

# L'ÉTUDE DU CADRE JURIDIQUE DE L'ÉTAT D'URGENCE DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE LIÉE À LA COVID-19

(Rapport final et  
synthèse des recommandations)





Photo : Des éléments des Forces de Défenses et de Sécurité en regroupement avant intervention  
© PNUD Madagascar

Edition : Novembre 2021

Mise en page : Unité Communication - PNUD Madagascar

Auteur : Misa Razafindrakoto - Consultant

Les avis exprimés n'engagent que l'auteur et ne sauraient être considérés comme constituant une prise de position officielle des partenaires d'appui, ni ne reflètent leur point de vue.

Ce document de travail est la base de discussion lors de l'Atelier de présentation des résultats intermédiaires d'une étude du cadre juridique de l'état d'urgence dans le contexte de la crise liée à la covid-19, en vue des recommandations finales tenu le 9 juillet 2021 au Novotel Alarobia.

Il a été élaboré et édité avec la collaboration de l'Association Nationale de la Justice Administrative et l'appui de la Fondation Friedrich Ebert et du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) dans la mise en œuvre du projet CONSOLIDER ET ACCÉLÉRER LES ACQUIS DE LA PAIX À MADAGASCAR DURANT LA CRISE DE COVID-19 (CAP MADA) financé par le Fonds des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix (PBF). Ce projet permet à travers un accompagnement institutionnel et opérationnel des partenaires cibles, de contribuer à ce que les mesures d'exception qui seront prises dans le futur soient appréhendées et mises en œuvre dans un climat apaisé, transparent et redevable.

Par rapport au projet CAPMADA, l'étude du cadre juridique de l'état d'urgence dans le contexte de la crise liée à la pandémie de covid-19 fait partie d'une activité d'appui à la vulgarisation des textes réglementaires relatifs à la Covid-19 adoptés durant l'état d'urgence. Cette activité vise le renforcement et la consolidation des capacités des institutions et organismes clés de contrôle démocratique à assurer le contrôle du respect des principes de la bonne gouvernance, de la transparence et de la redevabilité.

**L'ÉTUDE DU CADRE JURIDIQUE  
DE L'ÉTAT D'URGENCE  
DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE  
LIÉE À LA COVID-19**

**(Rapport final et synthèse des recommandations)**

# SOMMAIRE

Contexte.....	5
Introduction.....	6
1. Synthèse des recommandations finales convergentes.....	7
2. Les objectifs de l'étude du cadre juridique de la situation d'exception .....	10
3. La démarche suivie dans le cadre de l'étude .....	14
4. Les constats découlant des résultats intermédiaires.....	17
5. Les recommandations issues des résultats intermédiaires .....	27
6. L'état d'urgence sanitaire à Madagascar en débat .....	29
7. Les recommandations issues des travaux de l'atelier du 09 juillet 2021.....	30
Conclusion.....	38
Annexe.....	39

# CONTEXTE

Le présent document a été élaboré sur la base des termes de référence de la mission entrant dans le cadre du contrat n°053-IC-2021 signé le mercredi 16 juin 2021, entre le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) Madagascar et le prestataire individuel<sup>1</sup> chargé de la mission intitulée « étude du cadre juridique de l'état d'urgence dans le contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie de covid-19 ».

Comme il est rappelé dans le sommaire, le document résume en 7 points les résultats de l'étude réalisée et portant sur le cadre juridique de l'état d'exception – en l'occurrence « l'état d'urgence sanitaire » – tel qu'il a été déclaré le 21 mars 2020 à Madagascar, et fait l'objet de prolongations et de renouvellements successifs au cours des années 2020 et 2021. Dans cette perspective, le contenu du document tient compte de la multiplicité des approches effectuées par divers acteurs et prend acte de la profusion des données disponibles sur le plan interne et international.

**Mais afin de pallier les risques importants de dilution de l'essence de l'état d'exception en tant qu'institution relevant intrinsèquement du droit** – sous le prétexte d'une perception souvent péremptoire de l'idée de nécessité d'ordre pragmatique, alléguée par les dépositaires du pouvoir –, **le choix a été fait d'adopter une démarche simple, accessible et focalisée sur les préoccupations fondamentales que les autorités publiques et l'ensemble de la population sont censés prioriser, dans le cadre d'un État de droit et dans un système démocratique.**

Le présent document procède à une synthèse des analyses dont la fiabilité résulte d'une démarche holistique et d'une approche comparative et analytique. Il comporte également des recommandations convergentes issues des analyses, des réflexions, des interpellations de nombreuses entités (issues de la société civile, de juristes, d'experts, d'universitaires et d'observateurs de la vie publique).

Les recommandations font particulièrement suite aux travaux de l'Atelier de présentation des résultats intermédiaires qui fut organisé le 9 juillet 2021 au Novotel Alarobia, en collaboration avec l'Association Nationale de la Justice Administrative (ANJA), avec l'appui de la Fondation Friedrich Ebert Stiftung (FES) et du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) dans la mise en œuvre du projet CONSOLIDER ET ACCÉLÉRER LES ACQUIS DE LA PAIX À MADAGASCAR (CAPMADA) financé par le Fonds des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix (PBF).

1 Misa Razafindrakoto, magistrat de l'ordre administratif en fonction au Conseil d'État, en tant que Commissaire de la loi.

# INTRODUCTION

Pour faire face à la pandémie de Covid-19<sup>2</sup>, le pouvoir exécutif de Madagascar a adopté en Conseil des Ministres, après avis des Présidents de l'Assemblée Nationale, du Sénat et de la Haute Cour Constitutionnelle, le décret n°2020-359 du 21 mars 2020 proclamant « l'état d'urgence sanitaire » sur tout le territoire de la République de Madagascar<sup>3</sup>. D'après son contenu, ce premier acte juridique allait instaurer – pour « des raisons de sécurité sanitaire, de calamité publique et pour permettre le fonctionnement régulier des pouvoirs publics » – l'une des situations d'exception prévues à l'article 61 de la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République de Madagascar, en l'occurrence l'état d'urgence.

Concrètement, si l'adjonction du qualificatif « sanitaire » confère sa spécificité à la situation d'exception proclamée par le décret n°2020-359 du 21 mars 2020, le régime juridique qu'il instaure se réfère – au niveau de la hiérarchie des normes – à l'article 61 de la Constitution, à la loi n° 91-011 du 18 juillet 1991 relative aux situations d'exception, et à la loi n° 2011-002 du 15 juillet 2011 portant Code de la Santé Publique, qui lui servent de sources formelles.

Prenant acte des analyses, des critiques et des recommandations émises par diverses entités nationales et internationales au cours de la situation d'exception en vigueur depuis le 21 mars 2020, l'étude menée –objet du présent document – entendait, d'une part, tenir compte des réflexions antérieures focalisées sur le cadre juridique et sur la gestion pluridimensionnelle de l'état d'urgence sanitaire et, d'autre part, capitaliser les acquis des démarches précédentes dans le cadre du projet CAPMADA.

L'étude et les résultats obtenus reposent sur le principe suivant : **quelles que soient les circonstances, toutes les institutions et les autorités au sein de l'État puisent leurs pouvoirs de décision et d'action dans les normes juridiques, et elles tiennent même leur propre existence et leur raison d'être de celles-ci.** Au demeurant, chacune de ces normes juridiques – amenée à s'appliquer sur le territoire et à être respectée par l'ensemble de la population – tient sa normativité et sa validité<sup>4</sup> du respect du principe de juridicité, et de sa conformité à la hiérarchie des normes au sommet de laquelle se trouve **la Constitution**

2 À titre indicatif, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) adopta la qualification de « pandémie » dès le mercredi 11 mars 2020 (cf. <https://news.un.org/fr/story/2020/03/1063761>). D'ailleurs, un an plus tard, à la suite de la neuvième réunion du Comité d'urgence du Règlement sanitaire international (en octobre 2021), ledit Comité a réitéré que « la pandémie de COVID-19 constituait toujours un événement extraordinaire qui continuait d'avoir une incidence négative sur la santé des populations à travers le monde, de présenter un risque de propagation internationale et d'entrave au trafic international, et de nécessiter une riposte internationale coordonnée », et le Directeur Général de l'OMS a déclaré que l'épidémie de COVID-19 constituait toujours une urgence de santé publique de portée internationale.

3 Suivre le lien [http://www.cnlegis.gov.mg/page\\_acces\\_pdf/eoVhrSakZ4gqT](http://www.cnlegis.gov.mg/page_acces_pdf/eoVhrSakZ4gqT)

4 À propos de la hiérarchie des normes et de la validité, il est par exemple affirmé que : « Comme la normativité ne peut être déduite d'une donnée factuelle, il ne peut donc y avoir norme que s'il existe déjà une autre norme qui lui attribue cette qualité. Comme il n'est pas non plus possible de remonter la chaîne à l'infini, on ne peut que supposer une première norme qui permettra de conférer cette même qualité à une autre, qui sans elle ne pourrait être considérée comme appartenant au système. On appellera cette norme la « Norme fondamentale ». Favoreu L., Gaïa P., Ghevontian R., Mestre J-L., Pfersmann O., Roux A., Scoffoni G., Droit constitutionnel, 23<sup>e</sup> édition Dalloz, 2021, p.76

# 1. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS FINALES CONVERGENTES

CONSTATS	RECOMMANDATIONS FINALES CONVERGENTES
<p><b>1.1- Des singularités au niveau du dispositif d'encadrement juridique de la situation d'exception</b> liée à la pandémie de covid-19.</p> <p>Les écarts par rapport aux principes de légalité et de l'État de droit portent notamment sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les <u>bases juridiques</u> et les <u>sources matérielles et formelles</u> de la proclamation de la situation d'exception qualifiée de « état d'urgence sanitaire »</li> <li>- Les <u>bases juridiques</u> et les <u>sources matérielles et formelles</u> des mesures prises dans le cadre de ladite état d'exception.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Élaborer et adopter une loi organique sur les situations d'exception, conforme à la Constitution et aux normes découlant des instruments internationaux régissant les situations d'exception et protégeant les libertés et les droits fondamentaux</b>, pour faire face à tous les dangers publics exceptionnels constitués par les menaces actuelles et futures.</li> <li>• <b>Intégrer les dispositions sur l'état d'urgence sanitaire dans ladite loi organique sur les situations d'exception</b>, pour la mise en conformité à la Constitution et aux normes internationales et nationales du régime juridique actuel de la lutte contre la pandémie de covid-19, <u>notamment celles limitant les droits fondamentaux et les libertés</u>.</li> <li>• <b>Réactualiser le Code de la santé publique</b> et assurer son harmonisation avec la Constitution et la loi organique sur les situations d'exception, <b>pour la prise en charge sur le plan interne des risques sanitaires inhérents aux cas d'urgence de santé publique de portée internationale comme la pandémie de covid-19</b>.</li> </ul> <p>[Références : Constitution (art. 61.2<sup>5</sup> ; art. 88.13<sup>6</sup>) ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) (art.4)<sup>7</sup> ; Observation Générale n°29 du Comité des droits de l'homme, sur l'article 4, adoptée le 24 juillet 2001 à sa 1950ème session ; Règlement sanitaire international (RSI)]</p>

5 Aux termes de l'article 61 de la Constitution de la IVème République de Madagascar : « Lorsque les Institutions de la République, l'indépendance de la Nation, son unité ou l'intégrité de son territoire sont menacées et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics se trouve compromis, le Président de la République peut proclamer, sur tout ou partie du territoire national, la situation d'exception, à savoir l'état d'urgence, l'état de nécessité ou la loi martiale. La décision est prise par le Président de la République en Conseil des Ministres, après avis des Présidents de l'Assemblée Nationale, du Sénat et de la Haute Cour Constitutionnelle.

La proclamation de la situation d'exception confère au Président de la République des pouvoirs spéciaux dont l'étendue et la durée sont fixées par une loi organique.

Dès la proclamation de l'une des situations d'exception précitées, le Président de la République peut légiférer par voie d'ordonnance pour des matières qui relèvent du domaine de la loi ».

6 Aux termes de l'article 88 : « Outre les questions qui lui sont renvoyées par d'autres articles de la Constitution, relèvent d'une loi organique : (...) 13° **les situations d'exception ainsi que les limitations des libertés publiques, individuelles et collectives durant lesdites situations** » ;

7 Aux termes de l'article 4 du PIDCP : « 1. Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les Etats 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 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.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 6, 7, 8 (par. 1 et 2), 11, 15, 16 et 18.



<p>1.2- <b>Des questionnements relatifs aux principes de juridicité</b>, de <u>normativité</u>, de <u>publicité</u>, <u>d'opposabilité</u>, <u>d'accessibilité</u>, de <u>légalité</u>, de <u>conformité à la hiérarchie des normes</u>, et de <u>transparence</u>, concernant les actes adoptés et les mesures pris dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Matérialiser les mesures</b> édictées à l'occasion de l'état d'urgence sanitaire (et d'autres situations d'exception) <b>dans des textes respectant le principe de légalité, adoptés et publiés dans les meilleurs délais</b> (pour tous les actes de portée générale) et régulièrement notifiés (pour les actes individuels)</li> <li>• <b>Respecter les dispositions législatives, les actes réglementaires, et les dispositifs existants consacrés par le droit positif, et procéder aux mises à jour nécessaires</b>, pour : <ul style="list-style-type: none"> <li>- La création légale (et réglementaire, le cas échéant) et la mise en place des <b>dispositifs structurels et organisationnels</b> dédiés à la lutte contre les dangers publics exceptionnels ;</li> <li>- <u>Les actes dérogatoires du régime juridique normal régissant la mobilisation, l'affectation et les procédures d'utilisation des ressources financières et non financières publiques.</u></li> </ul> </li> </ul>
<p>1.3- <b>Des difficultés relatives au respect et à la protection des libertés et des droits fondamentaux consacrés par les instruments internationaux, notamment la charte internationale des droits de l'homme, et par les dispositions du droit positif interne.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Limites les restrictions</b> et les dérogations aux libertés et droits fondamentaux <b>aux seules mesures strictement nécessaires, adaptées, proportionnées et non-discriminatoires</b> pour l'atteinte de l'objectif visé.</li> <li>• <b>Circonscrire les restrictions</b> des libertés inhérentes à l'état d'urgence sanitaire aux <b>seules exigences de la garantie de la santé publique et de la prévention de l'ordre public « sanitaire »</b>.</li> <li>• <b>Respecter</b> la dignité de la personne humaine et les <b>droits fondamentaux lors des interventions des forces de sécurité (FDS) et des procédures de mise en œuvre des sanctions administratives et judiciaires.</b></li> </ul>

3. Les Etats 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 Etats 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. »



1.4- **Des insuffisances au niveau des dispositifs de contrôle juridictionnel** et non juridictionnel nécessaires en temps normal et dans les situations de légalité de crise

- **Promouvoir** et optimiser le contrôle **parlementaire**.
- **Promouvoir** et optimiser le contrôle **juridictionnel**.
- **Optimiser le** contrôle par les organes **constitutionnels** comme le HCDD.
- **Promouvoir l'inclusion, la transparence et la redevabilité** vis-à-vis de la **société civile**.
- **Promouvoir** la transparence et la redevabilité par l'accès libre et facilité des **médias et des citoyens** aux informations.
- **Promouvoir** l'enclenchement des **mécanismes de contrôle nationaux, régionaux et internationaux**

## 2. LES OBJECTIFS DE L'ÉTUDE DU CADRE JURIDIQUE DE LA SITUATION D'EXCEPTION

D'après les termes de référence correspondants, « L'objectif (...) consiste à outiller les organes de contrôle et de redevabilité afin qu'ils puissent s'approprier du cadre juridique de l'état d'urgence dans le contexte de la crise sanitaire liée à la Covid-19 et assurer un suivi efficace et une évaluation des actions entreprises par le Gouvernement ».

### 2.1. Les objectifs principaux de l'étude du cadre juridique de la situation d'exception liée à la Covid-19 :

Les objectifs principaux de l'étude du cadre juridique de la situation d'exception liée à la pandémie de covid-19 consistaient à dresser **un état des lieux éclairé de ce concept inédit de « l'état d'urgence sanitaire »** et – à partir de l'identification de ses sources de droit, de sa nature, de ses enjeux, de ses implications, de ses carences et des défis qu'il pose – formuler des **recommandations** dans le sens de la **conciliation des exigences pragmatiques et opérationnelles dictées par la situation d'exception** avec **les nécessités d'assurer la sauvegarde de l'État de droit et le respect des libertés et des droits fondamentaux**.

