

L'influence des mesures de riposte contre la covid-19 sur le droit au bonheur du citoyen en droit Camerounais

YINDJO TOUKAM Christian Fabrice
Docteur Ph.D en droit public, Université de Douala (Cameroun)
fabricelove2010@yahoo.fr

Résumé

Le droit au bonheur dont peut se réclamer le citoyen est la finalité pour laquelle l'Etat a été instituée. Dans ce sens, l'Etat a une obligation de protection, une obligation de facilitation de l'existence des individus à travers la reconnaissance des droits et libertés et à travers la libéralisation de leurs exercices. La pandémie du Covid-19 apparue brusquement s'est propagée avec une rapidité qui a nécessité des mesures de riposte afin de protéger les populations, afin de les maintenir dans une situation de bonheur. L'évaluation de ces mesures montre qu'elles n'ont pas atteint cet objectif. Elles ont participé à altérer le bonheur en apportant des restrictions disproportionnées à l'exercice des droits et libertés et en engendrant des mesures d'accompagnement limités. La résurgence de la maladie que l'on observe actuellement le démontre à suffisance.

Summary

The right to happiness can therefore be claimed as a citizen and the purpose for which the state was established. In this sense, the state has an obligation to facilitate the existence of the individual through the recognition of rights and freedoms and through the liberalization of their exercises. The suddenly appeared covid-19 pandemic spread with a rapidity that required response measures to order to keep them in a situation of happiness. The evaluation of these measures shows that they did not achieve this objective. They have participated in altering happiness by placing disproportionate restrictions on the exercise of rights and freedoms leading to unlimited support measures. The resurgence of the disease that we are currently observing demonstrates this.

Mots clés : liberté, confinement, exonération, égalité, discrimination

Keyword : liberty, confinement, exoneration, equality, discrimination

Personne n'aurait pu imaginer que le monde serait frappé par une crise sanitaire aussi violente que celle du corona virus. Partie de la Chine où elle est apparue à la fin de l'année 2019, elle s'est répandue sur l'ensemble du globe avec sans doute une variation de degré reposant sur l'état de la démographie¹, la diversité des mesures de riposte², mais avec des effets qui ont été et qui sont³ partout les mêmes. Sur le plan sanitaire, la Covid-19 est une atteinte au bonheur dont chaque citoyen peut se prévaloir.

Globalement, l'appréhension du bonheur ne fait pas l'unanimité. Sur le plan de la philosophie qui constitue le premier champ scientifique l'ayant abordé, les philosophes sont tous d'accord sur la recherche du bonheur comme finalité, comme déterminant de toute action, mais s'opposent sur son contenu⁴. Cette indétermination se prolonge également dans le champ juridique. Ici la question est celle de savoir si le bonheur peut être un droit, un droit opposable ? A priori la réponse est non en raison du caractère fluctuant de la notion. Si la consécration d'un droit au bonheur « *ne coûte rien et fait part d'une intention louable* »⁵, les difficultés résident au niveau de la détermination des implications juridiques d'un tel droit afin que l'on ne soit pas en face d'un droit vide de sens et de contenu. Pour certains auteurs, « *soit le bonheur est une finalité du droit qui le dépasse et qu'il ne peut que constater, soit le bonheur est relatif et le droit objectif devra le concilier avec d'autres impératifs, d'autres droits subjectifs* »⁶. Le bonheur est incontestablement une notion juridique. Il est premièrement un droit objectif qui découle implicitement de la finalité du contrat social établi entre les hommes et l'Etat, à savoir « *la prévision de leur propre préservation* »⁷. L'Etat a ainsi pour obligation de mettre les citoyens dans les conditions d'un épanouissement optimal. Le bonheur est également un droit subjectif de chaque citoyen. C'est un droit finaliste que l'on retrouve dans l'exercice de tous les différents droits et libertés existants.

¹ Certains Etats comme l'Italie ont été plus durement affectés en termes de nombre de décès en raison d'un nombre élevé de personnes âgées plus vulnérables et moins résistantes à la maladie.

² Tous les Etats n'ont pas appréhendés la maladie avec la même attention. Les Etats-Unis qui est l'Etat le plus touché est celui qui a manifesté une certaine négligence par rapport à l'application des mesures de riposte préconisées par l'organisation mondiale de la santé.

³ Malgré le fait que la maladie semble être maîtrisée, elle continue de faire de la résistance. Dans certains Etats comme la France et Israël, on pense à rétablir les mesures de riposte telles que le confinement.

⁴ F. Lemaire, « À propos du bonheur dans les constitutions », *RFDA*, 2015 p.107.

⁵ M. Dupré, « Le droit comme moyen du bonheur », *Revue juridique du Bonheur*, N°1_2019, p. 6.

⁶ *Ibid.*, p. 7.

⁷ T. Hobbes, *Léviathan. Traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile*, 1651, deuxième partie : La République, Traduction originale de M. Philippe Folliot, 2004, p. 6.

La Covid-19 a indubitablement porté atteinte au droit au bonheur des citoyens. Elle se présente comme une maladie agressive. Elle est agressive d'abord au niveau de la santé personnelle de l'individu dans la mesure où elle affecte les voies respiratoires conduisant à l'asphyxie. Elle est également agressive au regard de la célérité avec laquelle elle se propage. C'est cette propagation et l'absence d'un traitement avéré⁸ qui a conduit les Etats et toute la communauté internationale à prendre des mesures de riposte. Les différentes mesures ont été élaborées et appliquées au plan juridique sous le prisme de l'ordre public sanitaire. En effet, il est apparu que la Covid-19 cause un trouble à l'ordre public aussi bien au plan national qu'international. Seulement le juriste épris de la rigueur formelle de l'appréhension des catégories ne manque pas de s'interroger sur le contenu de cet ordre public qualifié de sanitaire. Cette interrogation est fondée dans la mesure où la notion d'ordre public sanitaire est relativement nouvelle et cherche encore ses bases. Si pour la doctrine « *la notion d'ordre public comporte indiscutablement une part de sanitaire* »⁹, il n'en demeure pas moins vrai que ce rattachement relève de l'interprétation et de la logique juridiques.

En effet, l'ordre public est traditionnellement perçu comme correspondant à la tranquillité, à la sécurité et à la salubrité¹⁰. Cette conception séculaire que l'on pensait solidement ancrée dans la pensée juridique est effritée par la Constitution camerounaise qui semble installer un amalgame en disposant que certains droits ne peuvent être exercés que « *sous réserve des prescriptions légales relatives à l'ordre, à la sécurité et à la tranquillité publics* »¹¹. Une telle affirmation confirme la « *nature foncièrement incertaine et relative* »¹² de l'ordre public, et est de nature à rendre la notion fonctionnelle, permettant de couvrir un maximum de situation et de diversifier son utilisation¹³. Cependant, le caractère fonctionnel de la notion d'ordre public n'a pas que des avantages. Il est également source d'instrumentalisation pour des logiques qui sont parfois contraires à l'objectif de protection des droits de l'homme. La santé bénéficie de cette

⁸ L'on se souvient de la polémique scientifique soulevée par le traitement proposé par le professeur Didier Raoult à base de chloroquine. En Afrique, on peut également soulever le cas du Covid-organics présenté comme remède miracle par l'Etat malgache et ayant fait l'objet de méfiance de la part de l'Organisation Mondiale de la Santé.

