SEPTIÈME PARTIE

ANNEXES

Les annexes sont jointes au présent Rapport à trois dates différentes en raison de la publication initiale du pré-Rapport, puis du Rapport définitif, et enfin de quelques documents qui ont été publiés lors de l'élaboration des derniers travaux du Rapport (2 octobre 2020). Elles n'ont pas vocation à être exhaustive et ne pouvaient l'être. En effet, les répercussions du Covid-19 et des mesures adoptées par le gouvernement français et les autres pays ont été tellement importantes que progressivement les juristes, avocats, magistrats, médecins, journalistes, ONG, institutions, membres de la Société civile, et citoyens se sont emparés des problématiques soulevées comme ont pu le faire les auteurs du présent Rapport.

SOMMAIRE ANNEXES 399

I. Annexes et références documentaires au 30 avril 2020. 407

A - CONVENTIONS INTERNATIONALES OU À LEUR PROPOS. 407

a) Les Principes de Syracuse. 408

b) Les Principes de Johannesburg. 424

b) Plaquette de l'OMS : 25 questions sur la santé et les droits humains. 437

B - TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES. 469

§ 1 - Textes législatifs. 469

a) Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020. 470

§ 2 - Textes réglementaires. 482

a) Arrêté du 14 mars 2020 (NOR : SSAZ2007749A). 483

b) Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020. 488

c) Décret n° 2020-264 du 17 mars 2020. 489

d) Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020. 490

C - JURISPRUDENCE ET AVIS DES JURIDICTIONS, EN RAPPORT AVEC L'URGENCE SANITAIRE. 496

§ 1 - Conseil constitutionnel. 496

a) Décision n° 2020-799 DC du 26 mars 2020 du Conseil constitutionnel. 497

§ 2 - Conseil d'État. 499

a) Ordonnance CE, 22 mars 2020, n° 439674, sur le confinement. 500

b) Ordonnance CE 27 mars 2020, n° 439720, sur le maintien des rétentions administratives. 511

c) Ordonnance CE, 3 avril 2020, sur la validation de la prolongation de la détention provisoire. 522

§ 3 - Instances européenne et internationales. 530

a) Guide sur l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme. 531

D - RAPPORTS, AVIS ET DÉCLARATIONS INSTITUTIONNELS. 546

§ 1- Instances françaises. 546

a) Avis du Conseil scientifique Covid-19 du 12 mars 2020. 547

b) Avis du Comité consultatif national d'éthique CCNE, du 13 mars 2020 Covid-19 « Enjeux éthiques face à une pandémie ». Réponse à la saisine du ministre en charge de la santé et de la solidarité. 554

c) Avis du Conseil scientifique Covid-19 du 14 mars 2020. 564

d) Avis du Conseil scientifique Covid-19 du 16 mars 2020. 567

e) Premières observations du 30 mars 2020, du Syndicat de la magistrature sur la loi d'urgence sanitaire. 570

f) Avis du Conseil scientifique Covid-19 du 2 avril 2020 « État des lieux du confinement et critère de sortie. » 579

§ 2- Instances européennes. 593

a) Déclaration de la présidente, Mme von der Leyen, sur les mesures d'urgence prises dans les États membres (Commission européenne - Déclaration), Bruxelles, le 31 mars 2020 - STATEMENT/20/567. 594

b) Rapport « La pandémie du coronavirus dans Union européenne ; son impact sur les droits fondamentaux » par L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (« FRA ») 08.04.20. 595

c) Rapport « Les mesures nationales adoptées par les États en matière de justice et de soutien aux avocats dans le cadre de la crise du Covid-19 (8 avril) » par le Conseil des Barreaux européen (« CCBE ») 08.04.20. 595

E - COMMUNIQUÉS, ARTICLES (PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE). 596

§ 1 – Articles juridiques. 596

a) « Covid-19 : avocats et magistrats tirent la sonnette d'alarme sur la situation en prison », par Laurence Garnerie - GP, 24 mars 2020 - n° 12, pp. 8 et 9 - par Kami Haeri et Valérie Munoz-Pons, avocats - Village de la Justice, lundi 30 mars 2020. 597

§ 2 – Articles de presse. 599

a) Coronavirus : « C'est en temps de crise que le respect des droits fondamentaux est encore plus important » selon Dominique Rousseau - Public Sénat 21.03.20. par Rebecca Fitoussi. 600

b) « Rien ne sert de courir ? À propos de CE, 22 mars 2020, demande de confinement total » Billets d'humeur par Joggeur Unijambiste (Serge Slama) RDFL 2020, Chron. n° 11. 604

c) « En France, l'état d'urgence bouscule l'État de droit. La loi du 23 mars a donné au Premier ministre des prérogatives exorbitantes de restriction des libertés individuelles, sans réel contrôle du Parlement ni des contre-pouvoirs » - Le Monde du 31 mars 2020, p. 9 606

d) « Doutes sur l'estimation du nombre de décès en Chine » Le Monde du 31 mars 2020, p. 10. 607

e) « Qui es-tu Nicole Belloubet, pour t'asseoir à ce point sur les libertés publiques ? » par Hannelore Cayre, avocate pénaliste au Barreau de Paris et romancière - Libération du 02.04.2020. 608

f) « La "ligne de crête" du Conseil d'État sur les référés. Une partie du monde judiciaire estime que la haute juridiction ne défend pas assez les libertés fondamentale » Le Monde du 11 avril 2020, p.11. 610

F - AUTRES DOCUMENTS. 611

a) Formulaire administratif : Attestation de déplacement dérogatoire - En application de l'article 1er du décret du 16 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (avant CE 22 mars 2020). 612

b) Formulaire administratif : Attestation de déplacement dérogatoire - En application de l'article 3 du décret du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (après CE 22 mars 2020) 613

c) Formulaire administratif : Justificatif de déplacement professionnel. En application de l'article 1er du décret du 16 mars 2020 portant règlementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus Covid-19 614

G - STATISTIQUES. 615

a) Statistiques des morts par pays témoins selon application du CFG. 616

b) Statistiques des morts par pays au 30 avril 2020. (© Statista) 617

c) Statistiques des morts par pays au 27 avril 2020. (© Statista) 617

d) Statistiques des morts par pays au 23 avril 2020. (© Statista) 618

e) Statistiques des morts par pays au 12 avril 2020. (© Statista) 618

f) Statistiques des morts par pays au 27 mars 2020. (© Statista) 619

II. Annexes et références documentaires au 15 août 2020 620

A - CONVENTIONS INTERNATIONALES OU À LEUR PROPOS. 620

a) La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) du 4 novembre 1950. 621

b) Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE), du 7 décembre 2000. . . 621

c) Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), du 16 décembre 1966. 621

d) Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) du 16 décembre 1966. 621

e) La Charte sociale européenne révisée, du 3 mai 1966. 621

f) Le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne du 9 novembre 1995. 621

B - TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES. 622

§ 1 - Textes législatifs. 622

a) Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020. 623

b) Loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, JORF n° 0169 du 10 juillet 2020, NOR : PRMX2013758L. 630

§ 2 - Textes réglementaires. 634

a) Décret n° 2020-551 du 12 mai 2020. 635

b) Décret n° 2020-610 du 22 mai 2020. 637

c) Décret n° 2020-663 du 31 mai 2020. 641

d) Décret n° 2020-724 du 14 juin 2020. 664

e) Décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé. (en extrait) 666

f) Décret n° 2020-884 du 17 juillet 2020 modifiant le décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé. 670

§ 3 – Ordonnances. 673

a) Ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions en matière de délais pour faire face à l'épidémie de Covid-19, JORF n° 0093 du 16 avril 2020. 674

b) Ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions sociales pour faire face à l'épidémie de Covid-19, JORF n° 0093 du 16 avril 2020. 681

c) Ordonnance n° 2020-557 du 13 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, JORF n° 0118 du 14 mai 2020. 691

C – JURISPRUDENCE ET AVIS DES JURIDICTIONS, EN RAPPORT AVEC L'URGENCE SANITAIRE. 693

§ 1 – Conseil constitutionnel. 693

a) Décision n° 2020-846/847/848 QPC du 26 juin 2020 - M. Oussman G. et autres. [Conformité]. 694

b) Décision n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020 - M. Daniel D. et autres (élections municipales) [Conformité]. 698

c) Décision n° 2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020 – M. Sofiane A. et autres (habilitation à prolonger la durée des détentions provisoires dans un contexte d'urgence sanitaire) 709

d) Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 (loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions) 715

e) Décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020 (loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire. 736

f) Décision n° 2020-846/847/848 QPC du 26 juin 2020 M. Oussman G. et autres [Violations réitérées du confinement] Conformité. 745

g) La Conférence des avocats du barreau de Paris (23e Chambre correctionnelle du Tribunal judiciaire de Paris) Question prioritaire de Constitutionnalité 745

§ 2 – Conseil d'État. 746

a) Ordonnance CE du 18 mai 2020, nos 440366, 440380, 440410, 440531, 440550, 440562, 440563, 440590 - M. W… et autres (réouverture des lieux de cultes) 747

b) Ordonnance CE du 13 juin 2020, nos 440846, 440856, 441015 - M. A… Ligue des droits de l'homme Confédération générale du travail et autres (liberté de manifester) 767

c) Ordonnance CE du 1er avril 2020, n° 439762, Fédération nationale des marchés de France. 777

d) Ordonnance CE du 2 avril 2020, n° 439844, M. Cassia et autres. 784

e) Ordonnance CE du 3 avril 2020, n° 439894, Syndicat des avocats de France. 789

f) Ordonnance CE du 3 avril 2020, n° 439877, Union des jeunes avocats. 798

g) Avis CE du 9 juin 2020, n° 400322, Commission permanente, extrait des délibérations sur un projet de loi organisant la fin de l'état d'urgence sanitaire. 806

h) Ordonnance CE du 26 juin 2020, n° 441065, Ligue des Droits de l'homme sur les caméras thermiques à Lisses 812

i) Communiqué de presse du 6 juillet 2020 sur l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'État du 6 juillet 2020 sur l'obligation d'obtenir une autorisation en vue d'organiser une manifestation. . . . 822

j) Ordonnance CE du 8 juin 2020, n° 440717, Association Elena France et autres sur le recours à la vision conférence à la CNDA . . . 823

k) Ordonnance CE du 18 mai 2020, n° 440442, Association la quadrature du Cercle, sur la surveillance par drones.. . . . 828

§ 3 - Tribunaux et Cours. . . . 837

a) Ordonnance TA de la Martinique du 4 avril 2020, n° 2000200, Ordre des avocats du Barreau de Martinique. . . . 838

b) Ordonnance TA de Toulouse du 29 avril 2020, n° 2001989, Mme Rucel. . . . 846

c) Cour d'Appel de Versailles 24 avril 2020, affaire Amazon France logistique. . . . 853

§ 4 - Cour de cassation. . . . 861

a) Cour de cassation, ch. Crim. 26 mai 2020, n° 20-81910 sur la prolongation de la détention provisoire. . . . 862

b) Communiqué de la Cour de cassation « Conditions de détention indignes et office du juge » mercredi 8 juillet 2020. QPC 20-81.739 sur les conditions indignes de détention du 8 juillet 2020.. . . . 873

