

De l'intervention de l'état dans la lutte contre la Covid-19

Par KALALA ILUNGA MULUMBA Matthias*, SANGA KABAMBA Emilie**, KAZADI MALALE Doty***

INTRODUCTION

La responsabilité de l'Etat encore!!!

La formulation de ce sujet est très provocatrice, alors que beaucoup d'études ont démontré la faiblesse de la République Démocratique du Congo dans la réalisation de sa mission d'intérêt général¹, aujourd'hui encore et plus que jamais elle doit démontrer sa capacité, son efficacité et sa détermination à assurer la protection et le bien-être à l'ensemble de sa population menacée par le coronavirus 2019. En effet, dans son étude intitulée : « Aspects et mécanismes juridiques de contrôle de la satisfaction de l'intérêt général en République Démocratique du Congo »², Kalala Ilunga Mulumba Matthias a démontré que la République Démocratique du Congo satisfaisait difficilement l'intérêt général des congolais. Plusieurs causes ont été identifiées comme étant à la base de cette situation et une thérapie idoines mise en place.

Comme si cela ne suffisait pas, il vient s'ajouter ce monstre de maladie que l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) a qualifié de pandémie³. Effet, en Décembre 2019, la Chine a déclaré l'apparition d'une épidémie causée par un nouveau coronavirus (SARS-CoV-2), dénommée Maladie à coronavirus 2019 ou Covid-19, dont l'épicentre était la ville de WUHAN. Depuis lors, plusieurs pays d'Afrique comme ceux du reste du monde sont confrontés à cette épidémie favorisée par les déplacements intercontinentaux des humains. Devant la gravité de la situation et sur conseil du comité Règlement Sanitaire International, le Directeur Général de l'organisation mondiale de la santé a déclaré le 30 janvier 2020

* Docteur en Droit, Université de Kamina, Institut Supérieur des Techniques Médicales de Lubumbashi, Université Protestante de Lubumbashi, R.D. Congo, courriel : kalalamatthias@yahoo.fr

** Assistante à l'Institut Supérieur des Techniques Médicales de Lubumbashi, R.D. Congo, courriel : sangakabambaemilie@gmail.com

*** Assistant à l'Institut Supérieur des Techniques Médicales de Lubumbashi, R.D. Congo, courriel : dotykazadi@gmail.com

1 *Kalala Ilunga Mulumba Matthias*, Aspects et mécanismes de contrôle de la satisfaction de l'intérêt général en République Démocratique du Congo, Mémoire de DEA, Université de Lubumbashi, 2015, inédit, P.212 – 217.

2 *Idem*.

3 OMS, "WHO characterizes COVID-19 as a pandemic, 11 mars 2020, disponible sur www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen, consulté le 15/12/2020.

cette épidémie « une urgence de santé publique de portée internationale », puis depuis le 11 mars 2020 comme une pandémie⁴.

Il s'agit d'un moment particulièrement difficile pour tous les États, en général, et la République Démocratique du Congo, en particulier, qui tentent de lutter contre la propagation de ce virus, pour les acteurs intergouvernementaux et non gouvernementaux qui soutiennent les efforts des États, et surtout, pour la population et le personnel de santé dans les pays touchés qui sont exposés à la maladie ou risquent de l'être. Partout, la réponse à la crise sanitaire de la part des autorités politiques relève d'un paradoxe. D'un côté, elle implique un rôle central de chaque gouvernement, seul à même de coordonner la lutte, de prendre l'initiative, de fixer la stratégie et de mobiliser les ressources nécessaires.

En effet, la maladie à coronavirus 2019 met à l'épreuve les sociétés, les gouvernements, les communautés et les individus. L'heure est à la solidarité et à la coopération afin de lutter contre le virus et d'atténuer les effets, souvent imprévus, des mesures visant à stopper sa propagation. Le respect des droits de l'homme dans tous les domaines, y compris les droits économiques, sociaux, culturels, civils et politiques, sera indispensable pour garantir le succès des mesures de santé publique et se rétablir de cette pandémie⁵.

La République Démocratique du Congo est compté parmi les pays qui réunissent les facteurs de risque (taux de pauvreté élevé, système sanitaire faible et zone urbaines surpeuplées) et où l'impact de la pandémie pourrait être dévastateur. Avouons aussi que la réussite des mesures de confinement ou quarantaine en République Démocratique du Congo est liée au degré d'engagement de l'État à accompagner les populations vulnérables—une bonne partie œuvrant dans le secteur informel et dont la survie tient aux activités quotidiennes de débrouillardise (petit commerce, etc.) et les entreprises (ou secteurs) les plus touchées, à travers des subventions et exonérations fiscales et autres (allègements des charges liées au paiement de certains services de base : eau, électricité, etc.).

Avec son premier cas confirmé à Kinshasa le 10 Mars 2020, bien sûr un cas importé, comment la République Démocratique du Congo est-elle intervenue dans la gestion de cette pandémie? A l'instar des autres du monde quels sont les mécanismes juridiques pouvant lui permettre de faire face à cette pandémie? Quelle thérapie à envisager afin d'assurer la protection de sa population?

Voilà autant de malaises auxquels la présente réflexion tentera de remédier par le recours aux méthodes exégétique et comparative soutenues par les techniques documentaire et d'interview. Ce décor ainsi planté, il sied de relever que la présente étude gravitera autour de trois grands axes qui en constitueront sa substance, à savoir : la Covid-19 et les formes d'intervention publique, l'analyses-critiques des mesures de lutte contre la covid-19, et la thérapie pour une meilleure lutte contre la covid-19.

4 OMS, "WHO characterizes COVID-19 as a pandemic, 11 mars 2020, disponible sur www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen, consulté le 15/12/2020.

5 Les droits de l'homme au cœur de la riposte, principes directeurs concernant la covid-19, 8 mai 2020 disponible sur www.ohchr.org consulté le mardi le 15/12/2020.

A. COVID-19 ET LES FORMES D'INTERVENTION PUBLIQUE

Depuis le XIX^{ème} siècle, les pouvoirs de l'État ne cessent de croître et la notion d'intérêt général est fréquemment utilisée, mais l'État libéral accorde une place primordiale aux libertés publiques. Dans ce cadre-là, les missions de l'État restent très limitées et s'exercent principalement dans les actes de police administrative par un État gendarme.

Il n'empêche qu'avec l'essor du capitalisme, les conditions économiques et sociales des populations sont devenues préoccupantes et l'intervention de l'État n'a fait que progresser. L'interventionnisme se fait aussi bien économique que social et culturel. Cet interventionnisme étatique est tel qu'il n'y a aucun domaine de la vie nationale derrière lequel on ne perçoit la main de l'Etat. Le rôle de l'Etat dans la collectivité nationale devient de plus en plus important. La vie économique doit, de même que les autres secteurs, se plier à une réglementation plus étroite, imposée par des plans de plus en plus exigeants.

Face à un phénomène social, l'État ou les autres personnes publiques ont à choisir entre deux attitudes⁶. La première consiste à laisser se développer ce phénomène dans le cadre juridique existant, par la seule impulsion et sous la seule responsabilité des particuliers. La deuxième attitude consiste à intervenir dans le développement de ce phénomène. Les raisons de l'intervention, d'une part, sont multiples.