⁹ S. Renard, *L'ordre public sanitaire (Étude de droit public interne)*, Thèse de doctorat en droit, université de Rennes I, 2008, p. 18

¹⁰ P. Chrétien, N. Chiffot, M. Tourbe, *Droit administratif*, tome I, Paris, 14^e édition, Dalloz, 2016, p. 590.

¹¹ Voir préambule de la constitution.

¹² T. Dumortier, *L'ordre public. Essai sur quelques usages contemporains d'un standard classique*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Paris Ouest Nanterre la Défense, 2010, p. 9.

¹³ É.-A. T. Gatsi, « Le contrôle juridictionnel des mesures de police en droit administratif camerounais », in *Les Annales de droit* [En ligne], 13 | 2019, mis en ligne le 09 décembre 2019, consulté le 12 décembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/add/1529>

élasticité et est intégrée dans les mesures dont l'objectif est de lutter contre les troubles, contre le désordre. La santé peut ainsi être rangée dans le volet sécuritaire de l'ordre public¹⁴, ou dans la « *préservation de la salubrité publique* »¹⁵.

En l'absence d'un traitement immédiat contre la Covid-19 et face à l'accélération de sa propagation, les pouvoirs publics ont dû prendre un ensemble de mesures de riposte qui impactent les droits des individus, qui impacte le droit au bonheur des citoyens. Cette maladie s'est facilement répandue grâce au contact entre les individus. Le rassemblement des personnes constitue un terrain favorable à son expansion et se présente dès lors comme un élément de trouble, un trouble contre la stabilité sanitaire. La résurgence de la maladie que l'on vit actuellement prend source dans un certain relâchement dans l'application des mesures de cantonnement de la maladie. A cet effet, l'action des autorités publiques qui a pour objectif de combattre la maladie en limitant sa propagation participe du maintien d'un ordre public sanitaire. Seulement, les mesures de riposte ne peuvent être exclusivement les mêmes que celles prises dans le cadre d'un trouble à l'ordre public classique. Cela relève, et la covid-19 le démontre suffisamment, du fait que les crises sanitaires « *ne concernent pas seulement les champs sanitaire ou médico-social* »¹⁶.

Les crises sanitaires impactent toutes les activités sociales. L'ensemble du régime des droits de l'homme qui épouse la diversité sociale est affecté par ces mesures. Ces dernières ne font pas l'unanimité. Si elles sont normalement attendues en raison du fait que la santé relève « *de l'intervention des institutions publiques et, notamment, de l'État* »¹⁷, elles sont dénoncées par les citoyens, les entreprises, la société civile et par les partis politiques de l'opposition comme étant inappropriés, pour certains insuffisants, pour d'autres très strictes. Au final, il semble que ces mesures, loin de rétablir le bonheur altéré par la maladie, amplifient les souffrances des populations. La question que l'on se pose est celle de savoir quelles influences les mesures de riposte contre la Covid-19 ont sur le droit au bonheur des citoyens ? Cette approche nous semble plus pertinente au regard du contexte actuel marqué par l'augmentation des malades et des décès

¹⁴ V.L Amoussou, *L'ordre public sanitaire en Afrique francophone*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Bordeaux, 2017, pp. 155-202.

¹⁵ S. Renard, *L'ordre public sanitaire (Étude de droit public interne)*, op.cit., p. 15.

¹⁶ P. Villeneuve, « Covid-19 et ordre public sanitaire », *JCP / La semaine juridique – Édition administrations et collectivités territoriales*, n° 12. 23 Mars 2020, p. 5.

¹⁷ P.J. Lowé G. « La sante, un bien ? », *LE NEMRO, Revue Trimestrielle de Droit Economique*, Avril/Juin 2020, p. 366.

dus à l'apparition d'une deuxième vague de contamination qui relativise jusqu'ici toutes les mesures appliquées. A côté de la Covid-19, les mesures de riposte ont participé et participent à accroître les souffrances des populations, à porter atteinte à leurs droits au bonheur. Cela se manifeste par la restriction disproportionnée de la jouissance des droits et libertés (1.) et par l'élaboration limitée des mesures d'allègement des souffrances endurées par les citoyens (2.)

1. La restriction disproportionnée de la jouissance des droits et libertés des citoyens

Les droits et libertés sont les instruments indispensables à la réalisation de l'homme, à la jouissance du bonheur. Ils sont si fondamentaux que même lorsque l'Etat peut être autorisé à apporter des restrictions dans leurs exercices, cela doit être dans le but de les protéger ou de maintenir un bon ordre nécessaire à leur exercice conformément à sa finalité qui est de « *garantir la paix civile, et se soumettre à sa propre loi* »¹⁸. Toute restriction de la jouissance des droits et libertés qui ne converge pas vers ces objectifs est disproportionnée. La *disproportionnalité* de la restriction de la jouissance des droits et libertés dans le cas de la riposte contre la covid-19 relève de l'absence de fondement juridique (1.1.), et de l'incapacité de ces mesures à stopper la propagation de la maladie (1.2.).

1.1. Une restriction juridiquement infondée

En matière de droits de l'homme, le principe est la liberté et l'interdiction l'exception¹⁹. L'interdiction ou encore la restriction de l'exercice d'une liberté doit être le dernier recours, elle doit être spéciale. Cette spécialité se mesure au niveau de sa proportionnalité qui implique le rejet de l'exagération. Cela se perçoit à travers le respect du formalisme établi par les règles juridiques et l'application stricte des compétences dans le processus de restriction.

1.1.1. Le dévoiement du cadre formel de la restriction des droits et libertés

Les crises sanitaires comme celle du coronavirus constituent des situations d'urgence qui ont des conséquences sur l'exercice normal des droits et des libertés. Elles impliquent « *une*

¹⁸ L. Favoreu et *ali*, *Droits des libertés fondamentales*, 6^e édition, Dalloz, 2012, p. 10.

¹⁹ CE, 10 août 1917, *Baldy*.

extension des pouvoirs de police »²⁰ dont le but est de rétablir rapidement la stabilité et le bon ordre social.

La Covid-19 se pérennise à travers le contact entre les individus. Elle trouve donc dans des pays aux populations immenses comme la Chine, ou encore dans les Etats ayant des cultures de rapprochement entre les individus²¹ comme les Etats africains, un terrain favorable à son expansion. La menace de cette maladie sur la santé des populations et sur la cohésion sociale justifie que l'Etat prenne des mesures de restriction à l'exercice des droits et libertés, ces libertés qui permettent de mettre les individus en contact. Il s'agit principalement du droit de se fixer en tout lieu et de se déplacer librement²². Plus connu sous le nom de liberté de circulation ou liberté d'aller et venir, la restriction de l'exercice de ce droit implique la restriction de l'exercice de plusieurs autres droits.