### 2.2. Les objectifs spécifiques inhérents à la phase matérialisée par les résultats intermédiaires obtenus en juillet 2021 :

La quintessence qu'il était possible de tirer de l'étude du cadre juridique de la situation d'exception liée à la pandémie de covid-19 reposait d'abord sur sa capacité à appréhender les dimensions juridiques (aux aspects pour le moins protéiformes) de cet « état d'urgence sanitaire » proclamé depuis le 21 mars 2020 à Madagascar, au travers d'une démarche holistique, en tenant compte de la complexité du contexte, de la pluralité des approches des entités en présence, des divergences et des convergences des points de vue.

Mais elle résidait surtout dans l'opportunité qu'elle était susceptible d'offrir aux acteurs de tous horizons de disposer d'un cadre commun de réflexion et de générer, au travers d'une compréhension mutuelle résultant des discussions, des recommandations. La probabilité de réussite de la mise en œuvre desdites recommandations devait se mesurer à l'aune de la synergie entre les représentants des diverses instances de décision et de l'implication éclairée de chacun d'entre eux dans leur sphère d'intervention.

En vue de réaliser cette condition essentielle de la réussite de l'étude, un document de synthèse intermédiaire – constituant par ailleurs la trame du présent rapport final – a servi d'outil de travail au cours de l'atelier coorganisé par l'Association nationale pour la justice administrative (ANJA), en collaboration avec le projet CAPMADA et la fondation Friedrich Ebert (FES) le 09 juillet 2021 au Novotel Alarobia.



L'atelier en question s'est déroulé avec la participation de représentants des institutions étatiques, des organes de contrôle et de redevabilité et d'autres acteurs concernés par la promotion de l'État de droit, de la gouvernance démocratique, et de la protection et la promotion des libertés et des droits fondamentaux.

Les représentants prévus initialement étaient constitués par des personnes issues de l'Exécutif, l'Assemblée Nationale, le Sénat, la Haute Cour Constitutionnelle (HCC), le Conseil du Fampihavanana Malagasy (CFM), le Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'État de Droit (HCDDDED), le Médiateur de la République, le Conseil d'État (CE), les Tribunaux Administratifs (TA), la Cour des comptes, la Commission Nationale Indépendante des Droits Humains (CNIDH), le Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), les administrations impliquées dans la promotion du principe de juridicité en période de situation d'exception (en l'occurrence, les départements ministériels chargés de l'Intérieur et de la Décentralisation, de la Justice, des 3 entités des FDS, de l'Économie et des Finances, de la Culture et de la Communication, le Secrétariat général du gouvernement), l'ordre des avocats, les organisations de la société civile (STEF), les médias.

Bien que certaines des entités invitées n'ont pas été présentes au cours de l'évènement, la plupart d'entre elles ont été représentées, et les objectifs spécifiques fixés ont été atteints dans la mesure où, d'une part, les travaux ont pu aborder de manière exhaustive – et sur la base des retours d'expérience concrets – toutes les questions relatives à la situation d'exception, dans leurs aspects juridiques et, d'autre part, ils ont permis de faire ressortir :

1. L'état des lieux de chacune des questions appelées à être discutées dans les travaux de groupe ;
2. Les points forts, les limites et les difficultés rencontrées ;
3. Les pistes de réflexion, les perspectives, les éléments d'orientation stratégique identifiés, et les recommandations.

Faut-il rappeler que le document de synthèse intermédiaire cité précédemment et les travaux de l'atelier eux-mêmes ont eu notamment pour objectif de susciter des réflexions et des discussions, matérialisant par là même une démarche analogue aux procédés modernes de la démocratie délibérative.

Ainsi, en guise d'aperçu et d'indicateur ponctuel de l'atteinte des objectifs spécifiques fixés au cours de la phase intermédiaire matérialisée par l'Atelier du 09 juillet 2021, il pourrait s'avérer utile de faire remarquer que l'évènement a entre autres été marqué par l'intervention de la représentante de la Présidente de l'Assemblée Nationale, Rafenomanantsoa Tsirimaharo Ny Aina – Député,

Rapporteur Général Adjoint de l'Assemblée Nationale – qui a précisé que « *la tenue de cet atelier nous montre que Madagascar est profondément attaché au respect de l'État de Droit et aux libertés fondamentales et qui se soucie constamment des répercussions des mesures d'urgence sanitaire, non seulement sur le plan économique, social et économique mais aussi sur le plan strictement juridique (...)* La tenue de cet atelier nous permet de faire le point sur la portée des différentes mesures par rapport à nos soucis constants d'instaurer une gouvernance démocratique à Madagascar »<sup>8</sup>.



L'image ci-dessus montre une publication sur la page de l'Assemblée nationale, du 09 juillet 2021.

Le communiqué du PNUD en date du 09 juillet 2021 relate par ailleurs un extrait de l'allocution de la Représentante Résidente du PNUD à Madagascar, Natasha van Rijn, d'après laquelle : « *La portée de la situation d'État d'Urgence Sanitaire parmi les mesures d'exception dans la gouvernance d'un pays a fait couler beaucoup d'encre à Madagascar comme dans d'autres pays considérant les impacts socio-économiques y associés. Aujourd'hui, à travers cet atelier, nous avons un cadre commun de réflexion et d'analyse mais aussi une tribune pour formuler les recommandations avec des échanges inclusifs pour l'amélioration du cadre juridique des situations d'exception, conforme à la lettre et à l'esprit de la Constitution de Madagascar mais également aux standards découlant des instruments internationaux, dont la charte internationale des droits de l'homme* »<sup>9</sup>.

Le même communiqué cité précédemment relate les mots du Représentant de la FES à Madagascar, Constantin Grund, qui affirma que « *La discussion autour de l'État d'Urgence n'est pas une petitesse juridique, elle mérite non seulement la voix de ceux qui apprêtent la loi, mais également de ceux qui font la loi* »<sup>10</sup>.

Les instances de contrôle juridictionnelles ont, quant à elles, été représentées – dans la série d'interventions – par le Premier Président de la Cour Suprême de Madagascar, M. RAJAONA Andriamanankiandrianana, qui a mis l'accent sur l'État de droit, citant au passage la Déclaration adoptée le 24 septembre 2012 par l'Assemblée générale des Nations Unies lors de la Réunion de haut niveau sur l'état de droit aux niveaux national et international aux termes de laquelle : « les droits de l'homme, l'état de droit et la démocratie sont interdépendants, se renforcent mutuellement et font partie des valeurs et des principes fondamentaux, universels et indissociables de l'Organisation des

8 Source : [https://www.mg.undp.org/content/madagascar/fr/home/presscenter/pressreleases/point-sur-le-cadre-juridique-de-letat-durgence--dans-le-contexte.html?fbclid=IwAR2eC7eAea\\_HxAzyKmYQGQonueefamN6F9mIH1ieEZDAAOJNBxPIIRqTrfs](https://www.mg.undp.org/content/madagascar/fr/home/presscenter/pressreleases/point-sur-le-cadre-juridique-de-letat-durgence--dans-le-contexte.html?fbclid=IwAR2eC7eAea_HxAzyKmYQGQonueefamN6F9mIH1ieEZDAAOJNBxPIIRqTrfs)

9 Source : [https://www.mg.undp.org/content/madagascar/fr/home/presscenter/pressreleases/point-sur-le-cadre-juridique-de-letat-durgence--dans-le-contexte.html?fbclid=IwAR2eC7eAea\\_HxAzyKmYQGQonueefamN6F9mIH1ieEZDAAOJNBxPIIRqTrfs](https://www.mg.undp.org/content/madagascar/fr/home/presscenter/pressreleases/point-sur-le-cadre-juridique-de-letat-durgence--dans-le-contexte.html?fbclid=IwAR2eC7eAea_HxAzyKmYQGQonueefamN6F9mIH1ieEZDAAOJNBxPIIRqTrfs)

10 Ibid.

Nations Unies », et en précisant que : « Il ne peut y avoir de paix et de développement s'il n'y a pas de respect de l'état de droit et des droits de l'homme ».

### **2.3. Les objectifs spécifiques inhérents à la phase finale de l'étude du cadre juridique de l'état d'urgence dans le contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie de covid-19 :**

Au cours de la phase finale précédant l'émission du présent rapport, les objectifs spécifiques visés (dans la logique des termes de référence de la mission assignée au consultant) consistaient à recueillir les recommandations issues des travaux de l'Atelier du 09 juillet 2021 cité précédemment et à les intégrer dans les résultats finals de l'étude. Sur ce point précis, vu la profusion des points de vue et des recommandations, **l'accent a été mis sur celles de ces recommandations qui résultent d'une convergence des réflexions et des points de vue.**



### 3. LA DÉMARCHE SUIVIE DANS LE CADRE DE L'ÉTUDE

Les activités relatives à l'étude du cadre juridique de l'état d'urgence sanitaire consistaient à :

**Recueillir** les textes juridiques (notamment réglementaires, d'après les termes de référence) adoptés dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire à Madagascar.

**Analyser** les textes adoptés au travers d'une approche comparative du cadre normatif mis en place à Madagascar par rapport aux réponses juridiques apportées par d'autres systèmes face à la crise provoquée par la pandémie de covid-19<sup>11</sup>.

**Tenir compte** des interpellations, des analyses critiques, des avis, des réflexions, et des recommandations émises par divers acteurs nationaux<sup>12</sup>.

**Émettre** les recommandations issues des résultats intermédiaires de l'étude du cadre juridique, en se référant aux principes de juridicité, de l'État de droit et de la hiérarchie des normes, sur le plan interne, et aux obligations découlant des sources du droit international régissant les situations d'exception ratifiées par Madagascar.

**Recueillir** – au travers des produits des travaux issus d'une démarche participative et inclusive – les points de vue des représentants des diverses entités publiques et privées, identifier les divergences et les convergences, et faire ressortir les recommandations.

**Intégrer** les résultats des travaux de l'atelier du 09 juillet 2021 dans un document contenant les recommandations finales.

Dans cette perspective, les étapes franchies ont permis de mettre en lumière les dimensions transversales et multidimensionnelles d'une approche de l'état d'urgence sanitaire par les normes. C'est ainsi que, entre autres, les corrélations entre l'étude du cadre juridique de l'état d'urgence et celle du « *Renforcement de la capacité des organes de contrôle interne des Forces de sécurité (FDS) pour minimiser les risques d'abus, de violences et de corruption pendant les interventions auprès de la population, par la mise à niveau de moyens techniques et des actions de renforcement de capacités* » ont été mises en exergue. À cet effet, l'un des axes de l'interaction entre les deux analyses portait notamment sur l'élaboration – avec l'appui du projet CAPMADA – du protocole d'intervention des FDS, sur fond d'état d'urgence sanitaire, en vue d'optimiser le respect de l'État de droit, de la transparence, de la redevabilité, des libertés et des droits fondamentaux.

Les enjeux concernent la gouvernance démocratique, la transparence et la redevabilité. Mais ils portent également sur le respect par les autorités étatiques (dans la proclamation de l'état d'exception, mais aussi dans la prise et la mise en œuvre des mesures de réponse à la pandémie de covid-19) de l'ensemble des droits et des obligations, découlant des instruments internationaux ratifiés et du bloc de légalité sur le plan interne, notamment ceux qui se rapportent au respect, à la protection et à la promotion des libertés et des droits fondamentaux.

11 Les dispositifs normatifs du Burkina Faso, du Cameroun, du Gabon, du Mali, du Sénégal et de la France ont servi d'exemples de références à la base des réflexions, permettant d'identifier les spécificités de l'ordonnement juridique de Madagascar concernant l'état d'urgence sanitaire

12 Dont celles de la conférence du 20 mai 2021 sur la question : « Quel état d'urgence sanitaire pour Madagascar ? Respect de l'État de droit et protection des libertés publiques dans une situation d'exception ». Voir le document mis à la disposition des participants de l'atelier du 09 juillet 2021.

Par ailleurs, au-delà des déductions réalisées intrinsèquement au cours de l'étude menée dans le cadre du projet CAPMADA, de nombreuses références ont alimenté les réflexions à l'origine du cheminement intellectuel et de la démarche discursive suivie dans le présent rapport final.

Ces références sont notamment issues de :

- La conférence du 20 mai 2021 organisée par l'Association Nationale pour la Justice Administrative (ANJA) en partenariat avec le PNUD et le FES et le document correspondant ;
- Le bulletin d'information n°2 portant sur le cadre juridique régissant la gestion de la lutte contre la pandémie produit en juillet 2020 par le projet « Suivi de la transparence et de l'effectivité des fonds Covid-19 » (STEF), via le consortium composé par MSIS-Tatao, ONG Ivorary, TI-MG, CCOC, OIMP, ONG Tolotsoa, ONG Saha, ONG Hitsy, ONG Ravintsara, Rohy ;
- Le bulletin d'information n°3 du même projet STEF produit en octobre 2020 ;
- La Revue MCI dont le double numéro 89-90 de 2020 constitue un « Dossier spécial Covid-19 et le droit »<sup>13</sup> ;
- Les articles de Chantal Rahalison Ramanankasina, « *Madagascar, état d'urgence sanitaire : un état d'exception insaisissable* » et de Rajaona Andrianaivo Ravelona, « *Madagascar à l'épreuve du covid 19. Des singularités juridiques dans la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire* », in *Annales de l'Université de Toulouse 1 Capitole*, Tome LXII 2020-2 ;
- De nombreux communiqués, dont celui du 24 avril 2021 signé par l'OJM, AVG, TI-MG, KMF-CNOE, et autres (voir par exemple, Madagascar Tribune du 26 avril 2021) ;
- La Revue trimestrielle de droit économique Nemro, dont l'édition avril-juin 2020 a été dédiée aux corrélations entre la covid-19 et le droit ;
- L'ouvrage intitulé « Covid-19, sécurité publique et droit pénal » (Daloz Grand Angle, édition 2020)<sup>14</sup> ;
- De nombreuses autres sources axées sur la pandémie de Covid-19.

Si la méthodologie annoncée initialement laissait entendre une approche rigoureusement préparée du processus relatif à la mission assignée au consultant, il revêt une importance réelle de préciser que – en réalité – l'une des spécificités de l'étude s'est plutôt reflétée dans les incertitudes et dans l'état d'impréparation entourant globalement la situation d'exception relative à la pandémie de covid-19. Ces incertitudes pouvaient être perçues à l'échelle des États, dont l'État malagasy pour lequel la situation d'impréparation dominait au début de l'année 2020, à l'arrivée de la pandémie de covid-19.

La seule certitude (au début de l'année 2020) résidait dans le fait que, face à une menace grave à sa vie et à son existence, l'instinct de conservation devait pousser l'État malagasy (à l'instar des autres États du monde) à réagir. Cela dit, si l'instinct de conservation des autres créatures relève ontologiquement de leur nature, de leur personnalité, voire de leur âme et de leur subconscient, la réaction de l'État à travers ses institutions et ses autorités était censée (et l'est d'ailleurs toujours) procéder d'une essence plus avancée et plus rigoureuse. L'on ne devait plus évoquer une réaction étatique instinctive, ni même intuitive, mais à la limite une attitude du ressort de l'identité et de la culture<sup>15</sup> étatique.

