

**CONFINEMENT, DECONFINEMENT ET
RECONFINEMENT DE LA POPULATION FACE A LA
PERSISTANCE DU COVID-19 : UNE ETUDE DE DROIT
DE LA SANTE COMPARE**

Hilaire **AKEREKORO**

Maître de conférences.

Agrégé de droit public (CAMES).

*Directeur du Centre du Droit de l'Etat
et des Droits des Personnes en Afrique (CeDEP).*

Université d'Abomey-Calavi (Bénin).

SOMMAIRE

Introduction

**I- UNE COMPETENCE AVEREE DES AUTORITES
POLITICO-ADMINISTRATIVES**

A- Le schéma des Etats fédéraux

B- La situation dans les Etats unitaires et les monarchies constitutionnelles

II- UN CONTRÔLE APPRECIÉ DES JURIDICTIONS COMPETENTES

A- La défense des principes nécessaires dans une société démocratique

B- La sanction des violations du droit

Conclusion

SOMMAIRE

Dans le monde contemporain, les mesures et les stratégies de confinement, de déconfinement et de reconfinement de la population face à la persistance de la pandémie du Covid-19 renferment des lignes croisées, c'est-à-dire, des paramètres de convergence et des lignes parallèles, en termes de situations de divergence. Pour le comprendre, il faut s'appesantir sur le schéma de la lutte contre cette pandémie tant dans les Etats fédéraux que dans les Etats unitaires et les monarchies constitutionnelles. Dans les différents types d'Etats, la compétence pour agir relève des autorités politico-administratives, mais sous le regard prudent et vigilant des juridictions compétentes.

Mots clés : Confinement, déconfinement, reconfinement de la population, Covid-19, droit de la santé comparé.

ABSTRACT

In the contemporary world, the measures and strategies of containment, deconfinement and reconfinement of the population in the face of the persistence of the Covid-19 pandemic contain crossed lines, that is to say, parameters of convergence and parallel lines, in terms of diverging situations. To understand this, it is necessary to dwell on the outline of the fight against this pandemic both in federal states and in unitary states and constitutional monarchies. In the different types of state, the competence to act rests with the political and administrative authorities, but under the watchful eye of the competent courts.

Key Words : *Containment, deconfinement, re-containment of the population, Covid-19, comparative health law.*

INTRODUCTION

Au cours de l'histoire, l'humanité a dû faire face, durant sa longue marche, à des épidémies et des pandémies atroces, catastrophiques et meurtrières comme le choléra, la variole et la peste. A la fin de la deuxième décennie du XXIème siècle, c'est-à-dire, en 2020, elle doit affronter avec courage l'épreuve du coronavirus (Covid-19) causé par le SARS-COV-2 avec son lot d'inflammations, d'oxydation et de morts¹.

Face à cette nouvelle pandémie, la plupart des Etats du monde ne sont pas restés indifférents. Sur les cinq continents, c'est-à-dire, en Afrique, en Amérique, en Asie, en Europe et en Océanie, les Etats², voire les Organisations Internationales (OI)³ ont réagi face à la crise sanitaire ainsi née, entraînant une crise économique et sociale, et ont pris des décisions pour la sécurité sanitaire et économique des populations⁴. Très variées, ces décisions emportent des conséquences économiques très importantes pour la vie et la santé des populations⁵. Mais, en elles-mêmes, certaines décisions qui sont

¹ Conférence organisée par l'Association sénégalaise des professionnels de la santé publique (ASPSP) et animée en zoom webinaire par le Professeur Mamadou SARR de la Faculté de Médecine, Pharmacie et Odontologie (FMPO) de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD) (Sénégal) sur le thème : « *Actualités physiopathologiques, cibles pharmacologiques et stratégies thérapeutiques pour la prise en charge de la Covid-19* », le 17 juin 2020 via le lien <https://us02web.zoom.us/j/2776442203>.

² Par exemple, pour le cas de la France : Loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire. - Décret n° 2020-884 du 17 juillet 2020 modifiant le Décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé. - Décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, modifié par le Décret n° 2020-724 du 14 juin 2020. - Décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

³ Pour preuve le Plan de relance économique adopté le 20 juillet 2020 par l'Union Européenne (UE) à hauteur de 750 milliards d'euros.

⁴ « *L'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19), de caractère pathogène et particulièrement contagieux et sa propagation sur le territoire français ont conduit le ministre des solidarités et de la santé à prendre, par plusieurs arrêtés à compter du 4 mars 2020, des mesures sur le fondement des dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. En particulier, par un arrêté du 14 mars 2020, un grand nombre d'établissements recevant du public ont été fermés au public, les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits et l'accueil des enfants, élèves et étudiants dans les établissements les recevant et les établissements scolaires et universitaires a été suspendu* », **Conseil d'Etat français**, 18 mai 2020, *Affaire Surveillance par drones, Association La Quadrature du Net, Ligue des droits de l'homme*. - <https://www.posoc19.org>, consulté le 20 juillet 2020. - « *Et la pandémie bouleversa le monde : les politiques publiques variées face au Covid-19* », journée d'études organisée en zoom webinaire par le Réseau POSOC19 et CEVIPOL (Université Libre de Bruxelles) via le lien <https://cuni-cz.zoom.us/meeting/register/tJEpf-ipqzIsHtGYajqn1fiZfVdSIYb-SzQW>.