Le phénomène social peut être destructeur, néfaste, dangereux, porteur de déséquilibres, ou simplement risqué. Il peut présenter ces caractères pour la société dans son ensemble ou seulement pour une catégorie sociale ou professionnelle. Cependant, il sied de noter que dans les sociétés mal structurées, ces interventions peuvent se transformer en anarchie voire despotisme.

L'intervention, d'autre part, peut prendre des formes variées⁷. L'intervention exclusivement normative : les personnes publiques encadrent le phénomène social dans de nouvelles normes (interdiction, limitation, surveillance, contrôle). L'intervention matérielle (et accessoirement normative): les personnes publiques prennent en charge le phénomène social, en l'intégrant dans les fonctions administratives, en le plaçant sous la dépendance d'organes administratifs, en assurant elles-mêmes ou en maîtrisant la production de biens et services.

Le cœur de la notion d'intervention publique ne peut pas être compris à la fin du XX^{ème} siècle, si l'on demeure dans les cadres de pensée, dans les catégories juridiques, dans les principes qui ont été élaborés à la fin du XIX^{ème} siècle. Ces cadres, catégories et principes doivent être connus pour être dépassés, pour permettre de comprendre et de forger de nouveaux outils. Le problème fondamental qu'ont à résoudre les gouvernants est de pratiquer l'intervention avec discernement pour éviter tout dérapage ou anarchie.

D'une part, quand intervenir? A partir de quels critères de demande sociale une intervention des gouvernants est-elle justifiée? Il s'agit d'un problème principalement politique qui trouve sa traduction juridique de manière dispersée dans la jurisprudence constitution-

6 Guglielmi, Gilles J., *Introduction au Droit des services publics*, éd. Dalloz, Paris, 1993, p.7.

7 Guglielmi, Gilles J., *op. cit.*, p.7.

nelle et dans l'appréhension par le droit administratif des notions d'intérêt général, et d'utilité publique. D'autre part, comment intervenir? Quels sont les modes possibles et aussi quels sont les plus simples, les plus efficaces et les plus économes de moyens? La réponse est largement conditionnée par une évaluation, qui reste à faire, d'institutions bien connues du Droit administratif.

Dans le domaine de l'intervention de l'Etat dans la vie nationale, doctrine et jurisprudence s'accordent à affirmer que l'action administrative comprend la Police administrative et le service public. La Police administrative est le procédé de la prescription (dans ce cas, l'Administration régleme les activités privées, l'Etat doit assurer l'ordre public); par contre, le service public comporte, lui, la prestation (c'est-à-dire que l'Administration se charge elle-même de satisfaire un besoin, l'Etat prend en charge la satisfaction de certains besoins sociaux).

I. La police administrative

1. Notions générales sur la police administrative

La police administrative est l'ensemble des pouvoirs dont dispose l'Administration pour éviter que l'ordre public ne soit troublé dans la société⁸. En d'autres termes, la police administrative est l'ensemble des interventions de certaines autorités administratives qui tendent à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société, en les sanctionnant pénalement.

Cependant, il est important de noter que la police administrative n'est pas la seule intervention de l'Etat qui amène des restrictions aux libertés des individus. Certaines lois peuvent aussi imposer des restrictions (limitations), ainsi la loi en République Démocratique du Congo exige un permis de conduire pour rouler à bord d'un véhicule : pour exercer le commerce, il faut tel ou tel document; le permis de chasse, le permis de port d'arme, etc. Ces lois qu'on appelle « lois de police et de sécurité » constituent déjà une limite aux libertés publiques.

La police administrative a un objet, c'est le maintien de l'ordre public. Cet ordre comporte la tranquillité, la sécurité, et la salubrité publique. Bref l'ordre public est matériel et non moral. A côté de l'ordre public, il y a aussi un objet secondaire, à savoir la police spéciale destinée à régler certains domaines qui nécessitent une intervention particulière. Par exemple : police de la pêche ou de la chasse, police sanitaire, police des édifices menaçant ruine, des établissements dangereux, incommodes et insalubres, police de navigation, etc.

En effet, les mesures de police administrative peuvent se présenter d'un côté sous forme de réglementation et de l'autre des décisions individuelles. La réglementation peut prendre

⁸ *VUNDUAWE Te PEMEKO, F., Traité de droit administratif*, Ed. Larcier (Afrique édition), Bruxelles, 2007, p.343.

diverses formes : le régime d'interdiction, le régime d'autorisation préalable, le régime de déclaration préalable et le régime d'organisation d'activités.

En effet, toutes les mesures de police administrative constituent une menace pour les libertés individuelles⁹. En conséquence, il sied qu'elles soient limitées et contrôlées. Le pouvoir de police ne peut porter atteinte aux libertés publiques que dans la mesure où cela est absolument nécessaire. Par voie de conséquence, nous pouvons dire que :

- La limitation d'une liberté ne peut aboutir à sa suppression totale
- La mesure de police doit être « nécessaire » c'est-à-dire adaptée et proportionnelle à la gravité du trouble qu'elle doit prévenir et au moyen dont dispose l'autorité pour y faire face sans restreindre la liberté
- L'étendue de restriction doit varier selon la nature de l'activité ou de la liberté mise en cause.

Si les exigences de l'ordre public sont particulièrement impératives, des limitations supplémentaires de liberté peuvent être prévues. Il en est ainsi en ce qui concerne le pouvoir accordé au président de la République pour la proclamation de l'état de siège ou de l'état d'urgence. Ainsi nous en arrivons à l'extension du pouvoir de police qui fait l'objet du point suivant.

A l'inverse, certaines circonstances peuvent justifier l'extension exceptionnelle du pouvoir de police, c'est le cas notamment du régime de l'Etat de siège et de l'Etat d'urgence. En République Démocratique du Congo, lorsque des circonstances graves menacent d'une manière immédiate l'indépendance ou l'intégrité du territoire national ou qu'elles provoquent l'interruption du fonctionnement régulier des institutions, le Président de la République proclame l'état d'urgence ou l'état de siège après concertation avec le Premier ministre et les Présidents des deux Chambres conformément aux articles 144 et 145 de la présente Constitution. Il en informe la nation par un message. Les modalités d'application de l'état d'urgence et de l'état de siège sont déterminées par la loi¹⁰.

Le régime de l'état de siège peut :

- Confier à l'autorité militaire le maintien de l'ordre public et aux juridictions militaires la répression,
- Réduire les libertés publiques et
- accroître les pouvoirs de la police.

En effet, il y a extension de l'autorité de police que la loi autorise à prendre des mesures qui lui sont normalement interdites telles que : les perquisitions nuit et jour, l'éloignement de certains individus suspects et susceptibles de réunions et publications d'exciter les désordres, le confinement, la mise en quarantaine, etc.

⁹ *Idem*, p.344.

¹⁰ Article 85 de la Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 Février 2006 telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011, J.O., Kinshasa, 2006.

Comme dans le cas précédent, le régime de l'Etat d'urgence est un régime exceptionnel de police. Il entraîne en conséquence une restriction importante de libertés publiques. Il peut être décrété dans les cas suivants :

- Si l'indépendance de la nation est immédiatement menacée par les circonstances graves
- Lorsque les circonstances interrompent le fonctionnement régulier des institutions de la République
- Lorsque les circonstances portent atteinte aux intérêts vitaux de l'Etat.