<sup>13</sup> *Le Nemro, Revue Trimestrielle de Droit Economique Avril/Juin 2020*, Fondateur : Pr. Robert NEMEDEU, 506 pages, [www.lenemro.org](http://www.lenemro.org)

<sup>14</sup> Coordination éditoriale Claire DEMUNCK, Maud LENA et Erwan ROYER

<sup>15</sup> Encore faut-il remarquer que, sur la question de la culture, dans le cadre de l'entreprise par exemple, Simon Sinek affirme que « *Les mauvaises cultures appellent de mauvais leaders* ». Voir Simon Sinek, *Pourquoi les vrais leaders se servent en dernier*, Nouveaux horizons, 3e tirage, 2019, p.173



Mieux, la **réaction étatique**, par **l'intermédiaire de ses institutions et de ses autorités, face à des menaces graves de nature à justifier des pouvoirs d'exception (ou des pouvoirs spéciaux), est censée procéder, par essence<sup>16</sup>, d'un dispositif normatif mûrement élaboré, relevant du droit.**

Or, d'une part, il se trouve (comme il a été évoqué au début du présent rapport) que toutes les institutions et les autorités au sein de l'État puisent leurs pouvoirs de décision et d'action dans des normes juridiques, et elles tiennent même leur propre existence et leur raison d'être de celles-ci. D'autre part, chacune de ces normes – amenée à s'appliquer sur le territoire et à être respectée par l'ensemble de la population – tient sa normativité et sa validité<sup>17</sup> du respect du principe de juridicité, et de sa conformité à la hiérarchie des normes au sommet de laquelle se trouve la Constitution, Loi fondamentale de l'État.

Dès lors, tant dans les périodes normales que face aux menaces graves qui compromettent son existence, son fonctionnement et sa raison d'être, la réaction étatique (qui aurait pu relever de « l'instinct de conservation ») doit procéder du droit et avoir pour objectif de préserver « son essence et son existence », elles-mêmes entièrement tributaires de la Constitution.

Sur cette question, une autre remarque importante découlant du raisonnement précédent peut être apportée. Certes, la pandémie de covid-19 est à l'origine de nombreuses incertitudes et d'importants bouleversements dans la vision du monde, dans la perception des divers aspects de la vie, dans les modalités de la pérennisation des modèles de sociétés modernes et des interactions entre leurs membres. La covid-19 a également été l'occasion pour les membres de la société de réfléchir sur des questions dont ils sont scientifiquement profanes, et parfois – pour certains – de se revendiquer comme experts d'une science qu'ils n'ont eu ni le temps ni la vocation de découvrir.

Mais en tout état de cause, quelles que soient les incertitudes scientifiques cristallisant l'intensité et la gravité de la menace représentée par la pandémie de covid-19, **l'ensemble des dispositifs structurels, normatifs, décisionnels et opérationnels des autorités étatiques, pour faire face à la situation, est censé tenir sa validité et sa normativité exclusivement du droit.**

16 À titre d'exemple de réflexion, Francis Hamon et Michel Troper affirment au travers d'une réflexion sur la puissance (comme l'une des éléments d'identification de l'État) que : « On dit alors que ce qui caractérise l'État, c'est qu'il exerce un pouvoir d'une « essence » particulière, un pouvoir supérieur à tous les autres, qu'on appelle souverain. Cependant, s'il s'agit de définir l'État par la souveraineté, on ne peut pas considérer cette suprématie comme une suprématie de fait, une suprématie réelle. Il peut se trouver en effet, dans certains pays, des institutions ou des groupes plus puissants en fait que l'État. La puissance dont il s'agit est donc une puissance qui n'est pas supérieure en fait, mais seulement en droit. » Voir Francis Hamon et Michel Troper, Droit constitutionnel, 35e édition, LGDJ, Lextenso éditions, 2014, p.28

17 A propos de la hiérarchie des normes et de la validité, il est par exemple affirmé que : « Comme la normativité ne peut être déduite d'une donnée factuelle, il ne peut donc y avoir norme que s'il existe déjà une autre norme qui lui attribue cette qualité. Comme il n'est pas non plus possible de remonter la chaîne à l'infini, on ne peut que supposer une première norme qui permettra de conférer cette même qualité à une autre, qui sans elle ne pourrait être considérée comme appartenant au système. On appellera cette norme la « Norme fondamentale ». Favoreu L., Gaïa P., Ghevontian R., Mestre J-L., Pfersmann O., Roux A., Scoffoni G., Droit constitutionnel, 23e édition Dalloz, 2021, p.76

## 4. LES CONSTATS DÉCOULANT DES RÉSULTATS INTERMÉDIAIRES

Depuis la proclamation de « l'état d'urgence sanitaire » sur tout le territoire de la République de Madagascar – par le Décret n°2020-359 du 21 mars 2020 adopté en Conseil des Ministres – **les premiers constats effectués**<sup>18</sup> par les présentes analyses, mais également par les études antérieures réalisées par les divers acteurs nationaux issus de la société civile, du monde universitaire et des observateurs de la vie publique à Madagascar, font ressortir :

- Une réactivité pragmatique et un engagement réel des autorités perceptibles dans les discours, dans certains actes réglementaires, dans les structures et les organes mis en place, dans les dispositifs de communication et dans des activités opérationnelles menées à travers les différents niveaux du maillage territorial, et dans diverses initiatives et activités d'appui à la résilience de la population.

- Des singularités au niveau du dispositif d'encadrement juridique de la situation d'exception liée à la pandémie de covid-19. Ces singularités portent notamment sur les bases juridiques et les sources matérielles et formelles de la proclamation de la situation d'exception qualifiée de « état d'urgence sanitaire », et des mesures prises dans le cadre de ladite situation.

- Des incertitudes inhérentes à la différenciation des situations d'exception (en l'occurrence l'état d'urgence, l'état de nécessité nationale et la loi martiale) prévues par la législation adoptée antérieurement à la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République de Madagascar, et la situation d'exception sur fond « d'urgence sanitaire » causée par la pandémie de Covid-19, notamment dans leurs effets.

- Des questionnements relatifs aux principes de juridicité, de normativité, de publicité, d'opposabilité, d'accessibilité, de légalité, de conformité à la hiérarchie des normes, et de transparence, concernant les actes adoptés et les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Ces difficultés ont trait aux aspects juridiques de la mise en place des dispositifs stratégiques, institutionnels, procéduraux, financiers et opérationnels de la lutte contre la pandémie.

- Des difficultés relatives au respect et à la protection des libertés et des droits fondamentaux consacrés par les instruments internationaux, notamment la charte internationale des droits de l'homme, et par les dispositions du droit positif interne.

<sup>18</sup> Au-delà des déductions réalisées intrinsèquement au cours de l'étude menée dans le cadre du projet CAPMADA, les constats partagés sont issus de nombreuses réflexions, dont celles de : la conférence du 20 mai 2021 citée précédemment organisée par l'ANJA en partenariat avec le PNUD et le FES et le document correspondant ; le bulletin d'information n°2 portant sur le cadre juridique régissant la gestion de la lutte contre la pandémie produit en juillet 2020 par le projet « *Suivi de la transparence et de l'effectivité des fonds Covid-19* » (STEF), via le consortium composé par MSIS-Tatao, ONG Ivorary, TI-MG, CCOC, OIMP, ONG Tolotsoa, ONG Saha, ONG Hitsy, ONG Ravintsara, Rohy ; le bulletin d'information n°3 du même projet STEF produit en octobre 2020 ; la Revue MCI dont le double numéro 89-90 de 2020 constitue un « Dossier spécial Covid-19 et le droit » ; les articles de Chantal Rahalison Ramanankasina, « *Madagascar, état d'urgence sanitaire : un état d'exception insaisissable* » et de Rajaona Andrianaivo Ravelona, « *Madagascar à l'épreuve du covid 19. Des singularités juridiques dans la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire* », in *Annales de l'Université de Toulouse 1 Capitole*, Tome LXII 2020-2 ; de nombreux communiqués, dont celui du 24 avril 2021 signé par l'OJM, AVG, TI-MG, KMF-CNOE, et autres (voir par exemple, Madagascar Tribune du 26 avril 2021) ...

Des insuffisances au niveau des dispositifs de contrôle juridictionnel et non juridictionnel nécessaires en temps normal et dans les situations de légalité de crise.

#### 4.1- Une réactivité pragmatique et un engagement réel des autorités face à la pandémie.

Trois jours après que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) eut qualifié la covid-19 de « pandémie », le Président de la République de Madagascar s'adressa à la nation par un discours en date du 14 mars 2020, dans lequel il informa le public des premières mesures de prévention – alors que le pays se trouvait encore au stade zéro –, de l'adoption d'un « plan de contingence » (ayant mobilisé un financement de 3,7 Millions USD de la Banque Mondiale), de la suspension des vols internationaux et des entrées des personnes par voie maritime, des dispositions prises dans divers domaines (portant entre autres sur le dispositif sanitaire de prise en charge des éventuelles personnes susceptibles d'être contaminées, ...), et de la prudence nécessaire face à des vellétés de désinformations<sup>19</sup>. Sept jours après le discours à la nation du Président, le décret n°2020-359 du 21 mars 2020 proclamant « l'état d'urgence sanitaire » sur tout le territoire de la République de Madagascar a été pris.

La réactivité et l'engagement réel des autorités se sont reflétés dans les discours, dans certains actes réglementaires, dans le dispositif institutionnel mis en place, dans les dispositifs de communication et dans des activités opérationnelles menées par les instances de décision (déconcentrées et décentralisées) correspondant aux différents niveaux du maillage territorial, et dans diverses initiatives et activités d'appui à la résilience de la population.

Par la suite, le régime juridique de l'état d'urgence « sanitaire » en vigueur depuis le mois de mars 2020 a principalement été jalonné par des discours du Président de la République, des interventions télévisées du Premier ministre, de membres du gouvernement et d'autres personnalités faisant partie des dispositifs organisationnels de la lutte contre la pandémie, des communiqués diffusés par voie médiatique et relayés sur les réseaux sociaux, et des actes formels et matériels effectués directement sur le terrain par les entités citées précédemment, ainsi que les autorités déconcentrées, décentralisées et les agents (militaires et civils) de l'administration.

Portant sur les modalités de la vie étatique, institutionnelle et administrative, et également sur la régulation des activités de l'ensemble de la population dans divers secteurs – englobant entre autres les dimensions juridiques, sanitaires, sociales, économiques, politiques de ladite régulation – les mesures gouvernementales, administratives et juridictionnelles se sont succédé et se sont intensifiées au fur et à mesure que la pandémie s'amplifiait.

**Parmi les décrets adoptés et publiés (principalement sur le portail législatif du Cnlégis, auprès de la Primature) figurent :**

Deux décrets n° 2020-359 du 21 mars 2020 et n° 2021-390 du 03 avril 2021 proclamant l'état d'urgence sanitaire ;

D'autres décrets n°2020-370 du 04 avril 2020, n°2020-420 du 17 avril, n°2020-457 du 02 mai, n°2020-483 du 16 mai, n°2020-592 du 30 mai, n°2020-610 du 13 juin, n°2020-687 du 27 juin, 2020-748 du 11 juillet, n°2020-818 du 25 juillet, n°2020-890 du 08 août, n° 2020-1020 du 22 août, n°2020-1087 du 05 septembre, n°2020-1183 du 19 septembre, et n°2020-1270 du 03 octobre, prolongeant la durée de l'état d'urgence sanitaire pour une durée de 15 jours.

Le décret n°2020-725 du 1er juillet 2020 portant création du « Fonds de riposte à la pandémie Covid-19 ».

<sup>19</sup> Voir le lien : <http://www.presidence.gov.mg/actualites/informations/videotheques/746-coronavirus-covid-19-fanambaran-ny-filoham-pirenena-andry-rajoelina.html>

## 4.2- Des singularités au niveau du dispositif d'encadrement juridique de la situation d'exception liée à la pandémie de covid-19.

L'étude menée dans le cadre du projet CAPMADA fait ressortir, à l'instar de nombreuses autres réflexions émanant d'universitaires, d'observateurs, d'entités issues de la société civile, des singularités<sup>20</sup> qui ont notamment trait aux **bases juridiques** et aux **sources matérielles et formelles** de la **proclamation de la situation d'exception** qualifiée de « état d'urgence sanitaire » à Madagascar et des mesures prises dans le cadre de ladite situation. Ces singularités trouvent en partie leur origine dans des incertitudes inhérentes à la différenciation des situations d'exception (en l'occurrence l'état d'urgence, l'état de nécessité nationale et la loi martiale) prévues par la législation adoptée antérieurement à la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République, et la nouvelle catégorie inédite de situation d'exception sur fond « d'urgence sanitaire » causée par la pandémie de Covid-19.

Sous la pression des enjeux (notamment sanitaires et politiques) et des exigences de réactivité face à la menace, et sur la base de leur perception de la forme, des priorités et des orientations que devaient prendre le cadre juridique et les actions de lutte contre la pandémie, les autorités étatiques ont été amenées, dans un premier temps, à placer l'acte de proclamation de la situation d'exception sous le régime de l'article 61 de la Constitution, de la loi n°91-011 du 18 juillet 1991 relative aux situations d'exception, et de la loi n° 2011-002 du 15 juillet 2011 portant Code de la Santé Publique.

Or, il se trouve que la Constitution – aussi bien à l'article 61 alinéa 3 qu'au point 13 de l'article 88 – impose l'adoption d'une loi organique, afin de préciser l'étendue et la durée des pouvoirs spéciaux du Président (en ce qui concerne l'article 61) et pour réglementer « les situations d'exception ainsi que les limitations des libertés publiques, individuelles et collectives durant lesdites situations » (pour l'article 88).

Ensuite, le recours à la loi n°91-011 du 18 juillet 1991 – qui ne saurait se substituer à la loi organique imposée par la Constitution de 2010 – se heurte au principe général de droit issu de la maxime juridique « *Lex posterior derogat priori* » dans la mesure où, depuis 2016, la proclamation de l'état d'urgence est prévue dans la loi n°2016-005 du 04 août 2016 portant organisation générale de la défense nationale (et notamment aux articles 1 à 10 de ladite loi).

Dès lors, **l'application de l'article 61 de la Constitution<sup>21</sup> – non précédée d'une loi organique régissant l'étendue et la durée des pouvoirs spéciaux du Président de la République, – et de la loi n°91-011 du 18 juillet 1991 affecte la validité de la base juridique et des sources formelles et matérielles de la proclamation de l'état d'urgence sanitaire** à Madagascar depuis le 21 mars 2020.

20 Les termes « singularités » sont notamment utilisées par Rajaona Andrianaivo Ravelona dans son article intitulé « *Madagascar à l'épreuve du covid 19. Des singularités juridiques dans la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire* », in Annales de l'Université de Toulouse 1 Capitole, Tome LXII 2020-2, ISBN : 978-2-36170-229-8, pp.198-215

21 A titre de rappel, l'article 61 de la Constitution de la République de la IV<sup>ème</sup> République de Madagascar dispose que : « - Lorsque les Institutions de la République, l'indépendance de la Nation, son unité ou l'intégrité de son territoire sont menacées et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics se trouve compromis, le Président de la République peut proclamer, sur tout ou partie du territoire national, la situation d'exception, à savoir l'état d'urgence, l'état de nécessité ou la loi martiale. La décision est prise par le Président de la République en Conseil des Ministres, après avis des Présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et de la Haute Cour Constitutionnelle. La proclamation de la situation d'exception confère au Président de la République des pouvoirs spéciaux dont l'étendue et la durée sont fixées par une loi organique.

Dès la proclamation de l'une des situations d'exception précitées, le Président de la République peut légiférer par voie d'ordonnance pour des matières qui relèvent du domaine de la loi ».

### 4.3- Des questionnements relatifs aux principes de juridicité, de normativité, de publicité, de d'opposabilité, de d'accessibilité, de légalité, de conformité à la hiérarchie des normes, et de transparence, concernant les actes adoptés et les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Ces difficultés ont notamment trait aux **aspects juridiques** de la mise en place des dispositifs stratégiques, institutionnels, procéduraux, financiers et opérationnels de la lutte contre la pandémie.

Comme il a été exposé précédemment, la conformité des actes pris au cours de l'état d'urgence sanitaire à la lettre et à l'esprit des dispositions constitutionnelles prévoyant les situations d'exception soulève d'épineuses questions. Les problèmes de conformité résident surtout dans la validité des sources de la proclamation et de la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, et se répercutent ensuite dans l'absence de base juridique de certains actes matériels se rapportant à la gestion gouvernementale et administrative de la crise liée à la covid-19.