En effet, en prononçant le confinement des populations pour des heures déterminées et pendant une durée précise, il y'a certainement atteinte à la liberté d'aller et venir, mais il y'a de manière conséquente restriction d'autres droits et libertés qui lui sont attachés tels que la liberté de réunion, la liberté du culte, le droit de grève, le droit au travail, le droit à l'éducation. L'on ne saurait travailler, manifester, exprimer ses convictions religieuses dans les lieux de culte si l'on ne peut se déplacer. Dans le cadre de la riposte contre la covid-19, le Cameroun a fait le choix de la mise en œuvre d'un ensemble de *mesures barrières* qui s'apparentent à un confinement partiel. Relativement aux restrictions de l'exercice des droits et libertés, ces mesures sont constituées de la suspension des missions à l'étranger des membres du gouvernement et des agents du secteur public et parapublic, la restriction des déplacements urbains et interurbains, ou encore de la fermeture des établissements publics et privés de formation des divers ordres d'enseignement, la fermeture des débits de boisson, lieux de loisir à partir de 18h²³.

Au plan juridique, ces différentes restrictions se justifient par la satisfaction de la Covid-19 à une situation d'urgence. La Constitution consacre l'Etat d'urgence²⁴ et la loi l'identifie par

²⁰ J. Waline, *Droit administratif*, Paris, 27e édition, DALLOZ, 2018, p. 378.

²¹ L'Afrique a toujours manifesté une culture de rapprochement des individus. Cela se traduit par la valorisation des activités de mise en contacts des individus. C'est le cas des transports en communs, des marchés, des associations et autres.

²² Préambule de la Constitution.

²³ Voir stratégie gouvernementale de riposte face à la pandémie de coronavirus (COVID-19) : Déclaration spéciale du Premier Ministre, Chef du gouvernement du 17 mars 2020.

²⁴ Article 9 alinéa 1 de la Constitution.

la survenance d'événements présentant par leur nature et leur gravité le caractère de calamité publique, ou les cas de troubles portant gravement atteinte à l'ordre public ou à la sûreté de l'Etat²⁵. Les pandémies comme celles du Covid-19, sans être explicitement consacrées par la loi, ont des effets qui peuvent être rangés dans les cas énoncés²⁶. A partir de là, les autorités publiques ont la justification de prendre des mesures de restrictions des libertés fondées sur le respect du formalisme établi. Ailleurs comme en France, l'on peut affirmer que c'est la volonté d'inscrire les mesures de riposte dans un légalisme spécial conforme à la spécificité de la crise qui a conduit à l'adoption d'une loi d'urgence sanitaire²⁷ même comme elle a fait l'objet de critiques par la doctrine²⁸..

Cette présentation schématique résultant des dispositions textuelles n'a pas été respectée dans la mise en œuvre du processus de riposte par les pouvoirs publics. Tout acte des autorités publiques doit être juridiquement fondé c'est-à-dire correspondre à un formalisme institué. Cette exigence est encore plus accentuée en matière de droits fondamentaux. L'ordre public ici n'est pas la licence de l'arbitraire contre les libertés publiques. Il « *encadre l'exercice des libertés seulement lorsque leur protection l'exige* »²⁹, et cela nécessite le respect scrupuleux des formalités consacrées. Tel n'est pas le cas de l'ensemble des mesures de riposte qui violent les procédures consacrées.

En ce qui concerne les procédures, la Constitution dispose clairement que le Président de la République proclame par décret l'Etat d'urgence. Cette formalité n'a pas été respectée depuis la mise en œuvre des mesures de restriction des libertés contrairement à ce qui se fait en Occident³⁰ comme en Afrique³¹. C'est à partir de ce décret qu'il y aurait eu précision de la ou des partie(s) du territoire soumise(s) à l'état d'urgence, de la durée de celui-ci qui ne peut excéder

²⁵Article 1 de la Loi n° 90-47 du 19 décembre 1990 relative à l'Etat d'Urgence.

²⁶ On pense ici à la sûreté de l'Etat et à l'ordre public qui sont des notions vagues dans lesquelles on peut ranger toute situation de trouble qui paralyse le fonctionnement normal de la société.

²⁷ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

²⁸ A. Gelblat, L. Marguet, « État d'urgence sanitaire : la doctrine dans tous ses états ? », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 20 April 2020, connection on 01 October 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/9066> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/>

²⁹ P. Gervier, *La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par l'ordre public*, thèse de doctorat en droit public, université Montesquieu – Bordeaux IV, 2013, p. 13.

³⁰ Décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire en France.

³¹ Voir le décret n° 2020-370 du 04 avril 2020 proclamant l'Etat d'urgence sanitaire sur tout le territoire de la république de Madagascar, le décret n°0708/PR/2020 du 25 avril 2020 portant institution de l'Etat d'urgence au Tchad.

trois mois³². La conséquence de la violation de cette formalité est l'application de la restriction des libertés sur l'ensemble du territoire et sa prolongation en dehors du cadre établi. Pourtant, l'on n'est pas sûr que toutes les localités du pays aient été atteintes par cette maladie. La généralisation des mesures en violation du principe de spécialité qui semble se dégager de la loi porte atteinte à l'équilibre recherché³³ dans le maintien de l'ordre public. Elles peuvent donc faire l'objet de contentieux. Dans ce cas, le juge pourra effectuer un contrôle de proportionnalité qui a « *pour but d'éviter que des mesures par trop excessives ou radicales puissent être de nature à porter atteinte à la substance même des droits et libertés* »³⁴. Le caractère brusque et inattendu de la pandémie a certes convergé tous les efforts dans le sens des recherches des moyens de riposte, mais l'on a de manière curieuse éludé le formalisme établi pour les situations urgentes. De manière globale, le Cameroun est de plus en plus coutumier de la mise en œuvre des mesures relevant des situations d'urgence sans avoir formellement déclaré ces situations d'urgences. Suivant la rigueur juridique, ces mesures tombent sur le coup d'une illégalité qui n'est nullement justifiable³⁵. Comme par entraînement, elles emportent une violation des règles de compétence en matière de restriction des droits et libertés.

1.1.2. La violation des règles de compétences en matière de restriction des droits et libertés

Les mesures prises dans le cadre de la riposte contre la covid-19 sont également infondées en raison de la violation des règles de compétence. En matière d'Etat d'urgence qui « *est un régime (fortement) restrictif de liberté* »³⁶, la loi a précisé les compétences de chaque autorité qui intervient et qui dispose du pouvoir de police. En matière de restriction de circulation des personnes et des biens, d'interdiction de réunions, seules sont compétentes pour prendre de telles

³² Article 2 alinéa 2 de la Loi n° 90-47 du 19 décembre 1990 relative à l'Etat d'Urgence.

³³ G. Le Chatelier, « Ordre public, pouvoirs de police du maire et libertés publiques : quelle articulation ? », in *AJ Collectivités Territoriales*, 2016 p. 536

³⁴ J. de Gliniasty, « La gestion de la pandémie par la puissance publique devant le Conseil d'État à l'aune de l'ordonnance de référé du 22 mars 2020 », in *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits Libertés, Online since 01 June 2020, connection on 01 October 2020. URL : <https://journals.openedition.org/revdh/9447>

³⁵ Dans les régions du Nord du pays où l'Etat fait face à une insécurité engendrée par la secte terroriste Boho Haram et dans les deux régions anglophones en proie aux revendications sécessionniste, les autorités administratives appliquent des restrictions de l'exercice des droits et libertés en dehors d'une proclamation de l'Etat d'urgence dans ces localités dans les discours des politiques, les raisons de préservation de l'intégrité territoriales ou encore de l'unité nationale sont avancées. Cependant, ces déférents arguments qui peuvent être considérés comme des piliers de la stabilité de l'Etat ne s'opposent pas au respect du formalisme protecteur des droits et libertés dans les situations de crise.