2. Covid-19 et les mesures d'exception

L'instauration des régimes d'état d'urgence et les mesures d'exception adoptées par la plupart des Etats, en général, et la République Démocratique du Congo, en particulier, en première réponse pour prévenir et/ou endiguer la propagation de la pandémie du Covid-19 ont été, dans la grande majorité, conformes au constitutionnalisme et à l'État de droit tant du point de vue procédural (proclamation, consultation et/ou intervention d'organes constitutionnels tels que les parlements et les cours constitutionnelles, limitation dans le temps, etc.) que sur le fond (respect des dispositions constitutionnelles, des cadres juridiques existants sur les plans national, régional et continental, mais aussi des conventions internationales et régionales pertinentes en matière de droits humains « pactes internationaux relatifs respectivement aux droits civils et politiques, et aux droits économiques, sociaux et culturels...; Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples... », qui sont autant d'instruments posant des balises strictes pour la mise en œuvre et le déploiement de telles mesures d'exception). Ces dispositions, dont certaines s'apparentent à celles prises pendant les crises terroristes, ont été justifiées par la priorité donnée au droit à la santé.

Elles ont été de différents ordres mais sont relativement similaires¹¹ :

- déclarations d'état d'urgence;
- déclarations d'état de catastrophe;
- couvre-feux;
- fumigation de masse et désinfection des espaces publics, des rues, des marchés ainsi que des gares ferroviaires et des stations d'autobus et de taxi;
- imposition de la distanciation sociale;
- confinement partiel;
- soutien aux groupes les plus vulnérables (par exemple, les personnes âgées, les réfugiés, les sans-abri, etc.) grâce à des mesures de sauvetage, y compris des vivres et des transferts monétaires;

11 *Rapport analytique du webinaire*, 23 avril 2020, l'impact de la crise du Covid-19 sur le constitutionnalisme et l'État de droit dans les pays francophones et lusophones d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique Centrale, Institute international pour la démocratie et l'assistance électorale, disponible sur <http://www.idea.int> consulté le 15/12/2020.

- restrictions sur les rassemblements sociaux / publics (y compris dans les églises et les mosquées);
- circulation restreinte de tous les transports en commun;
- fermeture de toutes les structures scolaires et de formation;
- fermeture des services publics, commerces, restaurants et autres installations collectives à l'exception des services essentiels;
- encouragement à une hygiène rigoureuse (par exemple, se laver fréquemment les mains, etc.);
- interdictions de voyager et restrictions à la libre circulation des personnes dans le pays et à l'étranger;
- fermeture des frontières (terrestres, aériennes, maritimes);
- déploiement des forces de sécurité, y compris la police et l'armée.

Ces dispositions, qui restreignent très clairement certains droits civils et politiques des citoyens soulèvent néanmoins plusieurs problèmes dont voici les plus saillants :

a) Sur le plan pratique :

- Celui de leur adaptabilité eu égard aux spécificités sociales de ces pays dans le contexte d'incertitudes quant au développement de la pandémie. Comment par exemple : imposer la distanciation sociale et organiser le confinement dans des environnements où la proximité est autant un élément culturel qu'une contrainte difficilement contournable, notamment pour des raisons économiques, par la majorité des citoyens
- Celui aussi des risques d'exacerbation de la corruption dans la mise en œuvre des mesures d'exception dans des contextes de fragilités généralisées des dispositifs et institutions de contrôle.

b) Sur le plan juridique :

- La question de leur proportionnalité à la menace et de leur éventuelle prorogation. De nouvelles restrictions sont-elles ainsi à envisager si la crise se prolonge dans le temps? De quel ordre seraient-elles? Ne risqueraient-elles pas d'alimenter encore les violences et incidents de sécurité signalés dans plusieurs pays? Comment seraient-elles ajustées au déconfinement qui devra inévitablement être engagé à moyen terme? Au-delà du report possible des élections, qu'en est-il, dans certains pays, du renforcement du contrôle de la liberté d'expression et de communication, et de la liberté de presse, au motif, en particulier, d'éviter la circulation de fausses rumeurs? L'hypothèse est également envisagée d'établir, pour lutter contre la propagation du virus, un suivi électronique des malades. Qu'en serait-il alors de la protection de leurs données personnelles? Si de telles mesures venaient à être adoptées, il est important que celles-ci puissent faire l'objet d'une délibération au sein du parlement entre les différentes forces politiques. De plus, leur conformité avec les dispositions constitutionnelles régulant le fonctionne-

ment de l'état d'urgence doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle de la part du juge constitutionnel.

- La question générale du nécessaire respect des libertés publiques dans les situations d'état d'urgence et d'exception qui ne mettent pas fin au constitutionnalisme et à l'État de droit mais doivent impérativement s'exercer dans ces cadres.
- L'insuffisance, voire l'absence de mesures efficaces de protection spécifique des populations vulnérables – et particulièrement des femmes – dans les situations d'urgence. Des efforts ont été faits dans certains pays, mais ils ont surtout révélé le besoin généralisé de mécanismes d'identification de ces couches vulnérables et de politiques adaptées (aussi bien dans l'élaboration desdites politiques, au sein par exemple des parlements, que dans leur mise en œuvre, comme il en est des mesures pour lutter en ces temps contre la recrudescence des violences conjugales et de celles exercées à l'encontre des enfants).

c) Sur le plan institutionnel et politique :

- Le problème de la mise en œuvre de ces dispositions dans et par des systèmes démocratiques majoritairement hybrides, dont les institutions n'ont pas la capacité de faire respecter les mesures édictées et dans lesquels les risques d'instrumentalisation pour des consolidations autoritaires de pouvoirs sont réels.
- Le risque de militarisation de l'espace public dans ces pays, du fait de la possible présence prolongée des forces de sécurité dans la rue pour assurer le respect des mesures d'exception adoptées – notamment les restrictions à la libre circulation et sur les rassemblements et manifestations, ainsi que les couvre-feux.
- Enfin, la question du nécessaire consensus citoyen autour de ces dispositifs et de la légitimité des dirigeants. La crise du Covid-19 et les mesures de riposte adoptées auront révélé/confirmé aux citoyens de ces États les différences en matière de leadership et de capacités d'anticipation/action de leurs dirigeants et institutions face à des catastrophes pour leur permettre d'accéder aux services de base. L'exigence de consensus autour de ces dispositifs est d'autant plus forte que la confiance des citoyens en leurs gouvernants et institutions est dans la plupart des cas érodée et que la situation est susceptible de s'aggraver si la crise perdure. Une nouvelle manière de faire de la politique s'impose donc pour les dirigeants de ces États, car plus rien n'est acquis comme avant. En témoignent, entre autres, la généralisation de la veille citoyenne sur l'action publique pendant la crise sous des formes souvent inédites – comme via le réseau WhatsApp – dans des systèmes où le contrôle social par le pouvoir est quasi total et où la critique peut rapidement être assimilée à la rébellion; la consultation régulière, par les pouvoirs publics, des partis politiques d'opposition et anciennement au pouvoir pour créer un large consensus autour des mesures d'exception; l'association des organisations de la société civile ainsi que des Églises à leur diffusion et appropriation, notamment en

milieu rural; et le rôle accru des mairies et autres collectivités locales « y compris dans les systèmes les plus centralisés » dans leur mise en œuvre.