D'autres analyses, en mettant en exergue les déformations affectant les bases juridiques de l'état d'urgence sanitaire instauré à Madagascar depuis le 21 mars 2020, relatent que : « *La forme et le fond des mesures prises dans le cadre de l'urgence sanitaire portent l'empreinte de l'indéfinition de la notion bousculant ainsi des fondamentaux de l'état de droit en ce qui concerne la production même de la règle de droit. La crise sanitaire est essentiellement gérée par l'impérativité et la quasi-juridicité du discours présidentiel suivis le cas échéant de communiqués, de notes, voire de simples explications télévisées*<sup>22</sup> ».

En effet, il se trouve que **certains actes** positifs, dans le sens de la mise en place de dispositifs structurels, organisationnels et procéduraux spécifiques à la lutte contre la pandémie<sup>23</sup>, **n'ont pas été matérialisés dans des actes juridiques adoptés et publiés, tandis que d'autres actes** – dont le décret n°2020-725 du 1er juillet 2020 portant création du « *Fonds de riposte à la pandémie Covid-19* » – ont rempli les formalités conditionnant leur normativité et leur validité, mais **n'ont pas été suivis d'une mise en œuvre effective**.

Par ailleurs, **certaines mesures de restriction de droits fondamentaux et de libertés publiques**<sup>24</sup> **se sont matérialisées par des discours et des communiqués émanant des autorités centrales et des autorités déconcentrées et/ou décentralisées**.

En tout état de cause, le fait que des textes réglementaires n'ont pas été adoptés ou n'ont pas rempli les formalités de publicité conformément aux dispositions législatives en vigueur – notamment celles de l'ordonnance n° 62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé<sup>25</sup> –, a eu pour effet de cristalliser la perception d'une illégalité

22 Chantal Rahalison Ramanankasina, « Madagascar, état d'urgence sanitaire : un état d'exception insaisissable » in Annales de l'Université de Toulouse 1 Capitole, Tome LXII 2020-2, ISBN : 978-2-36170-229-8, p.228.

23 Comme la création du Centre de Commandement Opérationnel Covid-19 (CCO COVID-19) chargé de la coordination des activités, de centre d'informations et de prise de décision touchant les mesures de lutte contre la pandémie de covid-19

24 A l'image des mesures de confinement, de fermeture des frontières et des diverses interdictions touchant à la liberté de circulation, de commerce et d'industrie, de culte, d'expression, etc. ...

25 Aux termes des articles 1 à 7 de l'ordonnance n°69-041 du 19 septembre 1962 :

« **Article premier** - Les lois acquièrent force exécutoire en vertu de la promulgation qui en est faite dans les formes constitutionnelles.

**Art. 2** - La publication des lois résulte de leur insertion au Journal officiel de la République.

**Art. 3** - Les lois ne deviennent obligatoires, qu'un jour franc après l'arrivée du Journal officiel, constatée à la sous-préfecture par l'apposition d'un timbre à date.

**Art. 4** - En cas d'urgence déclarée par le Président de la République et sans préjudice de sa publication au Journal officiel, la loi devient obligatoire dans toute l'étendue du territoire de la République dès son affichage sur le tableau des actes administratifs de la sous-préfecture. **Sauf impossibilité résultant d'un cas de force majeure, le texte de loi doit avoir été porté préalablement à la connaissance du public par émission radiodiffusée, par kabary ou par tout autre mode de publicité.**

**Art. 5** - Les rectificatifs à une loi publiée au Journal officiel sont dépourvus d'effets s'ils n'ont pas fait l'objet d'une promulgation spéciale, à moins qu'ils n'aient simplement pour objet de réparer une erreur purement matérielle, de combler une omission évidente ou de mettre le texte publié en conformité avec le texte promulgué.

**Art. 6** - La publication des décrets résulte de leur insertion au Journal officiel de la République.

Les décrets ne sont obligatoires que dans les conditions prévues aux articles 3, 4 et 5.

Les actes réglementaires autres que les décrets deviennent obligatoires un jour franc après la date à laquelle ils ont reçu une publicité suffisante. En cas d'urgence déclarée dans l'acte, son auteur peut prescrire qu'il sera obligatoire aussitôt qu'il aura reçu cette publicité.

**Art. 7** - Il pourra toujours être décidé que la loi ou tout autre acte administratif ou réglementaire ayant une portée générale sera en outre



(et à tout le moins d'un manque de transparence) par les observateurs, les organisations de la société civile, les universitaires et les professionnels du droit.

Et pourtant, bien que la validité juridique des mesures relatives à la gestion de la pandémie demeure effectivement entachée par les vices affectant les bases juridiques citées antérieurement, il pourrait s'avérer utile de mentionner que **de nombreux actes réglementaires** – en l'occurrence des arrêtés – **ont été pris au niveau de l'administration centrale, sans qu'ils ne soient publiés**. Tels sont (entre autres) les cas des arrêtés édictant les mesures générales relatives aux dispositifs de l'état d'urgence sanitaire, dans le sillage des décrets de proclamation et de prolongation de la durée de l'état d'urgence sanitaire énumérés précédemment. Il s'agit notamment des arrêtés n°7487/2020 du 24 mars 2020<sup>26</sup>, n°7487 Bis/2020 du 24 mars<sup>27</sup>, n°7954/2020 du 20 avril, n°13.985/2020 du 06 juillet 2020, n°10.001/2021 du 06 avril 2021, n°10.477/2021 du 19 avril 2021.

D'autres arrêtés ont également été pris, mais n'ont pas été publiés. Il s'agit, entre autres de l'arrêté n°7505/2020-MSANP du 27 mars<sup>28</sup>, n°20.984/2020/2020-MID/BNGRC du 29 septembre<sup>29</sup>, n°17/34/2020-MEF du 29 janvier 2020<sup>30</sup>, n°8849/2020-MEF/SG/DGT/DOF/SFE du 12 mai 2020<sup>31</sup>, n°13.755/2020-MSANP du 30 juin 2020<sup>32</sup>, n°27.711/2020 du 16 novembre 2020<sup>33</sup>, n°15.857/2020-MSANP du 29 juillet 2020<sup>34</sup>.

---

*porté à la connaissance du public par d'autres moyens tels qu'émission radiodiffusée, kabary, insertion dans la presse ou dans les dynam-pokonolona.»*

**26 Précisant entre autres le confinement des régions touchées, la réglementation des déplacements, des circulations, des transports, des barrages sanitaires, des activités de commerce et d'industrie, des réunions et des manifestations, des services publics, des écoles, des réquisitions, des couvre-feux, de la possibilité des mesures plus strictes au niveau des circonscriptions administratives, ...**

27 Disposant en son article 1 que : « **Les dépenses pouvant être supportées par le paragraphe 6310 « Intervention sociale », du SOA 00-23-0-209-00000 « Service d'appui institutionnel » sont toutes les dépenses urgentes liées à la prévention et lutte contre la Pandémie Covid-19.** »

28 Réglementant l'importation, la distribution, la prescription, et la dispensation de médicaments à base d'hydroxychloroquine et de chloroquine dans le cadre de la lutte contre le virus Coovid-19.

29 Autorisant les dépenses d'intervention sociale dans le cadre de la riposte face aux Catastrophes : Covid-19, Inondations, Cyclones et Incendies.

30 Fixant la gestion financière et comptable du Compte de Provision de Crédits au nom du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes auprès de la Paierie Générale d'Antananarivo

31 Portant mesure exceptionnelle applicable en matière de rapatriement de devises, face à l'état d'urgence sanitaire sur tout le territoire de la République de Madagascar décrétée le 21 mars 2020.

32 Fixant la création, les missions et la composition du Comité de Recherche Clinique dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

33 Portant création de la Structure organisationnelle et institutionnelle de mise en œuvre du « Plan Multisectoriel D'Urgence- PMDU » pour la lutte contre le covid-19.

34 Portant création d'un Centre Médical Public de traitement temporaire dénommé « Centre de Traitement – Covid-19 » en abrégé CTC-19.

#### 4.4- Des difficultés relatives au respect et à la protection des libertés et des droits fondamentaux consacrés par les instruments internationaux, notamment la charte internationale des droits de l'homme, et par les dispositions du droit positif interne.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) du 16 décembre 1966 dispose, en son article 4, que :

« 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 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.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 6, 7, 8 (par. 1 et 2), 11, 15, 16 et 18.

3. 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 ».

Il pourrait s'avérer utile de préciser que Madagascar a adhéré au PIDCP et au protocole facultatif, et l'approbation a été formalisée par la loi n°70-001 du 23 juin 1970. Et en vertu de l'article 137 alinéa 4 de la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République de Madagascar, le Pacte fait partie du droit positif interne de Madagascar. Or, dans la mesure où ledit Pacte se rapporte aux fondements modernes des relations entre les sujets du droit international – mais aussi de toutes les politiques menées par les autorités étatiques –, en l'occurrence la promotion de l'égalité de dignité de la personne humaine à travers les droits de l'homme, l'importance de la nécessité de respecter la charte internationale des droits de l'homme (dont le PIDCP fait partie) se mesure à l'aune du renforcement de la valeur juridique des droits de l'homme, grâce à la consécration dont certains d'entre eux font l'objet en tant que droits intangibles, ensuite en tant que normes impératives du droit international et *jus cogens*.

Cette dernière catégorie de normes prend d'ailleurs sa source dans l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, avant d'être expressément reconnue par la Cour internationale de justice (CIJ) dans son arrêt du 06 février 2006 relatif à l'affaire des activités armées sur le territoire du Congo. Dans la même lignée, faut-il également rappeler le **caractère objectif des droits de l'homme** et les **effets erga omnes des normes**, qui leur permettent de transcender les limites classiques des engagements et des obligations internationaux des sujets de droit dus à l'absence de consentement ou à la primauté de la souveraineté étatique.

La situation de crise sanitaire qui prévaut à l'échelle mondiale depuis l'année 2020 met à l'épreuve, de manière inédite, des aspects importants des logiques intrinsèques des modèles de société moderne fondés sur une philosophie libérale et imprégnés des valeurs de la gouvernance démocratique. Face au manque de visibilité et aux incertitudes causées par la non-maîtrise de la pandémie de covid-19, de nombreux États ont instauré un régime juridique spécifique, assimilé aux situations d'exception justifiées par l'existence d'un « *danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation*<sup>35</sup> ».

35 Expression utilisée par l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)



Pour le cas de Madagascar, comme il a été rappelé précédemment, les autorités ont eu recours à l'une des situations d'exception prévues à l'article 61 de la Constitution de la République de Madagascar<sup>36</sup>, en l'occurrence l'état d'urgence, à laquelle elles ont ajouté le qualificatif « sanitaire ». Si la nature et la qualification juridique de la situation posent toujours de nombreuses questions, il est cependant établi que – à partir du moment où il est proclamé – l'état d'exception confère au président de la République des pouvoirs que les dispositions constitutionnelles correspondantes qualifient de « spéciaux ».

Les pouvoirs et les sphères d'intervention du chef de l'État se trouvent d'ailleurs étendues jusqu'aux domaines de la loi prévus à l'article 95 de la Constitution<sup>37</sup>, puisque la loi fondamentale lui permet de légiférer par voie d'ordonnance.

Quant aux conséquences des situations d'exception, celles-ci ont souvent pour effet principal de légitimer juridiquement certains actes des autorités qui seraient jugés illégaux en temps normal (en raison des écarts vis-à-vis de certaines règles de forme, de procédure et de fond, affectant ce qui est juridiquement décrit comme des éléments de légalité interne et externe). D'ailleurs, cette propension à légitimer en droit des mesures prises en situation d'exception caractérise aussi la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles<sup>38</sup> enseignée dans les établissements universitaires au sein des systèmes juridiques d'inspiration romano-germanique.

**Toujours est-il que la nature et/ou les effets des mesures** – en termes d'incertitudes au regard du principe de légalité pour les unes, et au regard de leurs aspects dérogatoires des droits fondamentaux et leur caractère attentatoire à certaines libertés et droits fondamentaux, pour les autres – **ont été remarqués et ont suscité des critiques et des interpellations par différentes entités, dont les organisations de la société civile**<sup>39</sup>.

D'autres commentaires ont été émis par de nombreux juristes et experts ; à titre d'exemple parmi d'autres, un constat évoque des « *singularités juridiques dans la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire*<sup>40</sup> », décrites comme « *un motif de dérèglement* » et « *un facteur de débordement de l'ordre juridique* »<sup>41</sup>.

Dans le cadre de la gestion de la crise à partir de mars 2020 (sachant que les impacts de l'état d'urgence sur les droits fondamentaux ont été exposés précédemment), de nombreuses mesures classées parmi celles qui relevaient de l'état d'urgence sanitaire furent prises par les autorités. **Or derrière l'apparente légitimité de certaines de ces mesures, placées par ailleurs sous le régime de dispositions législatives répressives, semblait s'édifier un véritable arsenal de dissuasion d'ordre, non pas sanitaire, mais plutôt politique.**

36 L'article 61 de la Constitution de la 4<sup>e</sup> République de Madagascar s'inspire en réalité de l'article 16 de la Constitution française du 4 octobre 1958. Mais à la place des termes « *mesures exigées par ces circonstances* » de l'article 16 en question, l'article 61 de la Constitution malagasy précise d'abord que (après consultation, et par décret en conseil des Ministres) « *le Président de la République peut proclamer, sur tout ou partie du territoire national, la situation d'exception, à savoir l'état d'urgence, l'état de nécessité ou la loi martiale* ». Ensuite, la Constitution confère au président de la République des pouvoirs spéciaux, une fois la situation d'exception proclamée. Quant à ces pouvoirs spéciaux, leur étendue et leur durée sont fixées par une loi organique.

37 En droit comparé, l'article 95 de la Constitution de Madagascar est analogue à l'article 34 de la Constitution française du 4 octobre 1958

38 En droit comparé, le régime correspondant renvoie principalement aux « pouvoirs de guerre », comme dans les arrêts du Conseil d'Etat français ci-après : CE, 28 juin 1918, Heyriès ; CE, 28 février 2019, Dames Dol et Laurent ; CE ass., 6 juillet 2016, Napol et autres, Thomas et autres., in M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Dévolvé, B. Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 22<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2019, pp.184-190 ; pp.198-200 et pp.956-967

39 Voir par exemple le Bulletin d'information n°2 (juillet 2020) relatif au Suivi de la Transparence et de l'Effectivité des Fonds alloués aux réponses à la pandémie COVID-1, réalisé par les organisations de la société civile malgache à travers le projet STEF COVID19.

40 Rajaona Andrianaivo Ravelona, « *Madagascar à l'épreuve du covid 19. Des singularités juridiques dans la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire* », in Annales de l'Université de Toulouse 1 Capitole, Tome LXII 2020-2, ISBN : 978-2-36170-229-8, pp.198-215

41 Ibid.

C'est ainsi que, dans un article du 22 mars 2021, la conseillère pour Madagascar à Amnesty International, au Bureau régional pour l'Afrique australe, déplora que : « Depuis le début de la pandémie, Amnesty International a relevé les manœuvres des autorités malgaches visant à faire taire les voix dissidentes qui osent dénoncer la gestion de la crise de la pandémie de COVID-19 par le gouvernement. Elles ont invoqué des lois vagues criminalisant la « diffusion de fausses informations », l'« incitation à troubler l'ordre public » et l'« incitation à la haine contre le gouvernement » pour sanctionner les professionnel-le-s de santé, les journalistes et les citoyen-ne-s qui partagent des informations ou posent des questions »<sup>42</sup>.

Plus tard, en 2021, à la suite d'une décision interministérielle en date du 22 avril 2021 qui interdit la diffusion des émissions radiophoniques et audiovisuelles portant sur des débats politiques et/ou faisant intervenir des participants par voie téléphonique pour toute la durée de l'état d'urgence sanitaire, les entités de la société civile ont même fini par réagir à travers une communication assez expressive<sup>43</sup> largement diffusée intitulée « Non aux décisions encourageant la pensée unique ! non à la dictature !<sup>44</sup> ».

La décision interministérielle en question a ensuite été modifiée au lendemain des contestations, supprimant la liste des émissions interdites, mais gardant les difficultés inhérentes à la validité dont elle était initialement entachée. Il s'agit là d'un exemple parmi de nombreux autres<sup>45</sup>, des difficultés relatives au respect et à la protection des libertés et des droits fondamentaux consacrés par les instruments internationaux, notamment la charte internationale des droits de l'homme, et par les dispositions du droit positif interne.

