

Brèves observations sur la crise du coronavirus¹

Ahmed MAHIOU ^(1,2)

1. La crise sanitaire née du coronavirus est une épreuve complexe et difficile à cerner pour tout le monde, à commencer par les autorités scientifiques et politiques nationales, régionales et internationales prises de cours, notamment pour déterminer les conduites à tenir face à cet étrange virus, alors même que le séquençage de son génome a été fait très rapidement après son apparition en Chine (10-11 janvier 2020) par un Centre de Wuhan et fin janvier en France par l'Institut Pasteur.

2. Il va de soi qu'une telle pandémie oblige tout le monde à s'interroger sur les leçons à tirer dans tous les domaines, car il semble que cette triste expérience est malheureusement appelée à se répéter dans l'avenir, dans la mesure où on ne sait pas encore pour quoi et comment ce virus est apparu. Beaucoup de motifs sont invoqués sans qu'aucun ne soit basé sur une explication scientifique ; ce qui laisse le champ libre à diverses spéculations plus ou moins sérieuses ou farfelues, notamment celles des théoriciens du complot qui sont généralement à la recherche d'institutions ou de personnes coupables qu'il faut dénoncer. Le président américain Trump met en cause la Chine, en donnant même le nom de « virus chinois » à cet étrange microbe - dont les mutations et la contagion sont de plus en plus surprenantes pour les experts scientifiques - mais sans avancer la moindre preuve. Il est vrai que l'attitude des autorités chinoises n'est pas très claire, dans cette affaire ; leur refus d'une enquête indépendante, en refusant pour le moment d'accueillir des experts de l'Organisation mondiale de la santé, ne fait qu'aggraver les suspicions. On sait depuis longtemps que la guerre bactériologique est

¹ Après avoir achevé ma contribution, j'ai reçu un document très important provenant de la Banque mondiale, portant sur le même sujet que la recherche du CRASC. N'ayant malheureusement plus le temps, en raison d'autres engagements, d'en tenir compte, car c'est un document long, riche et complexe (90 pages), je signale son existence en conseillant sa lecture : « Note de conjoncture Traverser la pandémie de Covid-19, engager les réformes structurelles », Automne 2020.

⁽¹⁾ Ancien doyen, Faculté de Droit d'Alger, 16000, Alger, Algérie.

⁽²⁾ Ancien directeur de l'Institut de Recherches et d'Etudes sur le Monde Arabe et Musulman d'Aix en Provence, France.

envisagée par certaines puissances qui s'y préparent aussi bien pour se défendre que pour attaquer.

3. Les présentes observations se limitent à mon domaine de compétence lié au droit et aux relations internationales. Même ainsi délimité, le domaine reste très vaste et il serait très prétentieux de vouloir s'attaquer aux multiples et complexes aspects juridiques et politiques de cette pandémie exceptionnelle qui a fait le tour du monde en moins d'un mois, après son déclenchement. En effet, un tel travail ne peut être que le fait d'une équipe sur une certaine durée pour prétendre faire le point sur le sujet.

4. Elles ne peuvent pas non plus prétendre anticiper et mieux préparer les prochaines pandémies, car cela relève des autorités, auxquelles il incombe de prévoir les voies et moyens, notamment par l'élaboration d'une sorte de livre blanc sur la gestion actuelle de la pandémie faisant objectivement le point en évaluant ce qui a bien marché, sur ce qui a moins bien marché et surtout les faiblesses, carences et erreurs constatées dans tous les domaines. C'est à la lumière d'une telle étude que le gouvernement pourra élaborer son plan pour une autre éventuelle pandémie du même genre, tout en tenant compte du fait que chaque pandémie a ses particularités, les circonstances exceptionnelles susceptibles d'affecter un Etat sont de nature multiple et peuvent se traduire par diverses conséquences : catastrophe naturelle (éruption volcanique, inondation, typhon, tsunami...), écologique ou environnementale, sanitaire (pandémie, risque nucléaire, risque climatique), alimentaire, économique, financière, sociale, humanitaire, migratoire, etc. Mais, c'est la première fois qu'une pandémie liée à un virus suscite autant de perplexité sur tous les plans, si bien que personne n'entrevoit d'autre issue que par la vaccination généralisée, puisque les laboratoires de recherche ont réussi à mettre au point, dans des délais étonnamment rapides, des vaccins dont le nombre va encore s'accroître. A défaut de mettre fin à la pandémie, on peut seulement espérer qu'elle permettra d'avoir des périodes de répit pendant lesquelles les activités habituelles pourraient reprendre, sinon normalement, du moins avec le moins de difficultés et d'aléas possibles.