³⁶ G. Odinet, « Le rôle du juge administratif dans le contrôle de l'état d'urgence », in *Les Cahiers de la Justice*, 2017/2 N° 2, p. 275.

mesures les autorités administratives de la partie du territoire dans laquelle l'Etat d'urgence est prononcé³⁷. A contrario, lorsque l'Etat d'urgence est prononcé au plan national, ces mesures ne peuvent être prises que par le Président de la République³⁸. Les autres mesures telles que la fermeture des salles de spectacles, débits de boisson et lieux de réunion de toute nature sont de la compétence du Ministre chargé de l'Administration Territoriale³⁹. Toutes les batteries de mesures relatives à la restriction des droits et libertés prises dans le cadre de la riposte contre cette pandémie manquent ainsi de base légale. Elles sont également contraires à la Charte africaine qui dispose que « *nul ne peut être privé de sa liberté sauf pour des motifs et dans des conditions préalablement déterminées par la loi* »⁴⁰. Elles appellent un recadrage nécessaire à la lisibilité de l'action gouvernementale⁴¹ dans la riposte.

Sans pour autant être justifiées, les mesures de riposte contre la Covid-19 peuvent être comprises en appréhendant le système de fonctionnement de l'administration en Afrique. Malgré la forte ouverture au libéralisme et à la démocratisation subies dans les années 1990 qui a assoupli l'exorbitance autoritaire des régimes africains, la tentation du centralisme n'a jamais disparu du logiciel de fonctionnement institutionnel. Le pouvoir est partout en Afrique fortement centralisé, amenuisant ainsi la volonté de rationalisation induite par la décentralisation⁴² et la déconcentration. De ce fait, il semblerait que l'approche libérale portée par ces variantes soit plus une projection qu'une réalité, et l'on peut donc dire que « *les mots, les orientations et les outils changent mais la conception linéaire, continuiste et téléologique du changement demeure* »⁴³. Cela permet de comprendre la volonté d'accaparement du pouvoir, de tout le pouvoir par le

³⁷ Article 5 de la Loi n° 90-47 du 19 décembre 1990 relative à l'Etat d'urgence.

³⁸ Ni la Constitution ni la loi n'attribue cette compétence au Premier ministre. L'engagement du Premier ministre dans la riposte contre cette pandémie tel qu'on l'observe s'inscrit dans la logique contemporaine de l'action publique qui est mise en œuvre par le gouvernement dont le Premier ministre est le responsable. C'est ainsi qu'ailleurs comme en France, c'est le Premier ministre qui est sur le champ de l'opérationnalisation à travers la prise des décrets de clarification des mesures à appliquer (voir 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), le décret de déclaration de l'Etat d'urgence reste la compétence du Président de la République (Décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 déclarant l'Etat d'urgence sanitaire).

³⁹ Article 6 de la Loi n° 90-47 du 19 décembre 1990 relative à l'Etat d'urgence.

⁴⁰ Article 6 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

⁴¹ A. Gelblat, L. Marguet, « État d'urgence sanitaire : la doctrine dans tous ses états ? », in *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 20 April 2020, connection on 01 October 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/9066>

⁴² La Constitution dispose en son article 1^{er} alinéa 2 que « *La République du Cameroun est un Etat unitaire décentralisé* »

⁴³ D. Darbon, « réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *RFAP*, 2003/1 n°105-106, p. 137.

pouvoir central en dépit de l'organisation des compétences effectuée par les textes. Pourtant, dans la théorie de l'Etat d'urgence, aucune compétence en la matière n'est à strictement considérer, détenue par un seul⁴⁴. Cela se justifie par la volonté d'alléger le processus de résolution des situations de crises en apportant des solutions proportionnelles aux menaces.

L'Etat d'urgence n'est pas une situation de non droit ou de suspension de l'ordre légal comme peut l'être l'Etat d'exception. Face à lui, l'Etat d'urgence se présente comme « *le régime juridique le moins dérogatoire à l'ordonnement juridique de droit commun* »⁴⁵. Au niveau des compétences, la répartition doit être respectée afin de mettre chacun face à ses responsabilités. Très clairement, les autorités compétentes pour mettre en œuvre l'état d'urgence ne sont pas celles qui le déclarent⁴⁶. De plus, la répartition de compétence permet aux diverses autorités impliquées de prendre en compte les contextes de l'espace territorial dans lequel la décision doit s'appliquer. Cela permet de prendre des décisions qui sont proportionnelles à la menace et conformes aux réalités de la situation à un moment déterminé. Les restrictions des libertés font si mal à l'homme que sans mesure et pondération, elles peuvent engendrer d'autres crises. Toutes les décisions prises en dehors de cette organisation de compétence exposent à une annulation pure et simple par le juge administratif.

1.2. Une restriction matériellement inappropriée

Comme le dit si bien le Professeur Champeil-Desplats, « si elles peuvent déroger au droit commun et conduire à l'affaiblissement du niveau de garantie des droits et libertés qui caractérisent les États de droit contemporains, les normes constitutives de l'état d'urgence et les actes d'application qu'elles justifient restent du droit »⁴⁷. Elles restent du droit au regard du maintien du droit au bonheur des citoyens qui en dépend malgré l'existence d'une situation de crise. La situation de crises ne met pas fin au droit au bonheur, il en altère juste l'exigence et justifie une rigueur dans l'application des mesures qui peuvent comme dans le cas de la riposte contre la pandémie du covid l'affecter. L'instauration d'un Etat d'urgence de fait tel qu'on le vit actuellement va à l'encontre de la satisfaction de cette finalité. Comme par engrenage, il rend les

⁴⁴ V. Champeil-Desplats, « Aspects théoriques : Ce que l'état d'urgence fait à l'état de droit », in *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence*, Rapport de recherche, Convention n°2016 DDD/CREDOF, Février 2018, p. 12.

⁴⁵ C. Fardet, « L'État d'urgence : point de vue du droit administratif », *Civitas Europa*, 2016/1 n° 36, p. 156.

⁴⁶ V. Champeil-Desplats, « Aspects théoriques : Ce que l'état d'urgence fait à l'état de droit », *op.cit.*, p. 12.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 15.

mesures de restriction des droits et libertés inappropriées au rétablissement du bon ordre. On observe ainsi la relativisation de l'endiguement de l'expansion de la maladie (1) et l'exaspération des souffrances infligées par la maladie (2).

1.2.1. La relativisation de l'endiguement de l'expansion de la maladie

L'on observe actuellement une résurgence de la pandémie qui pousse les pouvoirs publics un peu partout dans le monde à adopter de nouveau les mesures de restriction des droits et libertés constituées du confinement, des couvre-feux. Cette seconde vague de l'expansion de la maladie amène à se questionner sur l'efficacité des premières mesures de restriction des libertés.

L'augmentation des cas de contamination signifie implicitement que les premières restrictions n'ont pas empêché la maladie de se reprendre. Deux réflexions peuvent être développées à ce sujet. Dans un premier temps, l'on peut penser que les mesures en elles même ne posent pas de problème, mais qu'il s'agit plutôt de la violation de ces mesures qui a favorisé le développement de la maladie. Dans un second temps, on peut supputer que le confinement était effectivement limité à contenir l'expansion de la maladie. Chacune des réflexions est pertinente et soulève la principale difficulté de cette maladie à savoir que l'on n'a peut-être pas saisi toutes ses facettes, que l'on n'a pas maîtrisé de manière exacte son mode de propagation. Toutefois, certaines expériences étrangères démontrent que les solutions de restrictions automatiques des droits et libertés ne sont pas toujours les bonnes solutions.