D - RAPPORTS, AVIS ET DÉCLARATIONS INSTITUTIONNELS. . . . 874

§ 1 - Instances françaises. . . . 874

a) Avis du Conseil scientifique et du CARE . . . 875

b) Avis du Défenseur des droits :. . . . 891

c) Avis de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) : . . . 896

§ 2 - Instances européennes. . . . 912

a) Guide sur l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. À consulter sur : https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_FRA.pdf. . . . 913

b) « Les situations d'urgence qui permettent en droit international de suspendre les droits de l'homme » - Guy Tremblay Les Cahiers de droit - Volume 18, numéro 1, 1977 - Éditeur(s) Faculté de droit de l'Université Laval. À consulter sur : https://doi.org/10.7202/042154ar . . . 913

c) Déclaration de Josep Borrell, haut représentant, au nom de l'Union européenne, sur les droits de l'homme au temps de la COVID-19 - Communiqué de presse du conseil de l'Europe 273/20 du 05/05/2020. . . . 914

d) « Respecter la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 », Conseil de l'Europe, 7 avril 2020.. . . . 916

e) La CEPEJ a recensé les mesures prises par les États durant la crise sanitaire. Afin d'en tirer les enseignements pour les guider sur les questions relatives à l'impact de la crise Covid-19 sur le fonctionnement des systèmes judiciaires et leur efficacité, la CEPEJ a publié, le 10 juin dernier, une « déclaration sur les leçons et défis pour le système judiciaire pendant et après la pandémie de Covid-19 ».. . . . 926

f) Observation interprétative sur le droit à la protection de la santé en temps de pandémie, Comité européen des droits sociaux (Conseil de l'Europe), 21 avril 2020.. . . . 930

E - ARTICLES. 937

§ 1 – Articles juridiques (supports numériques). 937

a) Crise sanitaire : « Tous les contentieux au Conseil d'État se rattachent à un droit fondamental » Jean Louis Boré, président de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation (propos recueillis par Florence Sturm – France Culture 01/04/2020). À consulter sur : https://www.franceculture.fr/droit-justice/crise-sanitaire-tous-les-contentieux-au-conseil-detat-se-rattachent-a-un-droit-fondamental 938

b) « La crise du coronavirus : l'état d'urgence révélateur de l'avenir de la démocratie et des désordres qui affectent notre conception des droits fondamentaux ? » Par Bertrand Mathieu, Professeur agrégé des Facultés de droit, Expert du Club des juristes. Publié par le Club des juristes - 26 mai 2020.
À consulter sur : https://www.leclubdesjuristes.com/blog-du-coronavirus/libres-propos/la-crise-du-coronavirus-letat-durgence-revelateur-de-lavenir-de-la-democratie-et-des-desordres-qui-affectent-notre-conception-des-droits-fondamentaux/ 938

c) « Fantaisies constitutionnelles, la France vers la démocrature » François Sureau - Pouvoirs – 169. 2019 (pp. 129 à 142). 938

d) « Présidentielle 2017 : une élection menaçante pour un État de droit affaibli » Nicolas Hervieu le 28 avril 2017 – Dalloz actualité.
À consulter sur : https://www.dalloz-actualite.fr/chronique/presidentielle-2017-une-election-menacante-pour-un-etat-de-droit-affaibli. 938

e) « Constitutionnalité du confinement : le Conseil d'État n'est pas sérieux ! » Paul Cassia Mediapart -Blog. 23 juil. 2020. À consulter sur : https ://blogs.mediapart. 938

f) « L'urgence et le Conseil constitutionnel » Jean-François de Montgolfier - Maître des requêtes au Conseil d'ÉtatNouveaux cahiers du conseil constitutionnel n° 54 (dossier : La Constitution et le temps) - janvier 2017.. 939

g) Tribune « L'état d'urgence innommé » Stéphanie Hennette-Vauchez, professeure de droit public, université Paris-Ouest Nanterre - La Défense - Libération - 18 juin 2020. 947

§ 2 – Articles de presse. 950

a) « Pandémie : les Français de plus en plus réticents face aux mesures limitant les libertés publiques » - The Conversation - 22 avril 2020.
À consulter sur : https://theconversation.com/pandemie-les-francais-de-plus-en-plus-reticents-face-aux-mesures-limitant-les-libertes-publiques-136801 951

b) « L'État de droit n'est pas mis en quarantaine », Nicole Belloubert, Le Monde, le 4 avril 2020.
À consulter sur : https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/01/nicole-belloubet-l-etat-de-droit-n-est-pas-mis-en-quarantaine_6035194_3232.html 951

c) « Les inquiétants effets sanitaires collatéraux du coronavirus » Par Pascale Santi et Élisabeth Pineau - Le Monde Publié le 13 juillet 2020 à 18 h 30 - Mis à jour le 14 juillet 2020 à 19 h 13.
À consulter sur : https://www.lemonde.fr/sciences/article/2020/07/13/diagnostics-prise-en-charge-traitements-le-coronavirus-a-des-effets-sanitaires-collateraux-tres-larges_6046098_1650684.html. 951

d) « Non les amendes pour non-port du masque ne sont pas illégales » Libération - ChekNews.fr - 31 juillet 2020. À consulter sur : https://www.liberation.fr/checknews/2020/07/31/non-les-amendes-pour-non-port-du-masque-ne-sont-pas-illegales_1795652 . . . 951

e) Interview : Julia Cagé : « En France, les plus pauvres paient pour satisfaire les préférences politiques des plus riches » Par Sonya Faure - Libération, le 7 septembre 2018.. 952

f) « Macron en chef, Merkel en arbitre : pourquoi la France et l'Allemagne ont abordé la crise sanitaire de façon opposée » Par Thomas Wieder - Le Monde, le 29 mai 2020. 959

g) Tribune « Les parlementaires doivent dire non à l'état d'urgence permanent ». Par un collectif de signataires comprenant quinze députés ou sénateurs de divers groupes, des avocats, des médecins ainsi dans une tribune contre le projet de loi du gouvernement organisant selon eux faussement la fin de l'état d'urgence sanitaire. Le Monde, le 16 juin 2020. 961

h) « Confinement : le débat interdit », Jean Quatremer, Libération du 30.04.2020.. 964

i) « Le confinement : 67 millions de privations arbitraires de liberté », Paul Cassia, Libération du 12 avril 2020. 969

j) « Une période de libertés et de démocratie confinées », Malik Salemkour. Le Monde du 27 avril 2020 973

k) « Renoncer à l'état d'urgence est nécessaire mais n'autorise pas à en faire notre droit commun », Mireille Delmas-Marty, Le Monde 30 mai 2020 974

F - AUTRES DOCUMENTS. 975

a) « Crises sanitaires, crises politiques » par Patrick Zylberman - Presses de Sciences Po « Les Tribunes de la santé » 2012/1 n° 34 | pages 35 à 50 ISSN 1765-8888 À consulter sur : https ://www.cairn.info/revue-les-tribunes-de-la-sante1-2012-1-page-35.htm 975

G - STATISTIQUES. 976

a) Statistiques des morts par pays au 26 mai 2020, selon le pays ou le territoire (© Statista). 977

b) Statistiques des morts par pays au 23 juillet 2020, selon le pays ou le territoire (© Statista). 978

c) Statistiques des morts par pays témoins selon application du CFG[1]. 979

d) Nombre de personnes décédées à cause du coronavirus (Covid-19) dans le monde au 30 avril 2020, selon le pays ou territoire (© Statista).. 980

e) Nombre de personnes décédées à cause du coronavirus (Covid-19) dans le monde au 27 avril 2020, selon le pays ou territoire (© Statista).. 981

f) Nombre de personnes décédées à cause du coronavirus (Covid-19) dans le monde au 23 avril 2020, selon le pays ou territoire (© Statista).. 982

g) Nombre de personnes décédées à cause du coronavirus (Covid-19) dans le monde au 12 avril 2020, selon le pays ou territoire (© Statista).. 983

h) Nombre de personnes décédées à cause du coronavirus (Covid-19) dans le monde au 27 avril 2020, selon le pays ou territoire (© Statista).. 984

H - AUTRES TEXTES (PAR TÉLÉCHARGEMENT). 985

§ 1 - Sur l'application « StopCovid » 986

§ 2 - L'encadrement des déplacements 986

§ 3 - Santé 987

§ 4 - L'activité juridictionnelle 988

I - COMMUNIQUÉS DE PRESSE DU 3 MAI 2020. 989

a) Communiqué en français. 990

b) Communiqué en anglais. 995

c) Communiqué en allemand. 1000

d) Communiqué en espagnol. 1004

e) Communiqué en italien. 1008

f) Communiqué en portugais. 1018

III. ANNEXES ET RÉFÉRENCES DOCUMENTAIRES À FIN SEPTEMBRE 2020 1023

a) Commission nationale de l'informatique et des libertés a adopté une délibération (n° 2020-083) le 23 juillet 2020 sur le projet de décret pris en application de l'article 3 de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire relatif à la durée de conservation des données pseudonymisées collectées à des fins de surveillance épidémiologique et de recherche sur le virus de la Covid-19. 1024

b) Lettre de la Défenseure des droits du 23 septembre 2020 sur le projet de loi prorogeant le régime transitoire à la sortie de l'état d'urgence. 1027

c) Tribune de médecins et chercheurs « nous ne voulons plus être gouvernés par la peur », Médiapart, 16 septembre 2020. 1030

d) Tribunal administratif de Strasbourg, juge des référés, 2 septembre 2020, n° 2005349, sur l'arrêté relatif à l'obligation du port des masques. 1032

e) Conseil d'État, ordonnance du 6 septembre 2020, n° 443750, sur l'appel de l'ordonnance du TA de Strasbourg. 1038

f) Conseil d'État, ordonnance du 6 septembre 2020, n° 443751, sur l'arrêté sur le port du masque en région Auvergne Rhône-Alpes. 1044

g) Cour de cassation, Chambre criminelle, 19 août 2020, n° 20-82171, sur la remise en liberté en cas de surpopulation carcérale. 1050

h) Le port obligatoire du masque : la volte-face du Conseil d'État, chronique Paul Cassia, blog Médiapart, 14 septembre 2020. 1052

i) Avis n° 9 du Conseil scientifique Covid-19 du 3 septembre 2020, stratégie et modalités d'isolement. 1056

j) Cour de cassation, Chambre criminelle, 22 juillet 2020, n° 20-82213, le recours à la visioconférence pour le placement en détention provisoire. 1060

k) Projet de loi adopté le 2 octobre 2020 par l'Assemblée nationale prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence. 1064

I. ANNEXES ET RÉFÉRENCES DOCUMENTAIRES AU 30 AVRIL 2020.

A - CONVENTIONS INTERNATIONALES OU À LEUR PROPOS.

NATIONS UNIES

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Distr.
GENERALE

E/CN.4/1985/4
28 septembre 1984

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

E/5107

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

Quarante et unième session
Point 18 de l'ordre du jour provisoire

ETAT DES PACTES INTERNATIONAUX RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME

Note verbale datée du 24 août 1984, adressée au Secrétaire général par le représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Office des Nations Unies à Genève

La Commission des droits de l'homme attache, on le sait, la plus haute importance à la mise en oeuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et plus particulièrement des dispositions de cet instrument auxquelles aucune dérogation n'est admise. A ce titre, la Commission a examiné une importante étude sur les conséquences pour les droits de l'homme des développements récents concernant les situations dites d'état de siège ou d'exception de Mme Nicole Questiaux (E/CN.4/Sub.2/1982/15) et elle a prié sa sous-commission de poursuivre l'étude de cette question (décision de la Commission 1984/104).

L'interprétation et l'application des clauses des Pactes qui autorisent des restrictions ou des dérogations commencent à susciter une grande inquiétude et, dans ses constatations en vertu du Protocole facultatif ainsi que dans ses observations générales, le Comité des droits de l'homme s'efforce d'obtenir que ces clauses du Pacte international relatif aux droits civils et politiques soient interprétées et appliquées d'une manière compatible avec les buts et objectifs de cet instrument.

L'importance de la question a conduit un certain nombre d'organisations non gouvernementales à prendre l'initiative de la tenue d'une conférence internationale de haut niveau sur les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques autorisant des restrictions ou des dérogations. La Conférence s'est tenue à Syracuse (Italie) du 30 avril au 4 mai 1984, sous les auspices des organisations suivantes : Commission internationale de juristes, Association internationale de droit pénal, Association américaine de la Commission internationale de juristes, Institut Urban Morgan des droits de l'homme et Institut supérieur international de sciences criminelles.