II. LE SERVICE PUBLIC

1. Considérations générales sur les services publics en République Démocratique du Congo

Depuis son accession à l'indépendance, bientôt six décennies, la République Démocratique du Congo est confrontée aux problèmes multiples et de tout genre. Au nombre de ceux-ci, se rangent en ordre utile l'insécurité, la violation des droits de l'homme, les maladies épidémiques et endémiques, le manque d'eau potable et de l'électricité, des routes, des hôpitaux; l'analphabétisme, le tribalisme, la corruption, la pauvreté, etc.¹².

Depuis lors, plusieurs chercheurs se sont penchés sur la recherche des solutions à ces maux qui rongent quotidiennement la population congolaise. Au nombre de ces solutions, il nous a paru opportun d'y inscrire la gestion rationnelle et saine des services publics congolais en vue d'une meilleure satisfaction des besoins collectifs¹³, ce qui, par ricochet garantira une protection maximale des droits et libertés fondamentales de la population.

En ce qui concerne le service public, malgré son évolution, son insaisissabilité, sa mouvance, sa fluctuation, son éclatement, sa complexité, cette notion n'est perceptible que dans le cadre de l'existence d'un Etat organisé. Parlant de celui-ci, tous les auteurs sont unanimes pour affirmer que l'Etat ne peut exister que lorsque trois données techniques, juridiques et sociologiques sont réunies; à savoir : la population, le territoire et le pouvoir.

Dans son organisation et dans tout son fonctionnement, l'Etat est le seul juge et garant de l'intérêt général. Certes, s'il doit sauvegarder l'intégrité territoriale et maintenir l'ordre public par et à travers l'autorité dont il est investi, c'est justement pour l'intérêt de l'ensemble de la population.

A ce titre, les auteurs de l'Ecole de Bordeaux, à l'instar de Léon Duguit, Gaston Jèze, Bonnard et autres ne se sont pas gênés d'affirmer que l'Etat n'est rien d'autre qu'un ensemble de services publics et par là, le Droit administratif devenait un Droit de services publics.¹⁴ S'agissant de la notion de service public elle-même, celle-ci n'est concevable qu'en rapport avec la mission de satisfaction de l'intérêt général. Voilà pourquoi, affirment J.F. Lachaume et autres que les ouvrages de Droit administratif contiennent des développements plus au moins substantiels sur les services publics, ce qui n'est pas moins surprenant puisque l'organisation et la gestion des services publics en vue de la satisfaction

12 *Kalala Ilunga Mulumba Matthias*, Gestion des services publics et protection des droits humains, thèse de doctorat, Université de Lubumbashi, 2019, inédit, pp. 1-9.

13 *Ibidem*.

14 *JEZE, G., Principes généraux du Droit Administratif*, 3è éd. Tome I, Giard, 1970, p.213.

de l'intérêt général, par l'octroi des prestations de toute nature, constituent la responsabilité des personnes publiques.¹⁵

En effet, on ne peut arriver à une connaissance scientifique convenable du Droit administratif sans prendre appui sur une théorie du Droit et de l'Etat.¹⁶ En effet, l'Etat, vu sous l'angle du Droit administratif, se caractérise comme l'Etat en action, l'Etat qui agit et entre en contact par l'intermédiaire de son Administration avec les individus, les particuliers, les groupements pour répondre à leur variété infinie de besoins.

Le fondement de la notion du service public tel que la République Démocratique du Congo l'a hérité de la colonisation, à savoir l'intérêt général, est encore une notion vague aussi bien dans le chef des agents publics que dans celui des usagers des services publics. Cette situation est en grande partie due au fait que la notion même de l'Etat promoteur des services publics est aussi vague et mal intériorisée par les Congolais. C'est ce qui serait, d'ailleurs, à la base du dysfonctionnement de la plupart des services publics, leur mauvaise gestion entraînant, par ce fait même, l'insatisfaction des besoins collectifs des Congolais la violation fréquente des droits et libertés fondamentales.

Dans cette imbrication Etat-Service public-intérêt général, comment contraster cette situation? Abandon de l'Etat à la seule satisfaction de l'intérêt général, son oubli pur et simple au profit des services publics, son élision, sa prépondérance ou son omniprésence? Telle n'est pas notre préoccupation dans cette thèse qui porte sur : « Gestion des services publics et protection des droits humains en République Démocratique du Congo ».

En effet, l'Etat – les services publics – l'intérêt général-les droits humains sont tellement imbriqués que cette recherche voudrait bien en faciliter la compréhension, l'explication, l'alliance et l'orthodoxie. Eh bien, si l'Etat doit assurer le respect des droits de l'homme et la satisfaction de ses besoins, cela n'est possible que s'il a des services publics compétitifs, efficaces, efficients, performants et émergents.

En effet, les droits de l'homme relèvent du Droit naturel et, par conséquent considérés comme préexistant à toute société humaine, une société politiquement organisée, c'est-à-dire, l'Etat lui-même. Les pères de cette conception, parmi lesquels on citera Grotius, ont une conviction que, tout humain (individu) possède un ensemble des prérogatives ou facultés inhérentes à sa nature qu'on ne peut méconnaître sans atteinte à celles-ci.¹⁷

Pris sous cet angle, les droits de l'homme sont à entendre dans cette étude comme ce chapelet des garanties et besoins fondamentaux de l'homme qu'il faudrait promouvoir et satisfaire. A titre illustratif, si l'on soutient que l'homme a droit à la vie, à l'éducation, à la santé, il s'agit là des besoins qu'il faut satisfaire par et à travers la création des services publics. Pour vivre; il faut, en effet, une litanie de services publics destinés à en assurer la protection : il faut, par exemple : une police, une armée, des Cours et tribunaux, des

15 LACHAUME, J.F., BOITEAU, & PAULIAT, H., *Droit des services publics*, éd. 3^{ème} éd. Coll. Armand Colin, éd. Dalloz, Paris, 2004, p. 7.

16 BONNARD, R., *Précis de Droit administratif*, 3^{ème} éd., LGDJ, Paris, 1940, p.21.

17 OBERDORFF Henri, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, L.G.D.J., Paris, 2008, p. 42.

hôpitaux, etc. Chacun de ces services devant veiller dans la mesure du possible à ce que rien ne mette fin à une vie humaine.

Il se crée ainsi une relation profonde, pour ne pas dire un mariage entre les droits humains et les services publics appelés constamment à en assurer le respect, la promotion et la protection. Pour y parvenir, les services publics doivent être efficaces, effectifs, efficients, performants, émergents et compétitifs. Longtemps on a, en République Démocratique du Congo, décrié, chanté et évoqué les graves violations des droits de l'homme. A la lumière de cette réflexion, il apparait clairement et nettement que dans la plupart des cas, ces violations sont souvent ou, sinon fréquemment dues à la faiblesse ou à l'inefficacité des services publics appelés à en assurer la protection.

Au regard de ce qui précède, il faut donc renforcer les services publics congolais, les outiller des moyens efficaces leur permettant d'être capables de répondre à leur noble mission. La plupart des procédés, techniques et solutions ayant montré leurs limites et faiblesses, il sied à présent de les soumettre si pas tous, presque tous à une gestion semblable à celle des organisations privées reposant sur l'efficacité, l'effectivité et l'efficience que prônent les théories managériales.