⁵ **AKEREKORO Hilaire**, « Les mesures gouvernementales d'accompagnement de l'économie au Bénin face aux effets de la pandémie du Covid-19 » (10 pages), publié le 04 juillet 2020 sur <https://www.posoc19.org/les-mesures-gouvernementales-daccompagnement-de-leconomie-au-benin-face-aux-effets-de-la-pandemie-du-covid-19/>, consulté le 20 juillet 2020.

prises consistent en des mesures purement économiques. Les décisions qui sont visées ici concernent les mesures de confinement, de déconfinement et de reconfinement de la population.

En termes simples, le confinement est une mesure de l'autorité étatique compétente visant, pour un temps déterminé, à bloquer l'avancée du Covid-19 et/ou limiter sa propagation en obligeant la population ou une partie de celle-ci à rester chez elle. Pour ce faire, cette mesure entraîne nécessairement des privations ou des restrictions des libertés individuelles et collectives⁶, sauf les cas autorisés de sorties obligatoires comme l'obligation d'aller chez le médecin ou le pharmacien, les visites à des proches qui en ont besoin, les balades et les promenades nécessaires pour la santé humaine, etc⁷. La mesure de confinement ne doit pas être confondue avec la quarantaine⁸, la quatorzaine ou la quinzaine, ni avec l'isolement à titre précaire de quelques personnes suspectées de contracter une maladie ou d'être infectées par celle-ci.

En droit comparé français, conformément aux points I et II de l'article 24 du Décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, modifié par le Décret n° 2020-724 du 14 juin 2020, « *une mesure de mise en quarantaine ou de placement et maintien en isolement peut être prescrite à l'entrée sur le territoire national ou à l'arrivée en Corse ou dans l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution, pour toute personne ayant séjourné, au cours du mois précédant cette entrée ou cette arrivée, dans une zone de circulation de l'infection définie par arrêté du ministre chargé de la santé. Le préfet territorialement compétent est habilité à prescrire la mise en quarantaine ou le placement et le maintien en isolement ...* ».

A l'opposé du confinement, le déconfinement de la population consiste en la stratégie adoptée par un Etat pour sortir sa population ou une partie de celle-ci de l'état de confinement vers celui d'une vie normale de liberté et de sociabilité, avec à la clé la reprise des activités économiques et socio-éducatives comme l'accès aux lieux publics et la reprise des cours et des enseignements dans les centres de formation et d'apprentissage comme les écoles, les lycées, les instituts et les

⁶ **DOEBELIN Vincent**, « Port du masque obligatoire à Strasbourg : le juge des référés préfère le respect de la vie privée à la liberté d'aller et venir ! », in *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 23, 8 Juin 2020, act. 311.

⁷ Cf. aussi Art. 1er, point II du Décret n° 2020-663 du 31 mai 2020, modifié par le Décret n° 2020-724 du 14 juin 2020 en France précité.

⁸ De l'italien « *quaranta* » qui signifie « *quarante* » (40 jours) et apparue durant l'épidémie de la peste au XIV^{ème} siècle, la quarantaine consiste en la séparation des personnes atteintes d'une maladie avec le reste de la population en bonne santé pour éviter les contaminations rapides et massives, voire incontrôlées.

universités publiques⁹ comme privées. Quant au reconfinement, il est un terme contraire du déconfinement, mais qui se rapproche du confinement en ce qu'il consiste aussi en une mesure de confinement « à nouveau » d'une population ou d'une partie de celle-ci, pour une période déterminée, face à l'évolution non maîtrisée et galopante du Covid-19, à la flambée ou à la recrudescence de cette pandémie.

Ainsi élucidés, le confinement, le déconfinement et le reconfinement de la population sont, de part leur nature, des mesures administratives et sanitaires qui participent à l'ordre public sanitaire¹⁰. Ces mesures ne doivent pas être confondues avec des mesures d'exception ou de police comme le couvre-feu et l'état d'urgence sanitaire qui sont aussi employées pour combattre la propagation du Covid-19, ainsi que l'ont expérimenté, selon le cas, des Etats comme le Burkina Faso¹¹, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire¹², la Gambie, le Kenya, le Sénégal¹³ et le Togo en Afrique ou encore la France¹⁴ en Europe.

Donc, circonscrits au temps du Covid-19, le confinement, le déconfinement et le reconfinement de la population ont connu des fortunes heureuses et des applications diverses et variées dans le monde. Face à la montée de la pandémie du coronavirus et à la résurgence de ses symptômes, ces mesures ont montré leurs limites, car elles sont tantôt raffinées et peu perfectionnées, tantôt éprouvées et inefficaces¹⁵. Il y a donc un

⁹ **BOUDON Julien**, « Une victime inattendue de l'épidémie de covid-19. L'université Paris-I dans la tourmente », in *L'Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA)*, 2020, p. 1431.