---

42 Article signé Tamara Leger, conseillère pour Madagascar à Amnesty International, au Bureau régional pour l'Afrique australe, en date du 22 mars 2021, et intitulé « Madagascar. Le déni face aux vaccins anti-COVID-19 prive des millions de personnes de toute vaccination », accessible sur le lien <https://www.amnesty.org/fr/latest/campaigns/2021/03/madagascar-le-deni-face-aux-vaccins-prive-des-millions-de-personnes-de-toute-vaccination/>

43 Le communiqué de presse a été signé par de nombreuses entités représentatives de la vie publique à Madagascar, en l'occurrence : Ordre des Journalistes de Madagascar (OJM), Transparency International – Initiative Madagascar (TI-MG), Alliance Voahary Gasy (AVG), Centre d'Echange et de Documentation Inter-Institutionnel (CEDII), Coalition des radios de Madagascar, Coalition Nationale de Plaidoyer Environnemental (CNPE), Collectif des Citoyens et des Organisations Citoyennes (CCOC), Conseil national des femmes de Madagascar (CNFM), Dinika sy Rindran'ny Vehivavy (DRV), Fikambanan'ny Tanora Miaro ny Fahamarinana (FTMF), Gny To Tsy mba Zainy (GTZ), ILONTSERA, JAI Association, KMF/CNOE-Fanabeazana Olompirenena, Liberty 32, Mouvement pour l'Education pour tous (MonEPT), Mouvement ROHY, MSIS-TATAO Observatoire de la Jeunesse, Observatoire des élections SAFIDY, OMASAVE, ONG AIM ONG FIANTSO, ONG HITSY, ONG IVORARY, ONG LALANA, ONG RAVINTSARA, ONG SAF/FJKM, ONG SAHA, ONG TOLOTSOA, PACA, Plateforme des Fédérations des Personnes Handicapées (PFPH), Plateforme Nationale des OSC de Madagascar (PFNOSCM/Vohifiraisana), Sehatra lombonana ho an'ny Fananan-tany (SIF), TAFO MIHAOVO, Young Men/Women Christian Association (YMCA). Voir par exemple le lien <https://www.madagascar-tribune.com/Non-aux-decisions-encourageant-la-pensee-unique-Non-a-la-dictature.html>

44 Dans un passage du communiqué de presse en question, il est mentionné que : « Le pouvoir entre les mains de l'Exécutif utilisé dans le but de coordonner et mettre en œuvre la lutte contre la covid19 NE DOIT EN AUCUN CAS être un instrument pour museler ou étouffer, et ainsi, mettre en péril la démocratie à Madagascar ». Ibid.

45 Ce passage, tout comme une partie du contenu de l'intervention effectuée lors de la conférence du 20 mai 2021, s'inspire d'un travail de recherche personnel de l'auteur du présent document de synthèse intermédiaire, notamment dans un mémoire intitulé : « La dynamique du renforcement de la démocratie au cours du processus électoral malgache de 2017 à 2019 sur fond de crise préélectorale et la fragilité de la gouvernance démocratique postélectorale » (en M2DIEDF de l'Université de Nantes)

#### 4.5- **Des insuffisances au niveau des dispositifs de contrôle juridictionnel et non juridictionnel nécessaires en temps normal et dans les situations de légalité de crise**

Dans les activités qu'elles mènent pendant la situation d'exception – pour les autorités exécutive et administratives – et dans les missions de contrôle qu'elles exercent – pour les instances de contrôle et de redevabilité, juridictionnelles et non juridictionnelles –, il revêt une importance primordiale de se rappeler que **le principal objectif de l'instauration et de la mise en œuvre des pouvoirs spéciaux inhérents à la légalité de crise ne consiste pas à les promouvoir, ni à en assurer la pérennisation, mais plutôt à restaurer dans les meilleurs délais possibles la situation normale de légalité.**

De surcroît, la situation d'exception ne crée pas une sphère d'autonomie au regard de laquelle les autorités pourraient se prévaloir d'une appréciation souveraine. En effet, la proclamation de l'état d'urgence ou de l'état de nécessité ou encore de l'état de siège (si ces cas se présentent) a pour effet de fournir aux autorités les outils juridiques nécessaires pour faire face à ces circonstances, mais ne les exonèrent pas de l'obligation de respecter l'État de droit et le principe de légalité<sup>46</sup>.

Il en ressort que, dans le cas de Madagascar, les prérogatives attribuées par la Constitution aux autorités – et notamment au chef de l'État, dans le cadre de l'article 61 de la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République – sont celles d'un État de droit dans lequel les nécessités de faire face à une situation d'exception implique des aménagements du principe de légalité ; **les pouvoirs spéciaux ne renvoient pas à un régime de confusions absolues des pouvoirs où l'État et la loi sont incarnés arbitrairement par l'organe exécutif.**

À la suite de la proclamation d'une situation d'exception motivée par l'existence d'un danger public exceptionnel, la sauvegarde de l'État de droit et du principe de légalité se matérialise dans ce qui est communément appelé la « *légalité de crise*<sup>47</sup> ». Et dans la lignée, il serait, par exemple, possible de se référer au constat d'expert ci-après : « *De cette légalité, les éléments fondamentaux concernent, d'une part, le but poursuivi – l'acte du temps de crise doit nécessairement chercher à faire face à la crise –, d'autre part les moyens mis en œuvre, qui doivent être adaptés à ce but. C'est une idée importante en droit administratif que celle de l'adaptation des moyens aux fins*<sup>48</sup> ».

De ce qui précède, et dans la lignée des réflexions de nombreux juristes, universitaires, entités de la société civile, la sauvegarde de l'État de droit et la garantie de protection des libertés et des droits fondamentaux sont tributaires de la promotion et de l'optimisation des diverses modalités de suivi et de contrôle. Il s'agit des modalités de suivis et de contrôle :

- Politiques et procédurales par le Parlement et par les organes constitutionnels comme le Haut Conseil pour la Défense de la Démocratie et de l'État de droit (HCDD),
- Pragmatiques par les entités de la société civile et par le Médiateur de la République ;
- Informationnelles par les médias ;
- Juridictionnelles par la Haute Cour Constitutionnelle et les juridictions administratives, gardiennes de l'État de droit, particulièrement dans les situations d'exception.
- Quasi-juridictionnelles et juridictionnelles par les instances internationales de protection et de promotion des droits de l'homme.

<sup>46</sup> Ce passage, tout comme une partie du contenu de l'intervention effectuée lors de la conférence du 20 mai 2021, s'inspire d'un travail de recherche personnel de l'auteur du présent document de synthèse intermédiaire, notamment dans un mémoire intitulé : « La dynamique du renforcement de la démocratie au cours du processus électoral malgache de 2017 à 2019 sur fond de crise préélectorale et la fragilité de la gouvernance démocratique postélectorale » (en M2DIEDF de l'Université de Nantes).

<sup>47</sup> Voir, par exemple, Prosper Weil, Dominique Pouyaud, *Le droit administratif, Que sais-je*, 24<sup>e</sup> édition, Puf, 230<sup>e</sup> mille, p.73

<sup>48</sup> Jean Waline, *Droit administratif*, 27<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2018, ISBN numérique : 978-2-247-18448-4, paragraphes numérotés 361-365.

## 5. LES RECOMMANDATIONS ISSUES DES RÉSULTATS INTERMÉDIAIRES

CONSTATS	RECOMMANDATIONS ISSUES DES RÉSULTATS INTERMÉDIAIRES
<p><b>3.1- Des singularités au niveau du dispositif d'encadrement juridique de la situation d'exception</b> liée à la pandémie de covid-19.</p> <p>Ces singularités portent notamment sur les <u>bases juridiques</u> et les <u>sources matérielles et formelles</u> de la proclamation de la situation d'exception qualifiée de « état d'urgence sanitaire ».</p>	<p>Élaborer un <b>projet de loi organique sur l'état d'urgence sanitaire</b>, et sur les <b>situations d'exception</b>, conforme à la Constitution et aux normes découlant des instruments internationaux régissant les situations d'exception et protégeant les libertés et les droits fondamentaux.</p> <p>[Références : Constitution (art. 61.3 ; art. 88.13) ; PIDCP (art.4) ; Observation Générale n°29 du Comité des droits de l'homme, sur l'article 4, adoptée le 24 juillet 2001 à sa 1950ème session]</p>
<p><b>3.2- Des questionnements relatifs aux principes de juridicité</b>, de <u>normativité</u>, de <u>publicité</u>, d'<u>opposabilité</u>, d'<u>accessibilité</u>, de <u>légalité</u>, de <u>conformité à la hiérarchie des normes</u>, et de <u>transparence</u>, <b>concernant les actes adoptés et les mesures pris dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Matérialiser les mesures édictées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (et d'autres situations d'exception) dans des <b>règlements adoptés et publiés dans les meilleurs délais</b>, pour les actes de portée générale.</li> <li>- Formaliser dans des <b>actes réglementaires</b> la mise en place des <u>dispositifs structurels et organisationnels</u>, et les actes dérogatoires du régime juridique normal régissant la <u>création, la mobilisation, l'affectation et les procédures d'utilisation des ressources financières et non financières publiques</u>.</li> <li>- Matérialiser les mesures édictées dans des <b>actes respectant le principe de légalité</b> (sur la forme, le fond et la notification) pour les décisions individuelles.</li> </ul>
<p><b>3.3- Des difficultés relatives au respect et à la protection des libertés et des droits fondamentaux consacrés par les instruments internationaux, notamment la charte internationale des droits de l'homme, et par les dispositions du droit positif interne.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limiter les <b>restrictions</b> et les dérogations aux libertés et droits fondamentaux aux <b>seules mesures strictement nécessaires, adaptées et proportionnées</b> pour l'atteinte de l'objectif visé.</li> <li>- Circonscrire les <b>restrictions</b> des libertés inhérentes à l'état d'urgence sanitaire aux <b>seules exigences de la garantie de la santé publique</b> et de la <b>prévention de l'ordre public « sanitaire »</b>.</li> <li>- Respecter la dignité de la personne humaine et les <b>droits fondamentaux</b> lors des <b>interventions des FDS</b>.</li> </ul>

<p>3.4- <b>Des insuffisances au niveau des dispositifs de contrôle juridictionnel et non juridictionnel nécessaires en temps normal et dans les situations de légalité de crise</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promouvoir et optimiser le <u>contrôle juridictionnel</u>.</li> <li>- Promouvoir et optimiser le <u>contrôle parlementaire</u>.</li> <li>- Optimiser le contrôle par les <u>organes constitutionnels</u> comme la <b>HCDD</b>.</li> <li>- Promouvoir l'inclusion, la transparence et la redevabilité vis-à-vis de la <b>société civile</b>.</li> <li>- Promouvoir la transparence et la redevabilité par <b>l'accès libre et facilité des médias et des citoyens aux informations</b>.</li> <li>- Promouvoir l'enclenchement des <b>mécanismes de contrôle nationaux, régionaux et internationaux</b></li> </ul>
---	---

## 6. L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE À MADAGASCAR EN DÉBAT

Comme il a été rappelé précédemment : « *La quintessence qu'il est possible de tirer de l'étude du cadre juridique de la situation d'exception liée à la pandémie de covid-19 repose d'abord sur sa capacité à appréhender les dimensions juridiques (aux aspects pour le moins protéiformes) de cet « état d'urgence sanitaire » proclamé depuis le 21 mars 2020 à Madagascar, au travers d'une démarche holistique, en tenant compte de la complexité du contexte, de la pluralité des approches des entités en présence, des divergences et des convergences des points de vue.*

*Mais elle réside surtout dans l'opportunité qu'elle est susceptible d'offrir aux acteurs de tous horizons de disposer d'un cadre commun de réflexion et de générer, au travers d'une compréhension mutuelle résultant des discussions, des recommandations dont la probabilité de réussite de la mise en œuvre se mesurera à l'aune de la synergie entre les représentants des diverses instances de décision et de l'implication éclairée de chacun d'entre eux dans leur sphère d'intervention. »*

C'est ainsi que, dans la phase intermédiaire de l'étude, le choix d'une démarche de promotion des procédés modernes de type démocratique et délibératif a été fait, à travers les travaux de l'atelier qui ont abordé de manière exhaustive, et sur la base des retours d'expérience concrets, toutes les questions relatives à la situation d'exception « sanitaire », dans ses aspects juridiques.

### **4 groupes ont respectivement travaillé autour des thématiques suivantes :**

**Groupe 1 - Les aspects normatifs** (internationaux, constitutionnels, législatifs et réglementaires) de l'état d'urgence sanitaire.

**Groupe 2 - Les aspects structurels et organisationnels** de la gestion de l'état d'urgence sanitaire.

**Groupe 3 - L'état d'urgence sanitaire, le maintien de l'ordre et le respect des libertés et droits fondamentaux.**

**Groupe 4 - L'état d'urgence sanitaire et les mécanismes de contrôle juridictionnel et non juridictionnel.**

Pour chaque aspect, il y avait lieu d'organiser les échanges et les discussions sur :

- L'état des lieux de chacune des questions appelées à être discutées dans les travaux de groupe ;
- Les points forts, les limites, les difficultés rencontrées, les enjeux et les défis ;
- Les pistes de réflexion, les perspectives, les éléments d'orientation stratégique identifiés.



## 7. LES RECOMMANDATIONS ISSUES DES TRAVAUX DE L'ATELIER DU 09 JUILLET 2021

Les recommandations sont reproduites ci-dessus, telles quelles :

**Groupe 1** - Les aspects normatifs (constitutionnels, législatifs et réglementaires) de l'état d'urgence sanitaire. [Modératrice : Faratiana ESOAVELOMANDROSO, Doyen de la FDSP] [Expert : RAJAONA Andrianaivo Ravelona, juriste international]

**Groupe 2** - Les aspects structurels et organisationnels de la gestion de l'état d'urgence sanitaire. [Modérateur : RAKOTOARIVELO Antonia, Conseillère d'Etat, Présidente de l'ANJA]

**Groupe 3** - L'état d'urgence sanitaire, le maintien de l'ordre et le respect des libertés et droits fondamentaux. [Modérateur : Jean Rostand RABIALAHY, Consultant FDS/CAPMADA]

**Groupe 4** - L'état d'urgence sanitaire et les mécanismes de contrôle juridictionnel et non juridictionnel. [Modérateur : RAOELIHARISON Haingo, Conseiller d'Etat] [Expert : Tahiry RAKOTOMALALA, Conseiller d'Etat]

### GRUPE 1 – Aspects normatifs, constitutionnels, législatifs et règlementaires de l'Etat d'Urgence Sanitaire



#### I. État des lieux :

##### I.1. Instruments internationaux

- Protocole International sur les Droits Civils et Politiques ;
- Protocole International sur les Droits Économiques, Sociaux et Culturels ;
- Règlement sanitaire international de l'Organisation Mondiale de la Santé.

Problème : ce dernier texte a le caractère de « soft law » donc, non-contraignant.

##### I.2. Instruments Nationaux

- Constitution de République Malgache en son Article 61 ;
- Loi n° 91-011 du 18 juillet 1991 relative aux situations d'exception ;
- La loi n° 2011-002 du 15 juillet 2011 portant Code de la Santé Publique ;



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

Problèmes :

- Selon l'Ordonnance 62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé, l'entrée en vigueur d'un texte juridique est subordonnée à la publication. Cette situation a été rappelée par la décision de la HCC no 4 du 17 janvier 2018 en son 15ème considérant.
- L'ancrage de l'état d'urgence sanitaire a été basé sur la situation d'urgence citée dans l'article 61 alinéa 1 de la Constitution. Donc, il y a seulement un apparentement forcé de l'état d'urgence sanitaire à l'état d'urgence et aux situations d'exception régies par Loi n° 91-011 du 18 juillet 1991.
- Cela suppose qu'il y a absence d'un régime juridique malgache relatif à l'état d'urgence sanitaire proprement dit.
- Le kabary est dépourvu de valeur juridique mais est considéré par certains comme créant des obligations.