2. De l'évaluation de la qualité de la gestion des services publics congolais¹⁸

La population congolaise attend beaucoup de son secteur public en ce qui concerne la satisfaction de ses besoins collectifs. Pour y parvenir, son gouvernement doit instituer des politiques et programmes qui tiennent compte des priorités du public et y répondent. Elle s'attend le voir gérer de façon ouverte, transparente et responsable les services publics chargés de l'accomplissement de cette mission d'intérêt général. Enfin, elle veut savoir que les programmes et services gouvernementaux sont bien gérés. Par-dessus tout, elle veut être assurée de leur saine gestion.

Voilà pourquoi, dans sa thèse de doctorat, Matthias Kalala Ilunga Mulumba s'était attelé à analyser et évaluer la capacité d'innovation dans la gestion des services qui selon lui semble moins une affaire de processus qu'une affaire de culture et d'engagement de chacun. Mais, cette vision de changement, d'innovation peut-elle se réaliser sans l'envie, sans l'implication des acteurs publics? La conception et la mise en œuvre d'innovations à forte valeur ajoutée nécessitent une profonde évolution de modèle managérial, des dirigeants jusqu'aux agents de terrains en contact direct avec les usagers et la population.

Ce qui oblige la République Démocratique du Congo à moderniser et réformer les pratiques de gestion dans l'ensemble du secteur public. Pour ce faire, il est souhaitable de changer la façon dont le gouvernement travaille. Les efforts doivent, donc, être concentrés dans les domaines ci-après :

- L'amélioration de la qualité et de l'efficience du service;
- Le renforcement de la capacité de la fonction publique;

¹⁸ Kalala Ilunga Mulumba Matthias, *Op. cit.* pp 173–179.

- Le renforcement de la gouvernance et de la responsabilisation;
- La saine gestion des ressources publiques.

L'accroissement du rôle du secteur privé dans la santé et l'éducation tient à trois facteurs, des ressources publiques faibles, une qualité médiocre du service et les pressions en faveur de la libéralisation. Dans de nombreux pays, l'État est devenu incapable de fournir des services publics de qualité. Très mal payés, certains enseignants ou médecins sont absents et pratiquent ailleurs. En Amérique latine par exemple, le poids du privé dans la santé est devenu particulièrement important avec l'ouverture des systèmes de santé à des groupes américains (Aetna, CIGNA, Prudential); ces groupes ambitionnent d'administrer des établissements publics.¹⁹ La privatisation n'est pourtant pas une promesse d'efficacité : « les avantages supposés de la privatisation sont difficiles à démontrer car les données disponibles ne permettent pas de conclure à une meilleure efficacité et à une plus grande qualité des soins dans le privé que dans le public. Les exemples de défaillance du privé abondent ». ²⁰ La privatisation défavorise l'accès des plus pauvres à l'éducation primaire, à cause des frais de scolarité.

En République Démocratique du Congo, les services publics sont moins performants, inefficaces et partant incapables de mieux assurer la protection des droits humains. L'enquête menée sur terrain dans les hôpitaux et écoles l'a démontré fort bien, pourtant, les services publics ont toujours joué un rôle clé dans les multiples crises en assurant un minimum de cohésion sociale et en atténuant ses effets les plus dévastateurs²¹.

Même les plus libéraux reconnaissent leurs vertus et vantent ces stabilisateurs automatiques économiques et sociaux. Cette thèse ne peut que réaffirmer ce caractère stratégique des services publics. Ils peuvent encore aujourd'hui, comme remparts contre la crise et atténuateurs robustes des chocs sociaux pour peu qu'on leur en donne les moyens, être aussi des leviers efficaces d'une relance économique basée sur un nouveau modèle de développement social et économique.

A cet effet, il nous paraît utile de le replacer dans une perspective historique : le service public est le produit de la crise et de la misère intolérable. La reconstruction de la République Démocratique du Congo exigerait de consacrer une part de sa richesse au service de la collectivité par le développement des services publics.

Les services publics sont aujourd'hui confrontés à un double défi : la pire crise depuis les années 1990 et la situation actuelle des services publics moins performants, inefficaces et incapables de satisfaire les besoins collectifs des Congolais. Cette inefficacité et inefficience hypothèquent la qualité des services publics, leur accessibilité, leur universalité au moment où ils sont les plus nécessaires. La crise ravive l'ardente obligation de repenser la reconstruction de la République Démocratique du Congo au travers d'une législation régulatrice des services publics qui réduise la part trop belle des acteurs économiques

19 PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2003*, Economica.

20 LE MASNE, P., *Services publics et développement*, GEDES, Université de Poitiers, p.7.

21 Kalala Ilunga Mulumba Matthias, *Op. cit.* p.397.

et financiers. Une autre évidence à relever, avant la qualité de prestation des services publics congolais, est leur mauvaise gestion. En effet, Les services publics font l'objet de différentes critiques, de valeur inégale. Certaines sur le caractère pléthorique des effectifs des administrations ou sur l'insuffisance du rythme de travail en leur sein, ont perdu de leur virulence, tant les contraintes se sont accrues sur les Administrations et services publics.

Les attaques contre les services publics portent plutôt sur leurs dérives étatiques. La dérive étatique est un abus de pouvoir. L'État, ou ses Administrations, prennent seuls les décisions, sans consulter, sans s'occuper des aspirations d'une large partie de la population, sans rendre de comptes. Ceci peut aboutir à des situations aberrantes ou non souhaitées, au gaspillage de l'argent public, à l'augmentation des tarifs des services publics et des impôts. Les services publics peuvent confondre leur propre intérêt (avoir plus de pouvoir, de personnel et d'argent, vendre plus) avec l'intérêt général.²²

Une intervention exagérée des services publics peut conduire à l'hypertrophie des services ou à la désresponsabilisation des citoyens. Tout ceci pose la question du choix des objectifs, de l'évaluation des services publics et du contrôle des services et des agents du service public. Les pratiques des services publics doivent être mieux évaluées et contrôlées; l'État et les usagers ont un rôle plus grand à jouer. En même temps, pour que les systèmes publics fonctionnent et pour éviter la corruption, il est nécessaire que les salariés des services publics soient correctement payés.²³

B. ANALYSE-CRITIQUE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA COVID-19

I. Covid-19 et le maintien de l'ordre public

Au regard de l'évolution de la crise en République Démocratique du Congo, le Président de la République a été obligé par l'Ordonnance n°20/014 du 24 mars 2020 à proclamer l'état d'urgence sanitaire. Après cette proclamation de l'état d'urgence sanitaire, il s'en est suivi, à l'instar d'autres pays du monde, la prise de plusieurs mesures exceptionnelles. En effet, en cas de crise sanitaire, les pouvoirs publics disposent d'un champ d'intervention potentiellement large.

Ces prérogatives de puissance publique et de police administrative spéciale sont graduées en fonction de la gravité et de l'intensité de la crise sanitaire et, plus encore des moyens nécessaires à mettre en place. L'organisation de la réponse sanitaire, réquisition administrative de matériels et de personnel, mobilisation de la réserve sanitaire, fermeture d'établissements scolaires, etc. sont autant de mesures susceptibles d'être prises en matière sanitaire et de maintien de l'ordre public²⁴. Sans se départir de la compétence première et des principes du ministère de la Santé en la matière, l'intervention des pouvoirs publics

22 LE MASNE, P., *op. cit.*, p. 19.

23 *Ibidem*.

24 Pierre Villeneuve, *L'ordre public sanitaire*, JCP / la semaine juridique – édition administrations et collectivités territoriales n° 12. 23 Mars 2020 – © LEXISNEXIS SA.

se conçoit aussi de manière déconcentrée principalement par l'intervention des agences régionales ou locales de santé.

