



Les fondements « juridiques » de la lutte contre le COVID 19

Legal foundations of the fight against COVID-19

Ferhat Horchani

Professeur des universités en droit
Directeur de l'Ecole Centrale de Droit et des Sciences Politiques

En ce moment, partout dans le monde, les décideurs y compris politiques sont entourés par les médecins, par les scientifiques. C'est bien entendu, une excellente chose et cela doit être ainsi tout le temps.

Pourtant, la pandémie à laquelle le monde entier fait face avec difficulté appelle, vu l'ampleur et la gravité prévisible de ses effets dévastateurs, le recours à des moyens exceptionnels peu usités en temps ordinaire : couvre-feu, confinement, interdiction d'exercer toute activité non essentielle, limitation drastique à la liberté de circuler tant interne que vers ou de l'étranger.

L'usage de ces moyens sera l'œuvre d'un nombre infini de secteurs et d'acteurs : médecins en premier lieu mais aussi de tout le personnel de la santé, forces portant les armes (police, armée), productions et transport de produits alimentaires et des hydrocarbures etc. Toutes ces actions doivent non seulement être organisées par des règles mais surtout doivent avoir une base juridique. Faute de ces règles et de cette base, elles risquent d'entraîner le chaos et de favoriser l'arbitraire et les phénomènes pervers (contrebande, corruption, pillages, vols, etc.).

Le propre du droit est de prévoir ce genre de situations. D'ailleurs le droit a prévu ce genre de situations vu qu'elles ne sont pas nouvelles. L'histoire a souvent tendance à connaître des cycles souvent répétitifs (pestes en Europe et ailleurs, typhus, variole choléra, grippe espagnole) même si les formes prennent des formes nouvelles. Les historiens nous éclairent que la Tunisie, a perdu près du quart parfois même la moitié

de sa population durant les nombreuses épidémies qu'elle a connues durant les trois derniers siècles. Sophie Bessis par exemple rapporte que la peste a fait des ravages en Tunisie à la fin du 18^{ème} siècle (1784-1785) et au début du 19^{ème} siècle (1818) : un quart de la population aurait disparu en 1818 et la population totale de la régence a perdu sa moitié et a connu un véritable désastre démographique entraînant la désertification totale du pays (1). La grippe espagnole (qui n'est autre que le H1N1) a fait les mêmes ravages avec un nombre de morts qui oscille entre 50 et 100 millions.

C'est dire que le droit s'intéresse aussi à ces situations dramatiques y compris le fléau le plus ravageur à savoir la guerre. Le droit international par exemple avant d'être un droit en temps de paix, c'est-à-dire réglementant les relations pacifiques entre les Etats, a été pendant des siècles un droit en temps de guerre et réglementant donc les relations belliqueuses entre les nations. On parle du droit de la guerre, c'est-à-dire cette partie du droit qui vise à limiter les souffrances causées par la guerre en assurant, autant que possible, protection et assistance aux victimes, indépendamment de considérations éthiques ou autre ayant trait à la justification, ou aux motifs de la guerre ou de sa légalité. Cette idée est couverte par ce que l'on appelle le « droit international humanitaire, » appelé aussi « jus in bello » qui a pour objet de réglementer la manière dont la guerre est conduite, par opposition au « jus ad bellum » (2).

Correspondance
Ferhat Horchani
Email : ferhat.horchani@universitecentrale.tn

Il en est de même de la question des épidémies ou des pandémies. En réalité, celles-ci intéressent ou ont intéressé beaucoup plus le droit interne c'est-à-dire tant le droit constitutionnel que les autres branches du droit, et en particulier le droit administratif et le droit civil.

Quels sont les fondements actuels de l'action de l'Etat en matière de COVID 19 en Tunisie ?

Pour répondre à cette question il faut se référer aux premières décisions prises par le chef de l'Etat en la matière, c'est-à-dire le couvre-feu et le confinement. Il s'agit des décrets présidentiels, n°24/2020 du 18 mars 2020, instaurant un couvre-feu et organisant la circulation sur l'ensemble du territoire tunisien, et le décret, n°28/2020, en date du 22 mars 2020, ordonnant un confinement général limitant la circulation des personnes et les rassemblements hors horaires du couvre-feu.

Dans les visas des deux décrets présidentiels, figure au tout début une référence à l'article 80 de la constitution et une mention de la consultation du président de l'Assemblée des représentants du peuple et du Chef du Gouvernement. Cela veut dire que la base juridique de la situation actuelle est ce qui est prévu par la constitution dans son article 80. Cet article dispose ce qui suit :

« En cas de péril imminent menaçant l'intégrité nationale, la sécurité ou l'indépendance du pays et entravant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, le Président de la République peut prendre les mesures qu'impose l'état d'exception, après consultation du Chef du Gouvernement, du Président de l'Assemblée des représentants du peuple et après en avoir informé le Président de la Cour constitutionnelle. Il annonce ces mesures dans un message au peuple.

Ces mesures doivent avoir pour objectif de garantir, dans les plus brefs délais, le retour au fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Durant cette période, l'Assemblée des représentants du peuple est considérée en état de session permanente. Dans cette situation, le Président de la République ne peut dissoudre l'Assemblée des représentants du peuple et il ne peut être présenté de motion de censure contre le Gouvernement.