## **II- Suggestions :**

### **a. Le choix de rattachement d'une situation d'exception**

- Amendement de la Constitution : article 61 :

*Intégrer une nouvelle catégorie de situation d'urgence, en l'occurrence l'Etat d'urgence sanitaire*

*Problème : lourdeur de la procédure de la révision de la Constitution.*

- *Élaboration d'une nouvelle loi organique en conformité avec l'article 61 al 2 de la Constitution*
- *Insertion de l'état d'urgence sanitaire dans le code de santé publique car il y a déjà des dispositions relatives à la lutte contre les épidémies dans ce code.*
- *La Loi du 12 février 2016 relative à la politique nationale de gestion des risques et catastrophes peut être exploitée mais le plus simple est l'insertion du régime juridique de l'EUS dans le code de santé publique*

### **b. L'accessibilité matérielle et intellectuelle des lois**

*Principes tenant à la qualité des normes et l'accès à la loi :*

*Il s'agit de l'inclusion du principe de légalité, de la transparence lors de l'élaboration des lois, la clarté de la loi et l'accès à la loi et l'information juridique. La loi doit être aussi disponible dans les journaux officiels.*

*Ex : le Décret portant création d'un Fonds pour la lutte contre la pandémie Covid -19 n'est pas accessible. Le JO qui a été prévu de sortir le 8 février 2021 n'est pas encore disponible jusqu'à ce jour ».*

## GROUPE 2 - Les aspects structurels et organisationnels de la gestion de l'état d'urgence sanitaire



### **I. État des lieux :**

- Existence de chevauchement des structures en matière de gestion de la covid-19 surtout entre le ministère de la Santé Publique et le BNGRC. Exemple de chevauchement : l'octroi des autorisations pour la circulation – il y a le Centre de Commandement Opérationnel (CCO), le BNGRC, le MinSanP, les FDS, le ministère de l'Intérieur.
- Existence de structures créées préalablement avant même la Covid – 19 qui auraient pu être opérationnelles pour la gestion de la Covid, mais ont été limitées par le manque de fonds et les conflits de compétence
- Absence de base légale ne permettant pas de définir les responsabilités des acteurs ; exemple : CCO
- Absence de plan stratégique et opérationnel pour la gestion de la Covid – 19
- Existence du décret 2020-727 du 01 juillet 2020 relatif à la gestion des fonds Covid-19, mais problème dans la création du Comité de pilotage du plan structurel d'urgence (volonté de la création du Comité mais blocage politique ?)
- Conseil des Ministres avril 2021 : décret en cours pour revoir les procédures de gestion de fonds et pour la création du Comité ; et tend à impliquer le CCO pour la gestion du fonds
- L'utilisation des fonds liés à la gestion de la Covid est autorisée par le Président de la République
- Mécanisme d'exécution budgétaire flexible en termes de marchés publics d'où risque de corruption

## **II. Recommandations :**

- *Respect de l'existence des structures qui sont inscrites et prévues dans les politiques nationales de gestion de risque des catastrophes*
- *La mise à jour du plan de contingence de réponse de la gestion du Covid – 19 et garder les structures existantes*
- *Adopter une base légale encadrant le CCO*
- *Faciliter la mise en œuvre des plans stratégiques et opérationnels*
- *Remettre à jour le plan de contingence de 2011 – mise à jour du cadre organisationnel et juridique*
- *Mettre en place des mécanismes de contrôle a posteriori (rigoureux)*
- *Mettre en place le comité de pilotage + décentralisation effective dans les actions*
- *Fixation d'un cadre juridique claire + prévoir qui va leader toutes les actions et tout*
- *Gestion transparente des origines de financements + l'utilisation des fonds*
- *Réforme du cadre juridique relatif aux états urgents (loi de 91) + mécanisme de contrôle où existence de la société civile*
- *Préciser et améliorer les dispositifs organisationnels en charge de lutte contre la covid-19 (les missions et les attributions du CCO)*
- *Renforcement du contrôle juridictionnel sur l'état d'urgence : HCC, Cour des Comptes, Samifin, ...: Implication de la société civile*
- *Rendre publics les décrets portant création du fonds Covid-19 public »*

## Groupe 3 : L'État d'urgence sanitaire, le maintien de l'ordre public et le respect des libertés et des droits fondamentaux



### **I. État des lieux :**

- Les forces de l'ordre ont participé activement dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire
- Il s'agit d'une intervention inédite et nouvelle pour la gendarmerie comme il s'agit d'une maladie invisible et donc un ennemi invisible
- Les campagnes de sensibilisation réalisées dans les médias et autres plateformes ont atteint les cibles directes et ont créés des impacts positifs par rapport au respect des mesures
- Les droits socio-économiques sont un peu négligés
- Participation moindre de la communauté de base
- Sur le terrain, on constate qu'il y a trois corps dans les forces de l'ordre (police, militaire et gendarme) Les corps ont des différences de comportement

### **II. Points forts dans la conciliation des libertés et droits fondamentaux maintien de l'ordre et respect des droits de l'homme :**

- La population commence à respecter les règles établies malgré les difficultés ressenties par les forces de l'ordre parce elle a pris conscience de l'ampleur de l'urgence ;
- Importance de la vie pour la population malagasy ce qui a permis de mieux les conscientiser sur l'ampleur de la pandémie. Malgré les différentes restrictions, c'était plus facile pour la population de respecter quand il s'agit de la vie.
- Prise de responsabilité par chaque responsable étatique et des forces de l'ordre dans la promotion de l'intérêt général notamment le dévouement du Personnel de santé
- Constat sur l'existence d'effectif relativement conséquent des éléments de forces de l'ordre pour protéger la population
- Prise de conscience de la population sur l'existence des droits fondamentaux et la nécessité de leur respect ;
- Mesures sanitaires prises en conformité aux pratiques et standards au niveau régional et international
- Opportunité de réclamation des droits économiques, socio culturels de la population. Tout le monde a pris conscience de leurs droits SO-EC constitution. Il faut renforcer la jouissance de ce droit dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire à travers la jouissance du droit à la santé,



- *Opportunité pour la population de vivre sainement*
- *Favorisation des entreprises malagasy dans la production des équipements de protection ;*
- *Renforcement de la culture de dénonciation au niveau de la population*
- *Implication des agents communautaires dans le suivi du respect des gestes barrières en collaboration avec les FDS*

### **III. Limites et des difficultés rencontrées :**

- *Limite sur l'opposabilité des mesures vis-à-vis des autorités qui les a pris. Nous constatons que certaines autorités publiques ne respectent pas les mesures qui sont établies. On constate une rupture d'égalité de tous devant la loi. Les critères de dérogations sont souvent flous.*
- *Comme les mesures sont nombreuses et parfois contradictoires, les forces de l'ordre sont parfois contraints de créer des sanctions pour faire respecter les mesures par les citoyens ;*
- *Limite par rapport au respect de liberté de la presse et d'opinion*
- *Limite par rapport à la jouissance des droits fondamentaux de certains groupes minoritaires et personnes vulnérables (droits des détenus)*
- *Problèmes de cohérence dans les différentes interventions.*

### **IV. Pistes de réflexions et perspectives**

- *Qu'en est-il de l'opposabilité des sanctions pour les autorités qui les ont prises ? Il faut que les mesures prises soient également respectées par ceux qui les ont édictées. Est-il possible de prévoir des sanctions*
- *Réflexion sur la mise en place des critères claires et précis pour les dérogations en matière de restrictions notamment la liberté de circuler, la réalisation d'activités économiques*
- *Mettre en place des critères légaux en matière de compensation en matière de préjudices subis et dans quelles mesures les personnes peuvent les réclamer ?*
- *Comment garantir, l'inclusion, la participation et la responsabilisation citoyenne dans le cadre de la gestion de crise ?*
- *Réflexion sur la promotion des recherches médicales par les tradipraticiens et entreprises malagasy et la mise en place de contrôle efficace pour la protection des personnes et de leurs droits. Réflexion également sur la possibilité pour l'Etat de distribuer des médicaments vita malagasy qui sont prouvés par leur efficacité mais qui n'entrent pas dans le protocole suggéré par les institutions internationales ;*
- *Réflexion sur la question de justiciabilité des droits et les possibilités de recours ;*
- *Réflexion sur la politique de réparation en matière de la jouissance des droits éco-socio-économique etc... Dans quelle mesure indemniser et réparer les victimes ?? (ex: père de famille décédé à cause d'une coupure d'électricité etc..)*
- *Piste de réflexion sur la couverture médicale, sécurité sociale, protection sociale pour les personnes vulnérables et les groupes minoritaires. Prévoir un fond d'indemnisation spécial post covid parce que les limites des mesures d'urgence.*
- *Réfléchir sur le concept de défense et de sécurité de la population qui est plus large que le plan d'anticipation parce que cela implique la participation des fokonolona et collectivités décentralisées. Il s'agit d'une forme de riposte en matière de sécurité et de défense par et pour la population dans leur communauté de base. Capitaliser notamment le livre blanc sur la défense et la sécurité.*

## **V. Recommandations :**

- Revisiter le concept EMMO et OMC en matière d'urgence sanitaire pour éviter les incohérences dans les interventions et le problème de gradation ;
- Intégrer les normes internationales prévoyant le principe de justiciabilité, la politique de réparation, la réhabilitation médicale, le droit à la communication, le droit de savoir et le droit à la vérité, l'interdiction des traitements inhumains et dégradants, et le droit à l'égalité dans le cadre juridique à adopter ;
- Mettre en place un mécanisme de contrôle notamment au niveau des institutions privées et société privés par rapport au respect des mesures établies et les droits fondamentaux notamment en matière du droit de choisir de se faire vacciner ou non ;
- Renforcer la capacité des agents des forces de l'ordre en matière de droits de l'homme, du respect de leur code d'éthique et déontologie, la communication positive dans le cadre des campagnes d'éducation et de sensibilisation de masses ;
- Renforcer le respect des trois éléments de principes des services publics dans la légalité de crise en l'occurrence le maintien de l'ordre ;
- Renforcer l'éducation civique et la vulgarisation des lois, des mesures sanitaires et gestes barrières établies ;
- Réaliser un benchmarking sur les expériences des autres pays et les pratiques régionales en matière de gestion de crise. S'inspirer sur les bonnes pratiques avant d'établir les mesures à prendre. (Les pays africains en matière d'Ebola)
- Prévoir comment on pourra garantir le respect droits de l'homme si jamais on faire face à une prolongation de l'urgence sanitaire dans le cadre des élections présidentielles de 2023 à venir ;
- Inclure dans l'ordonnancement juridique interne la notion d'état d'urgence sanitaire ;
- Mettre en place des mesures claires et précises avec les sanctions qui s'y réfèrent. Les principes et les exceptions. Il ne devrait pas y avoir des exceptions aux exceptions
- Renforcer la participation de la communauté de base dans les campagnes de sensibilisation et la gestion de crise
- Mettre en place un mécanisme de suivi par rapport à au respect des mesures prises »

## GROUPE 4 : L'état d'urgence sanitaire et les mécanismes de contrôle juridiques et non juridiques



### 1) mécanismes de contrôle juridiques :

#### > État des lieux-observations :

- le contrôle par le juge existe bel et bien : le JJ sanctionne les contrevenants aux mesures prises par les autorités lors la gestion de la crise; le JA est chargé du contrôle de légalité des actes pris par l'Administration lors de ladite crise; le JF effectue un contrôle a posteriori des comptes issus du fonds Covid;
- saisine du juge, rare : la justice s'est elle-même confinée (accès limité aux juridictions)
- pas de possibilité pour le JA de s'autosaisir ;

#### > Recommandations :

- élaboration d'un recueil de textes dédié à l'EUS
- possibilité pour le JA de procéder à l'autosaisie dans le cadre du contrôle de légalité
- juridiction et procédure spéciale en matière d'EUS: à situation d'exception, contrôle juridique exceptionnel;

### 2) mécanismes de contrôle non juridiques :

#### > État des lieux-observations :

- contrôle par l'Administration elle-même, cas du Minfin et notamment en matière d'exécution budgétaire du fonds Covid: 1ere vague: cadre juridique flou; 2eme vague: leçon a été prise, usage de note de conseil lors du traitement des dossiers de passation de marchés publics; célérité dans le traitement des demandes; écoute des techniciens par les décideurs
- contrôle des organismes de société civile :

*Pas de force contraignante mais paradoxalement poids important de l'opinion publique, notamment à travers les réseaux sociaux*



**> Recommandations :**

- *plus de transparence dans la gestion de la crise sanitaire ;*
- *renforcement des pouvoirs des entités indépendantes (dont ceux du juge) ;*
- *analyse anticipative des risques par rapport aux mesures envisagées*
- *élaboration d'indicateurs de crise sanitaire plus détaillés »*

# CONCLUSION

En tout état de cause, les principes qui se trouvent à la base de la présente étude s'inscrivent dans la lignée de la vision qui consiste à considérer le régime juridique des situations d'exception comme des institutions de l'Etat de droit. C'est notamment ainsi que, voici deux décennies passées, le Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, M. Leandro DESPOUY, avait précisé dans son rapport sur les questions liées à l'état d'exception que : « 45. (...) *il est impératif de situer cette institution dans le domaine du droit et de chasser ainsi les conceptions erronées qui apparentent l'état d'exception aux facultés discrétionnaires accompagnant l'exercice du pouvoir dans les situations de crise* »<sup>49</sup>.

Dans cette optique, le point n°50 du même rapport mentionne que : « 50. *Sachant que l'état d'exception est une institution de l'état de droit, la présente prescription suppose :*

- *La nécessaire préexistence de normes le régissant ;*
- *L'existence de mécanismes de contrôle, tant au niveau interne qu'au niveau international, permettant de s'assurer que ledit régime est conforme à ces normes.*<sup>50</sup> »

Enfin, le même principe est censé guider la démarche comparative, holistique, critique et constructive réalisée dans l'étude du cadre juridique de l'état d'urgence. De nombreuses dispositions normatives ont été et seront passées en revue.

Et de nombreux points de vue de juristes, d'experts, de jurisconsultes et d'universitaires de divers horizons pourront être lus, relus et analysés. A titre d'exemple, parmi de nombreux autres, dans la revue trimestrielle de droit économique Nemro, dont l'édition avril-juin 2020 a été dédiée aux corrélations entre la covid-19 et le droit, le Professeur Robert Nemedeu précise, sur la base d'un constat, que : « (...)  *dans les régimes dits démocratiques, assis sur l'état de droit, on ne saurait tolérer que la Lex pandemia heurte des droits fondamentaux ainsi que les principes de la bonne gouvernance internationalement consacrés, bien que l'argument fétiche serait qu'il faille lutter contre l'urgence sanitaire. Dans tous les cas, l'urgence ne saurait justifier le mépris du droit, car in fine, on verrait que la lutte contre la pandémie ne serait pas efficace* »<sup>51</sup>.