¹⁰ **RENARD Stéphanie**, *L'ordre public sanitaire (Etude de droit public interne)*, Thèse de droit, Université de Rennes I, 2008.

¹¹ Au Burkina Faso, c'est par visioconférence qu'un conseil des ministres a décrété l'état d'urgence sanitaire et décidé de mettre en quarantaine toutes les villes touchées par le Covid-19 (Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, Boromo, Koudougou, Banfora, Houndé, Dedougou et Zorgho). **Source** : <https://www.aa.com.tr/fr/afrique/burkina-faso-covid-19-l-%C3%A9tat-d-urgence-sanitaire>, consulté le 24 août 2020.

¹² En Côte d'Ivoire, l'état d'urgence est déclaré le 23 mars 2020, puis prorogé du 15 au 30 avril 2020.

¹³ Au Sénégal, l'état d'urgence est proclamé par le Décret 2020-830 du 23 mars 2020, puis prorogé pour trente (30 jours).

¹⁴ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 en France et le décret du 23 mars 2020 puis le décret du 14 avril 2020 et Loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire précitée. Par un nouveau décret du 11 mai 2020, applicable les 11 et 12 mai 2020, le Premier ministre a modifié les mesures précédemment ordonnées par le décret du 23 mars 2020. Par un décret du 11 mai 2020, pris sur le fondement de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, le Premier ministre a prescrit les nouvelles mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. - **BLIGH Gregory**, « Réquisitionner en situation d'urgence sanitaire », in *AJDA*, 2020, p. 1098. - **VERPEAUX Michel**, « Le Conseil constitutionnel sauve l'essentiel », in *AJDA*, 2020, p. 1242. - **EVEILLARD Gweltaz**, « Le concours limité de la police spéciale liée à l'état d'urgence sanitaire et de la police municipale », in *Droit Administratif*, n° 7, Juillet 2020, comm. 33.

¹⁵ **SERMET Laurent**, « La mutation sanitaire du droit comme hypothèse », publié le 18 juin 2020 sur <https://www.posoc19.org/publications/>, consulté le 20 juillet 2020. - **AKEREKORO Hilaire**, « Les solutions exécutives et législatives de lutte contre la pandémie du COVID-19 dans une dynamique comparée : mesures efficaces ou remèdes passagers ? » (17 pages), publié le 18 juin 2020 sur <https://www.posoc19.org/publications/>, consulté le 20 juillet 2020.

intérêt scientifique comme pratique, voire téléologique à les revisiter, car leur prise impacte la vie et la santé de plusieurs milliers et millions de personnes dans le monde selon les Etats et les politiques publiques de santé qui sont mises en oeuvre. Jusqu'à quand ces mesures continueront-elles d'être imposées aux populations qui subissent les conséquences d'une pandémie (mondiale) née dans une société donnée (celle chinoise à Wuhan) et qui voyage très rapidement à travers le monde ?

La démarche scientifique qui est utilisée ici est à la fois juridique et comparative. D'abord, cette démarche est juridique et positive, car il s'agit de s'intéresser de plus près aux théories du droit public, principalement celles du droit constitutionnel, du droit administratif et du droit de la santé publique, en tant qu'elles régulent la vie en société sans porter une atteinte excessive aux droits et libertés fondamentaux ou non. Sont visés, sans que la liste ne soit exhaustive, le droit de toute personne à la vie, le droit à la liberté, le droit à la santé, le droit au travail, le droit à un environnement sain, etc., y compris les nouveaux droits de l'homme¹⁶ comme les droits de la bioéthique et ceux des personnes vulnérables ainsi que les droits aux nouvelles technologies de l'information et de la communication¹⁷, le droit au bonheur¹⁸ ou encore le droit d'être heureux¹⁹. L'objectif est d'apporter une contribution à la lutte contre la crise sanitaire et la pandémie du Covid-19²⁰. Ensuite, il s'agit d'une démarche comparative, dans le cadre d'une étude du droit de la santé (publique) comparé lequel questionne les différents systèmes sanitaires du monde et qui permet de voyager juridiquement et comparativement d'un continent à un autre, d'une culture juridique et sanitaire à une autre.

Dès lors, qui décide des mesures de confinement, de déconfinement et de reconfinement de la population au temps du Covid-19 et quelles sont les juridictions compétentes pour contrôler ces mesures ? C'est à cette problématique centrale que répond cette étude dans le positivisme et le réalisme juridique en confrontant les théories juridiques et sanitaires avec les expériences africaines et celles non africaines. C'est pourquoi, dans un double mouvement, il est développé une compétence avérée des autorités politico-administratives (I) et un contrôle apprécié des juridictions compétentes (II).