Trente jours après l'entrée en vigueur de ces mesures, et à tout moment par la suite, la Cour constitutionnelle peut être saisie, à la demande du Président de l'Assemblée des représentants du peuple ou de trente de ses membres, pour statuer sur le maintien de l'état d'exception. La Cour prononce sa décision en audience publique dans un délai n'excédant pas quinze jours.

Ces mesures prennent fin dès la cessation de leurs motifs. Le Président de la République adresse à ce sujet un message au peuple ».

Cela veut dire - bien que cela n'ait jamais été dit expressément- que nous sommes dans une situation de « péril imminent ». Certes, les conditions prévues par la constitution pour le recours à cette qualification n'ont pas été respectées formellement et que cette qualification peut faire l'objet d'interprétations divergentes. Il n'en reste pas moins que dans cette situation exceptionnelle les pouvoirs publics peuvent recourir à des moyens exceptionnels comme la limitation aux droits et libertés classiques telles que la liberté de circuler, la liberté de travailler, le droit de propriété etc. L'Etat est en droit de faire appel à des moyens peu usités telles que les réquisitions des personnes et de biens de toutes sortes (médecins, personnel de santé, cliniques privées, militaires de réserves, transports, hôtels, chaîne alimentaire etc.) pour protéger ce droit à la vie et satisfaire les besoins de la population. L'application de ces mesures est assurée par tous les moyens y compris par la force publique et par le recours éventuel à des dispositions pénales.

Sur un plan similaire les relations classiques de travail sont profondément perturbées. Les entreprises, les travailleurs et tous les fonctionnaires sont dans une situation qu'on peut qualifier aisément de « force majeure ». La difficulté, toutefois, est que tout le monde est en droit d'invoquer la force majeure. Par exemple dans les relations du travail l'entreprise peut invoquer le code travail pour déclarer la fin du contrat du travail pour empêchement d'exécution (non-paiement du salaire) résultant d'un cas de force majeure. Le travailleur peut invoquer la même raison pour impossibilité d'exécution (travail fourni) résultant d'un cas de force majeure (confinement).

C'est pour remédier à une telle situation que des décrets lois ont été adoptés par le Chef de Gouvernement modifiant certains articles du Code de travail par exemple).

C'est dire que dans ce genre de situation, c'est l'Etat qui doit trouver les solutions adéquates ou au moins arbitrer entre les différentes parties afin de limiter par des décisions politiques sociales et financières, les effets dramatiques de cette situation tant sur le plan économique que social.

De toutes les manières la pandémie du COVID 19 a dévoilé nos faiblesses. Comme on dit les « épidémies font tomber les masques ». Elles ont dévoilé surtout l'échec de notre modèle de développement tant national qu'international.

Par exemple, d'après des chercheurs, la responsabilité humaine serait coupable dans le transfert des nouveaux virus de l'animal à l'homme en raison de la déforestation, de la conversion de terres pour l'agriculture, l'élevage et l'urbanisme. Ceci serait de nature à augmenter la fréquence et l'intensité des contacts entre l'humain et la faune sauvage créant des conditions idéales pour les transferts viraux (3,4).

Ceci devrait nous inciter, il faut l'espérer tout au moins, à repenser autrement la vie et de revenir tout simplement aux fondamentaux dans le respect de notre village- terre.

Parmi ces fondamentaux, deux nous semblent adaptés ici :

- D'abord le devoir de solidarité : la pandémie a montré que « le chacun pour soi et dieu pour tous » qui a prévalu jusque- là est très préjudiciable à « tous » et à « chacun ». Tant les individus que les Etats doivent savoir une fois pour toutes que notre bonheur comme notre malheur est indivisible. Et que dans ce domaine « le malheur des uns ne fait pas le bonheur de autres » !

- le deuxième est que certains secteurs de la vie ne peuvent et ne doivent pas être livrés à la loi du marché : la santé est de ceux-là ! La santé doit être déclarée un « bien public universel » un « patrimoine commun de humanité ». Elle doit être traitée comme tel ! C'est-à-dire protégée comme l'un des biens les plus précieux par les individus et par l'état.

Il s'en suit que l'enseignement, la recherche, la construction des hôpitaux publics bien équipés, la refonte totale de la situation du personnel de la santé (médecins, du corps paramédical) et du secteur de la santé doivent être, doivent être considérés comme une question prioritaire de souveraineté nationale.

Etienne Klein a dit très justement que l'épidémie est un moment révélateur c'est-à-dire de révélation au sens profond, au sens collectif, sur notre nature humaine. Cela permet, ajoute t-il, que face au vide que nous vivons, de se livrer à une sorte « d'alpinisme de l'âme ». Espérons-le !

RÉFÉRENCES

1. Sophie Bessis, Histoire de la Tunisie - De Carthage à nos jours, Edition Tallandier, 2019, p.187
2. Le jus ad bellum (droit de faire la guerre) ou jus contra bellum (droit de prévention de la guerre) cherche à limiter le recours à la force entre les États.
3. La responsabilité humaine coupable dans le transfert des nouveaux virus de l'animal à l'homme : <https://www.20minutes.fr/planete/2757427-20200408-responsabilite-humaine-coupable-transfert-nouveaux-virus-animal-homme> consulté le 09 avril 2020 à 12h00.
4. Nouveaux virus: une nouvelle étude pointe la responsabilité humaine : <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/nouveaux-virus-une-nouvelle-etude-pointe-la-responsabilite-humaine-20200408> consulté le 09 avril 2020 à 12h00