien restrictif pour mener à bien la lutte contre la Covid-19.

³⁰ Loi n° 033/2020 du 11 mai 2020 fixant les mesures de prévention, de lutte et de riposte contre les catastrophes sanitaires.

³¹ Article 25 de la Constitution du 26 mars 1991 modifiée : « *Le Président de la République peut, lorsque les circonstances l'exigent, après délibération du Conseil des ministres et consultation des bureaux de l'Assemblée et du Sénat, proclamer par décret l'Etat d'urgence ou l'Etat de*

siège, qui lui confèrent des pouvoirs spéciaux dans les conditions déterminées par la loi ».

³² Loi n° 001/20 du 25 avril 2020 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 11/90 du 16 novembre 1990 relative à l'état d'urgence, *J.O.R.G.*, 24-30 avril 2020, p. 651.

³³ Décret n° 00100/PR/PM du 10 avril 2020 portant déclaration de l'état d'urgence, *J.O.R.G.*, 23 avril 2020, n° 63, p. 635.

Toutes ces considérations ont été déterminantes pour le choix d'un nouveau cadre juridique ayant à la clé un état d'urgence spécifique, « *l'état d'urgence sanitaire* ». La loi du 11 mai 2020 « *fixant les mesures de prévention, de lutte et de riposte contre les catastrophes sanitaires* » procède de cette logique.

Au sens de cette loi, la catastrophe sanitaire est « *tout événement entraînant une crise majeure mettant en péril la santé des populations, telle qu'une pandémie, une épidémie ou toute maladie infectieuse à très forte contagion* ».

Dans ce cas, c'est le gouvernement qui, sans consultation préalable des bureaux des Chambres parlementaires, comme dans le cas de l'état d'urgence de droit commun, « *est autorisé sur la base d'un rapport élaboré par le Ministre en charge de la santé, à prendre pour les besoins de santé publique, toutes mesures de nature à prévenir, lutter et riposter contre la catastrophe sanitaire en cause* ». (Article 4).

A ce titre, le Gouvernement peut prendre une série de mesures, dont notamment :

- imposer la fermeture temporaire ou l'ouverture selon des horaires aménagés de certains établissements accueillant le public ;
- imposer des mesures de distanciation sociale dans les espaces publics, les entreprises, les transports publics et privés, les établissements accueillant le public ;
- limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature ;
- organiser un dépistage massif de la population ;
- imposer le dépistage périodique des personnes considérées comme des vecteurs principaux de la catastrophe sanitaire, notamment du fait de leur activité professionnelle ou des modalités d'exercice de ladite activité ;
- imposer le port ou l'utilisation de tout dispositif ayant vocation à limiter ou à prévenir la propagation du risque sanitaire ;
- autoriser les entreprises à déroger au droit commun du travail en vue d'aménager les horaires et conditions de travail afin d'assurer la sécurité de leurs salariés et prévenir ou limiter la propagation de la crise sanitaire par le recours notamment au télétravail, à la rotation, au chômage partiel, à l'anticipation des congés, principaux et supplémentaires ;
- fixer les conditions de conclusion de transactions électroniques ;
- fixer les modalités du démarchage, vente et livraison en ligne et à domicile ;
- définir le cadre permettant la réalisation des formalités administratives en ligne ;
- définir les modalités d'un chômage technique applicable aux agents des secteurs public et privé durant la période de mise en œuvre des mesures susvisées ;
- déterminer les secteurs d'activités ne pouvant faire l'objet d'un confinement général et les règles spécifiques applicables à ces secteurs en matière d'hygiène et de santé au travail, de durée du travail, de repos hebdomadaire ou dominical et de rémunération ;
- aménager les règles relatives à l'exécution et l'application des peines privatives de liberté pour assouplir les modalités d'affectation des détenus dans les établissements pénitentiaires ainsi que les modalités d'exécution des fins de peine ;

- ordonner la réquisition de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire ainsi que de toute personne nécessaire au fonctionnement de ces services ou à l'usage de ces biens. L'indemnisation de ces réquisitions est régie par les dispositions légales et réglementaires en vigueur ;
- prendre des mesures temporaires de contrôle de prix de certains produits rendus nécessaires pour prévenir ou corriger les tensions constatées sur le marché de certains produits ;
- prendre toute mesure permettant la mise à la disposition des patients de médicaments ou tout autre dispositif médical approprié pour l'éradication de la catastrophe sanitaire.