¹⁶ **DOUMBE-BILLE Stéphane (dir.)**, *Nouveaux droits de l'homme et internationalisation du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2012.

¹⁷ **AKEREKORO Hilaire**, *Introduction aux droits de l'homme*, Abomey-Calavi, Les Editions de la Miséricorde, 2017, pp. 51-53.

¹⁸ **POULIN Michèle**, *Le droit au bonheur*, Paris, Les Editions du Net, 2013, 104 p. - **LEMAIRE Félicien**, « A propos du bonheur dans les constitutions », in *Revue Française de Droit Administratif (RFDA)*, janvier-février 2015, pp. 107-116. - **Réseau Européen de Recherche en Droits de l'Homme (RERDH)**, *Le droit au bonheur*, Paris, Fondation Varenne, Coll. « Colloques & Essais », 2016, 354 p. - **HASKI Pierre**, *Le droit au bonheur*, Paris, Stock, Coll. « Essais - Documents », 2017, 200 p.

¹⁹ **DUFOUR Marc-André**, *Se donner le droit d'être malheureux*, Trécarré, 2020, 224 p.

²⁰ **LIGNIÈRES Paul**, « Faire mieux la prochaine fois. Comment les juristes peuvent-ils contribuer à lutter contre la crise sanitaire ? », in *Droit Administratif*, n° 7, Juillet 2020, repère 7.

I- UNE COMPÉTENCE AVÉRÉE DES AUTORITÉS POLITICO-ADMINISTRATIVES

A l'époque contemporaine, la construction des régimes et des systèmes politiques²¹ accorde une place de choix aux autorités constitutionnelles et administratives compétentes qualifiées pour agir au nom de l'Etat. En matière sanitaire, les droits constitutionnel et administratif doivent être convoqués à l'analyse, car ce sont eux qui contiennent et exposent les règles fondamentales d'organisation et de gestion du pouvoir dans les sociétés politiques contemporaines. Pour mieux appréhender la question de la compétence d'agir en matière de confinement, de déconfinement et de reconfinement de la population durant la pandémie du Covid-19, il importe de sérier le schéma des Etats fédéraux (A) de la situation dans les Etats unitaires et les monarchies constitutionnelles (B).

A- Le schéma des Etats fédéraux

Pour rappel, l'Etat fédéral est une entité juridique souveraine composée d'Etats fédérés (non souverains) appelés à participer à la vie de l'Etat fédéral dans le respect des prescriptions d'une Constitution fédérale. Pour gérer la pandémie du Covid-19, la compétence dans un tel Etat est partagée entre les autorités de l'Etat fédéral et celles des Etats fédérés. A vrai dire, les décisions qui intéressent directement toute la fédération doivent être prises par les autorités compétentes de l'Etat fédéral, alors que celles qui concernent les Etats fédérés le sont par les autorités de ces Etats. Mais, en raison de la diversité des expériences fédératrices dans le monde contemporain, il y a lieu de distinguer au cas par cas, car les Etats fédérés ne sont pas les mêmes dans tous les systèmes de fédération tant en ce qui a trait à leur dénomination qu'en ce qui touche à leur nombre et à leurs domaines respectifs de compétences.

Au titre des mesures de confinement ou de son prolongement, elles sont décidées par le Gouvernement fédéral. Il en est ainsi en Afrique du Sud, en Argentine, en Belgique²² et en Inde²³. L'implémentation du confinement est confiée à une ou à plusieurs autorités ministérielles. Selon les Etats, il peut s'agir du Premier ministre ou du ministre fédéral chargé de l'intérieur et/ou de la sécurité, ainsi que celui de la santé.

Du côté des Etats fédérés, en tant qu'ils sont chargés d'assurer la sécurité de la population sur leurs territoires respectifs, leurs autorités compétentes, c'est-à-dire, les Gouverneurs, sont aussi investies de la compétence d'agir. Rentrent dans ce schéma, aux Etats-Unis d'Amérique, le confinement pour les Etats fédérés suivants : Californie, Connecticut, Delaware, Hawaï, Illinois, Indiana, Louisiane, Maryland,

²¹ FALL Ismaila Madior, « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », sur <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr>, consulté le 20 juillet 2020.

²²<http://blog.juspoliticum.com/2020/04/23/le-droit-constitutionnel-belge-a-lepreuve-du-covid-19-1-2-p-ar-julian-clarenne-et-celine-romainville/>, consulté le 24 août 2020.

²³<https://fr.euronews.com/2020/05/18/inde-prolongement-du-confinement-pauperisation-de-la-population>, consulté le 20 juillet 2020.

Massachusetts, Michigan, New Jersey, New-York, Nouveau Mexique, Ohio, Oregon, Pennsylvanie, Virginie-Occidentale et Washington²⁴.

Ici, la compétence est, non seulement, personnelle, mais elle est aussi matérielle et temporelle. Autrement dit, que le confinement de la population soit général ou partiel, il concerne des personnes ou en tout cas une catégorie bien déterminée de personnes, s'inscrit dans un laps de temps et vise à protéger la santé et la sécurité sanitaire de la population.