Au nombre des participants à la Conférence, il y avait aussi bien des professeurs que des praticiens et autres spécialistes des droits de l'homme, de toutes les régions du monde. La Conférence s'est conclue par l'adoption d'un ensemble de principes,

GE.84-18274

intitulé "Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations."

De l'avis du Gouvernement néerlandais, il serait extrêmement utile que les membres de la Commission des droits de l'homme ainsi que les membres de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités et du Comité des droits de l'homme aient connaissance de ces principes et puissent les examiner plus attentivement, s'ils le souhaitent. En conséquence, le Gouvernement néerlandais demande que les "Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations" soient distribués comme document officiel de la quarante et unième session de la Commission des droits de l'homme, au titre du point de l'ordre du jour concernant les Pactes relatifs aux droits de l'homme.

Annexe

PRINCIPES DE SYRACUSE CONCERNANT LES DISPOSITIONS DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES QUI AUTORISENT DES RESTRICTIONS OU DES DEROGATIONS

TABLE DES MATIERES

	Paragraphes
Introduction	i - vi
PREMIERE PARTIE. CLAUSES DU PACTE AUTORISANT DES RESTRICTIONS	1 - 38
A. Principes généraux d'interprétation applicables en matière de justification des restrictions	1 - 14
B. Principes d'interprétation applicables aux différentes clauses autorisant des restrictions	15 - 38
"Prévues par la loi"	15 - 18
"Dans une société démocratique"	19 - 21
"Ordre public"	22 - 24
"Santé publique"	25 - 26
"Moralité publique"	27 - 28
"Sécurité nationale"	29 - 32
"Sûreté publique"	33 - 34
"Droits et libertés d'autrui" ou "droits ou réputation d'autrui"	35 - 37
Restrictions à la publicité du procès	38
DEUXIEME PARTIE. DEROGATIONS EN CAS DE DANGER PUBLIC EXCEPTIONNEL ..	39 - 76
A. "Danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation"	39 - 41
B. Proclamation, notification et fin d'un état de danger public exceptionnel	42 - 50

TABLE DES MATIERES (suite)

		Paragraphes
C.	"Dans la stricte mesure où la situation l'exige"	51 - 57
D.	Droits auxquels il n'est pas possible de déroger	58 - 60
E.	Certains principes généraux régissant l'application d'un état de danger public exceptionnel et l'introduction de mesures de dérogation consécutives	61 - 70
F.	Recommandations concernant les fonctions et les devoirs du Comité des droits de l'homme et des organismes des Nations Unies	71 - 76

Introduction

i) Un groupe de 31 éminents experts de droit international, convoqué par la Commission internationale de juristes, l'Association internationale de droit pénal, l'Association américaine de la Commission internationale de juristes, l'Institut Urban Morgan des droits de l'homme et l'Institut supérieur international de sciences criminelles, s'est réuni à Syracuse, en Sicile, en avril et mai 1984, pour examiner les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations à cet instrument. Les participants venaient du Brésil, du Canada, du Chili, de l'Egypte, des Etats-Unis d'Amérique, de la France, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Inde, de l'Irlande, du Koweit, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Pologne, du Royaume-Uni, de la Suisse, de la Turquie, du Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme, de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et des organisations qui avaient pris l'initiative de cette réunion.

ii) Les participants se sont accordés à reconnaître qu'il était nécessaire d'examiner de près dans quelles conditions et pour quels motifs pouvaient être introduites les restrictions et dérogations prévues par le Pacte, dans l'intérêt du respect de la légalité. Comme l'Assemblée générale des Nations Unies l'a souligné à maintes reprises, il est très important d'assurer une interprétation uniforme des restrictions admises aux droits reconnus dans le Pacte.

iii) En examinant ces restrictions et dérogations, les participants ont cherché à déterminer :

leurs objectifs légitimes,

les principes généraux d'interprétation qui régissent leur introduction et leur application, et

certains aspects essentiels des motifs de restriction ou de dérogation.

iv) Il a été reconnu que d'autres facteurs limitaient la portée des droits reconnus dans le Pacte, tels que la notion d'arbitraire, mais le temps disponible ne permettrait pas de les examiner. On a exprimé l'espoir que ces autres limitations pourraient être examinées à une quelque autre occasion.

v) Les participants se sont accordés à reconnaître :

a) qu'il y a une relation étroite entre le respect des droits de l'homme et le maintien de la paix et de la sécurité internationales; en vérité, la violation systématique des droits de l'homme compromet la sécurité nationale et l'ordre public et peut constituer une menace à la paix internationale;

b) que, quel que soit le stade de développement économique d'un Etat, la mise en oeuvre des droits de l'homme est une condition essentielle de son développement au sens le plus large.

vi) Les participants considèrent que les principes énoncés correspondent à l'état actuel du droit international, à l'exception de certaines recommandations qui ont été rédigées au conditionnel.

PREMIERE PARTIE. CLAUSES DU PACTE AUTORISANT DES RESTRICTIONS

A. Principes généraux d'interprétation applicables en matière de justification des restrictions

1. Aucune restriction ou motif de restriction des droits garantis par le Pacte n'est admis s'il n'est expressément mentionné dans le Pacte lui-même.

2. La portée d'une restriction mentionnée dans le Pacte ne doit pas être interprétée d'une manière qui aille à l'encontre de la nature du droit concerné.

3. Toutes les restrictions s'interprètent restrictivement et en faveur des droits en cause.

4. Toutes les restrictions s'interprètent selon l'esprit et dans le contexte du droit particulier concerné.

5. Toute restriction d'un droit reconnu par le Pacte doit être prévue par la loi et être compatible avec l'objet et le but du Pacte.

6. Aucune restriction mentionnée dans le Pacte ne doit être appliquée dans un but autre que celui dans lequel elle a été prévue.

7. Aucune restriction ne doit être appliquée de manière arbitraire.

8. Pour toute restriction imposée, il doit y avoir une possibilité de contestation et de réparation en cas d'application abusive.

9. Aucune restriction d'un droit reconnu par le Pacte ne doit établir une distinction contraire au paragraphe 1 de l'article 2.

10. Chaque fois que le Pacte exige que la restriction soit "nécessaire", ce terme implique que la restriction :

a) est fondée sur l'un des motifs dont l'article pertinent du Pacte considère qu'il justifie une restriction,

b) répond à une nécessité pressante d'ordre public ou social,

c) poursuit un but légitime, et

d) est proportionnée à ce but.

Toute appréciation de la nécessité d'une restriction doit reposer sur des considérations objectives.

11. L'Etat qui applique une restriction ne doit pas user à cette fin de moyens plus restrictifs qu'il n'est nécessaire.

12. Il incombe à l'Etat de justifier la restriction d'un droit garanti par le Pacte.

13. L'exigence énoncée à l'article 12 du Pacte, selon laquelle toute restriction doit être compatible avec les autres droits reconnus par le Pacte, est implicite dans le cas des restrictions aux autres droits reconnus par le Pacte.

14. Les clauses du Pacte qui autorisent des restrictions ne doivent pas être interprétées d'une manière qui restreigne l'exercice d'un droit de l'homme bénéficiant d'une protection plus étendue en vertu d'autres obligations internationales

B. Principes d'interprétation applicables aux différentes clauses autorisant des restrictions

"Prévues par la loi"

15. L'exercice des droits de l'homme ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par une loi nationale d'application générale qui est compatible avec le Pacte et en vigueur au moment où la restriction est appliquée.

16. Les lois qui imposent des restrictions à l'exercice des droits de l'homme ne doivent être ni arbitraires ni déraisonnables.

17. Les règles juridiques restreignant l'exercice des droits de l'homme doivent être claires et accessibles à tous.

18. Des garanties adéquates et des recours utiles doivent être prévus par la loi contre l'introduction ou l'application illégale ou abusive de restrictions aux droits de l'homme.

"Dans une société démocratique"

19. L'expression "dans une société démocratique" doit être interprétée comme introduisant une condition supplémentaire dans la clause où elle figure.

20. Il incombe à l'Etat qui impose des restrictions ainsi conditionnées de démontrer que ces restrictions ne portent pas atteinte au fonctionnement démocratique de la société.

21. Bien qu'il n'y ait pas un modèle unique de société démocratique, peut être considérée comme telle une société qui reconnaît, respecte et protège les droits de l'homme énoncés dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

"Ordre public"

22. L'expression "ordre public", telle qu'elle est utilisée dans le Pacte peut être définie comme étant la somme des règles qui assurent le fonctionnement de la société ou l'ensemble des principes fondamentaux sur lesquels repose la société. Le respect des droits de l'homme fait partie de l'ordre public.

23. L'ordre public s'interprète en tenant compte du but du droit particulier qui est limité pour ce motif.

24. Dans l'exercice de leurs pouvoirs, les organes ou agents de l'Etat chargés du maintien de l'ordre public sont soumis à un contrôle de la part du Parlement, des tribunaux ou autres corps indépendants compétents.

"Santé publique"

25. La santé publique peut être invoquée comme un motif pour restreindre certains droits, afin de permettre à un Etat de prendre des mesures en cas de menace grave

à la santé de la population ou de certains éléments de la population. Ces mesures doivent avoir spécialement pour but de prévenir des maladies ou des accidents ou de permettre d'apporter des soins aux malades et aux blessés.

26. Il doit être tenu dûment compte du Règlement sanitaire international de l'Organisation mondiale de la santé.

"Moralité publique"

27. La moralité publique variant selon les époques et les cultures, l'Etat qui invoque la moralité publique comme motif pour restreindre les droits de l'homme, tout en jouissant d'une certaine marge d'appréciation, doit démontrer que la restriction apportée est essentielle pour assurer le respect des valeurs fondamentales de la communauté.

28. La marge d'appréciation laissée aux Etats ne vaut pas pour la règle de la non-discrimination qui est formulée dans le Pacte.

"Sécurité nationale"

29. La sécurité nationale ne peut être invoquée pour justifier des mesures restreignant certains droits que lorsqu'il s'agit de mesures prises pour protéger l'existence de la nation, son intégrité territoriale ou son indépendance politique contre l'emploi ou la menace de la force.

30. La sécurité nationale ne peut être invoquée comme un motif pour introduire des restrictions lorsqu'il s'agit de prévenir des menaces de caractère local ou relativement isolées contre la loi et l'ordre.

31. La sécurité nationale ne peut servir de prétexte pour imposer des restrictions vagues ou arbitraires et elle ne peut être invoquée que lorsqu'il existe des garanties adéquates et des recours utiles contre les abus.

32. La violation systématique des droits de l'homme compromet la sécurité nationale et peut mettre en péril la paix et la sécurité internationales. L'Etat à qui la responsabilité en incombe n'invoquera pas l'intérêt de la sécurité nationale pour justifier des mesures visant à supprimer l'opposition à cette violation systématique ou à soumettre sa population à des pratiques répressives.

"Sûreté publique"

33. La sûreté publique s'entend de la protection contre les dangers qui menacent les personnes dans leur sécurité, leur vie ou leur intégrité physique ou qui peuvent causer des dommages graves à leurs biens.

34. La nécessité de préserver la sûreté publique peut justifier des restrictions prévues par la loi. Elle ne peut servir de prétexte pour imposer des restrictions vagues ou arbitraires et ne peut être invoquée que lorsqu'il existe des garanties adéquates et des recours utiles contre les abus.

"Droits et libertés d'autrui" ou "droits ou réputation d'autrui"

35. Les droits et les libertés d'autrui qui peuvent avoir pour effet de limiter certains droits reconnus par le Pacte vont au-delà de ceux qui sont reconnus par le Pacte.

36. En cas de conflit entre un droit protégé par le Pacte et un droit qui ne l'est pas, il faut tenir compte du fait que le Pacte cherche à protéger les droits et libertés les plus fondamentaux. A cet égard, une importance toute particulière doit être accordée aux droits auxquels aucune dérogation n'est autorisée aux termes de l'article 4 du Pacte.