Le système de santé de la République Démocratique du Congo se trouve déjà aux prises avec une surcharge de travail à cause de l'épidémie d'Ebola, de la rougeole et celle du choléra ainsi que d'autres maladies endémiques comme le paludisme et n'est probablement pas à même de faire totalement face aux exigences et méfaits du Covid-19. Les services de l'organisation mondiale de la santé appuient, toutefois avec le corps médical, pour assurer une riposte acceptable. Les mesures préventives prises par le gouvernement devraient être strictement appliquées mais avec un bon ciblage des actions de terrain, notamment par une mise en quarantaine des contaminés et un suivi des personnes à risque.

En raison de la porosité des frontières du pays, de la taille de la population dans les zones urbaines, des déplacements internes de la population, des moyens financiers et matériels limités de l'Etat aussi bien au niveau du pouvoir central que des gouvernements provinciaux, et des poches résiduelles d'insécurité dans la partie Est du pays, il sera difficile de garantir des interventions sanitaires préventives et curatives efficaces dans la quasi-totalité des localités de la république si la propagation se généralise. Il appert donc des facteurs de risque supplémentaires qui devraient compliquer à coup sûr la riposte à la pandémie du Covid-19 dans le pays²⁵.

En tant que choc d'origine sanitaire, toutes choses restant égales par ailleurs, la Covid-19 porte atteinte aux indicateurs de santé publique en République Démocratique du Congo, notamment le taux de morbidité et le taux de mortalité. Si la pandémie se propage dans tout le pays et persiste, il serait possible de voir l'espérance de vie à la naissance baisser. Le choc devrait donc agir négativement sur l'indice de développement humain de manière directe et indirecte, directe car l'état de santé est pris en compte dans le calcul de l'indice de développement humain et indirecte car le choc sanitaire ne peut qu'impacter négativement sur l'éducation, sur l'emploi et la productivité de l'économie.

La plupart des pays africains (dont la République Démocratique du Congo) se trouvent caractérisés par des systèmes sanitaires défaillants ou fragiles en ce qu'ils ont une faible capacité à prévenir certaines maladies et à prendre en charge les patients. Leurs capacités en matière de dépistage du Covid-19, surtout dans des zones très peuplées, sont très limitées notamment en ce qui concerne l'identification, la mise en quarantaine et le traitement des personnes infectées. Il s'observe aussi la faiblesse des institutions sanitaires en ce qui concerne le partage des informations et la diffusion des meilleures pratiques au sein de la profession pour réagir face à un problème donné.

25 *République Démocratique du Congo, Gouvernement, Impacts sanitaires et socio-économiques de la covid-19 en République Démocratique du Congo, analyse prospective et orientations de la riposte multisectorielle*, Kinshasa, mai 2020.

II. Covid-19 et l'ampleur des conflits et ou problèmes sécuritaires

Les conflits armés et problèmes sécuritaires portent souvent atteinte aux systèmes de santé publique dans les zones concernées et limitent l'accès aux utilités publiques et aux denrées de base comme les aliments, l'eau et les médicaments. Le niveau d'intensité et de dissémination géographique des conflits pourrait bien influencer le niveau de mise en veille d'une communauté. Les populations touchées par les conflits présentent dès le départ des niveaux de vulnérabilité plus élevés et une moindre capacité à résister que d'autres populations, ce qui rend plus menaçante toute exposition à des maladies infectieuses.

Depuis l'identification du premier cas de contamination²⁶, le Gouvernement congolais prend des dispositions pour ralentir l'expansion de la Covid-19 mais avec des moyens limités, notamment en termes de capacités d'isolement des personnes infectées et de dotation en équipements pour le dépistage et la prise en charge. L'Institut national de recherche biomédicale ne dispose pas d'assez de kits de détection alors que leurs prix font l'objet d'une grande spéculation sur les marchés à cause de la forte demande actuelle. Ceci pose un sérieux problème dans la stratégie gouvernementale de riposte. Peu d'hôpitaux disposent en ce moment d'appareils respiratoires et de réanimation (70 au total dans la ville de Kinshasa pour une population de ± 13 millions d'habitants).

Il faut noter que le système de santé de la République Démocratique du Congo est déjà aux prises avec une surcharge de travail à cause de l'épidémie d'Ebola et celle du choléra ainsi que d'autres maladies endémiques comme le paludisme et n'est probablement pas à même de faire totalement face aux méfaits du Covid-19. Les services de l'organisation mondiale de la santé collaborent toutefois avec le corps médical pour la formation du personnel médical. Les mesures préventives prises par le gouvernement devraient être strictement appliquées mais avec un bon ciblage des actions de terrain, notamment par une mise en quarantaine totale des contaminés et un suivi des personnes qui sont ou ont été en contact direct avec eux.

En raison de la porosité des frontières du pays, des moyens financiers et matériels limités de l'Etat aussi bien au niveau du pouvoir central que des gouvernements provinciaux, et des poches résiduelles d'insécurité dans la partie-Est du pays, il apparaît difficile de garantir des interventions sanitaires préventives et curatives efficaces dans la quasi-totalité des localités de la république. Il appert donc des facteurs de risque supplémentaires qui devraient compliquer à coup sûr la riposte à la pandémie du Covid-19 dans le pays.

III. Covid-19 et les mesures d'exception sur le bien-être des populations.

La crise et les mesures d'exception adoptées ont d'abord révélé et confirmé la faiblesse chronique des systèmes de santé et le caractère largement programmatique du droit à la santé pour les citoyens dans la plupart des pays en développement. Alors qu'ils ont connu

²⁶ République Démocratique du Congo, Gouvernement, Impacts sanitaires et socio-économiques de la covid-19, *op cit.*, p.14.

ou connaissent des crises sanitaires sérieuses avec Ebola, la fièvre typhoïde et le paludisme notamment, leurs infrastructures sanitaires restent, à quelques exceptions près, extrêmement précaires et ne sont pas suffisamment équipées en matériel pour faire face immédiatement à la propagation du Covid-19 (lits d'urgence, respirateurs, matériels de protection, gels hydro-alcooliques, réactifs, tests, etc.).

Enfin, pour l'ensemble de ces pays, moins d'un tiers de la population bénéficie d'une couverture des soins les plus essentiels²⁷. Les risques d'une catastrophe sanitaire sérieuse avec les contaminations communautaires possibles et l'extension de la crise dans le temps sont sérieux. Bien plus que les politiques d'ajustement structurel, cette faiblesse des systèmes de santé est liée à l'absence de volonté politique et à la priorité donnée par leurs dirigeants à d'autres urgences – souvent légitimes –, telles les urgences sécuritaires. Aucun de ces États ne respecte l'engagement d'Abuja de 2001, qui consiste à allouer au moins 15 % de leurs budgets à la santé car cette dernière est une précondition du développement économique. Aucun n'est non plus en situation de réaliser à temps l'objectif de développement durable numéro 3 qui vise à garantir la santé et le bien-être des populations, à tout âge.