C'est en ses termes que s'achève le présent rapport final produit sur fond « d'étude du cadre juridique de l'état d'urgence dans le contexte de la crise liée à la covid-19 »

**EXTRAITS DE DISPOSITIONS LÉGISLATIVES COMPARÉES  
EN MATIÈRE DE SITUATION D'EXCEPTION**

PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
<b>REFERENCES DE LA LOI TRAITANT DE L'ETAT D'URGENCE</b>	Loi n° 023-2019/AN du 14 mai 2019 portant réglementation de l'état de siège et de l'état d'urgence au Burkina Faso	Loi n° 90-47 du 19 décembre 1990 relative à l'Etat d'urgence	Loi n° 11/90 du 16 novembre 1990 modifiée et complétée par la loi n° 001/2020 du 25 avril 2020 relative à l'état d'urgence relative à l'état d'urgence	Loi n° 2017-055 du 6 novembre 2017 relatif à l'état de siège et à l'état d'urgence	Loi n° 69-029 du 29 avril 1960 relative à l'état d'urgence et à l'état de siège
<b>CHAMP D'APPLICATION</b>	<p>Art. premier. La présente loi fixe les règles régissant l'état de siège et l'état d'urgence au Burkina Faso.</p> <p>Art. 2. L'état de siège et l'état d'urgence ne peuvent être déclarés simultanément sur une même partie du territoire.</p>				<p>Art. premier. L'état d'urgence et l'état de siège sont institués dans les conditions prévues à l'article 58 de la Constitution. Les dispositions qui les régissent font l'objet de la présente loi.</p>
<b>EXERCICE DES DROITS</b>	Art. 3. Les citoyens continuent, nonobstant l'état de siège ou l'état d'urgence, d'exercer leurs droits dont la jouissance n'est pas suspendue en vertu de la présente loi.	Art. 8. Les mesures prises en application des dispositions prévues aux articles 5 et 6 de la présente loi doivent être communiquées au Comité National des Droits de l'Homme et des Libertés.		Art. 17. Il est institué une Commission Consultative de Contrôle de l'état de siège et de l'état d'urgence qui a pour mission de donner un avis motivé en vue de la levée des mesures restrictives de liberté décidées par l'autorité administrative compétente en matière d'assignation à résidence, d'interdiction	

PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
				<p>de séjour individuelle ou d'internement administratif. Toute personne faisant l'objet de l'une des mesures de sûreté visées à l'alinéa précédent du présent article peut adresser une demande de retrait à la Commission Consultative de Contrôle dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par décret pris en Conseil des Ministres.</p>	

PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
<b>DEFINITION</b>	<p>Art. 10. L'état d'urgence est une situation de crise permettant aux autorités administratives de prendre des mesures exceptionnelles en matière de sécurité et qui sont susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés des personnes. L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant le caractère de calamité publique de par leur nature et leur gravité.</p>	<p>Art. premier. L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire national :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- soit en cas d'événements présentant par leur nature et leur gravité le caractère de calamité publique ;</li> <li>- soit en cas de troubles portant gravement atteinte à l'ordre public ou à la sûreté de l'Etat ;</li> <li>- soit en cas d'agression venant de l'extérieur.</li> </ul>	<p>Art. premier. L'état d'urgence prévu à l'article 25 de la Constitution est un régime de légalité spécial à des circonstances exceptionnelles destiné à permettre de faire face, par une restriction de certaines libertés individuelles et par une extension des pouvoirs de police, soit à un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit à des événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.</p> <p>Art. 2. L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire national.</p>	<p>Art. 4. L'état d'urgence peut être déclaré sur une partie ou sur toute l'étendue du territoire de la République du Mali :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public;</li> <li>- en cas de menées subversives compromettant la sécurité intérieure;</li> <li>- en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, un caractère de calamité publique.</li> </ul>	<p>Art. 2. L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire de la République du Sénégal, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas de menées subversives compromettant la sécurité intérieure, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, un caractère de calamité publique.</p> <p>Le décret instituant l'état d'urgence détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur. Les pouvoirs énumérés aux articles 3 à 13 ci-dessous ne peuvent être exercés que dans la limite de ces circonscriptions territoriales.</p>



PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
<b>AUTORITES COMPETENTES</b>	Art. 11. alinéa 1. L'état d'urgence est déclaré par le Président du Faso par décret pris après délibération en Conseil des ministres.	Art. 2. 1) L'état d'urgence est déclaré par décret. 2) Le décret instituant l'état d'urgence précise : - la ou les partie(s) du territoire soumise(s) à l'état d'urgence ; - la durée de celui-ci qui ne peut excéder trois mois ; - les autorités administratives habilitées à prendre les mesures consécutives à la proclamation de l'état d'urgence.	Art. 3. L'état d'urgence est déclaré par décret pris en Conseil des Ministres, après consultation des bureaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Ce décret précise la nature du péril légitimant la proclamation de l'état d'urgence et détermine la ou les circonscriptions administratives à l'intérieur desquelles il entre en vigueur.	Art. 5. Le décret instituant l'état d'urgence détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur. Les pouvoirs énumérés aux articles 7 à 9 cidessous ne peuvent être exercés que dans la limite de ces circonscriptions territoriales.	
<b>DUREE DE L'ETAT D'URGENCE</b>	Art. 11 alinéa 2 et 3. Le décret précise la durée de l'état d'urgence qui ne peut excéder trente jours si l'Assemblée nationale est en session et quarante-cinq jours en période hors session. La prorogation de ce délai est faite par l'Assemblée nationale sur saisine du gouvernement	Art. 3. a) Nonobstant les dispositions de l'article 2, alinéa 2 ci-dessus, l'état d'urgence pourra être prorogé par décret pour une seule période de trois mois. b) Si la situation qui a motivé l'état d'urgence persiste, l'Assemblée Nationale doit être consultée.	Art. 4. alinéas 1 et 2. L'état d'urgence ne peut être déclaré que pour une durée n'excédant pas 15 jours. La prorogation de l'état d'urgence au-delà de 15 jours ne peut être autorisée que par le Parlement.		

PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
<b>TERME DE L'ETAT D'URGENCE</b>	Art. 12. L'état d'urgence prend fin au terme du délai prévu, ou par décret pris en Conseil des ministres, ou quinze jours après la démission du gouvernement ou la dissolution de l'Assemblée nationale.	Art. 4. L'état d'urgence prend fin : - soit automatiquement à l'expiration du délai fixé par le décret l'ayant institué ou prorogé ; - soit par décret, aussi bien au cours de la première période qu'au cours d'une période de prorogation, lorsque les circonstances ayant entraîné sa proclamation ont cessé.	Art. 4 in fine. Dès que la situation ne légitime plus le maintien de l'état d'urgence, il y est mis fin par décret pris en Conseil des Ministres, après consultation des bureaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat.	Art. 22. La date à laquelle prend fin l'état de siège ou l'état d'urgence est fixée par décret pris en Conseil des Ministres lorsque cette date se situe avant l'expiration du délai prévu par la Constitution. Elle est fixée par une loi lorsque sa prorogation est autorisée par l'Assemblée nationale.	Art. 23. La date à laquelle prend fin l'état d'urgence ou l'état de siège est fixée par décret lorsque cette date se situe avant l'expiration du délai de 12 jours prévu à l'article 58 de la Constitution. Elle est fixée par une loi quand elle se situe après la prorogation de l'état de siège autorisée par l'Assemblée nationale. L'effet des mesures prescrites en application de la présente loi, sous réserve des dispositions des articles 13 et 20, cesse lorsque prend fin l'état d'urgence ou l'état de siège.
<b>POUVOIRS DES AUTORITES ET LEUR ETENDUE</b>			Art. 5. La déclaration de l'état d'urgence confère le pouvoir au Chef de l'État de recourir à l'utilisation des forces armées de deuxième catégorie.	Art. 6. La déclaration de l'état d'urgence donne pouvoir à l'autorité administrative compétente: 1- de réglementer ou d'interdire la circulation des personnes, des véhicules ou des biens dans certains	Art. 3. La déclaration de l'état d'urgence donne pouvoir à l'autorité administrative compétente : - de réglementer ou d'interdire la circulation des personnes, des véhicules ou des biens dans certains lieux et à certaines heures ;

PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
				<p>lieux et à certaines heures;</p> <p>2- d'instituer des zones de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ou interdit;</p> <p>3- d'interdire le séjour dans tout ou partie d'une ou de plusieurs circonscriptions territoriales, à toute personne cherchant à entraver de quelque manière que ce soit l'action des pouvoirs publics;</p> <p>4- d'interdire, à titre général ou particulier, tous cortèges, défilés, rassemblements et manifestations sur la voie publique.</p>	<p>- d'instituer des zones de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ou interdit ;</p> <p>- d'interdire le séjour dans tout ou partie d'une ou de plusieurs circonscriptions visées à l'article 2, à toute personne cherchant à entraver de quelque manière que ce soit l'action des pouvoirs publics ;</p> <p>- d'interdire, à titre général ou particulier, tous cortèges, défilés, rassemblements et manifestations sur la voie publique.</p>
	<p>Art. 13. Le ministre en charge de la sécurité et celui en charge de l'administration territoriale, selon leurs domaines de compétence, ou le chef de circonscription administrative compétent,</p>	<p>Art. 5. Lorsque l'état d'urgence est déclaré sur une partie du territoire, les autorités administratives de ladite partie du territoire habilitées par le décret de proclamation peuvent, selon le cas et de plein droit, par arrêtés</p>	<p>Art. 6. Pendant toute la durée de la période de l'état d'urgence, le Gouvernement prend toutes les mesures exceptionnelles nécessaires en vue de mettre en terme au péril, de préserver la cohésion sociale et de sauvegarder les intérêts</p>	<p>Art. 7. L'autorité administrative compétente peut instituer aux abords des frontières terrestres et autour des aéroports, des zones de sécurité. Elle réglemente les conditions d'entrée ou de</p>	<p>Art. 4. L'autorité administrative compétente peut instituer aux abords des frontières terrestres et maritimes et autour des aéroports, des zones de sécurité. Elle réglemente les conditions d'entrée ou de</p>

PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
	<p>peut, dans les zones où l'état d'urgence est en vigueur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- requérir les personnes, les biens et les services ;</li> <li>- interdire la circulation des personnes ou des véhicules sur toute l'étendue de son ressort territorial ou dans des lieux précis et à des heures fixées par arrêté ;</li> <li>- ordonner des perquisitions, de jour et de nuit, dans les domiciles des citoyens ;</li> <li>- requérir ou faire requérir la force armée et lui confier des tâches de maintien ou de rétablissement de l'ordre en collaboration avec les forces de sécurité intérieures ;</li> <li>- ordonner le dépôt des armes et munitions, la recherche de toute cache d'armes et procéder à leur enlèvement en cas de découverte ;</li> <li>- contrôler les contenus des</li> </ul>	<p>immédiatement exécutoires :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) soumettre la circulation des personnes et des biens à des mesures restrictives et éventuellement à une autorisation administrative ;</li> <li>2) ordonner la remise des armes, munitions, effets militaires d'habillement ou de campement et postes de radio émetteur-récepteurs, ainsi que faire procéder à leur recherche et à leur enlèvement ;</li> <li>3) interdire toutes réunions et publications de nature à entretenir le désordre ;</li> <li>4) instituer des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ;</li> <li>5) requérir les autorités militaires pour participer en permanence au maintien de l'ordre dans les formes légales ;</li> <li>6) autoriser, par tout officier de</li> </ol>	<p>supérieurs de la Nation. La déclaration de l'état d'urgence donne en outre pouvoir au Ministre de l'Intérieur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- d'instituer par arrêté des zones de sécurité où le séjour des personnes est réglementé ;</li> <li>- d'interdire le séjour dans tout ou partie du territoire à toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics ;</li> <li>- d'interdire la circulation des personnes ou des véhicules dans les lieux et aux heures déterminés ;</li> <li>- de prononcer les mesures de confinement total ou partiel à domicile des personnes exposées aux risques ou dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité publique ;</li> <li>- de proposer des mesures de réquisition ;</li> <li>- de délivrer des autorisations spéciales de circulation</li> </ul>	<p>séjour dans ces zones. Elle fixe également, après consultation des ministres intéressés, les points de passage réservés à l'entrée sur le territoire national et à la sortie de ce territoire.</p> <p>Art. 8. L'autorité administrative compétente peut ordonner l'assignation à résidence dans une circonscription territoriale ou une localité déterminée de toute personne dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics ou qui cherche à entraver l'action des pouvoirs publics. L'assignation à résidence doit permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité</p>	<p>séjour dans ces zones. Elle fixe également, après consultation des Ministres intéressés, les points de passage réservés à l'entrée sur le territoire national et à la sortie de ce territoire.</p> <p>Art. 5. L'autorité administrative compétente peut ordonner l'assignation à résidence dans une circonscription territoriale ou une localité déterminée de toute personne dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics ou qui cherche à entraver l'action des pouvoirs publics. L'assignation à résidence doit permettre à ceux qui en sont l'objet de résider dans une agglomération ou à proximité immédiate d'une agglomération. En aucun cas, l'assignation à résidence ne</p>

PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
	<p>médias et interdire les publications quel que soit le support utilisé ainsi que les réunions qu'elle juge de nature à inciter, à créer ou à entretenir le désordre ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- contrôler, interdire et faire cesser tout enseignement, prêche, programme ou activité incitant à la violence, à la haine ou à l'extrémisme religieux ;</li> <li>assigner à résidence toute personne qui incite, crée ou entretient le désordre de quelque manière que ce soit ;</li> <li>- suspendre ou dissoudre tout groupe ou association qui participe ou incite à la commission d'actes portant atteinte à l'ordre public.</li> </ul>	<p>police judiciaire, civile ou militaire, des perquisitions à domicile de jour ou de nuit dans les formes légales ;</p> <p>7) ordonner la garde à vue des individus jugés dangereux pour la sécurité publique dans les locaux, y compris dans un quartier spécial des établissements pénitentiaires, pendant une durée de 7 jours pour les Préfets et 15 jours pour les Gouverneurs. A l'expiration de ces détails, l'élargissement sera de droit si la mesure n'a pas été confirmée dans les conditions prévues à l'article 6, alinéa 6 ci-dessous.</p>	<p>urbaine ou de circulation interurbaine pour les personnels d'astreinte des administrations publiques et du secteur privé et pour des nécessités de service, de santé et d'intérêt familial avéré ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de veiller au respect des mesures édictées par le Gouvernement, en collaboration avec les autres départements ministériels.</li> </ul>	<p>immédiate d'une agglomération . En aucun cas, l'assignation à résidence ne peut avoir lieu à l'intérieur d'un camp ou avoir pour effet la création de camps où seraient détenues les personnes visées à l'alinéa précédent. L'autorité administrative devra prendre toutes les dispositions pour assurer la subsistance des personnes astreintes à résidence ainsi que celle de leurs familles.</p> <p>Art. 9. L'autorité administrative compétente peut:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- ordonner la fermeture provisoire des lieux publics, tels que salles de spectacles, débits de boissons, lieux de réunions et de culte;</li> <li>2- interdire, à titre général ou particulier, les réunions publiques ou</li> </ol>	<p>peut avoir lieu à l'intérieur d'un camp. L'autorité administrative devra prendre toutes les dispositions pour assurer la subsistance des personnes astreintes à résidence ainsi que celle de leurs familles. Toute personne ayant fait l'objet d'une assignation à résidence ou d'une interdiction de séjour individuelle peut adresser une demande de retraite de cette mesure à une commission consultative de contrôle qui doit donner obligatoirement son avis à l'autorité administrative compétente. L'autorité administrative compétente doit faire connaître sa décision à l'intéressé dans un délai de quinze jours. La composition et le fonctionnement de cette commission, qui devra être</p>



PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
				<p>privées, de quelle que nature qu'elles soient, susceptibles de provoquer ou d'entretenir le désordre.</p> <p>Art. 10. L'autorité administrative compétente peut:</p> <p>1- faire procéder à la recherche et à l'enlèvement et, s'il y a lieu, ordonner la remise aux autorités désignées à cet effet des armes et des munitions correspondantes en vue de leur dépôt dans des lieux déterminés, ainsi que des explosifs et de tous engins meurtriers ou incendiaires en application des textes en vigueur sur les armes;</p> <p>2- faire procéder à la recherche et à l'enlèvement et, s'il y a lieu, ordonner la remise et le dépôt des stations radioélectriques privées</p>	<p>présidée par un magistrat, sont fixés par décret.</p> <p>Art. 6. L'autorité administrative compétente peut :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ordonner la fermeture provisoire des lieux publics, tels que salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunions ;</li> <li>- interdire, à titre général ou particulier, les réunions publiques ou privées, de quelque nature qu'elles soient, susceptibles de provoquer ou d'entretenir le désordre.</li> </ul> <p>Art. 7. L'autorité administrative compétente peut :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- faire procéder à la recherche et à l'enlèvement et, s'il y a lieu, ordonner leur remise aux autorités désignées à cet effet des armes de 1ère, 2ème, 3ème et 6ème catégories, telles qu'elles ont définies à l'article 3 de la loi n° 66-03 du 18 janvier 1966,</li> </ul>

PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
				<p>d'émission ou de réception autres que les postes récepteurs de radiodiffusion ou de télévision;</p> <p>3- ordonner la mise en fourrière de tout véhicule dont le conducteur aura tenté de se soustraire au contrôle des services de police.</p> <p>Art. 11. L'autorité administrative compétente peut interdire, à titre général ou particulier, la circulation des aéronefs civils sur tout ou partie du territoire national. Elle peut également décider le retrait de tout titre permettant l'exercice d'une activité aérienne, fluviale civile, ferroviaire ou routière.</p>	<p>et des munitions correspondantes en vue de leur dépôt dans des lieux déterminés ainsi que les explosifs et tous engins meurtriers ou incendiaires visés par la loi 64-52 du 10 juillet 1964 ;</p> <p>- sans préjudice de l'application des dispositions du décret n° 61-442 du 22 novembre 1961, faire procéder à la recherche et à l'enlèvement et, s'il y a lieu, ordonner la remise et le dépôt des stations radio-électriques privées d'émission ou de réception autres que les postes récepteurs de radiodiffusion ou de télévision ;</p> <p>- ordonner la mise en fourrière de tous véhicules dont les conducteurs auront tenté de se soustraire au contrôle des services de police.</p> <p>Art. 8. L'autorité compétente peut interdire, à titre général ou particulier, la</p>

PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
					circulation des aéronefs civils sur tout ou partie du territoire national et des eaux territoriales et des navires dans tout ou partie des eaux territoriales. Elle peut également décider le retrait de tous titres permettant l'exercice d'une activité aérienne ou maritime civile.
	Art. 14. Le ministre en charge de l'administration territoriale ou le ministre en charge de la sécurité peut prendre toute mesure pour assurer le blocage de tous citoyens de communication incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant leur apologie ou divulguant des informations ou stratégies militaires de nature à exposer les Forces de défense et de sécurité ou à compromettre	Art. 6. Dès la proclamation de l'état d'urgence et pendant la durée de celui-ci, le Ministre chargé de l'Administration Territoriale peut, par arrêtés exécutoires : 1) ordonner la fermeture, en tant que de besoin, des salles de spectacles, débits de boisson et lieux de réunion de toute nature ; 2) organiser le contrôle de la presse et des publications de toute nature, ainsi que celui des émissions audio-visuelles et des	Art.7. Le Ministre de l'Intérieur peut, en outre, ordonner la fermeture des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunions de toute nature dans la zone déterminée par le décret déclarant l'état d'urgence. Art.8. Le Ministre de l'Intérieur peut ordonner la remise des armes de toutes catégories et munitions correspondantes et prescrire leur dépôt entre les mains des gouverneurs et dans les lieux désignés à cet effet. Art.9. Le décret déclarant l'état	Art. 12. La déclaration de l'état d'urgence ouvre le droit de réquisition des personnes, des biens et des services dans les conditions prévues par la loi.  Art. 13. Le décret instituant l'état d'urgence peut par une disposition expresse: 1- conférer au ministre chargée de l'Administration territoriale, aux représentants de l'Etat dans la Région, dans le District, dans le Cercle et	Art. 9. La déclaration de l'état d'urgence ouvre le droit de réquisition des personnes, des biens et des services dans les conditions et sous les pénalités prévues par la loi.  Art. 10. Le décret instituant l'état d'urgence peut, par une disposition expresse : - conférer aux autorités judiciaires compétentes ainsi qu'au Ministre de l'intérieur, aux gouverneurs, aux préfets et en cas

PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
	<p>leur mission. Ces mesures cessent en même temps que la fin de l'état d'urgence. Elles sont soumises au contrôle du juge administratif. L'Assemblée nationale est informée des mesures prises par le gouvernement pendant l'état d'urgence.</p>	<p>représentations théâtrales ou artistiques ; 3) ordonner la dispersion de tout groupement ou suspendre les associations qui provoquent des manifestations armées ou présentant par leur forme et leur organisation militaire ou paramilitaire le caractère de groupe de combat ou de milices privées, ou qui ont pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national, à l'unité, à la sécurité ou à la forme républicaine de l'Etat ; 4) autoriser la réquisition des personnes et des biens dans les formes légales ; 5) prononcer l'assignation à résidence, dans une circonscription territoriale ou localité déterminée, de tous individus résidant dans la zone soumise à l'état d'urgence qui s'avérent</p>	<p>d'urgence ou la loi prorogeant peuvent, par une disposition expresse : 1) conférer au Ministre de l'Intérieur et aux gouverneurs le pouvoir d'ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit ; 2) habiliter les mêmes autorités à prendre toutes mesures pour assurer le contrôle de la presse et des publications de toutes natures ainsi que celui des émissions radiophoniques et télévisées.</p>	<p>dans l'Arrondissement ainsi qu'aux autorités judiciaires compétentes le pouvoir d'ordonner en tous lieux des perquisitions de jour et de nuit; 2- habiliter l'autorité administrative compétente à prendre toutes les mesures appropriées pour assurer le contrôle de la presse et des publications de toute nature, des réseaux sociaux, ainsi que celui des émissions radiophoniques ou télévisées, des projections cinématographiques et des représentations théâtrales.</p> <p>Art. 14. Le décret instituant l'état d'urgence peut par une disposition expresse, conférer à l'autorité administrative compétente le pouvoir de prononcer l'internement</p>	<p>d'empêchement leur adjoint, le pouvoir d'ordonner en tous lieux des perquisitions de jour et de nuit ; - habiliter l'autorité administrative compétente à prendre toutes mesures appropriées pour assurer le contrôle de la presse et des publications de toute nature, ainsi que celui des émissions radiophoniques ou télévisées, des projections cinématographiques et des représentations théâtrales.</p> <p>Art. 12. Le décret instituant l'état d'urgence peut, par une disposition expresse, conférer à l'autorité administrative compétente le pouvoir de prononcer l'internement des personnes dont l'activité présente un danger pour la sécurité publique. Cette mesure peut être prononcée</p>

PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
		<p>dangereux pour la sécurité publique. L'autorité administrative devra, en cas de nécessité, prendre toutes dispositions utiles pour assurer la subsistance des personnes astreintes à résidence.</p> <p>6) ordonner, soit de sa propre initiative, soit à la demande des autorités chargées de l'administration des circonscriptions soumises à l'état d'urgence, la garde à vue pour une durée de deux mois renouvelables une seule fois des individus jugés dangereux pour la sécurité publique.</p>		<p>administratif des personnes dont l'activité présente un danger pour la sécurité publique. Cette mesure peut être prononcée pour une durée maximum d'un (1) mois, renouvelable une seule fois pour une période égale.</p> <p>Art. 15. Le décret instituant l'état d'urgence peut, par une disposition expresse, conférer à l'autorité administrative compétente le pouvoir de prendre toute disposition relative au contrôle des correspondances postales, télégraphiques, électroniques et téléphoniques.</p> <p>Art. 16. Le décret instituant l'état d'urgence peut, par une disposition expresse, conférer à l'autorité</p>	<p>pour un délai maximum d'un mois, renouvelable une seule fois pour une durée légale. Les personnes ayant fait l'objet d'une telle mesure peuvent demander l'examen de leur situation à la commission consultative de contrôle prévue à l'article 5 dans les conditions prévues audit article.</p> <p>Art. 12. Le décret instituant l'état d'urgence peut, par une disposition expresse, conférer à l'autorité administrative compétente le pouvoir de prendre toutes dispositions relatives au contrôle des correspondances postales, télégraphiques et téléphoniques.</p> <p>Art. 13. Le décret instituant l'état d'urgence peut, par une disposition expresse, conférer à l'autorité</p>



PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
				<p>administrative compétente le pouvoir, par décision immédiate exécutoire, de muter ou de suspendre tout fonctionnaire ou tout autre agent de l'Etat ou des Collectivités territoriales, tout agent des établissements publics ou des services publics de l'Etat ou des Collectivités territoriales exploités en régie ou par voie de concession dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité publique. Les mutations décidées en vertu du présent article peuvent conserver leur effet après la fin de l'état d'urgence.</p>	<p>administrative compétente le pouvoir, par décision immédiatement exécutoire, de muter ou de suspendre tout fonctionnaire ou tout agent de l'état ou des collectivités locales, tout agent des établissements publics ou des services publics de l'Etat ou des collectivités locales exploitées en régie ou par voie de concession dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité publique. Les mutations décidées en vertu du présent article peuvent conserver leur effet après la fin de l'état d'urgence.</p>

PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
		<p>Art. 7. Cessent d'avoir effet, en même temps que prend fin l'état d'urgence, les mesures administratives prises pour son application. Les armes et les effets visés à l'article 2, alinéa 2 sont restitués à leurs propriétaires.</p>	<p>Art. 13. Les mesures prises en application de la présente loi cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence. Toutefois, après la levée de l'état d'urgence, les tribunaux militaires demeurent compétents pour connaître de la poursuite des crimes et délits dont ils avaient été saisis.</p>	<p>Art. 23. L'effet des mesures prescrites en application de la présente loi, sans préjudice des voies de recours légales et sous réserve des dispositions des articles 17 et 19 cesse lorsque prend fin l'état de siège ou l'état d'urgence.</p>	

PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
<b>SANCTIONS</b>	<p>Art. 15. Quiconque s'oppose de quelque manière que ce soit aux mesures prises en application de la présente loi est puni d'un emprisonnement de un an à cinq ans et d'une amende de deux cent cinquante mille (250 000) francs CFA à quinze millions (15 000 000) de francs CFA.</p>		<p>Art. 12. Les infractions aux dispositions des articles 6, 7, 8 et 9-2° de la présente loi seront punies des peines d'amendes de 4ème et 5ème catégories prévues à l'article 61 du Code Pénal et à une peine d'emprisonnement allant d'un à six mois d'emprisonnement ou de l'une de ces deux peines seulement. Les peines d'amende peuvent être majorées de 20 % si l'amende n'a pas reçu paiement dans les 45 jours. En cas de récidive, ces peines sont portées au double.</p>	<p>Art. 19. Les infractions aux dispositions de la présente loi seront punies d'un emprisonnement de deux (2) mois à deux (2) ans et d'une amende de 20 000 à 500 000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement.</p>	<p>Art. 21. Les infractions aux dispositions de la présente loi seront punies d'un emprisonnement de 2 mois à 2 ans et d'une amende de 20.000 à 500.000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement.</p>
	<p>Art. 16. Nonobstant l'application de ces dispositions pénales, l'autorité administrative poursuit l'exécution des mesures prises.</p>			<p>Art. 20. L'exécution d'office par l'autorité administrative ou l'autorité militaire des mesures prescrites en application des dispositions de la présente peut être assurée indépendamment de toute action pénale.</p>	<p>Art. 22. L'exécution d'office par l'autorité administrative ou l'autorité militaire des mesures prescrites en application des dispositions de la présente loi, peut être assurée indépendamment de toute action pénale. "Les mesures de sûreté - interdiction de</p>

PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
					séjour, assignation à résidence, internement administratif ne peuvent être maintenues à l'encontre des membres de l'Assemblée nationale qu'avec l'accord de l'Assemblée nationale obtenu dans les trois jours.
<b>MODALITES DE MISE EN OEUVRE</b>		Art. 9. Les modalités d'application de la présente loi seront, en tant que de besoin, fixées par voie réglementaire.		Art. 21. Le décret instituant l'état de siège ou l'état d'urgence en fixe les modalités. Il précise les pouvoirs qui doivent être exercés pour la circonstance par les autorités compétentes. Les pouvoirs qui n'auraient pas été expressément prévus par le décret visé à l'alinéa précédent peuvent être conférés postérieurement et pendant la durée de l'état de siège ou de l'état d'urgence par un nouveau décret.	Art. 14. Les pouvoirs énoncés aux articles 10, 11, 12 et 13 ci-dessus peuvent, au cas où ils n'auraient pas été prévus expressément par le décret instituant l'état d'urgence, être conférés postérieurement et pendant la durée de l'état d'urgence, par un nouveau décret.

PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
<b>POUVOIRS SPECIFIQUES DES ARMEES</b>				<p>Art. 18. Lorsque l'état de siège et l'état d'urgence sont déclarés, les membres du personnel de la police en uniforme et les personnels des forces armées chargés de mission de police et de maintien de l'ordre, sans préjudice des dispositions du Code pénal et du Code de procédure pénale sont habilités, en l'absence de l'autorité judiciaire ou administrative, à faire usage de leurs armes:</p> <p>1- lorsque des violences sont exercées contre eux ou lorsqu'ils sont menacés par des individus armés;</p> <p>2- lorsqu'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent, les installations qu'ils protègent, les postes ou les personnes qui leur sont confiés ou</p>	<p>Art. 19. Lorsque l'état de siège et l'état d'urgence sont déclarés, les membres du personnel de la police en uniforme et les personnels des forces armées chargés de mission de police et de maintien de l'ordre, sans préjudice des dispositions de l'article 22 du Code pénal, sont habilités, en l'absence de l'autorité judiciaire ou administrative, à faire usage de leurs armes:</p> <p>1- lorsque des violences ou des voies de fait sont exercées contre eux ou lorsqu'ils sont menacés par des individus armés;</p> <p>2- lorsqu'ils ne peuvent défendre autrement le terrain qu'ils occupent, les installations qu'ils protègent, les postes ou les personnes qui leur sont confiés ou enfin, si la résistance est telle qu'elle ne puisse être vaincue autrement que</p>



PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
				<p>enfin, si la résistance est telle qu'elle ne puisse être vaincue autrement que par la force des armes;  3- lorsque les personnes invitées à s'arrêter cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations et ne peuvent être contraintes de s'arrêter que par l'usage des armes;  4- lorsqu'ils ne peuvent immobiliser autrement les véhicules, embarcations ou autres moyens de transport dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt.</p>	<p>par la force des armes;  3- lorsque les personnes invitées à s'arrêter cherchent à échapper à leur garde ou à leurs investigations et ne peuvent être contraintes de s'arrêter que par l'usage des armes;  4- lorsqu'ils ne peuvent immobiliser autrement les véhicules, embarcations ou autres moyens de transport dont les conducteurs n'obtempèrent pas à l'ordre d'arrêt."</p>
<p><b>POUVOIRS SPECIFIQUES AUX TRIBUNAUX SPECIAUX</b></p>			<p>Art. 10. Lorsque l'état d'urgence est déclaré dans tout ou partie du territoire, un décret pris sur le rapport du Ministre de la justice peut autoriser la juridiction militaire à se saisir de la connaissance de</p>		<p>Art. 20. Le décret instituant l'état d'urgence ou l'état de siège peut autoriser le tribunal spécial créé par la loi n° 61-57 du 21 septembre 1961 à se saisir des crimes et délits de toute nature commis en relation avec les</p>

PAYS	BURKINA FASO	CAMEROUN	GABON	MALI	SENEGAL
			<p>certains crimes et délits qui y seront limitativement énumérés.</p> <p>Art.11.- La procédure suivie est fixée par décret.</p>		<p>évènements ayant motivé l'institution de l'état d'urgence ou de l'état de siège. Lorsque la faculté ci-dessus est utilisée dans le cas de l'état de siège, les deux assesseurs titulaires du tribunal spécial et leurs suppléants sont désignés par décret parmi les militaires de tous grades. Un commissaire du gouvernement et un substitut peuvent être choisis dans les mêmes conditions parmi les officiers supérieur. Les assesseurs et les membres du parquet ainsi nommés prêtent serment devant le Président du Tribunal spécial. Le Tribunal spécial demeure compétent après la fin de l'état d'urgence ou de l'état de siège pour statuer sur toutes les affaires dont il se trouve saisi à ce moment.</p>

Ce document de travail est la base de discussion lors de l'Atelier de présentation des résultats intermédiaires d'une étude du cadre juridique de l'état d'urgence dans le contexte de la crise liée à la covid-19, en vue des recommandations finales tenu le 9 juillet 2021 au Novotel Alarobia.

Il a été élaboré et édité avec la collaboration de l'Association Nationale de la Justice Administrative et l'appui de la Fondation Friedrich Ebert et du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) dans la mise en œuvre du projet CONSOLIDER ET ACCÉLÉRER LES ACQUIS DE LA PAIX À MADAGASCAR DURANT LA CRISE DE COVID-19 (CAP MADA) financé par le Fonds des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix (PBF). Ce projet permet à travers un accompagnement institutionnel et opérationnel des partenaires cibles, de contribuer à ce que les mesures d'exception qui seront prises dans le futur soient appréhendées et mises en œuvre dans un climat apaisé, transparent et redevable.