37. La possibilité d'apporter des restrictions à un droit de l'homme pour protéger la réputation d'autrui ne doit pas être utilisée pour protéger l'Etat et ses agents contre l'opinion publique ou la critique.

Restrictions à la publicité du procès

38. Tous les procès doivent être publics, à moins que le tribunal ne décide conformément à la loi, que :

la presse ou le public ne doivent pas être admis pendant toute la durée ou une partie seulement du procès, sur la base de constatations faites dans le cas d'espèce et communiquées en audience publique, qui montrent qu'il y va de l'intérêt de la vie privée des parties ou de membres de leur famille, ou de l'intérêt de mineurs; ou que

le huis clos est strictement nécessaire pour éviter une publicité a) qui nuirait à l'équité du procès ou b) qui mettrait en danger les bonnes moeurs, l'ordre public ou la sécurité nationale dans une société démocratique.

DEUXIEME PARTIE. DEROGATIONS EN CAS DE DANGER PUBLIC EXCEPTIONNEL

A. "Danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation"

39. Un Etat partie ne peut prendre des mesures dérogeant à ses obligations en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques conformément à l'article 4 (ci-après qualifiées de "mesures de dérogation") que lorsqu'il est confronté à une situation qui constitue un danger exceptionnel et actuel ou imminent menaçant l'existence de la nation. Une menace à l'existence de la nation doit :

a) être dirigée contre l'ensemble de la population et contre la totalité ou une partie du territoire de l'Etat, et

b) menacer l'intégrité physique de la population, l'indépendance politique ou l'intégrité territoriale de l'Etat ou l'existence ou les fonctions essentielles des institutions qui sont indispensables pour assurer le respect et protéger les droits reconnus par le Pacte.

40. Un conflit ou une agitation interne qui ne constitue pas une menace grave et imminente à l'existence de la nation ne peut justifier des dérogations en vertu de l'article 4.

41. Des difficultés économiques ne peuvent pas, en elles-mêmes, justifier des mesures de dérogation.

B. Proclamation, notification et fin d'un état de danger public exceptionnel

42. Un Etat partie qui déroge aux obligations prévues dans le Pacte doit proclamer par un acte officiel l'état de danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation.

43. Les procédures prévues par la loi nationale en cas de proclamation d'un état de danger public exceptionnel devront avoir été établies avant la survenance du danger.

44. Un Etat partie qui déroge aux obligations prévues dans le Pacte doit, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, signaler aussitôt aux autres Etats parties les dispositions auxquelles il a dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation.

45. La notification doit contenir des informations suffisantes pour permettre aux Etats parties d'exercer leurs droits et de s'acquitter de leurs obligations en vertu du Pacte. En particulier, elle doit contenir :

a) la mention des dispositions du Pacte auxquelles il est dérogé;

b) une copie de la proclamation de l'état de danger public exceptionnel, accompagnée des dispositions constitutionnelles et des lois ou décrets régissant cet état de danger pour aider les Etats parties à apprécier l'étendue de la dérogation;

c) la date effective à laquelle l'état de danger public exceptionnel a été imposé et la période pour laquelle il a été proclamé;

d) un exposé des motifs qui ont conduit le gouvernement à décider de prendre des mesures de dérogation, y compris une brève description des circonstances de fait qui ont abouti à la proclamation de l'état de danger public exceptionnel;

e) une brève description de l'effet anticipé des mesures de dérogation sur les droits reconnus par le Pacte, y compris la copie des décrets dérogeant à ces droits qui ont été émis avant la notification.

46. Les Etats parties peuvent demander que leur soit communiqué par l'entremise du Secrétaire général le complément d'informations nécessaire pour leur permettre de s'acquitter de leur rôle en vertu du Pacte.

47. L'Etat partie qui ne notifie pas aussitôt et dans les formes requises les mesures de dérogation manque à ses obligations à l'égard des autres Etats parties et peut être déchu des moyens de défense dont il dispose normalement au cours des procédures prévues par le Pacte.

48. L'Etat partie qui use du droit de dérogation en application de l'article 4 met fin à cette dérogation dans le minimum de temps nécessaire pour faire cesser le danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation.

49. Le jour où il met fin à la dérogation, l'Etat partie en informe les autres Etats parties, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

50. Au moment où il est mis fin à une dérogation en application de l'article 4, tous les droits et libertés protégés par le Pacte doivent être intégralement rétablis. Aussitôt que possible, on procédera à l'examen des conséquences que les mesures de dérogation pourraient avoir eues. Des mesures seront prises pour réparer les injustices et indemniser ceux qui en ont été victimes pendant l'application des mesures de dérogation ou ultérieurement du fait de leurs conséquences.

C. "Dans la stricte mesure où la situation l'exige"

51. L'ampleur, la durée et l'application géographique de toute mesure de dérogation doivent être limitées à ce qui est strictement nécessaire pour faire face à la menace portée à l'existence de la nation et doivent être proportionnées à la nature et à l'étendue de cette menace.

52. Il est du devoir des autorités nationales compétentes d'apprécier dans chaque cas la nécessité de toute mesure de dérogation prise ou envisagée pour faire face aux menaces particulières que pose le danger public exceptionnel.

53. Une mesure de dérogation n'est pas prise dans la stricte mesure où la situation l'exige, lorsque des mesures ordinaires prises dans le cadre des restrictions spécifiques prévues par le Pacte auraient suffi pour faire face au danger qui menace l'existence de la nation.

54. Le principe de la stricte nécessité doit être appliqué de manière objective. Chaque mesure doit être dirigée contre un danger réel, manifeste, présent ou imminent et ne peut être imposée par simple crainte d'un danger potentiel.

55. La Constitution et les lois nationales régissant les états de danger public exceptionnel doivent prévoir que la nécessité des mesures de dérogation sera soumise, promptement et périodiquement, à une révision indépendante de la part du Parlement.

56. Les personnes qui contestent que des mesures de dérogation qui les touchent aient été prises dans la stricte mesure où la situation l'exige doivent disposer de recours utiles.

57. Pour déterminer si une mesure de dérogation a été prise dans la stricte mesure où la situation l'exige, le jugement des autorités nationales ne saurait être considéré comme déterminant.

D. Droits auxquels il n'est pas possible de déroger

58. Même en cas de danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation, aucun Etat partie ne doit déroger aux garanties prévues par le Pacte du droit à la vie; du droit à ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, non plus qu'à une expérience médicale ou scientifique sans le libre consentement de l'intéressé; du droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude; du droit de ne pas être emprisonné pour défaut d'exécution d'une obligation contractuelle; du droit de ne pas être condamné ou de ne pas se voir infliger une peine plus forte en vertu d'une loi pénale appliquée rétroactivement; du droit à la reconnaissance de la personnalité juridique et du droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ces droits ne sont susceptibles d'aucune dérogation en quelque circonstance que ce soit, même si l'objectif déclaré est de préserver l'existence de la nation.

59. Dans le cadre de l'obligation qu'ils ont d'assurer la jouissance de ces droits à toutes les personnes relevant de leur juridiction (paragraphe 1 de l'article 2) et d'adopter des mesures pour garantir que toute personne dont les droits auront été violés dispose d'un recours utile (paragraphe 3 de l'article 2), les Etats partie au Pacte prendront des précautions spéciales en période de danger public exceptionnel pour que des groupements officiels ou semi-officiels, ne se livrent pas à des agissements consistant à commettre des meurtres ou à provoquer des disparitions involontaires de manière arbitraire et extrajudiciaire, pour que les personnes détenues soient protégées contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et pour qu'aucune personne ne soit condamnée ou ne se voie infliger une peine plus forte en vertu de lois ou de décrets appliqués rétroactivement.

60. Même en période de danger public exceptionnel, les tribunaux ordinaires restent compétents pour connaître de toute allégation de violation des droits qui ne sont pas susceptibles de dérogation.

E. Certains principes généraux régissant l'application d'un état de danger public exceptionnel et l'introduction de mesures de dérogation consécutives

61. La dérogation aux droits de l'homme qui sont reconnus en droit international, en cas de menace à l'existence de la nation, n'intervient pas dans un vide juridique. Elle est autorisée par la loi et, à ce titre, est soumise à l'application de plusieurs principes juridiques d'application générale.

62. La proclamation d'un danger public exceptionnel doit être faite de bonne foi, sur la base d'une évaluation objective de la situation permettant de déterminer dans quelle mesure il y a, éventuellement, menace à l'existence de la nation. Une proclamation de danger public exceptionnel et des dérogations consécutives aux obligations prévues par les pactes qui ne sont pas faites de bonne foi sont des violations du droit international.

63. Les dispositions du Pacte qui autorisent certaines dérogations en cas de danger public exceptionnel s'interprètent restrictivement.

64. En cas de danger public exceptionnel, la légalité doit continuer de prévaloir. Une dérogation est une prérogative, consentie et limitée, qui doit permettre de répondre adéquatement à une menace à l'existence de la nation. Il incombe à l'Etat qui use du droit de dérogation de justifier ses actes au regard de la loi.

65. Le Pacte subordonne toutes les procédures aux objectifs fondamentaux des droits de l'homme. Le paragraphe 1 de l'article 5 du Pacte fixe des limites à ce qui peut être fait en vertu du Pacte :

> "Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et des libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues audit Pacte."

Le paragraphe 2 de l'article 29 de la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce le but ultime de la loi :

> "Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique."

Ces dispositions s'appliquent pleinement dans les cas où les autorités se prévalent de l'existence d'une menace à l'existence de la nation pour se reconnaître le droit de dérogation.

66. Une proclamation faite de bonne foi de l'existence d'un danger public exceptionnel permet de déroger à certaines obligations particulières énoncées dans le Pacte, sans autoriser pour autant une dérogation générale aux obligations internationales. Au paragraphe 1 de l'article 4, et au paragraphe 2 de l'article 5, le Pacte interdit expressément les dérogations qui sont incompatibles avec les autres obligations qu'impose le droit international. A cet égard, il faut tenir spécialement compte des obligations internationales qui, en vertu des Conventions de Genève et des Conventions de l'OIT, sont applicables en cas de danger public exceptionnel.

67. En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international, un Etat partie à la Convention de Genève de 1949 pour la protection des victimes de guerre ne peut, en aucune circonstance, suspendre le droit d'être jugé par un tribunal qui offre les garanties essentielles d'indépendance et d'impartialité (article 3 commun aux Conventions de 1949). Le Protocole additionnel II de 1977 prévoit qu'en matière de poursuites pénales les Etats parties au Protocole sont tenus de respecter les droits suivants en toutes circonstances :

a) le droit du prévenu d'être informé sans délai des détails de l'infraction qui lui est imputée et de disposer avant et pendant son procès de tous les droits et moyens nécessaires à sa défense;

b) le droit de ne pas être condamné pour une infraction si ce n'est sur la base d'une responsabilité pénale individuelle;

c) le droit de ne pas être condamné ou de ne pas se voir infliger une peine plus forte en application d'une loi pénale rétroactive;

d) le droit d'être présumé innocent;

e) le droit qu'a toute personne accusée d'être jugée en sa présence;

f) le droit de ne pas être forcé de témoigner contre soi-même ou de s'avouer coupable;

g) le droit qu'a toute personne condamnée d'être informée de ses droits de recours judiciaires et autres.

68. Les conventions de l'OIT qui se rapportent aux droits de l'homme énoncent un certain nombre de droits en matière de travail forcé, de liberté d'association, d'égalité dans l'emploi et de droits individuels et collectifs des travailleurs qui s'ajoutent aux droits reconnus par le Pacte. Certains de ces droits ne sont pas susceptibles de dérogation en cas d'état de danger public exceptionnel; d'autres sont susceptibles de dérogation, mais seulement dans la stricte mesure où la situation l'exige.