La Corée du sud est depuis l'apparition de cette maladie considérée comme le modèle en matière d'endiguement de sa propagation. Elle n'y est pas arrivée en prononçant le confinement de sa population, mais en misant sur les procédés démocratiques. En effet, « *Sans rien mettre entre parenthèses du jeu démocratique, sans rien limiter des libertés individuelles pour 99,98% de la population, sans jamais fermer les frontières, le gouvernement et les 51 millions de Coréens ont réussi en quatre semaines à dompter le flux quotidien de personnes nouvellement infectées* »⁴⁸. Le gouvernement coréen a entre autres mesures mis en application les tests massifs de dépistage de la population, l'accompagnement des personnes infectées, l'information des populations, des familles et voisinages des personnes infectées. Les effets positifs se sont vite fait ressentir à travers le ralentissement de la propagation de la maladie. Cet exemple permet de

⁴⁸ F. Amblard, « Comment la démocratie coréenne a-t-elle dompté Covid-19 ? », Analyse et récit 10 Janvier 2020 – 15 Avril 2020, Ulsan, le 15 avril 2020, p. 4.

comprendre que l'approche autoritaire de résolution des crises n'est pas toujours la bonne. Même si parfois elle peut produire des résultats, ces résultats sont limités et l'on peut l'observer avec le confinement.

La démocratie est un havre de solutions apaisantes de résolution des litiges et des crises. En plus de cela, l'ère contemporaine est celle de l'explosion des libertés, de l'implication impérative des populations dans la gestion des affaires de la cité. Les décisions publiques sont de plus en plus acceptées lorsqu'elles font participer les citoyens. Dans le cas contraire, elles sont rejetées et ne peuvent avoir aucune efficacité. Tel semble être l'une des justifications de l'échec des mesures de restriction des libertés. En ce qui concerne précisément l'Afrique, ces mesures traduisent un autoritarisme gouvernant hostile à toute idée de consultation et de participation populaire. C'est ainsi qu'elles participent à exaspérer les souffrances de ces populations, car elles ne s'y reconnaissent pas.

1.2.2. L'exaspération des souffrances infligées par la maladie

Les décisions publiques en Afrique sont en général éloignées des réalités sociales. L'on a pu l'observer avec la plupart des mesures de riposte contre le Covid-19. Au Cameroun par exemple, le gouvernement pendant les premiers moments d'intensité de la maladie avait décidé de la fermeture des débits de boisson à partir de 18h jusqu'au levé du matin. En journée, ces débits de boisson avaient la latitude de fonctionner comme à l'accoutumé. Un autre exemple est celui de la fermeture des écoles et universités. Dans ces deux cas, l'on relève des effets néfastes, l'aggravation des souffrances des acteurs de ces secteurs d'activités.

L'économie camerounaise est une économie relativement fragile en raison de la situation précaire de la plupart des entreprises. Celles-ci se regroupent majoritairement dans la catégorie des petites entreprises ou des très petites entreprises. Les effets néfastes du covid-19 se sont principalement répercutés dans le fonctionnement de ces structures. Les mesures de restriction des libertés qui pour l'essentiel étaient et continuent à être inappropriées fragilisent la stabilité et la performance de ces entreprises. De ce fait et cela se justifie, « *les Petites et Moyennes Entreprises et les Très Petites Entreprises demeurent plus que jamais inquiètes quant à leur propre survie* »⁴⁹. Relativement à ces entreprises, les mesures de confinement partiel appliquées

⁴⁹ S. Nandjip Moneyang, « La covid-19 et la cessation des paiements », *LE NEMRO Revue Trimestrielle de Droit Economique*, Avril/Juin 2020, p. 181.

au Cameroun ont participé à accroître les difficultés économiques que le Covid-19 avait déjà imposé sur la scène internationale. En ce qui concerne les débits de boisson, l'interdiction d'ouverture en soirée qui est pourtant la période d'intense activité pour ce secteur d'activité conduit inexorablement à une cessation d'activité. Plusieurs entreprises exerçant dans ce secteur ont été contraintes de licencier le personnel et même de fermer définitivement. Que dire des secteurs tels que le tourisme et l'hôtellerie.

Au niveau individuel, les populations ont été sévèrement atteintes dans leurs comportements, traditions, us et coutumes. Il s'est très clairement posé le problème de l'adaptabilité des mesures de riposte eu égard aux spécificités sociales des Etats africains dans le contexte d'incertitudes quant au développement de la pandémie. Dans ce sens, « *Comment par exemple imposer la distanciation sociale et organiser le confinement dans des environnements où la proximité est autant un élément culturel qu'une contrainte difficilement contournable, notamment pour des raisons économiques, par la majorité des citoyens ?* »⁵⁰. L'Afrique est essentiellement communautariste. Les citoyens sont très attachés aux valeurs humaines de proximité et de soutien dans n'importe quelle situation de la vie qui se présente. C'est pour cette raison qu'ils se sont offusqués des interdictions de cérémonies funéraires qui relèvent des traditions longtemps perpétuées et qui font partie de leur identité. En effet, « *les cérémonies funéraires ne constituent pas ici des moments qui expriment une volonté de se débarrasser d'une dépouille encombrante, gênante et dangereuse, comme tend à le faire la gestion des dépouilles des victimes de Covid-19 au Cameroun* »⁵¹. Ce sont des moments certes de tristesse d'avoir perdu des êtres chers, mais c'est également des moments de réjouissance en raison des croyances au passage du monde des humains à celui des ancêtres qui y sont accolées. Les interdictions d'effectuer ces cérémonies pendant cette pandémie trouble le bonheur des individus, et ce bonheur est encore plus altéré par l'insuffisance des mesures d'accompagnement adoptées par les pouvoirs publics.

⁵⁰ *L'Impact de la crise du Covid-19 sur le constitutionnalisme et l'État de droit dans les pays francophones et lusophones d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique Centrale*, Rapport analytique du webinaire, 23 avril 2020, Institute international pour la démocratie et l'assistance électorale, p. 7.

⁵¹ C. Abe, « Faire le deuil par temps coronal en situation de monisme juridique contesté : regard socio anthropologique sur le droit du rapport à la mort », *LE NEMRO Revue Trimestrielle de Droit Economique*, Avril/Juin 2020, p. 7.

2. L'élaboration limitée des mesures d'accompagnement des populations affectées

Les crises sanitaires ont ceci de particulier qu'elles n'affectent pas uniquement la santé dans le sens de la stabilité physique et psychologique. Elles ont également des effets sur l'économie, le social. Les mesures de riposte elles aussi, en limitant les droits des individus, ont accentué les souffrances provoquées par la crise. Il était donc nécessaire d'adopter des mesures d'accompagnement ayant pour objectif d'alléger ces souffrances. Cependant, comme pour le cas des restrictions des libertés, ces mesures contiennent beaucoup de limites qui obstruent le bonheur des individus. Elles sont économiquement insuffisantes (2.1.), et socio-humanitairement inégalitaires (2.2.).