Les mesures ainsi prises sont applicables pendant une durée de quarante-cinq (45) jours au lieu des quinze (15) prévus dans l'état d'urgence de droit commun. Mais, comme dans le cas de ce dernier, la prorogation de ces mesures au-delà de quarante-cinq jours est autorisée par le Parlement.

L'état d'urgence sanitaire fait ainsi son entrée en Afrique comme catégorie juridique, ce qui n'est pas le cas dans tous les pays, car dans certains, il s'illustre davantage comme un vocable à valeur déclaratoire et communicationnelle.

2. La transposition du vocable « *état d'urgence sanitaire* » à des fins déclaratoires et communicationnelles

Sans une existence juridique formelle en tant que catégorie juridique, les déclarations d'état d'urgence de certains pays renvoient pourtant au vocable « *état d'urgence sanitaire* », une référence sans fondement juridique. Elle apparaît plutôt obéir à des fins déclaratoires et communicationnelles du vocable labélisé en France comme catégorie juridique. « *L'état d'urgence sanitaire* » revêt cette forme déclaratoire et communicationnelle à Madagascar, au Tchad, au Congo Brazzaville, en République démocratique du Congo et au Togo.

A Madagascar, le décret du 21 mars 2020³⁴ proclame « *l'état d'urgence sanitaire* », pourtant inexistant, en tant que tel, dans son ordonnancement juridique. Il tire d'ailleurs son fondement des mêmes textes qui prévoient l'état d'urgence de droit commun, à savoir l'article 61 de la Constitution et la loi du 18 juillet 1991 relative aux situations d'exception.³⁵

Le Président de la République du Tchad institue par le décret du 25 avril 2020 un « *état d'urgence sanitaire* » d'une durée de 21 jours en application des articles 100 et 120 de la Constitution et de l'ordonnance du 27 octobre 1962 relative à l'état d'urgence de droit commun³⁶ et après consultation du président de l'Assemblée nationale.

34 Décret n° 2020-359 du 21 mars 2020 proclamant l'état d'urgence sanitaire sur tout le territoire de la République.

35 Loi n° 91-011 du 18 juillet 1991 relative aux situations d'exception. Constituent des situations d'exception, la situation d'urgence, l'état de nécessité nationale et la loi martiale. Ils sont proclamés lorsque les circonstances l'exigent pour la

défense de la République, de l'ordre public et de la sécurité de l'Etat, par décret pris en Conseil des ministres, après avis de la Haute Cour constitutionnelle et du Président de l'Assemblée nationale populaire (article 2).

36 Ordonnance n° 044/INT/SUR du 27 octobre 1962 relative à l'état d'urgence.

La référence au vocable « *état d'urgence sanitaire* », sans qu'aucun texte ne le prévoie, est aussi présente au Congo Brazzaville et en République démocratique du Congo.