69. Aucun Etat, qu'il soit ou non partie au Pacte, ne peut suspendre ni violer, même en période de danger public exceptionnel,

le droit à la vie;

le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, non plus qu'à une expérience médicale ou scientifique sans son libre consentement;

le droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude; et

le droit de ne pas se voir infliger un châtiment pénal rétroactif, comme le prévoit le Pacte.

Le droit international coutumier interdit, en toutes circonstances, de porter atteinte à ces droits fondamentaux.

70. Bien que la protection prévue contre les arrestations et détentions arbitraires (article 9) et le droit qu'a toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement lorsqu'il s'agit de décider du bien-fondé d'une accusation pénale (article 14) puissent faire l'objet de restrictions légitimes dans la stricte mesure où un danger public exceptionnel l'exige, le déni de certains droits qui sont le fondement de la dignité humaine ne peut jamais être absolument nécessaire quel que soit le danger, et le respect de ces droits est essentiel pour assurer la jouissance des droits auxquels il n'est pas admis de déroger et pour garantir un recours utile contre leur violation. En particulier :

a) Toutes les arrestations et détentions doivent être consignées, avec indication du lieu de détention, si possible à l'échelon central, et rendues publiques sans tarder;

b) Nul ne doit être détenu pour une durée indéterminée, que ce soit en attente d'instruction judiciaire ou de jugement ou sans accusation;

c) Nul ne doit être détenu au secret, sans communication avec sa famille, ses amis ou son avocat pendant plus de quelques jours, par exemple trois à sept jours;

d) Lorsqu'une personne est détenue sans qu'aucune accusation soit portée contre elle, la nécessité de prolonger sa détention doit être réexaminée périodiquement par un tribunal indépendant;

e) Toute personne accusée d'une infraction a le droit d'être jugée équitablement par un tribunal compétent, indépendant et impartial constitué conformément à la loi;

f) Les civils sont normalement jugés par les tribunaux ordinaires; s'il apparaît absolument nécessaire de créer des tribunaux militaires ou des tribunaux spéciaux pour juger des civils, la compétence, l'indépendance et l'impartialité de ces tribunaux doit être garantie et la nécessité de leur maintien réexaminée périodiquement par l'autorité compétente;

g) Toute personne accusée d'une infraction pénale doit être présumée innocente et se voir reconnaître au moins les droits suivants, qui sont les garanties d'un procès équitable :

le droit d'être informée, dans le plus court délai, dans une langue qu'elle comprend et de façon détaillée, des accusations portées contre elle;

le droit de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense, y compris le droit de communiquer confidentiellement avec son avocat;

le droit d'être assistée d'un avocat de son choix, et cela gratuitement si elle n'a pas les moyens de le rémunérer, et d'être informée de ce droit;

le droit d'être présente à son procès;

le droit de ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer coupable;

le droit d'obtenir la comparution et l'interrogatoire des témoins à décharge;

le droit d'être jugée publiquement, à moins que le tribunal n'ordonne qu'il en soit autrement pour des raisons de sécurité, avec des garanties adéquates contre les abus;

le droit de faire appel devant une juridiction supérieure;

h) Un procès-verbal adéquat de l'audience doit être dressé dans tous les cas;

i) Nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été condamné ou acquitté.

F. Recommandations concernant les fonctions et les devoirs du Comité des droits de l'homme et des organismes des Nations Unies

71. Dans l'exercice du pouvoir, que lui confère l'article 40 du Pacte d'étudier les rapports des Etats parties et d'adresser aux Etats parties ses propres rapports ainsi que des observations générales, le Comité des droits de l'homme peut et

devrait examiner comment les Etats parties se conforment aux dispositions de l'article 4. Le Comité peut et devrait faire de même lorsqu'il exerce les pouvoirs que lui confèrent l'article 41 du Pacte et le Protocole facultatif à l'égard des communications inter-Etats et des communications émanant de particuliers, respectivement.

72. Pour déterminer si les exigences des paragraphes 1 et 2 de l'article 4 sont satisfaites et afin de compléter les renseignements contenus dans les rapports des Etats parties, les membres du Comité des droits de l'homme, en tant que personnalités possédant une compétence reconnue dans le domaine des droits de l'homme, peuvent et devraient tenir compte des informations qu'ils jugent dignes de foi fournies par d'autres organes ou organismes intergouvernementaux, par des organisations non gouvernementales ou contenues dans des communications de particuliers.

73. Le Comité des droits de l'homme devrait élaborer une procédure selon laquelle des rapports supplémentaires seraient demandés, en vertu du paragraphe 1 b) de l'article 40, aux Etats parties qui ont fait une notification de dérogation conformément au paragraphe 3 de l'article 4 ou dont le Comité a des raisons de penser qu'ils ont pris des mesures d'exception soumises aux exigences de l'article 4. Ces rapports supplémentaires porteraient sur les aspects de l'état de "danger public exceptionnel" qui affectent l'application du Pacte et ils devraient être examinés par le Comité dans les meilleurs délais.

74. Pour être en mesure de s'acquitter plus efficacement de ses fonctions en matière d'établissement des faits, le Comité des droits de l'homme devrait développer les procédures d'examen des communications prévues par le Protocole facultatif pour être en mesure de recevoir des communications et des dépositions orales et de se rendre dans les Etats parties qui font l'objet d'allégations de violations du Pacte. Si besoin était, les Etats parties au Protocole facultatif devraient envisager d'apporter à cet instrument des amendements à cet effet.

75. La Commission des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies devrait prier la Sous-Commission de la prévention des mesures discriminatoires et de la protection des minorités de dresser une liste annuelle des Etats, parties ou non au Pacte, qui ont proclamé, maintenu ou mis fin à un état de danger public exceptionnel, avec mention :

- dans le cas d'un Etat partie, de la proclamation et de la notification; et

- dans le cas d'autres Etats, de tous renseignements disponibles et apparemment dignes de foi concernant la proclamation, la menace à l'existence de la nation, les mesures de dérogation, leur proportionnalité et leur caractère non discriminatoire ainsi que le respect des droits qui ne sont pas susceptibles de dérogation.

76. La Commission des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies et sa Sous-Commission devraient continuer d'avoir recours à la désignation de rapporteurs spéciaux et à la constitution d'organes d'enquête et d'établissement des faits en cas d'état de danger public exceptionnel prolongé.

INTRODUCTION

Ces Principes ont été adoptés le 1er octobre 1995 par un groupe d'experts en droit international, sécurité nationale et droits humains réunis à Johannesbourg par ARTICLE 19, le Centre international contre la censure, en collaboration avec le Centre d'études de droit appliquées de l'Université de Witwatersrand.

Ces Principes sont basés sur le droit international et régional ainsi que sur des normes se rapportant à la protection des droits humains, la pratique évolutive des états (qui se reflète entre autres dans les jugements des jurisidictions nationales) et les principes généraux de droit reconnus par la communauté des nations.

Ces Principes reconnaissent l'applicabilité durable des Principes de Syracuse relatifs aux dispositions limitatives et dérogatoires au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'applicabilité des Standards minimums de Paris relatifs aux normes de droits de l'homme en état d'urgence.[1]

PREAMBULE

Les participants à la rédaction de ces Principes:

Considérant, conformément aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde;

Convaincus qu'il est essentiel que les droits humains soient protégés par la loi afin que les individus ne soient pas poussés en dernier recours à la rebellion contre la tyrannie et l'oppression;

Réaffirmant leur conviction que la liberté d'expression et la liberté d'information sont essentielles dans une société démocratique pour son progrès et afin que d'autres droits humains et libertés fondamentales puissent être exercés;

[1] Les Principes de Syracuse ont été adoptés en mai 1984 par un groupe d'experts réunis par la Commission internationale de juristes, l'Association internationale de droit pénal, l'association américaine pour la Commission internationale de juristes, l'Institut Urban Morgan des droits de l'homme, l'Institut international des Hautes études en sciences criminelles. Les Standards minimums de Paris ont été adoptés en avril 1984 sous les auspices de l'Association internationale de droit.

Tenant compte des dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la Convention des Nations Unies des droits de l'enfant, des Principes fondamentaux de l'ONU relatifs à l'indépendance du pouvoir judiciare, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et de la Convention européenne des droits de l'homme;

Extrêmement conscients que certaines des violations les plus graves des droits humains sont justifiées par les gouvernements comme étant nécessaires pour protéger la sécurité nationale;

Conscients qu'il est impératif que les personnes aient accès aux informations détenues par le gouvernment pour qu'elles soient capables de surveiller la conduite de leur gouvernement et de participer entièrement à la vie d'une société démocratique;

Désireux de promouvoir une identification indiscutable du champ d'application limité des restrictions à la liberté d'expression et à la liberté d'information qui peuvent être imposées dans l'intérêt de la sécurité nationale, de manière à dissuader les gouvernments d'utiliser la sécurité nationale comme un prétexte pour restreindre ces libertés de manière injustifiée;

Reconnaissant la nécessité d'une protection légale de ces libertés par la promulgation de lois rédigées de manière précise et étroite et qui correspondent aux exigences d'un Etat de Droit; et

Réaffirmant le besoin d'une protection judiciaire de ces libertés par des cours indépendantes;

Conviennent d'adopter les Principes suivants et recommandent que les organes concernés au niveau national, régional et international prennent des mesures pour promouvoir leur large dissémination, adoption, et réalisation:

I PRINCIPES GENERAUX

Principe 1 : Liberté d'opinion, d'expression et d'information

(a) Nul ne doit être inquiété pour ses opinions.

(b) Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

(c) L'exercice des droits prévus au paragraphe (b) peut être soumis à des restrictions pour des raisons précises établies par le droit international, y compris pour des raisons de sécurité nationale.

(d) Aucune restriction de la liberté d'expression ou d'information pour des raisons de sécurité nationale ne peut être imposée à moins que le gouvernment ne puisse prouver que la restriction est prévue par la loi et est nécessaire dans une société démocratique pour protéger un intérêt légitime de sécurité nationale.[2] La charge de la preuve de la validité de cette restriction incombe au gouvernment.

Principe 1.1: Prévue par la loi

(a) Toute restriction portée à l'expression ou à l'information doit être prévue par la loi. La loi doit être accessible, sans ambiguités, écrite de manière précise et étroite de façon à permettre aux individus de savoir si une action précise est illégale.

(b) La loi doit fournir des garanties appropriées contre les abus, y compris un examen judiciaire minutieux et rapide, complet et efficace de la validité de la restriction par une cour ou un tribunal indépendant.

Principe 1.2: Protection d'un intérêt légitime de sécurité nationale

[2] Pour les besoins de ces Principes, une société démocratique est une société qui a un gouvernement responsable de manière effective devant un organe ou une entité séparé de lui; de régulières et véritables élections au suffrage universel et égalitaire par bulletin secret ce qui guarantit la libre expression de la volonté des électeurs; des groupes politiques libres de s'organiser en opposition au gouvernement en place; et des garanties légales efficaces en ce qui concerne les droits fondamentaux défendus par un pouvoir judiciare indépendant. Cette formulation est basée sur la définition du consitutionalisme donnée par le professeur S A de Smith in *The Commonwealth and its Constitution* (London: Stevens & Sons, 1964), 106, et enrichie par l'utilisation de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Toute restriction de l'expression ou de l'information qu'un gouvernement cherche à justifier par des motifs de sécurité nationale doit avoir comme véritable but et comme effet démontrable de protéger un intérêt légitime de sécurité nationale.

Principe 1. 3: Nécessaire dans une société démocratique

Pour établir qu'une restriction de la liberté d'expression ou d'information est nécessaire pour protéger un intérêt légitime de sécurité nationale, un gouvernement doit démontrer que:

(a) l'expression ou l'information en question constitue une sérieuse menace à un intérêt légitime de sécurité nationale;

(b) la restriction imposée est le moyen le moins restrictif de protéger cet intérêt; et

(c) la restriction est compatible avec des principes démocratiques.