2.1.L'adoption des mesures d'accompagnement économique insuffisantes

Les mesures d'accompagnement économique adoptées dans le cadre de la riposte contre la covid-19 s'inscrivent dans la recherche de la stabilité sociale. Il est question, face aux restrictions des libertés qui empêchent aux citoyens de se mouvoir et de participer de manière effective aux activités économiques qui permettent la subsistance individuelle et le développement de l'Etat, d'apporter un appui de subsistance à ces populations. Sur le plan de l'assistance économique, les mesures prises ne conduisent pas à maintenir ou à rétablir durablement le bonheur des citoyens. L'on observe une priorisation de l'allègement des procédures de recouvrement fiscal (2.1.1.) et une minoration de l'appui financier aux agents économiques (2.1.2.).

2.1.1. La priorisation de l'allègement des procédures de recouvrement fiscal

La riposte contre la pandémie de la covid-19 a imposé dans tous les Etats l'adoption de mesures drastiques. Certains Etats comme ceux européens et asiatiques ont instauré un confinement total de la population et une fermeture de toutes les frontières. Cette mesure a comme effet le ralentissement du commerce international. Toutes les entreprises engagées dans les activités d'imports exports sont touchées dans leurs prévisions. Au plan interne, les mesures de limitation de circulation, la fermeture des débits de boissons et salles de spectacles ont mis plusieurs citoyens en chômage et entraîné la fermeture de certaines entreprises. Les secteurs de l'hôtellerie, du tourisme, de la restauration, des transports sont sans doutes les plus touchés. Face

à ce sinistre économique, l'Etat ne pouvait plus s'engager dans la même rigueur des prévisions budgétaires à moins d'asphyxier les populations et les entreprises.

Au regard de la fragilisation du tissu économique, l'Etat a dû se résigner à adopter des mesures d'accompagnement. La principale mesure a été de revoir les prévisions budgétaires à la baisse. La loi de finance initiale qui encadre le budget est un acte prévisionnel⁵². Les prévisions arrêtées peuvent donc varier au gré des contingences. C'est dans ces sens que les produits et revenus applicables au budget général initialement évalués à 4.951.700.000.000⁵³, ont été revus à la baisse avec une diminution de près de 500 milliards⁵⁴. L'Etat a manifesté un interventionnisme fiscal⁵⁵ à travers les exonérations fiscales pour certaines activités et ceci de manière temporaire. C'est le cas des transporteurs par taxis et motos-taxi qui ont été exonérés de l'impôt libérateur et de la taxe de stationnement au titre du deuxième trimestre de l'exercice 2020, ou encore des établissements d'hébergement qui ont été exonérés de la taxe de séjour pour le reste du même exercice⁵⁶. Ces mesures pour salutaires qu'elles soient demeurent limitées.

Les mesures adoptées sont prioritairement et globalement des mesures d'allègement des procédures. Dans ce cas, elles ne peuvent qu'avoir qu'un effet palliatif limité car elles ne repoussent que les échéances de recouvrement des impôts et taxes. L'application d'une mesure de riposte doit conduire à rétablir une situation normale ou à alléger les difficultés. Dans le cadre du covid-19, il aurait été important d'adopter des mesures soulagent effectivement et durablement les souffrances des populations. Pour cela, l'identification exacte des difficultés s'imposaient. Au plan économique, le covid-19 et les restrictions des libertés ont conduit à « *la rupture directe des chaînes d'approvisionnement mondiales, le fléchissement de la demande finale des biens et services importés, l'arrêt complet des flux touristiques, la détérioration de la confiance des entreprises et des consommateurs* »⁵⁷. Les mesures d'allègement de ces difficultés étaient plus orientées au niveau des procédures qu'au niveau de la suspension des créances par exemple. Dans

⁵² F. Chouvel, *Finances publiques*, Paris, 19e édition, Gualino, 2016, p. 30.

⁵³ Article 44^e de la loi 2019/023 du 24 décembre 2019 portant loi de finances de la république du Cameroun pour l'exercice 2020.

⁵⁴ Voir ordonnance n°2020/000 du 03 juin 2020 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi 2019/023 du 24 décembre 2019 portant loi de finances de la république du Cameroun pour l'exercice 2020.

⁵⁵ T. Nguimfack Voufo, « Covid-19 et finances publiques : quelle politique budgétaire de riposte à la pandémie au Cameroun ? », in *LE NEMRO, Revue Trimestrielle de Droit Economique*, Avril/Juin 2020, p. 482.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ *Effets socioéconomiques potentiels du Covid – 19 au Cameroun. Une évaluation sommaire*, Note a été rédigé par F. Andrianarison, PNUD, 31 Mars 2020.

la stratégie gouvernementale, il ressort entre autres mesures : la suspension au titre du 2^{ème} trimestre 2020 des vérifications générales de comptabilité, sauf en cas de comportement fiscal suspect, le report du délai de dépôt des Déclarations Statistiques et Fiscales sans pénalités en cas d’acquittement du solde correspondant ; l’octroi de moratoires et de différés de paiement aux entreprises directement affectées par la crise, suspendant les mesures de recouvrement forcé à l’encontre de celles-ci ; le report au 30 septembre 2020 du délai de paiement de la taxe foncière pour l’exercice 2020⁵⁸. Les insuffisances de ces mesures ont été renforcées par leurs caractères discriminatoires. Dans sa circulaire adoptée pour préciser ces mesures, le ministre des finances expose que seules bénéficient des différés et moratoires en raison du covid-19, les entreprises relevant des secteurs directement affectés et qu’il faut entendre par là le secteur du tourisme, le secteur du transport et les activités connexes⁵⁹. Cette mesure est discriminatoire dans le sens où elle ne prend pas en compte l’interconnexion de l’économie camerounaise. Les activités ou les secteurs d’activités sont interdépendants. Plusieurs activités se greffent à des secteurs principaux et leurs survies dépendent de la stabilité de ces secteurs. En effet, une grande partie de l’économie camerounaise se déroule dans le secteur informel, c’est-à-dire le secteur constitué des agents économiques exerçant en dehors de la structure formelle. Ces agents semblent avoir été exclus du bénéfice des mesures d’allègement.

Les mesures d’accompagnement doivent être étendues aux couches économiques les plus défavorisées constituées des petits entrepreneurs et des PME. On se serait attendu à ce que l’Etat impose par exemple aux entreprises du secteur des télécommunications de réduire le coût des appels téléphoniques et surtout de réduire considérablement les coûts de l’internet qui est l’élément indispensable de l’utilisation du numérique comme palliatif dans le fonctionnement des entreprises et des administrations publiques face à la nécessité de maintenir la distanciation sociale. Enfin, on aurait pu également consacrer comme ailleurs⁶⁰ l’obligation d’accorder le report des échéances de paiement des factures exigibles de loyers, d’eau et d’électricité, un report non accompagné des pénalités financières, frais ou indemnités.

⁵⁸ Stratégie gouvernementale de riposte face à la pandémie du coronavirus (COVID-19) : Déclaration spéciale du Premier Ministre, Chef du Gouvernement du 30 avril 2020.

⁵⁹ Circulaire n°20/16/CF/MINFI/DGI/DLRI/L du 13 mai 2020 précisant les modalités d’application des mesures fiscales de riposte au covid-19.