Dans un cas comme dans l'autre, deux types de problèmes se posent ou peuvent se poser. Le premier est un problème social, tandis que le second est un problème économique. Sur le plan social, toutes les personnes concernées ne respectent pas nécessairement le confinement général ou partiel décidé par les autorités étatiques fédérales ou fédérées compétentes. Dans certains cas, le confinement est bafoué et les effets sont dramatiques pour la sécurité du reste de la population et la capacité des entreprises et des ménages à tenir sur le plan économique. D'où, le second problème qui est beaucoup plus économique en termes de conséquences économiques engendrées par les mesures de confinement et dont les pertes sont estimées en plusieurs milliards de dollars ou d'euros, y compris dans le monde du travail, des entreprises publiques comme privées, des affaires et de l'économie publique.

Ainsi, c'est le droit au travail de toute personne qui est mis à rude épreuve, avec l'augmentation des risques de chômage et du taux des chômeurs. C'est pourquoi, certains Etats ont pris des mesures économiques à l'instar des Etats-Unis d'Amérique grâce à un plan d'aide économique (500 milliards de dollars pour aider les entreprises en difficulté ; 2000 milliards de dollars d'aide à l'économie américaine et 58 milliards de dollars pour les compagnies américaines en difficulté) destiné à la facilitation de la lutte contre le Covid-19. C'est aussi le cas de l'Inde qui a prévu 22 milliards de dollars à destination des populations pauvres et du Pakistan qui a demandé au Fonds Monétaire International (FMI) un prêt d'1,4 milliards pour contrer la propagation du Covid-19.

Puisque dans certains cas, il est imposé à la population l'usage des masques ou des caches-nez, il se pose aussi le problème de la gestion des déchets médicaux issus de l'utilisation de ces masques ou de ces caches-nez, voire des caches faciaux, et dont la mauvaise gestion peut être attentatoire au droit à un environnement sain.

S'agissant du déconfinement et du reconfinement de la population, il est démontré *supra* que leurs logiques sont différentes. Mais, du point de vue du droit administratif appliqué à la matière sanitaire, c'est bien l'autorité administrative qualifiée pour confiner qui est aussi habilitée à déconfiner ou à reconfiner, par application du principe du parallélisme des formes et des compétences. Ainsi, dans les systèmes juridiques fédéraux, le reconfinement de la population relève de la compétence des autorités fédérales comme de celles des Etats fédérés. A titre illustratif, en Australie, l'Etat fédéré de Victoria, qui comprend la ville de Melbourne, s'est vu reconfiné pour limiter la propagation du Covid-19 à travers la fédération

²⁴ A noter que des Etats fédérés comme l'Alaska, le Dakota du Nord, le Dakota du Sud, les deux Etats de Virginie, l'Iowa, le Kansas, le Kentucky, le Minnesota, le Missouri, le Montana, le Nebraska, l'Oklahoma, le Wisconsin, ... n'ont pas imposé un confinement de leurs populations.

australienne. C'est aussi le cas en Inde avec le reconfinement de Chennai dans l'État indien du Tamil Nadu (région du Sud indien) dès le lundi 15 juin 2020 face aux désastres et à la virulence de la pandémie du Covid-19.

Cependant, est-il possible de soutenir que la situation est la même dans les Etats unitaires et les monarchies constitutionnelles ?

B- La situation dans les Etats unitaires et les monarchies constitutionnelles

De prime abord, l'Etat unitaire est une entité juridique caractérisée par un seul centre de prise de décisions le plus souvent logé à la capitale, alors qu'une monarchie constitutionnelle est un régime politique marqué par la présence d'un monarque (roi ou reine) et l'avènement d'une Constitution qui organise les pouvoirs et reconnaît et protège les droits et les libertés des personnes. Dans les Etats unitaires et les monarchies constitutionnelles, la situation de la compétence des autorités politico-administratives chargées d'agir pour le confinement, le déconfinement et le reconfinement de la population au temps du Covid-19 est différente de ce qui est observable dans les Etats fédéraux.

En effet, dans cette deuxième catégorie d'Etats, le confinement de la population est décidé, selon le cas, par le Président de la République ou le Chef du Gouvernement. De toutes les façons, lorsque c'est le Chef de l'Etat qui agit, il y a l'obligation pour le Premier ministre, le Ministre de la santé et celui de l'intérieur de mettre en oeuvre les mesures qui sont prises au niveau central et pour les autorités déconcentrées et celles décentralisées de le faire aux niveaux déconcentré et décentralisé²⁵. Par contre, dans les monarchies constitutionnelles si le Premier ministre est compétent pour agir, il doit au moins en informer le monarque (le roi ou la reine) lorsque ce n'est pas ce dernier qui intervient directement. C'est le cas en Algérie, au Botswana, en France, aux Îles Seychelles, en Israël, en Italie, en Mauritanie et au Rwanda pour les Etats unitaires ou régionaux, puis au Danemark, en Espagne, au Maroc et aux Pays-Bas pour les monarchies constitutionnelles.