Principe 2: Un intérêt légitime de sécurité nationale

(a) Une restriction qu'un gouvernement tenterait de justifier par des raisons de sécurité nationale n'est pas légitime à moins que son véritable but et son effet démontrable ne soit de protéger l'existence d'un pays ou son intégrité territoriale contre l'usage ou la menace d'usage de la force que cela vienne de l'extérieur, comme par exemple une menace militaire, ou de l'intérieur, telle l'incitation au renversement d'un gouvernment.

(b) En particulier, une restriction qu'un gouvernement tenterait de justifier par des raisons de sécurité nationale n'est pas légitime si son véritable but et son effet démontrable est de protéger des intérêts ne concernant pas la sécurité nationale, comme par exemple de protéger un gouvernment de l'embarras ou de la découverte de ses fautes, ou pour dissimuler des informations sur le fonctionnement des institutions publiques, ou pour imposer une certaine idéologie, ou pour réprimer des troubles sociaux.

Principe 3: Etat d'urgence

Dans les cas où l'état d'urgence est déclaré par la loi en accord avec le droit national et international et qu'il y a une menace pour la vie du pays, un Etat peut imposer des restrictions à la liberté d'expression et d'information conformément aux exigences de la situation et sous réserve

que ces restrictions ne soient pas incompatibles avec les autres obligations de droit international du gouvernment.

Principe 4: Interdiction de la discrimination

En aucun cas, une restriction de la liberté d'expression ou d'information pour des raisons de sécurité nationale ne peut entraîner de discriminations fondées sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou tout autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la nationalité, la propriété, la naissance ou tout autre statut.

II RESTRICTIONS DE LA LIBERTE D'EXPRESSION

Principe 5: Protection des opinions

Nul ne peut être soumis à une quelconque restriction, contrainte ou sanction en raison de ses opinions et de ses convictions.

Principe 6: L'expression qui peut menacer la sécurité nationale

Sous réserve des principes 15 et 16, l'expression ne pourra pas être punie comme menaçant la sûreté nationale à moins que le gouvernment ne puisse prouver que:

(a) l'expression est destinée à provoquer la violence de manière imminente;
(b) qu'elle est susceptible de provoquer une telle violence; et
(c) qu'il y a un lien immédiat et direct entre l'expression et des actes de violence ou de potentiels actes de violence.

Principe 7: L'expression protégée

(a) Sous réserve des principes 15 et 16, l'exercice non violent du droit à la liberté d'expression ne doit pas être considéré comme une menace à la sécurité nationale ou être soumis à de quelconques limitations ou pénalités. L'expression qui ne doit pas constituer une menace à la sécurité nationale comprend mais n'est pas limitée à toute expression qui:

(i) milite pour un changement non-violent de gouvernment ou de politique gouvernementale;

(ii) constitue une critique ou une insulte de la nation, de l'Etat ou de ses symboles, de ses institutions ou de ses fonctionnaires[3], ou d'un état ou d'une nation étrangères, ou de ses symboles, son gouvernement, ses institutions ou ses fonctionnaires;

(iii) constitue une objection ou un plaidoyer en faveur de l'objection au service ou à la conscription militaires, ou à un conflit particulier, ou à la menace ou utilisation de la force pour régler des conflits internationaux pour des motifs religieux, de conscience ou de conviction;

(iv) a pour but de communiquer des informations à propos de présumées violations des normes internationales de droits humains ou du droit international humanitaire.

(b) Nul ne peut être puni pour avoir critiqué ou insulté la nation, l'Etat ou ses symboles, le gouvernement, ses institutions ou ses fonctionnaires, ou une nation étrangère, un Etat étranger ou ses symboles, son gouvernment, ses institutions ou ses fonctionnaires à moins que la critique ou l'insulte ne soit destinée à inciter à la violence imminente.

Principe 8: La simple publicité d'activités qui peuvent menacer la sécurité nationale

L'expression ne peut pas être empêchée ou punie simplement parce qu'elle transmet une information provenant ou à propos d'une organisation qu'un gouvernement a déclaré menaçante pour la sécurité nationale ou pour toute autre raison ayant un lien avec la sûreté nationale.

Principe 9: L'utilisation d'une autre langue ou d'une langue minoritaire

L'expression écrite ou orale ne peut jamais être empêchée en raison de la langue utilisée et particulièrement si il s'agit de la langue d'une minorité nationale.

Principe 10: L'interférence illégale avec l'expression de tierces personnes

[3] Pour les besoins de ces Principes, le terme "fonctionnaires" comprend le chef de l'Etat; le chef du gouvernement; tous les fonctionnaires du gouvernement y compris les ministres; tous les officiers des forces militaires et de sécurité et de la police; et toutes les personnes qui exercent un mandat d'élu.

Les gouvernements sont obligés de prendre des mesures raisonables pour empêcher des groupes privés ou des individus de s'immiscer illégalement dans l'exercice non violent de la liberté d'expression, même lorsque cette expression critique le gouvernement et ses décisions. En particulier, les gouvernements sont obligés de condamner les actions illégales qui ont pour but de supprimer la liberté d'expression, d'enquêter et poursuivre en justice ceux qui en sont responsables.

III RESTRICTIONS DE LA LIBERTE D'INFORMATION

Principe 11: Règle générale de l'accès à l'information

Toute personne a le droit d'obtenir des informations des autorités publiques, y compris des informations concernant la sécurité nationale. Aucune restriction de ce droit ne peut être imposée pour des raisons de sécurité nationale à moins que le gouvernement ne puisse prouver que cette restriction est prévue par la loi et est nécessaire dans une société démocratique pour protéger un intérêt légitime de sécurité nationale.

Principe 12: Défintion étroite de l'exception de sécurité

Un Etat ne peut pas systématiquement refuser l'accès à toute information concernant la sécurité nationale, mais doit préciser dans la loi les catégories précises et étroites d'information qu'il est nécessaire de ne pas divulguer pour protéger un intérêt légitime de sécurité nationale.

Principe 13: Intérêt public de la divulgation

Dans toutes les lois et les décisions concernant le droit d'obtenir l'information, l'intérêt public de connaître cette information doit être une préoccupation primordiale.

Principe 14: Le droit à un contrôle indépendant du refus de donner l'information

L'Etat est obligé d'adopter les mesures appropriées pour mettre en vigueur le droit d'obtenir l'information. Ces mesures doivent exiger que les autorités, si elles refusent de satisfaire une demande d'information, précisent par écrit le plus tôt raisonablement possible les raisons du refus; et ces mesures doivent prévoir un droit de contrôle des raisons et de la validité du refus par une autorité indépendante, y compris une sorte de

recours judiciaire de la légalité du refus. L'autorité de contrôle doit avoir le droit d'examiner l'information non divulguée.[4]

Principe 15: Règle générale de la divulgation d'information secrète

Nul ne peut être condamné pour des raisons de sécurité nationale pour la divulgation d'information si (1) la divulgation ne porte pas atteinte ou n'est pas susceptible de porter atteinte à un intérêt de sécurité nationale, ou si (2) l'intérêt public de connaître cette information est plus important que les dommages liés à sa divulgation.

Principe 16: Information obtenue grâce à des services publics

Nul ne peut subir des préjudices pour des raisons de sécurité nationale pour avoir divulgué des informations qu'il ou elle a appris en travaillant au service du gouvernement si l'intérêt public de connaître cette information est plus important que le dommage causé par la divulgation.

Principe 17: L'information dans le domaine publique

Une fois que l'information a été rendue disponible de manière générale par quelques moyens que ce soient, légaux ou illégaux, toute tentative d'arrêter d'autres publications sera annulée par l'invocation du droit du public de savoir.

Principe 18: Protection des sources des journalistes

La protection de la sécurité nationale ne peut pas être utilisée pour obliger un journaliste à révéler une source confidentielle.

Principe 19: Accès à des zones limitées

Toute limitation de la libre circulation de l'information ne peut être de nature à contrecarrer les objectifs des droits humains et du droit humanitaire. En particulier, les gouvernements ne peuvent pas empêcher les journalistes ou les représentants d'organisations intergouvernementales et non-gouvernementales ayant pour mandat de veiller au respect des normes des droits humains et du droit humanitaire d'entrer dans des territoires où il y a suffisamment de raisons de croire qu'il y a ou qu'il y a eu des violations des droits humains et du droit humanitaire. Les gouvernments ne peuvent pas exclure des journalistes et

[4] Ne rentrent pas dans le champ d'application de ces Principes les motifs pour obtenir et corriger les informations personnelles contenues dans des dossiers tels que le droit à la vie privée.

des représentants de ces organisations des zones qui subissent des violences ou des conflits armés à moins que leur présence ne mette clairement en danger la sécurité d'autres personnes.

IV L'ETAT DE DROIT ET AUTRES CONSIDERATIONS

Principe 20: Les protections générales dans l'Etat de droit

Toute personne accusée d'un crime lié à la sécurité[5] ayant un rapport avec l'expression ou l'information a le droit de bénéficier des protections de la loi qui font partie du droit international. Ceci inclut mais n'est pas limité aux droits suivants:

(a) le droit d'être présumé innocent;
(b) le droit de ne pas être détenu arbitrairement;
(c) le droit d'être informé, dans le plus court délai, des accusations portées contre soi et des preuves qui supportent cette accusation dans une langue que la personne comprend;
(d) le droit d'avoir accès dans un court délai à un avocat de son choix;
(e) le droit à un procès dans un délai raisonnable;
(f) le droit de disposer du temps nécessaire pour préparer sa défense;
(g) le droit à un procès public et équitable par une cour ou un tribunal indépendant et impartial;
(h) le droit d'interroger les témoins de l'accusation;
(i) le droit de ne pas avoir de nouvelles preuves fournies durant le procès à moins qu'elles n'aient été montrées à l'accusé et qu'il ou elle ait eu l'occasion de les réfuter; et
(j) le droit de faire appel devant une cour ou un tribunal indépendant qui a le pouvoir d'examiner la décision sur les faits et le droit et de l'annuler.

Principe 21: Les recours

Tous les recours, y compris les recours spéciaux comme *l'habeas corpus* ou *l'amparo*, doivent être à la disposition des personnes accusées de crimes liés à la sécurité, y compris en état d'urgence qui menace la vie du pays comme cela a été défini dans le Principe 3.

Principe 22: Le droit à un procés par un tribunal indépendant

[5] Pour les besoins de ces Principes, un "crime lié à la sécurité" est un acte ou une omission que le gouvernement prétend devoir punir dans le but de protéger la sécurité nationale ou un autre intérêt lié étroitement à la sécurité nationale.

(a) Si l'accusé le désire, des poursuites judiciaires criminelles concernant des crimes relatifs à la sécurité peuvent avoir lieu devant un jury quand cette institution existe ou par des juges véritablement indépendants. Le procès des personnes accusées de crimes relatifs à la sécurité par des juges qui ne sont pas innamovibles constitue a prima facie une violation du droit d'être jugé par un tribunal indépendant.

(b) Dans aucun cas, un civil ne doit être jugé par une cour ou un tribunal militaire pour un crime lié à la sécurité.

(c) Dans aucun cas, un civil ou un membre des forces armées ne doit être jugé par une cour ou un tribunal national ad hoc ou constitué spécialement pour l'occasion.

Principe 23: Censure préalable

L'expression ne peut être soumise à une censure préalable dans l'intérêt de protéger la sécurité nationale, à l'exception des périodes d'état d'urgence qui menace la vie d'un pays dans les conditions du principe 3.

Principe 24: Sanctions disproportionnées

Une personne, un média ou une organisation politique ou toute autre organisation ne peut pas être soumis pour un crime relatif à la sécurité à des sanctions, des restrictions ou des pénalités disproportionnés par rapport à la gravité du crime commis.

Principe 25: La relation de ces Principes à d'autres normes

Rien dans ces Principes ne peut être interprété comme portant atteinte aux libertés et les droits humains reconnus dans le droit ou les normes internationaux, régionaux ou nationaux.