5. Les brèves observations qui suivent ne peuvent qu'être sélectives et elles consistent surtout à identifier un certain nombre de questions qu'un juriste et politologue peut se poser face au drame que nous sommes encore en train de vivre, en se demandant quelles leçons tirer de cette pandémie pour l'avenir. Les réponses ne seront pas apportées dans la présente contribution, où il s'agit surtout d'identifier clairement quelques questions ou problèmes susceptible de surgir et d'aider à comprendre les difficultés, enrichir la réflexion pour envisager la conduite à tenir.

6. La principale préoccupation, sur le plan du droit, consiste à se demander si l'arsenal juridique existant est adéquat pour gérer la pandémie. Théoriquement et dans l'abstrait, cela se rattache aux circonstances exceptionnelles, avec les différents degrés de gravité que celles-ci peuvent

revêtir et une appellation variable d'un pays à l'autre (état d'alerte, d'urgence, de nécessité, de siège, de guerre). Ces circonstances sont maintenant des notions bien connues et la plupart des Etats consacrent diverses dispositions (constitutionnelles, législatives et réglementaires) pour les identifier et prévoir comment faire face lors de leur survenance.

7. Notons que l'Algérie est familière des situations de crise à la fois pour en avoir subi les règles et mécanismes de situations de crise pendant la période coloniale (notamment la guerre de libération nationale), puis en les empruntant dans son système juridique après l'indépendance et, enfin, en les mettant elle-même en œuvre. Actuellement trois situations sont prévues en droit algérien : l'état d'urgence, l'état de siège et l'état de guerre². Dans la pratique, l'état de siège a été proclamé brièvement une fois du 5 juin au 26 décembre 1991. L'état d'urgence a été mis en place à deux reprises pour des raisons différentes. La première fois, le 29 février 1992, pour faire face au péril islamiste et pour une durée d'un an ; en fait il a été en vigueur pendant dix-neuf ans et il n'a été levé que le 24 février 2011. La seconde fois, le 21 mars 2020, pour une durée de deux semaines qui a été prolongée de deux semaines supplémentaires, en vue de faire face à la crise sanitaire née du coronavirus. Aucun pays n'est présentement en mesure de prévoir autre chose que le confinement et déconfinement, dont personne ne peut prévoir les périodes de succession car c'est une affaire de surveillance aussi incessante qu'angoissante pour tous ceux doivent la gérer.

8. Lorsque de telles circonstances exceptionnelles, extrêmes, imprévisibles, peuvent amener un État, sur un territoire donné, pour une durée déterminée, à une restriction des lois, réputées démocratiques, et jugées insuffisantes pour faire face à un danger public en cours ou imminent, contrairement aux normes de l'État de droit courant, cela entraîne inévitablement un lien avec le droit international et les engagements pris en vertu des accords internationaux, régionaux ou bilatéraux acceptés. Le plus important de ces textes est le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU de 1966 régit au niveau du droit international l'état d'urgence³.

9. L'article 4 de ce Pacte ratifié par tous les Etats dispose en particulier que : « 4.1 Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous

² Les constitutions successives de l'Algérie ont toutes prévu une forme ou une autre de circonstance exceptionnelle : article 59 de la constitution de celle de 1963, articles 119 à 125 de celle de 1976, articles 86 à 91 de la constitution de 1989, articles 91 à 97 de la constitution de 1996, articles 105 à 111 de la constitution de 2016. Après hésitation sur le nombre et la dénomination des circonstances exceptionnelles, sont retenus finalement à partir de 1989 trois situations : l'état d'urgence, l'état de siège et l'état de guerre.

³ L'Algérie a ratifié la plupart de ces accords et se soumet par conséquent aux modalités de contrôle qu'ils prévoient lorsqu'elle a recours à l'état d'urgence.

réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale. Les États parties au présent Pacte qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, signaler aussitôt aux autres États parties les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation. Une nouvelle communication sera faite par la même entremise, à la date à laquelle ils ont mis fin à ces dérogations ».

10. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU peut examiner les éléments constitutifs du danger public invoqué et éventuellement solliciter l'élaboration de rapports spéciaux. Il a élaboré une doctrine relative à l'interprétation de cet article et beaucoup d'États ont ainsi été rappelés à l'ordre à propos de la façon dont ils ont mis en œuvre l'état d'urgence. En effet, la proclamation de l'état d'urgence ne permet pas de déroger à certains droits fondamentaux et interdictions absolues, dont en particulier le « droit à la vie », l'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants, l'esclavage et la servitude et la « liberté de penser, de conscience et de religion ». Une préoccupation, tant pour les gouvernants que pour les gouvernés, est de trouver le juste équilibre entre ce qui est nécessaire pour gérer lesdites circonstances, tout en respectant un certain nombre d'obligations internationales en matière de droits de l'homme.