⁶⁰ Article 3 de l’Ordonnance française n° 2020-316 du 25 mars 2020 relative au paiement des loyers, des factures d’eau, de gaz et d’électricité afférents aux locaux professionnels des entreprises dont l’activité est affectée par la propagation de l’épidémie de covid-19.

2.1.2. La minoration de l'appui financier aux agents économiques

L'appui financier en situation de crise peut être de deux ordres. Il peut s'agir des exonérations fiscales ou encore de l'adoption d'un fond d'assistance. Les effets de l'exonération fiscale sont de courte durée car la situation de crise peut perdurer et empêcher la relance de l'activité économique. Les entreprises camerounaises se retrouvent dans cette situation où malgré un certain assouplissement, les activités sont encore au ralenti. Le gouvernement avait vu juste en consacrant un appui financier aux entreprises, mais cet appui était inconsistant.

Dans la stratégie de riposte contre la pandémie, il a été décidé « le soutien à la trésorerie des entreprises à travers l'allocation d'une enveloppe spéciale de 25 milliards de FCFA, pour l'apurement des stocks de crédits de TVA en attente de remboursement »⁶¹. Cette annonce a été considérée par certains comme la mise à disposition des fonds à distribuer à toutes les entreprises nationales. La réalité est toute autre. Premièrement, l'apurement des stocks des crédits de TVA est un mécanisme qui existe bien avant l'apparition de la pandémie. C'est une procédure bien connue du système fiscal. Deuxièmement, il s'agit d'un mécanisme qui en principe ne peut bénéficier à toutes les entreprises. Seules sont concernées celles qui sont assujetties à la TVA et qui se retrouve dans les cas pris en compte pour sa mise en œuvre. Certaines activités ou opérations font l'objet d'exonération de la TVA⁶² et ne peuvent être concernées.

Dans le manuel des procédures de remboursements des crédits de TVA, la direction générale des impôts fait savoir que le remboursement des crédits de TVA est un mécanisme pour assurer la neutralité et l'équité du système d'imposition. Le code des impôts dispose que « *la Taxe sur la Valeur Ajoutée ayant frappé en amont le prix d'une opération imposable est déductible de la taxe applicable à cette opération* »⁶³. C'est cette déductibilité qui fonde le remboursement des crédits de TVA. Il y a crédit de TVA lorsqu'il y a une différence négative entre la TVA établie en amont, c'est-à-dire sur les éléments du prix d'une opération, et en aval c'est-à-dire la TVA perçue lors de la réalisation des opérations. Dans un tel cas, l'on peut procéder à un remboursement. Le manuel de procédure précise que seuls les assujettis à la TVA sont éligibles aux remboursements des crédits de TVA, et qu'ils doivent en outre appartenir de

⁶¹ Stratégie gouvernementale de riposte face à la pandémie du coronavirus (COVID-19) : Déclaration spéciale du Premier Ministre, Chef du Gouvernement du 30 avril 2020.

⁶² Voir article 128 du Code Général des Impôts 2020.

⁶³ Article 143 alinéa 1 du Code Général des Impôts 2020.

manière exclusive à des catégories précises telles que les entreprises exportatrices, les entreprises en situation de crédits structurels du fait des retenues à la source, les industriels et établissements de crédit-bail ayant réalisé des investissements lourds⁶⁴. La somme de 25 milliards arrêtée pour le remboursement de crédit de TVA est en elle-même critiquable car il semble de toute évidence qu'elle ne saurait correspondre de manière exacte au montant normalement dû par l'Etat dans le cadre de ce mécanisme.

Le choix de l'Etat pour les mesures de restriction des libertés essentiellement inappropriées exige de lui plus d'effort à l'endroit des acteurs économiques. Le système fiscal camerounais est considéré comme oppressant pour les acteurs économiques en raison de la multitude des impôts et taxes consacrés. Il est important, dans les situations de crise inédites pour l'environnement économique comme l'est la pandémie du covid-19, que l'Etat accompagne ses populations. Les agents économiques les plus vulnérables comme les petits artisans, les agriculteurs devraient bénéficier de plus d'allègement. Cela aurait pu consister en la mise en disponibilité de financement constitué sous la forme de prêts à long terme et à taux d'intérêt réduits pour soutenir la résilience économique et favoriser la relance des activités, ou encore de la mise à disposition d'un fonds d'assistance pour les entreprises les plus affectées comme on le fait ailleurs⁶⁵.

2.2.L'application des programmes d'assistance socio-humanitaire inégalitaires

Le volet social et humanitaire n'a pas manqué d'être pris en compte dans les programmes d'assistance. Ce volet s'imposait au regard de la fragilisation de la cohésion sociale, des souffrances vécues par les populations du fait des difficultés économiques et des atteintes à leur santé. Toutes les mesures de soutien qui rentrent globalement dans une vision ou un programme d'assistance ont été portées par une empathie, mais ont été inégalitaires dans leur application. Cela se traduit par une discrimination implicite de certaines localités dans les mesures de continuité sociale (2.2.1.) et par une marginalisation explicite de certaines populations dans l'assistance humanitaire (2.2.2.).

⁶⁴ DGI, *Manuel des procédures de remboursements des crédits de TVA*. Consulté sur le site de la direction générale des impôts, le 12 janvier 2020, www.impôts.cm

⁶⁵ Voir en France l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

2.2.1. Une discrimination implicite de certaines localités dans les mesures de continuité sociale

Il faut entendre par continuité sociale la pérennisation des relations sociales, des individus et des institutions malgré les situations de crises. C'est encore ce que l'on appelle la continuité de l'Etat qui est un principe consacré dans la Constitution⁶⁶. Par principe, « *la continuité rassure tandis que la rupture inquiète. Cette dernière est annonciatrice de bouleversements pouvant engendrer, ne serait-ce que provisoirement le chaos* »⁶⁷. Le principe de continuité impose de rechercher et de mettre en œuvre tous les moyens pouvant permettre d'assurer un service minimum pendant les moments de crises. La conjonction des effets du covid-19 et des mesures de restriction des libertés a fragilisé le fonctionnement des services publics. Il a été adopté par les pouvoirs publics des mesures de continuité de l'Etat. L'une des mesures phares a été la continuité des programmes du service public de l'éducation par la réalisation des enseignements dans les médias radio et télévision.

L'utilisation des médias comme moyen de permettre aux enseignants de dispenser les enseignements est certes salubre mais dans son opérationnalisation elle porte atteinte au principe d'égalité. Le principe d'égalité est un principe fondamental en matière de droit de l'homme. Il est porteur d'une vision protectrice qui assure le bonheur des hommes lorsqu'elle est bien appliquée. S'il est vrai que « *la substance de l'égalité demeure encore assez mystérieuse* »⁶⁸, ses formes sont relativement précises. Au niveau régional africain, l'égalité est à la fois une égalité devant la loi et une égale protection par la loi⁶⁹. Ces deux dimensions doivent se retrouver dans toutes les politiques publiques. La décision d'assurer les enseignements par la voie des médias n'a pas pris en compte l'égalité entre les citoyens qui doit se traduire pour le cas d'espèce par la réalisation du service public de l'éducation – l'éducation qui est un droit fondamental de l'homme⁷⁰ - à tous les citoyens de l'Etat. Cette mesure est discriminatoire car elle ne profite pas à tous les citoyens. La raison est toute simple, toutes les localités du pays n'ont pas accès aux médias dans lesquelles ces

⁶⁶ Article 5 alinéa 2 de la constitution.