APPENDICE A

Les experts suivants ont participé à la consultation qui a conduit à la rédaction des Principes et ont rédigé ces Principes à titre personnel. Les organisations et les affiliations ne son mentionnées que pour permettre l'identification des participants.

Laurel Angus, Directeur exécutif, Centre d'études de droit appliquées, Université de Witwatesrand, Afrique du Sud

Laurence W Beer, Professeur de libertés publiques, Faculté de droit, Université Lafayette, Etats-Unis d'Amérique

Geoffrey Bindman, Avocat, Bindman and Partners, Londres, Royaume-Uni

Dana Briskman, Directeur du département juridique, Association pour les libertés publiques, Israël

Richard Carver, Consultant auprès du programme Afrique de ARTICLE 19, Londres, Royaume-Uni

Yong-Whan Cho, Cabinet d'avocats de Duksu, Séoul, Corée du Sud

Sandra Coliver, Directrice du département juridique, ARTICLE 19, Washington DC, Etats-Unis d'Amérique

Peter Danowsky, Danowsky & Partners, Stockholm, Suède

Emmanuel Derieux, Professeur de droit des médias, Université de Paris II, et co-éditeur, Légipresse, Paris, France

Frances D'Souza, Directeur exécutif, ARTICLE 19, Londres, Royaume-Uni

Elisabeth Evatt AC, Membre du Comité des Nations Unies pour les droits de l'homme et consultant juridique, Sydney, Australie

Felipe Gonzalez, Professeur de droit, Université Diego Portales, Santiago, Chili, et juriste pour l'Amérique Latine, International Human Rights Law Group, Washington DC

Paul Hoffman (président de la conférence), Avocat spécialisé en droit des médias, Los Angeles, Etats-Unis d'Amerique

Gitobu Imanyara, Avocat à la Haute Cour du Kenya, et éditeur en chef, *Nairobi Law Monthly*, Kenya

Lene Johannessen, Projet sur les médias, Centre d'études de droit appliquées, Université de Witwatersrand, Johannesbourg, Afrique du Sud

Raymond Louw, Président, Institut de la liberté d'expression, Johannesbourg, Afrique du Sud

Laurence Lustgarten, Professeur de droit, Université de Southampton, Royaume-Uni

Paul Mahoney, Greffier adjoint, Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe[6]

Gilbert Marcus, Avocat à la Cour Suprême d'Afrique du Sud, Johannesbourg, Afrique du Sud

Kate Martin, Directeur exécutif, Centre d'études sur la sécurité nationale, Washington DC, Etats-Unis d'Amérique

Juan E Mendez, Avocat, Human Rights Watch, New-York, USA

Brasnilav Milinkovic, Editeur, Review of International Affairs, Belgrade, République Fédérale de Yougoslavie

Etienne Mureinik, Professeur de droit, Université de Witwatersrand, Johannesbourg, Afrique du Sud

Ann Naughton, Directrice des publications, ARTICLE 19, Londres, Royaume-Uni

Mamadou N'Dao, Avocat des droits humains et consultant, Institut Panos, Dakar, Sénégal

Andrew Nicol, avocat (QC), Doughty Street Chambers, Londres, Royaume-Uni

David Petrasek, Conseiller en politiques légales, Amnesty International, Londres, Royaume-Uni

Laura Pollecut, Directeur exécutif, Avocats pour les droits de l'homme, Prétoria, Afrique du Sud

John Sangwa, Simeza, Sangwa & Associates, Lusaka, et membre de la faculté de droit, Université de Zambie

Sergei Sirotkin, Commission des droits de l'homme, Moscou, Russie

Malcom Smart, Directeur exécutif adjoint, ARTICLE 19, Londres, Royaume-Uni

Tanya Smith, Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme, Genève, Suisse

Soli Sorabjee, Avocat, Cour suprême de l'Inde, New Dehli, Inde

K S Venkateswaran, Avocat, Barreau indien, et membre de la faculté de droit, Université d'Ulster, Irlande du Nord

[6] Etant un fonctionnaire civil international, M. Mahoney n'a pas ratifié ou rejeté ces Principes.

Kerim Yildiz, Directeur exécutif, Projet jurde des droits de l'homme, Londres, Royaume-Uni

Kyu Ho Youm, Professeur, Ecole de journalisme et des télécommunications, Université de l'Etat d'Arizona, Etats-Unis d'Amérique

25 Questions Réponses sur la Santé et les Droits Humains

Série Santé et Droits Humains, N° 1, juillet 2002

Organisation mondiale de la Santé

25 Questions Réponses sur la Santé et les Droits Humains

Organisation mondiale de la Santé

"Je souhaite que la santé soit enfin considérée non plus comme une bénédiction que l'on espère mais comme un droit de l'homme pour lequel on se bat."

Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Kofi Annan

Avant-propos

La possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre a été consacrée comme l'un des droits fondamentaux de tout être humain dans la Constitution de l'OMS il y a plus de cinquante ans. Dans son travail quotidien, l'OMS s'efforce de faire de ce droit une réalité pour tous en portant une attention toute particulière aux plus pauvres et aux plus vulnérables.

Les droits humains nous inspirent et nous guident dans l'analyse et dans l'action. Les mécanismes des droits humains des Nations Unies ouvrent la voie à une plus grande responsabilité en matière de santé.

Une attention de plus en plus importante est accordée aux droits humains dans le monde. L'OMS cherche activement à mieux comprendre les droits humains dans leurs rapports avec la santé. Nous nous enrichissons du savoir des autres institutions des Nations Unies, de la communauté internationale et d'autres parties intéressées.

C'est dans ce contexte que l'OMS a lancé la série *Santé et droits humains*. Nous avons choisi comme sujet pour notre premier numéro : « *25 questions-réponses* », où nous suggérons des réponses aux questions clés relatives aux liens entre les différents aspects de la santé et des droits humains.

J'espère que cet ouvrage servira de guide à un large public intéressé par les relations entre la santé et les droits humains.

Gro Harlem Brundtland
Genève
Juillet 2002

© WHO

Table des matières

Abréviations et acronymes 6

Section 1 : Normes en matière de santé et de droits humains 7

Q.1 Qu'est-ce que les droits humains ? 7
Q.2 Comment les droits humains sont-ils consacrés par le droit international ? 7
Q.3 Quel est le lien entre la santé et les droits humains ? 8
Q.4 Que signifie le « droit à la santé » ? 9
Q.5 Quel est le lien entre le principe de non discrimination et la santé ? 11
Q.6 Quels instruments internationaux en matière de droits humains prévoient des engagements gouvernementaux ? 12
Q.7 Quels sont les mécanismes internationaux de suivi existant en matière de droits humains ? 12
Q.8 Comment les pays pauvres disposant de ressources limitées peuvent-ils appliquer les mêmes normes que les pays riches en matière de droits humains ? 14
Q.9 Le droit relatif aux droits humains prévoit-il une obligation de coopération internationale ? 14
Q.10 Quelles sont, en matière de droits humains, les obligations des Etats envers les autres acteurs de la société ? 15

Section 2 : Intégrer les droits humains à la santé 16

Q.11 Que faut-il entendre par une approche de la santé fondée sur le respect des droits ? 16
Q.12. Quelle est la valeur que les droits humains ajoutent à la santé publique ? 18
Q.13. Que se passe-t-il si la protection de la santé publique nécessite de restreindre certains droits humains ? 18
Q.14 Quelle influence pourraient avoir les droits humains sur une information sanitaire fondée sur des bases factuelles ? 19
Q.15 En quoi les droits humains peuvent-ils contribuer à renforcer les systèmes de santé ? 20
Q.16 Quel est le lien entre la législation sanitaire et les droits humains ? 21
Q.17 Comment les droits humains s'appliquent-ils à l'analyse de la situation sanitaire dans les pays ? 21

Section 3 : La santé et les droits humains dans un contexte plus large 22

Q.18 Quel est le lien entre l'éthique et les droits humains ? 22
Q.19 Quel est le lien entre les principes des droits humains et l'équité ? 22
Q.20 Comment les principes en matière de santé et droits humains s'appliquent-ils à la réduction de la pauvreté ? 23
Q.21 Quelle est l'incidence de la mondialisation sur la promotion et la protection des droits humains ? 24
Q.22 Quelle influence le droit international relatif aux droits humains a t-il sur le droit commercial international ? 25
Q.23 Qu'entend-on par une approche du développement fondée sur le respect des droits ? 26
Q.24 Quel est l'impact des droits humains, du droit des réfugiés et du droit humanitaire sur l'assistance sanitaire ? 27
Q.25 Quel est le lien entre les droits humains et l'effort de développement de la santé dans les pays ? 28

Annexe I : Instruments juridiques 29

Annexe II : Structure organisationnelle des Nations Unies dans le domaine des droits humains 32

Abréviations et acronymes

ADPIC	Aspect des droits de propriété qui touchent au commerce
CAC	Comité administratif de coordination
CCPOQ	Comité consultatif pour les questions relatives au programme et aux opérations
ECOSOC	Conseil économique et social
FMI	Fonds monétaire international
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du Commerce
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPS	Organisation panaméricaine de la Santé
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

Section 1: Normes en matière de santé et de droits humains

©WHO/PAHO

Q.1 QU'EST-CE QUE LES DROITS HUMAINS ?(1)

LES DROITS DE L'HOMME : (2)

- sont garantis par des normes internationales ;
- sont juridiquement protégés ;
- ont pour objet la dignité des êtres humains ;
- protègent les individus et les groupes ;
- engagent les Etats et les acteurs étatiques ;
- ne peuvent être suspendus ou abrogés ;
- sont interdépendants et étroitement liés ;
- sont universels.(3)

Les droits humains sont juridiquement garantis par des instruments qui protègent les individus et les groupes contre des actes qui vont à l'encontre des libertés fondamentales et de la dignité humaine.(4) Les droits humains recouvrent les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux. Ils concernent principalement les relations entre l'individu et l'Etat. En matière de droits humains, les obligations des gouvernements sont régies plus largement par les principes du ***respect, de la protection et de la mise en œuvre de tels droits.***(5)

> *« Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter les droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance. S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux, la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des Etats quel qu'en soit le système politique, économique et culturel de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales. »*
>
> Déclaration et Programme d'action de Vienne adoptés par la Conférence mondiale sur les Droits de l'homme.(6)

Q.2 COMMENT LES DROITS HUMAINS SONT-ILS CONSACRÉS PAR LE DROIT INTERNATIONAL ?

En 1948, après la deuxième guerre mondiale, la communauté internationale a adopté la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (DUDH). Cependant, alors que les Etats étaient prêts à faire des dispositions de la Déclaration un droit impératif, la guerre froide a fait passer les droits humains au second plan et les a divisés en deux catégories. L'Ouest pensait que les droits civils et politiques étaient prioritaires et que les droits économiques et sociaux n'étaient que de simples aspirations alors que le bloc de l'Est pensait au contraire que les droits à l'alimentation, à la santé, à l'éducation devaient l'emporter et que les droits civils et politiques étaient secondaires. Deux traités distincts ont donc vu le jour en 1966 – le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Depuis, un grand nombre de traités, de déclarations et d'autres instruments juridiques ont été adoptés et c'est l'ensemble de ces instruments qui énoncent les droits humains.

- Les traités internationaux en matière de droits humains engagent les Etats qui les ratifient ;
- Les déclarations n'ont pas force obligatoire, mais de nombreuses normes qu'elles consacrent reflètent des principes qui ont force obligatoire dans le droit international coutumier ;
- Les conférences des Nations Unies produisent des documents directifs sans caractère obligatoire et qui sont le reflet d'un consensus tel que des déclarations et des programmes d'action.