11. Pour gérer la crise du coronavirus, l'Algérie n'a eu besoin de recourir qu'aux textes régissant l'état d'urgence sanitaire tels qu'ils sont précisés par des textes internes (article 99-4 et 143 alinéa 2 de la constitution, loi du 26 janvier 1988 relative à l'hygiène, à la sécurité et à la médecine du travail, loi du 2 juillet 2018 relative à la santé et quelques autres lois relatives aux transports, aux activités commerciales et à la fonction publique) et internationaux (Règlement sanitaire international de l'Organisation mondiale de la santé)⁴.

12. La constatation importante que l'on peut faire - valable également pour presque tous les autres États affectés par ce nouveau virus - est qu'il n'était pas possible de prévoir immédiatement toutes les conséquences susceptibles d'en découler. Si le point de départ est sanitaire et posait, simplement et d'abord, le problème de savoir si les structures de santé publique pouvaient accueillir et soigner les personnes infectées, la suite allait montrer qu'en réalité, il y a un effet boule de neige qui a transformé le problème de santé en un problème plus global et plus grave se répercutant sur l'ensemble des personnes, des institutions et des activités du pays.

⁴ Sur ce Règlement voir la très bonne mise au point suivante Le Règlement sanitaire international (RSI) dans le contexte de la mondialisation. Chougrani, S., & Houti, L. (2009). La transition épidémiologique en Algérie. *Les cahiers du Crasc*, (19). Oran : CRASC, pp. 95-113.

13. Cela s'est accompagné d'un grand nombre d'incertitudes qui ont entraîné des réactions contrastées ou contradictoires de la part des autorités concernées allant de celles qui ont sous-estimé la pandémie en parlant de grosse grippe - quitte à changer d'attitude, notamment lorsque les responsables politiques concernées ont attrapé le virus - à celles qui l'ont surestimée en disant que c'est une situation de guerre, en passant par diverses autres appréciations intermédiaires. Notons que l'Algérie a eu une perception assez raisonnable de la situation, en considérant qu'il s'agit bien d'une situation sérieuse et grave qu'il convient de gérer sans affolement, mais en prenant le maximum de mesures fermes et appropriées de nature à limiter l'extension de la pandémie. A l'instar des autres pays, elle tente de tirer profit de tout ce que l'on peut connaître, à travers le monde, sur les voies et moyens de faire face à une situation éminemment évolutive et incertaine.

14. L'Etat a compris également que la gestion de la crise aura un coût et des effets qui n'ont toujours pas été évalués. Il est vrai que ces évaluations soulèvent une multitude d'incertitudes pour tous les secteurs de la vie nationale : public, privé ou mixte. Dans le secteur public, on sait que l'intervention de l'Etat et des autres collectivités va avoir des conséquences budgétaires très lourdes, alors même que les ressources ont baissé drastiquement en liaison avec la chute du prix des hydrocarbures. Dans le secteur privé, où les activités informelles sont dominantes, il est quasiment impossible de savoir ce que cela coûtera aussi bien à l'Etat dont on attend les subventions ou prêts qu'aux entreprises et aux travailleurs.

15. En fait, bien que l'Algérie ait connu des situations internes de crise politique (guerre de libération, conflit avec le Maroc et affaire du Sahara occidental, guerre civile de la décennie dramatique de 1990, manifestations populaires de contestation du système politique), économique (avec les fluctuations du prix du pétrole), c'est la première fois qu'elle fait face à une crise totalement inédite et importée de l'extérieur par un curieux et insaisissable ennemi dont on constate déjà les dégâts qui en résultent sur tous les plans : politique, économique, social, psychologique, etc. dont pour le moment on ne peut d'ailleurs évaluer tous les méfaits puisque la situation reste très évolutive.

16. En conclusion, c'est donc l'évaluation la plus précise possible de ces méfaits dans tous les domaines de la vie nationale, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, qui permettra d'en tirer les leçons et d'envisager les réponses appropriées au cas où une forme ou une autre de circonstance exceptionnelle viendrait à se produire en Algérie. D'un point de vue juridique, le travail sera long et détaillé puisqu'il faudra effectuer une recension d'une multitude de textes touchant à la vie politique, économique, sociale, culturelle pour voir dans quelle mesure ils ont été affectés par la pandémie afin de procéder à une mise à jour.