La crise de la Covid-19 et les mesures d'urgence adoptées ont, par ailleurs, un impact socioéconomique catastrophique dans les pays en développement. Ainsi par exemple, dans ces pays dont l'économie relève à plus de 70 % du secteur informel et où la grande majorité des citoyens n'a ni protection sociale ni assurance contre le chômage²⁸, l'application des dispositifs d'exception se traduit déjà par une forte augmentation du chômage – en particulier des jeunes et des femmes – ainsi que par une aggravation de l'appauvrissement général qui n'est pas compensée par les mesures de sauvetage destinées aux groupes vulnérables – quand elles existent. Les initiatives privées développées pour compléter et pallier les faiblesses de l'action publique sont appréciées différemment par les pouvoirs publics.

La situation est susceptible de se détériorer de manière extrêmement rapide si la pandémie devait perdurer. L'accentuation des inégalités qui en résulte peut générer des tensions et violences contre les gouvernants et institutions tout en mettant à mal la fragile cohésion sociale de ces États. De même, le statut juridique des salariés malades ou victimes de la pandémie n'est pas précisé dans les mesures d'exception. S'agit-il d'une maladie professionnelle, qui ouvre par conséquent des droits pour ces salariés et leurs ayants droit, ou alors entre-t-elle dans le registre des catastrophes naturelles imprévisibles et insusceptibles d'indemnisation, sauf décision politique spécifique?

Plus généralement, la crise du Covid-19 et les mesures d'exception adoptées provoquent un ralentissement sévère de la croissance économique de ces pays, ralentissement dont les effets sont aggravés par différents facteurs : la chute des cours des matières premières, la perte de ressources financières tirées du transport aérien et du tourisme,

27 Kalala Ilunga Mulumba Matthias, *Op. cit.* P.264.

28 Kibala Kuma Jonas, *L'économie mondiale face à la pandémie de la covid-19: état des lieux, analyses et perspectives*, Mémoire de DEA, Université de Kinshasa, Kinshasa, 2010–2011, p.22, inédit.

la contraction des exportations, la déstructuration du fragile tissu industriel, l'arrêt des transferts financiers de la diaspora. Cette situation obère leurs capacités institutionnelles à déployer des politiques d'amortissement du choc ou de résilience à la fin de la crise.

De fait, tous sont dépendants de l'aide internationale ou des décisions de moratoire sur leurs dettes extérieures pour faire face à ces deux défis. La question du traitement de la dette intérieure due aux prestataires privés « particulièrement aux plus petits, lesquels sont les plus nombreux et n'ont pas d'économies » n'est pas prise en compte pour le moment. Une réflexion sérieuse sur la mise en place généralisée de stratégies et fonds de riposte ainsi que de solidarité pour limiter l'impact socio-économique de la crise et anticiper sur sa fin est indispensable.

C. THERAPIE POUR UNE MEILLEURE LUTTE CONTRE LA COVID-19

Pour lutter efficacement contre cette pandémie, plusieurs stratégies ont été mise en place, aussi bien sur le plan interne qu'international, on peut citer à titre indicatif :

- Déclaration publique de l'amnesty international du 12 mars 2020²⁹,
- Principes directeurs concernant la covid-19 édictés par les Nations unies³⁰,
- Plan de préparation et de riposte contre l'épidémie au covid-19 en République Démocratique du Congo³¹,
- Impacts sanitaires et socioéconomiques de la covid – 19 en République Démocratique du Congo³²,
- Note d'orientation : les droits humains en temps de pandémie de COVID-19 du 14 avril 2020³³,
- Etc.

La lecture de tous ces documents insistent sur la protection maximale des populations, le respect des droits humains, la mise en place des programmes et stratégies multisectorielles de lutte contre la pandémie, la protection des toutes les couches de la population, la protection des catégories vulnérable, etc. Pour y parvenir, les Etats doivent recourir aux prérogatives de puissances publiques que leur confèrent les instruments juridiques nationaux et internationaux.

29 *Amnesty International*, mesures prises face à la covid-19 et obligations des états en matière de droits humains : observations préliminaires, Déclaration publique du 12/03/2020, disponible sur www.amnesty.org.

30 *Nations Unies, Droits de l'homme au cœur de la riposte, Principes directeurs concernant la covid-19*, 08 Mai 2020, P. 1, disponible sur www.ohchr.org.

31 *Plan de préparation et de riposte contre l'épidémie au covid-19 en République Démocratique du Congo*, secrétariat technique covid-19, Kinshasa, Mar 2020.

32 *RD Congo, Gouvernement, Impacts sanitaires et socioéconomiques de la covid – 19, analyse prospective et orientations de la riposte multisectorielle*, Kinshasa, Mai 2020.

33 *Fonds mondial*, Note d'orientation : les droits humains en temps de pandémie de covid-19, 14 avril 2020.

I. Des programmes d'urgence pour la riposte multisectorielle

Au regard des effets sociaux de la crise, il faudrait penser à une riposte spécifique aux effets directs et indirects de la pandémie du Covid-19 sur les conditions de vie des congolais ainsi que sur leurs perspectives d'épanouissement physique et humain. Le programme multisectoriel d'urgence devra prendre en charge des questions relatives à la situation sanitaire, économique, socioprofessionnelle, alimentaire, scolaires afin de ne pas compromettre le processus d'accumulation du capital humain qui demeure le principal levier de progrès socioéconomique dans le long terme.

Ce programme d'urgence poursuivra un triple objectif, à savoir :

- Protéger la population du Covid-19 et renforcer les capacités techniques des institutions médicales dans la prise en charge des malades pour une plus grande résilience sanitaire,
- Prendre des mesures économiques indispensables à assurer une stabilité macroéconomique qui garantissent une relance de l'économie au crépuscule de la pandémie;
- Mettre en œuvre des mesures d'atténuation des risques et de soutien aux populations pour une meilleure résilience et protection sociale.

Au plan opérationnel, ce programme sera une combinaison d'appuis ciblé à la balance de paiements et au budget de l'Etat. Il aura pour but ultime de contrer l'expansion de la pandémie du Covid-19 et de contribuer au maintien de la stabilité économique et sociale du pays. Il visera ainsi à atténuer à court terme les impacts de la crise provoquée par le Covid-19 sur la société congolaise. Il en découlera quatre objectifs opérationnels :

- limiter la propagation du Covid-19 et assurer une bonne prise en charge des malades;
- Faciliter la continuité de l'approvisionnement en marchandises et produits de première nécessité importés;
- Faciliter le financement de dépenses publiques ciblées urgentes,
- Atténuer les effets de la crise sur le système productif, sur l'emploi et sur le pouvoir d'achat.

II. Principaux défis à relever

Au regard de l'analyse des impacts menée ci-dessus, on note des défis de trois ordres : sanitaire, économique et social. Ce faisant, l'action du Gouvernement dans le cadre du programme multisectoriel d'urgence d'atténuation des impacts du Covid-19 devrait se proposer de relever les défis ci-dessous.

- Riposte au Covid-19, surveillance et renforcement du système de santé

Le système de santé en RDC est établi en trois paliers comprenant : (i) le niveau central, avec un rôle normatif et régulateur; (ii) le niveau intermédiaire qui joue le rôle d'appui technique aux zones de santé; et (iii) le niveau périphérique qui constitue le cadre d'opérationnalisation des soins de santé primaire. Ce système fait face à plusieurs difficultés de fonctionnement et d'intégration qui entravent l'accès des populations aux soins de santé.