Ici aussi, quelques problèmes peuvent être relevés. Le plus topique se rapporte aux limites du confinement général de la population, c'est-à-dire, à l'utilité du confinement de la population dans une ou plusieurs localités qui ne sont pas atteintes par la pandémie du Covid-19. Avec cette réserve, le confinement général de la population est perçu comme une mesure de dureté et non une mesure souple.

Toutefois, si ces mêmes autorités ministérielles chargées de confiner la population peuvent aussi la déconfiner, les cas de reconfinement peuvent connaître quelques particularités liées aux différences de systèmes politiques. Ainsi, si en Europe du Nord (Finlande, Norvège, Islande, etc.), en Europe occidentale,

²⁵ Pour un exemple concernant la France, cf. le Décret n° 2020-884 du 17 juillet 2020 modifiant le Décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé. Ce décret est signé par le Premier ministre et co-signé par le ministre des solidarités et de la santé, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, la ministre de la transition écologique, le ministre de l'économie, des finances et de la relance, le ministre de l'intérieur, le ministre des outre-mer et la ministre de la transformation et de la fonction publique.

(Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Portugal, Suisse, etc.) et dans les Etats baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie), voire en Chine, en Thaïlande et en Turquie, la plupart des Etats ont déconfiné leurs populations respectives, il en va autrement du reconfinement qui dépend des expériences et des stratégies par Etat.

Sous ce rapport, il faut distinguer les Etats qui ont procédé à un reconfinement général de la population comme c'est le cas en Azerbaïdjan et en Ouzbékistan, de ceux qui ont mis en pratique un reconfinement partiel, limité et prudent d'une partie de leurs populations. Dans les monarchies constitutionnelles, ce dernier modèle est offert par l'Espagne, puisque par exemple, ce n'est pas toute la monarchie espagnole qui a reconfiné sa population. Seule la région de la Catalogne (Nord-est de l'Espagne) a essayé de reconfiner. De même, au Maroc, les populations de la ville de Tanger sont appelées au reconfinement ; ce qui est aussi la situation dans les Etats unitaires comme en Algérie et à Madagascar en Afrique.

En Algérie, les autorités ont décidé de reconfiner deux (02) communes de la préfecture d'El Kalale dès le 09 juillet 2020 ainsi que dix (10) communes de celle de Tipasa (au Nord). Sur la grande île de Madagascar, la population, notamment celle d'Antananarivo est reconfinée du 06 au 20 juillet 2020 face à la recrudescence du Covid-19, avec à la clé la fermeture des écoles durant cette période. Les cas de la Chine et du Portugal peuvent aussi être ajoutés à l'analyse. En Chine, la mairie de la province de Hubei (dont la capitale est Wuhan) a décidé du reconfinement de cette ville au début du mois de juillet 2020, tandis qu'au Portugal, la région de Lisbonne est reconfinée dès le 1^{er} juillet 2020 .

De là et sur le plan doctrinal, lorsqu'il est pris en considération le critère du nombre de personnes ou des régions qui sont affectées par les stratégies et les mesures de reconfinement, il est possible d'opérer une différence entre le reconfinement général de la population et le reconfinement partiel ou régional de la population.

En comparaison, le Bénin, qui n'a pas décrété de confinement général, ni de reconfinement de sa population face à l'évolution du Covid-19²⁶, mais persiste dans l'imposition des gestes barrières et le soutien du Gouvernement à l'économie, a réussi la poursuite des cursus scolaires et universitaires avec l'organisation des examens de fin de l'année 2020, c'est-à-dire, le Certificat d'études primaires (CEP), le Brevet d'études du premier cycle (BEPC) et le Baccalauréat, sans oublier les examens dans les universités publiques.

En synthèse, il apparaît des lignes croisées ou de convergence de la compétence des autorités chargées d'agir pour prendre les mesures sanitaires de confinement, de déconfinement et de reconfinement de la population même si, pour l'essentiel, des lignes parallèles existent et demeurent et sont perceptibles à travers l'étude de la situation anti Covid-19 des Etats unitaires et des monarchies constitutionnelles ainsi qu'il vient d'être démontré. Au demeurant, les différentes mesures font l'objet d'un contrôle apprécié de la part des juridictions compétentes.

²⁶ Selon la Note d'information sur la pandémie de Covid-19 publiée le 13 août 2020 par le Ministère de la santé de la République du Bénin, cette dernière a enregistré à cette date 2063 cas confirmés, 1690 personnes guéries et 39 décès.