⁶⁷ G. Koubi, G. Le Floch, « conclusion », in G. Koubi, G. Le Floch, G.J. Guglielmi (dir), *La notion de continuité, des faits au droit*, Paris, L'Harmattan, coll. « logiques juridiques », 2011, p. 317.1

⁶⁸ F. Mélin-Soucramani, « La loi et le principe d'égalité », *RFDA*, 2013, p. 952.

⁶⁹ Article 3 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

⁷⁰ B-R. Guindo-Dongmo, « Le droit à l'éducation au Cameroun. (Expressions juridiques et pratique d'un droit fondamental) », *Juridis Périodique*, numéro 71, juillet-août-septembre 2007, p. 54.

enseignements étaient dispensés soit par absence de connexion des localités au réseau électrique, soit par manque de postes de radio et de télévision.

Au niveau de l'enseignement supérieur, les universités avaient mis en application la formule des cours en ligne. A ce niveau également, certains étudiants se sont sentis exclus en raison de l'incapacité d'avoir des téléphones modernes ou des ordinateurs. Ces différents exemples posent le problème de la convergence de ces mesures avec les réalités sociales. Le développement en Afrique et au Cameroun est fortement inégalitaire. La modernité nécessaire et préalable à l'application de ces mesures de continuité des services publics se limite principalement aux grandes villes. Les populations des zones reculées, les populations de l'arrière-pays déjà vulnérables même en absence de crise ont vu leurs difficultés d'accès au service publics renforcées.

2.2.2. Une marginalisation explicite de certaines populations dans l'assistance humanitaire

Le covid-19 a été pendant la première vague de propagation une occasion pour le monde d'exprimer la générosité, un moment de convergences des énergies et des efforts vers le soutien des plus vulnérables. Une assistance humanitaire s'est développée depuis l'apparition de cette pandémie, mais on a pu observer qu'elle ne prenait pas suffisamment en compte les catégories vulnérables.

L'assistance humanitaire consiste à exprimer de l'empathie face aux souffrances vécues par les citoyens du fait de cette pandémie et à manifester une solidarité envers eux. La crise du coronavirus a frappé l'Afrique dans ce qu'elle a de plus chère, le relationnel. Elle impose aux individus déjà victimes de licenciement pour motif économique⁷¹, de voir en leurs semblables et malgré eux, des potentiels ennemis contre leur santé. La distanciation et le confinement n'ont pour cela pas été rigoureusement appliqués. Ce renversement brusque de l'ordre des choses a provoqué un élan de générosité aussi bien sur le plan international qu'interne avec un rôle prépondérant de l'Etat en termes de régulation et de facilitation.

Au plan interne, la générosité a été multiple. La plus importante est celle initiée par l'Etat à travers la consécration d'un fonds spécial de solidarité nationale pour la lutte contre le corona

⁷¹ J. Kom, « La protection de l'emploi à l'épreuve de la crise sanitaire : cas Covid-19 », in *LE NEMRO, Revue Trimestrielle de Droit Economique*, Avril/Juin 2020, p. 129.

virus et ses répercussions économiques et sociales⁷². Ce fonds a reçu diverses contributions venant des entreprises, des membres du gouvernement et des particuliers. Le compte rendu du ministère de la santé fait état de ce que les sommes récoltées ont dépassé le milliard de franc CFA. La redistribution a malheureusement fait l'objet de silence en ce qui concerne les personnes ayant bénéficié de ces fonds. A l'évidence, il a été question de financer l'acquisition du matériel médical nécessaire au suivi des malades. Cette logique n'a pas pris en compte les catégories vulnérables constituées des personnes âgées, des personnes handicapées, des veuves, des orphelins et des sans-emplois qui constituent des personnes qui méritaient une assistance afin d'alléger leurs souffrances en cette période.

A côté de cette action publique, des initiatives privées de générosité se sont manifestées. Celles-ci ont principalement été orientées vers la fourniture du matériel médical, la fourniture des denrées alimentaires, des solutions hydro-alcooliques, des masques. Au plan international, la générosité s'est traduite par des dons financiers et en nature des Etats et des opérateurs économiques. La manifestation de la générosité publique ne peut se manifester que dans le cadre légal. Les autorités publiques ne cessent de le marteler depuis l'éclosion des appels à la générosité lancée par les particuliers. Quels que soit les effets de la crise sanitaire, il ne s'agit nullement de permettre le désordre dans les mesures d'accompagnement. Au nom de la protection de l'ordre public, l'Etat est justifié à réguler toutes les manifestations de générosité en tant de crises ou non, et de les contraindre à respecter le cadre juridique fixé par la loi⁷³. L'encadrement de cette solidarité demeure une nécessité. Il permet surtout de comprendre qu'en fin de compte que la mesure de police est la « *meilleure alliée des libertés* »⁷⁴, et que « *les libertés publiques s'évanouissent momentanément chaque fois que l'État est menacé dans son existence* »⁷⁵. Le rôle de l'Etat est de permettre également une redistribution égalitaire, mais une égalité qui admet la discrimination positive dans le sens où il faut privilégier les personnes les plus vulnérables, celles dont la pandémie menace sérieusement l'existence et les capacités de

⁷² Ordonnance n°2020/000 du 03 juin 2020 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi 2019/023 du 24 décembre 2019 portant loi de finances de la république du Cameroun pour l'exercice 2020.

⁷³ Loi n° 83/ 002 du 21 juillet 1983 Régissant les appels la générosité publique.

⁷⁴ J. de Gliniasty, « La gestion de la pandémie par la puissance publique devant le Conseil d'État à l'aune de l'ordonnance de référé du 22 mars 2020 », op.cit., p. 7.

⁷⁵ J-L. Atangana Amougou, *L'Etat et les libertés publiques au Cameroun. Essai sur l'évolution des libertés publiques en droit camerounais*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Jean Moulin Lyon 3, 1999, p. 31.

résilience. L'exemplarité attendue de l'Etat dans ce genre de situation n'a pas été strictement observée.

L'Etat ne doit jamais faillir. Les crises comme celles du coronavirus ont parsemé l'histoire des sociétés mais les Etats ont toujours pu avoir le dessus au final. La pandémie du coronavirus présente son lot de spécificités. Celles-ci tiennent à ses effets et à l'ampleur des mesures de riposte sur les libertés et les droits fondamentaux des individus. La gestion de cette pandémie permet d'observer les manifestations d'un régime de l'ordre public sanitaire. Celui-ci est constitué des différentes prérogatives des autorités publiques dans l'objectif de vaincre définitivement la pandémie au plan national. Ce régime est sensiblement différent de celui de l'ordre public classique car il va au-delà de la restriction des libertés en consacrant des mesures d'accompagnement face aux préjudices subis par les administrés du fait de la maladie et des mesures de riposte à la maladie. L'objectif de tout cet agencement est de permettre à l'homme de s'épanouir, de jouir de son droit au bonheur. Les mesures mises en œuvre dans le cadre de la résolution de cette crise sanitaire n'ont jusqu'ici pas participé à atteindre de manière effective cet objectif.