Au Congo-Brazzaville, l' « *état d'urgence sanitaire* » est déclaré, pour une durée de 20 jours,³⁷ sur l'étendue du territoire national, par décret du Président de la République en application des dispositions constitutionnelles sur l'état d'urgence de droit commun.³⁸ C'est aussi en se fondant sur les dispositions constitutionnelles³⁹ que le Président de la République démocratique du Congo proclame, pour une durée de trente (30) jours, « *l'état d'urgence sanitaire* » par une ordonnance du 24 mars 2020.⁴⁰

Le Togo fait également appel au vocable « *état d'urgence sanitaire* » par un décret du 8 avril 2020.⁴¹ Il vise notamment l'article 94 de la Constitution qui consacre l'état d'urgence de droit commun⁴², et omet, au passage, de viser le texte d'application édicté le même jour que le décret, à savoir l'ordonnance du 8 avril 2020.⁴³

* *
*

37 Décret n° 2020-93 du 30 mars 2020 portant déclaration de l'état d'urgence sanitaire en république du Congo.

38 Article 157 de la Constitution du 6 novembre 2015 : « *l'état d'urgence comme l'état de siège est décrété par le Président de la république en Conseil des ministres. Le Parlement se réunit de plein droit. L'état d'urgence comme l'état de siège peut être proclamé sur tout ou partie de la république pour une durée qui ne peut excéder vingt (20) jours...* ».

39 Spécialement sur les articles 69, 79, 85, 144 et 145, de la Constitution du 18 février 2006 révisée.

La destinée et les aléas de l'état d'urgence, notamment dans les pays en voie d'édification démocratique, proviennent d'un triple et redoutable écueil inhérent à la nature de cet état exceptionnel.

Le premier écueil découle de l'inadéquation fondamentale entre l'état d'urgence, institution par nature temporaire, et les caractéristiques de la menace qu'il entend endiguer. Or, celui-ci s'installe de plus en plus dans la durée, se pérennise voire se banalise au moyen de multiples prorogations.

Le deuxième écueil est lié aux procédés de mise en œuvre de l'état d'urgence qui se traduisent presque tous par un assouplissement ou une mise à l'écart de la légalité des temps ordinaires au profit de la légalité extraordinaire notamment en matière de libertés publiques.

Enfin, la question de l'état d'urgence affecte la nature et l'évolution des rapports entre pouvoirs publics. Qui du Parlement ou de l'Exécutif est compétent pour déclarer l'état d'urgence ? Pourquoi revient-il au Chef de l'Etat la faculté de le déclarer et au Parlement celle de le proroger ? Si la tendance générale en situation d'état d'urgence réside dans les pouvoirs exorbitants accordés à l'Exécutif, que deviennent, dans ce

40 Ordonnance n° 20/014 du 24 mars 2020 portant proclamation de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

41 Décret n° 2020-024 du 8 avril 2020 portant déclaration de « l'état d'urgence sanitaire ».

42 Article 94 de la Constitution du 14 octobre 1992 : « *l'état de siège comme l'état d'urgence est décrété par le Président de la République en Conseil des ministres... Une loi organique détermine les conditions de mise en œuvre de l'état de siège et de l'état d'urgence* ».

43 Ordonnance déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence au Togo, prise sur le fondement de la loi d'habilitation promulguée le 30 mars 2020.

contexte, les dispositifs prévus en matière de contrôle, autant pour les institutions parlementaires que pour les institutions juridictionnelles⁴⁴ ?

Ces interrogations interpellent l'état d'urgence de droit commun, elles sont amplifiées par le nouvel état d'exception, « *l'état d'urgence sanitaire* ».

44 La faiblesse du contrôle des mesures de dérogation aux libertés fait classiquement partie du paysage des régimes d'exception. La soumission de l'Etat au droit devrait impliquer de soumettre les mesures restrictives des libertés à un contrôle de nécessité et de proportionnalité par le juge. Quant au contrôle du Parlement, si sa compétence pour proroger l'état d'urgence est consacrée dans la plupart des législations, le Parlement n'est pas nécessairement bien armé pour en assurer le

contrôle, ce qui n'est qu'un des aspects des conséquences de la crise du Covid-19 sur le constitutionnalisme et l'Etat de droit, voir IDEA, *L'impact de la crise du Covid-19 sur le constitutionnalisme et l'Etat de droit dans les pays francophones et lusophones d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, Rapport analytique, 2020, 19 pages.*