- Soutien à la stabilité macroéconomique et à la relance économique

La situation économique de la RDC décrite ci-dessus montre que le pays reste fragile en raison notamment de la faible diversification de son tissu productif. A cet effet, le présent axe propose un ensemble de mesures budgétaires, monétaires, financières, de soutien aux secteurs productifs et aux infrastructures structurantes et industrialisantes, pour soutenir la stabilité macroéconomique et la relance de l'économie pendant et après cette crise pandémique.

- Atténuation de risques et soutien aux populations

Divers facteurs ont toujours contribué à fragiliser les congolais³⁴, notamment un environnement d'insécurité caractérisé par de nombreux conflits armés et interethniques, un marché de travail exigu et un territoire national écartelé avec des espaces plus peuplés et plus actifs situés dans les périphéries, du fait de la faible structuration et de l'intégration du territoire national par des réseaux de transports et de communications viables. Un autre facteur est le caractère non-inclusif de l'économie qui a des sources de croissance en faveur des secteurs extractifs et du commerce, faibles créateurs de valeur ajoutée, et en défaveur de l'agriculture et de l'industrie manufacturière. Ces facteurs sont exacerbés par la propagation de Covid-19 qui impose la prise des actions exceptionnelles et de restrictions (confinement, distanciation sociale, ...), à l'effet de limiter notamment la libre circulation de personnes et le bon fonctionnement d'activités tant dans le secteur formel que dans l'informel. Ce qui a plusieurs conséquences sur le bien-être de populations.

Ainsi, pour répondre aux besoins minimum des populations pendant cette période de crise, plusieurs défis doivent être relevés. Il s'agit notamment de :

- La sécurité de populations et leur accès à la justice;
 - Soutien de populations par les services sociaux essentiels notamment l'assistance sociale et humanitaire;
 - La sécurité alimentaire et des approvisionnements des produits de base; et
 - L'atténuation des mouvements de populations.
- Enfin, les gouvernements devront :
 - s'appuyer sur la science : Le dialogue entre scientifiques et politiques, et la répartition de leurs rôles pendant la crise sanitaire, est un élément structurant de la réponse à la pandémie. Dans chaque pays, la crise du Covid-19 a mis à l'épreuve les dispositifs institutionnels et reconfiguré les rapports entre science et politique.
 - Allumer la lumière : avoir l'indispensable connaissance de la circulation du virus. En effet, le rôle de l'expertise médicale n'est pas seulement d'éclairer et d'orienter les responsables politiques confrontés aux incertitudes et aux dilemmes de la gestion de crise sanitaire. Il est aussi de piloter la réponse scientifique, destinée précisément à faire

34 Kibala Kuma Jonas, *Op. cit.*, p. 25.

reculer l'incertitude en faisant progresser la connaissance de la maladie, et à permettre la mise au point d'un traitement.

- Mobiliser les entreprises en première ligne de la lutte sanitaire
- Impliquer la société civile : On l'a vu, au plus fort de la crise, le pouvoir politique et le pouvoir sanitaire continuent d'occuper, seuls, le devant de la scène de la responsabilité. Pourtant, en temps de pandémie, c'est le comportement de l'ensemble des citoyens qui constitue la principale clé du succès de la politique sanitaire, et l'adhésion de la plus grande partie possible de la population aux mesures proposées devient cruciale.

CONCLUSION

A l'instar des tous les Etats frappés par la crise à coronavirus 2019, la République Démocratique du Congo a fourni des efforts énormes pour arrêter la propagation du virus. Malgré ce succès, beaucoup restent encore à faire pour protéger les congolais qui vivent, pour beaucoup, du secteur informel.

Voilà pourquoi les autorités congolaises devraient constamment contextualiser leurs mesures de lutte contre la covid-19 chaque fois que, par la force des choses, elles seraient obligées de confiner, mettre en quarantaine et ou fermer certaines activités. Elles devraient, en outre, tenir compte de l'évolution de la crise dans telle ou telle province et éviter de généraliser certaines décisions même dans les entités non encore touchées par la pandémie.

BIBLIOGRAPHIE

I. TEXTES DE LOIS

1. Charte Africaine des Droits de l'Homme et des peuples
2. Charte Africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'Administration
3. Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 Février 2006 telle que modifiée par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011, J.O., Kinshasa, 2006.
4. Déclarations Universelles des Droits de l'Homme du 10/12/1948.

II. OUVRAGES ET AUTRES DOCUMENTS

1. *BONNARD, R., Précis de Droit administratif*, 3^{ème} éd., LGDJ, Paris, 1940.
2. *Fons mondial*, Note d'orientation : les droits humains en temps de pandémie de COVID-19, 14 avril 2020.
3. *Guglielmi, Gilles J., Introduction au droit des services publics*, éd. Dalloz, Paris, 1993.
4. *JEZE, G., Principes généraux du Droit Administratif*, 3^e éd. Tome I, Giard, 1970.
5. *Kalala Ilunga Mulumba Matthias*, Aspects et mécanismes de contrôle de la satisfaction de l'intérêt général en République Démocratique du Congo, Mémoire de DEA, Université de Lubumbashi, 2015, inédit, P.212 – 217.

6. *Kalala Ilunga Mulumba Matthias*, Gestion des services publics et protection des droits humains, thèse de doctorat, Université de Lubumbashi, 2019, inédit.
7. *Kibala Kuma Jonas*, *L'économie mondiale face à la pandémie de la covid-19: état des lieux, analyses et perspectives*, Mémoire de DEA, Université de Kinshasa, Kinshasa, 2010–2011, inédit.
8. *LACHAUME, J.F., BOITEAU, & PAULIAT, H.*, *Droit des services publics*, éd. 3^{ème} éd. Coll. Armand Colin, éd. Dalloz, Paris, 2004.
9. *LE MASNE, P.*, *Services publics et développement*, GEDES, Université de Poitiers.
10. Les droits de l'homme au cœur de la riposte, principes directeurs concernant la covid-19, 8 mai 2020 disponible sur www.ohchr.org consulté le mardi le 15/12/2020.
11. *OBERDORFF Henri*, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, L.G.D.J., Paris, 2008.
12. *OMS*, "WHO characterizes COVID-19 as a pandemic", 11 mars 2020, disponible sur www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen
13. *PNUD* (2003), *Rapport mondial sur le développement humain 2003*, Economica.
14. Rapport analytique du webinaire, 23 avril 2020, *l'impact de la crise du Covid-19 sur le constitutionnalisme et l'État de droit dans les pays francophones et lusophones d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique Centrale*, Institute international pour la démocratie et l'assistance électorale, disponible sur <http://www.idea.int> consulté le 15/12/2020.
15. *République Démocratique du Congo, Gouvernement*, *Impacts sanitaires et socio-économiques de la covid-19 en République Démocratique du Congo, analyse prospective et orientations de la riposte multisectorielle*, Kinshasa, mai 2020.
16. *République Démocratique du Congo, Gouvernement*, *Plan de préparation et de riposte contre l'épidémie au covid-19 en République Démocratique du Congo*, secrétariat technique covid-19, Kinshasa, Mar 2020.
17. *VILLENEUVE Pierre*, *L'ordre public sanitaire*, JCP / la semaine juridique – édition administrations et collectivités territoriales N° 12. 23 MARS 2020 – © LEXISNEXIS SA.
18. *VUNDUAWE Te Pemeko, F.*, *Traité de droit administratif*, Ed. Larcier (Afrique édition), Bruxelles, 2007.