II- UN CONTRÔLE APPRÉCIÉ DES JURIDICTIONS COMPÉTENTES

L'étude du contrôle des mesures de confinement, de déconfinement et de reconfinement de la population par les juridictions compétentes remet au goût du jour le rôle du juge dans la société. Elle vise à mettre en lumière les incidences juridictionnelles et les réactions jurisprudentielles par rapport à ces mesures administratives et sanitaires. Certes, le contrôle administratif et policier du confinement a nourri les écrits de la presse électronique²⁷. Néanmoins, cette étude s'intéresse à la défense des principes nécessaires dans une société démocratique par les juridictions compétentes (A) et leur sanction des violations du droit (B).

A- La défense des principes nécessaires dans une société démocratique

Dans une société démocratique marquée par l'arche sainte des droits et libertés fondamentaux et du sceau de la séparation des pouvoirs et de l'existence des contre-pouvoirs ayant vocation, par la disposition des choses, à arrêter le pouvoir, la justice ne peut rester indifférente aux mesures de confinement, de déconfinement et de reconfinement de la population qui sont prises dans le cadre de la lutte contre la pandémie du Covid-19. Certes, dans les régimes autoritaires et dictatoriaux, ces mesures administratives et sanitaires sont aussi prises. Mais, la caporalisation de la justice ne permet pas d'apprécier le contrôle juridictionnel desdites mesures. C'est pourquoi, l'analyse se penche beaucoup plus sur le cas des Etats qui pratiquent la démocratie libérale et son système de valeurs, notamment la séparation des pouvoirs, l'existence réelle et l'action des contre-pouvoirs, l'Etat de droit considéré comme la traduction juridique de la démocratie, etc.

Dans la société démocratique, le droit de la santé revêt une importance particulière, car ces règles sont finalement destinées au bonheur et au bien-être de la personne humaine, qui est en même temps le début et la fin de tout bon développement. C'est d'ailleurs pour cette raison que les mesures de confinement, de déconfinement et de reconfinement de la population qui sont adoptées ou prises sont susceptibles de faire l'objet de recours devant les juridictions compétentes chargées de défendre les principes nécessaires dans une société démocratique, à savoir, le principe de légalité entendue *lato sensu*, le principe d'égalité, le principe du respect

²⁷<https://www.ldh-france.org/mesures-de-confinement-les-controles-de-police-ne-doivent-etre-ni-abusif-s-ni-violents-ni-discriminatoires/>, consulté le 21 juillet 2020. - <https://www.village-justice.com/articles/non-respect-confinement-point-sur-les-sanctions,34622.html>, consulté le 21 juillet 2020.

des droits de l'homme, y compris le respect des droits de la défense et la présomption d'innocence, le principe de transparence dans ses diverses facettes²⁸, etc.

Ainsi, la légalité du confinement comme celle du reconfinement de la population face aux violations des droits et libertés de la personne humaine et aux pertes économiques qu'elles sont susceptibles d'engendrer peuvent valablement être discutées devant le juge étatique compétent. Par ailleurs, les sanctions prévues, en cas de non respect de ces mesures, peuvent aussi être portées devant le juge compétent, car ces sanctions peuvent, selon le cas, s'avérer excessives devant l'obligation pour les Etats de protéger la santé de leurs populations, en leur garantissant le droit à la santé dans ses multiples dimensions. Pour illustrer cette idée, le cas de la France est exploité en raison de l'activité de ses juridictions.

En France, plusieurs juridictions sont compétentes pour contrôler les mesures de confinement, de déconfinement et de reconfinement de la population. Mises à part les juridictions pénales qui doivent connaître des recours dirigés contre les sanctions de non respect de ces mesures, l'étude des juridictions constitutionnelle et administrative méritent une attention particulière.

Du point de vue de la justice constitutionnelle, la procédure de la Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC) peut être utilisée, puisque les sanctions du non respect des mesures qui sont visées sont insérées dans le Code de procédure pénale ou le Code de la santé publique selon le cas et elles peuvent porter atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Dans ce cas, le Conseil Constitutionnel français est saisi sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de Cassation²⁹.

S'agissant de la justice administrative, dans l'affaire *Surveillance par drones*, jugée par le Conseil d'Etat français le 18 mai 2020, la Haute juridiction administrative française est saisie par l'association « La Quadrature du Net » qui demande au juge des référés du Conseil d'Etat d'annuler l'ordonnance par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Paris a refusé de faire droit à la demande introduite par cette association et la Ligue des droits de l'homme de suspendre l'exécution de la décision du préfet de police ayant institué depuis le 18 mars 2020 un dispositif visant

²⁸ En droit public en général, la transparence est un principe voyageur. En effet, il existe la transparence en matière électorale (droits constitutionnel et électoral), la transparence budgétaire, financière et fiscale (droit des finances publiques), la transparence dans les marchés publics (droit des marchés publics et des contrats publics en général), la transparence administrative dans le cadre des relations entre l'Administration et les administrés (droit administratif), la transparence sanitaire (droit de la santé publique), la transparence en droit international public, la transparence en droit communautaire, etc.

²⁹ Art. 61-1 de la Constitution française du 04 octobre 1958 révisée : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ».

à capturer des images par drones et à les exploiter afin de faire respecter les mesures de confinement. Dans cette espèce et au titre de la défense des principes nécessaires dans une société démocratique, le Conseil d'Etat français considère qu'il y a une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée³⁰.

En complément, les juridictions compétentes peuvent aussi sanctionner les violations du droit.

B- La sanction des violations du droit

Dans la théorie de la justice, celle-ci n'est pas complète si des sanctions ne sont pas prononcées et la décision de justice exécutée avec la célérité requise. Le prononcé des sanctions et l'exécution de la chose jugée constituent ainsi deux temps clés qui rehaussent l'image de la justice, rendue au nom du peuple souverain. Logiquement, la sanction prononcée par la juridiction compétente intervient pour censurer ou réprimer la violation d'une règle de droit positif établie.

Dès lors, dans la connaissance des cas à elles soumis en matière de mesures de confinement, de déconfinement et de reconfinement de la population, c'est à bon droit que les juridictions compétentes sont appelées à aller au bout de leur logique en prononçant des sanctions. Celles-ci dépendent des affaires et de la juridiction saisie. Dans cette étude, quelques hypothèses sont mises en exergue à titre illustratif.

Par exemple, dans la jurisprudence administrative française, dans l'affaire *Surveillance par drones*, jugée par le Conseil d'Etat français le 18 mai 2020 précitée, le Conseil d'Etat français a, au titre des sanctions des violations du droit, ordonné l'annulation de l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris du 5 mai 2020. Il a aussi jugé que conformément aux motifs de la présente ordonnance, il est enjoint à l'Etat de cesser, sans délai, de procéder aux mesures de surveillance par drone, du respect, à Paris, des règles de sécurité sanitaire applicables à la période de déconfinement³¹.

Tout aussi éclatante et retentissante est la décision de justice intervenue en Espagne suite à la décision de reconfinement de la Catalogne ci-dessus citée. Ainsi, en Espagne, le tribunal de garde de Lérida a refusé de ratifier les mesures de la résolution du 12 juillet 2020 prise par le gouvernement régional de la Catalogne « *car elles sont contraires au droit* ».

Ces différentes sanctions montrent les limites des mesures de confinement, de déconfinement et de reconfinement de la population prises par les autorités politico-administratives dans la lutte contre le Covid-19.

³⁰ **Conseil d'Etat français**, 18 mai 2020, Affaire *Surveillance par drones*, Association La Quadrature du Net, Ligue des droits de l'homme, précité.

³¹ **Conseil d'Etat français**, 18 mai 2020, Affaire *Surveillance par drones*, Association La Quadrature du Net, Ligue des droits de l'homme, précité.

CONCLUSION

Du tableau ci dessus dressé et de l'analyse comparative effectuée, il ressort une évidence, une leçon et une prospection.

L'évidence est celle d'un droit de la santé publique en pleine mutation et d'adaptation vu les enjeux et les défis du monde contemporain. Face à une pandémie de coronavirus inédite, les Etats et leurs Gouvernements, voire les OI, sont appelés à imaginer et à trouver les solutions adéquates qui s'imposent pour la santé et la sécurité sanitaire de leurs populations. Parmi ces solutions, les mesures de confinement, de déconfinement et de reconfinement de la population sont présentes et s'offrent comme des nécessités impérieuses face aux désastres humains que cause cette pandémie qui se joue des frontières étatiques et qui profite de la lenteur des chercheurs à trouver un vaccin pour la combattre efficacement³².

La leçon qu'il faut tirer et retenir de cette évidence est celle d'une vie humaine fragile et fragilisée qu'il faut constamment protéger. La lutte contre le crise sanitaire et la pandémie du Covid-19 peut-elle bafouer et remettre en cause le noyau dur des droits de l'homme, celui des droits intangibles et indérogeables ? Il ne semble pas sûr. D'où la prospection.

La prospection tient dans la proposition d'un nouveau droit de la personne humaine. Plutôt que de courir face au péril qui est déjà présent et tue indistinctement sans considération de situation sociale, ne faut-il pas reconnaître à la personne humaine un droit à la miséricorde dont il faudra préciser le sens et le contenu ? Ici, il s'agit beaucoup plus d'anticiper plutôt que de subir. Certes, les ressources dont les Etats disposent, naturelles comme artificielles, sont elles aussi limitées. Mais, plus de miséricorde peut permettre d'éviter le chaos et de faire des dépenses et des efforts inutiles. Il en va de la santé des générations présentes et futures, du respect du droit à un environnement sain et du droit au bonheur.

Hilaire AKEREKORO

Maître de conférences.

Agrégé de droit public (CAMES).

*Directeur du Centre du Droit de l'Etat
et des Droits des Personnes en Afrique (CeDEP).*

Université d'Abomey-Calavi (Bénin).

³² Au cours du mois d'août 2020, la Fédération de Russie a annoncé, par la voix de son Président, Monsieur Vladimir POUTINE, la découverte d'un vaccin (Sputnik) pour lutter contre le coronavirus.