(1) Il est important de noter la nouvelle tendance à utiliser le terme "droits humains" à la place du terme "droits de l'homme". Cela s'explique : le terme "droits humains" a une plus forte connotation de la représentation universelle de l'espèce humaine. Dans la mesure du possible l'OMS utilise le nouveau terme, tout en sauvegardant le terme "droits de l'homme" lors de citations et pour les textes se rapportant à la législation.

(2) Comité administratif de Coordination (CAC) ; système des Nations Unies et Droits de l'homme : principes directeurs et information pour le système des coordinateurs résidants ; approuvés au nom du CAC par le Comité consultatif pour les Questions relatives au Programme et aux Opérations (CCQPO) lors de sa seizième session, Genève, mars 2000.

(3) Cela signifie qu'ils s'appliquent à tous et partout.

(4) Human Rights : A Basic Handbook for UN Staff publié par le Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'homme (HCDH) et l'Ecole des cadres des Nations Unies, 1999, p.3.

(5) L'obligation de mettre en œuvre un droit comprend celle d'en faciliter l'exercice, celle de l'assurer et de le promouvoir (section II. 33, note 23 de l'observation générale N° 14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint adopté par le Comité des droits économiques sociaux et culturels en mai 2000), (E/C.12/2000/4, CESCR, 4 juillet 2000).

(6) Déclaration et Programme d'action de Vienne adoptés par la Conférence mondiale sur les Droits de l'homme, Vienne, 14-25 juin 1993, paragraphe 5, (Assemblée générale des Nations Unies, document A/Conf. 137/23).

> *« Jamais les peuples ne se sont plaints du caractère universel des droits de l'homme. Jamais ils n'ont considéré les droits de l'homme comme imposés par l'Occident ou par les pays développés. Ces plaintes ont souvent été le fait de leurs dirigeants. »*
>
> Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Kofi Annan

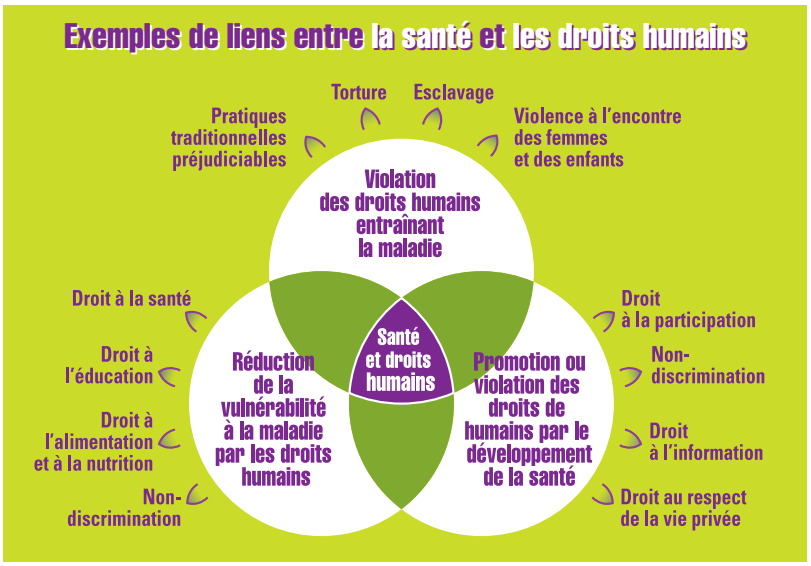
Q.3 QUEL EST LE LIEN ENTRE LA SANTÉ ET LES DROITS HUMAINS ?

Il existe des liens complexes entre la santé et les droits humains :

- les violations ou la négligence des droits humains peuvent avoir des conséquences graves sur la santé ;[7]
- les politiques et les programmes de santé, par leur conception ou leur mise en œuvre, peuvent contribuer à la promotion ou à la violation des droits humains ;
- la vulnérabilité et les conséquences des problèmes de santé peuvent être atténuées par des mesures visant à respecter, à protéger et à mettre en œuvre les droits humains.

Le contenu normatif de chaque droit est pleinement énoncé dans les instruments des droits humains. Concernant le droit à la santé et à la non-discrimination, le contenu normatif est évoqué aux questions 4 et 5 respectivement. Voici des exemples de termes utilisés dans les instruments des droits humains pour énoncer le contenu normatif des autres droits fondamentaux en matière de santé :

- **Torture :** « Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. En particulier, il est interdit de soumettre une personne sans son libre consentement à une expérience médicale ou scientifique. »[8]
- **Violence contre les enfants :** « Toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toutes formes de violence, d'atteinte ou de brutalité physique ou mentale, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle… » doivent être prises.[9]
- **Pratiques traditionnelles préjudiciables :** « Toutes les mesures efficaces appropriées en vue d'abolir les pratiques traditionnelles préjudiciables à la santé des enfants » doivent être prises.[10]
- **Participation :** le droit à « une participation active, libre et utile ».[11]
- **Information :** « Liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce ».[12]



(7) Mann J. Gostin L, Gruskin S, Brennan T, Lazzarini Z et Fineberg HV, « Health and Human Rights », *« Health and Human Rights : An international Journal »*, Vol. 1, N° 1, 1994.
(8) Article 7, Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'interdiction de la torture est également énoncée dans d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme, notamment la Convention contre la torture, et l'article 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant.
(9) Article 19, Convention relative aux droits de l'enfant. L'interdiction de la violence contre les femmes est également énoncée dans la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, 1993.
(10) Article 24, Convention relative aux droits de l'enfant. L'interdiction de pratiques traditionnelles préjudiciables contre les femmes est également énoncée dans la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes et dans la Recommandation générale 24 sur les femmes et la santé du Comité pour l'Elimination de la Discrimination à l'égard des Femmes, 1999.
(11) Article 2, Déclaration sur le droit au développement, 1986. Le droit à la participation est également énoncé dans d'autres instruments des droits de l'homme, notamment l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les articles 7, 8, 13 et 14 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et les articles 3, 9 et 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant.
(12) Article 19, Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le droit à l'information est également énoncé dans d'autres instruments des droits de l'homme, notamment les articles 10, 14 et 16 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et les articles 13, 17 et 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant.
(13) Article 17, Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le droit au respect de la vie privée est également énoncé dans d'autres instruments des droits de l'homme, notamment l'article 16 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et l'article 40 de la Convention relative aux droits de l'enfant.
(14) Article 15, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

© Grégoire Ahongbonon

- **Respect de la vie privée:** « Nul ne sera l'objet d'immixtion arbitraire ou illégale dans sa vie privée... » [13]
- **Progrès scientifique:** le droit de chacun de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications. [14]
- **Education:** le droit à l'éducation, [15] notamment l'accès à l'éducation pour que parents et enfants bénéficient d'une aide afin de recevoir et mettre à profit l'information sur la santé et la nutrition de l'enfant, les avantages de l'allaitement au sein, l'hygiène et la salubrité de l'environnement et la prévention des accidents. [16]
- **Alimentation et nutrition:** « Le droit de chacun à une nourriture suffisante et le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim... » [17]
- **Niveau de vie:** toute personne a droit à un niveau de vie suffisant, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux, ainsi que pour les services sociaux nécessaires. [18]
- **Droit à la sécurité sociale:** le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales. [19]

Les personnes souffrant d'incapacité mentale particulièrement exposées à la discrimination, qui a un impact négatif sur leurs possibilités d'accès à un traitement et à des soins adéquats. En outre, du fait de la stigmatisation des troubles mentaux, ces personnes sont victimes de comportements discriminatoires dans bien d'autres aspects de leur vie, ce qui porte atteinte à leur droit à l'emploi, au logement, à l'éducation, etc.

La Résolution des Nations Unies sur la protection des personnes atteintes de maladie mentale interdit la discrimination fondée sur la maladie mentale. [20]

(15) Article 13, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le droit à l'éducation est également énoncé dans d'autres instruments des droits de l'homme, notamment l'article 5 de la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les articles 10 et 16 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et les articles 19, 24, 28 et 33 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

(16) Article 24, Convention relative aux droits de l'enfant.

(17) Article 11, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le droit à l'alimentation est également énoncé dans d'autres instruments des droits de l'homme, notamment l'article 12 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et l'article 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

(18) Article 25, Déclaration universelle des droits de l'homme et article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

(19) Article 9, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le droit à la sécurité social est également énoncé dans d'autres documents des droits de l'homme, notamment l'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les articles 11, 13 et 14 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et l'article 26 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

(20) 18 février 1992, Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la protection des personnes atteintes de maladie mentale et l'amélioration des soins de santé mentale, Principe 1 (A/RES/46).

(21) Documents fondamentaux, quarante-troisième édition, Genève, Organisation mondiale de la Santé, 2001. La Constitution a été adoptée par la Conférence internationale de la Santé en 1946.

(22) WHA51.7, annexe.

Q.4 QUE SIGNIFIE LE « DROIT A LA SANTÉ » ?

« Le droit à la santé n'équivaut pas à un droit d'être en bonne santé et ne signifie pas non plus que les pays pauvres doivent mettre en place des services de santé coûteux qui dépassent leurs moyens. Mais, en vertu du droit à la santé, les gouvernements et les autorités sont tenus de mettre en place des politiques et des plans d'action qui permettent à tous d'accéder le plus rapidement possible à des soins de santé. La réalisation de cet objectif est un défi que doivent relever à la fois la communauté des droits de l'homme et les professionnels de la santé publique ».

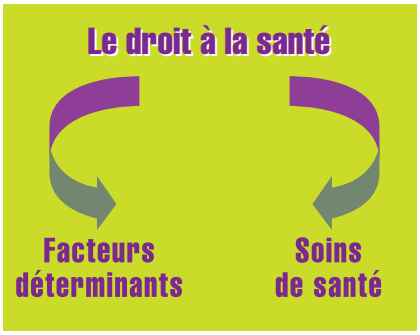
Haut Commissaire des Nations Unies
pour les droits de l'homme, Mary Robinson

Le droit de tout être humain au meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre (« le droit à la santé ») a été évoqué pour la première fois dans la Constitution de l'OMS (1946) [21] et réaffirmé dans la Déclaration d'Alma Ata de 1978 et dans la Déclaration mondiale sur la Santé adoptée par l'Assemblée mondiale de la Santé en 1998. [22] Le droit à la santé a été consacré avec force dans un grand nombre d'instruments internationaux et régionaux des droits humains. [23]

La reconnaissance du droit de tout être humain au meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre dans le cadre du droit international relatif aux droits de l'homme implique une série d'aménagements sociaux – normes, institutions, lois, environnement favorable – qui permettent au mieux la jouissance de ce droit. La meilleure interprétation du droit à la santé se trouve dans l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels qui, en mai 2002 avait été ratifié par 145 pays. En mai 2000, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, chargé du suivi de la mise en œuvre du Pacte, a adopté une observation générale sur le droit à la santé. [24] Les observations générales servent à clarifier la nature et le contenu des droits des individus et des obligations des Etats Parties (les Etats ayant ratifié le Pacte). L'observation générale reconnaissait que le droit à la santé est étroitement lié à d'autres droits humains et dépend de leur réalisation, notamment les droits à l'alimentation, au logement, au travail, à l'éducation, à la participation à bénéficier des progrès de la science et de leurs applications, le droit à la vie, à la non-discrimination, à l'égalité, le droit de ne pas être soumis à la torture,

le droit au respect de la vie privée, le droit d'accès à l'information et les droits à la liberté d'association de réunions et de mouvements.

En outre, la Commission interprétait le droit à la santé comme un droit englobant non seulement le droit de recevoir des soins de santé adéquats et en temps utile mais s'étendant également aux facteurs déterminants de la santé tels que l'accès à l'eau salubre et potable et à un système adéquat d'assainissement, une alimentation et une nutrition correctes, des conditions de travail sûres et hygiéniques et un environnement sain ainsi qu'un accès à l'éducation et à l'information sanitaires, notamment en matière d'hygiène sexuelle et de santé génésique.



L'observation générale présente quatre critères permettant d'évaluer le droit à la santé :[25]

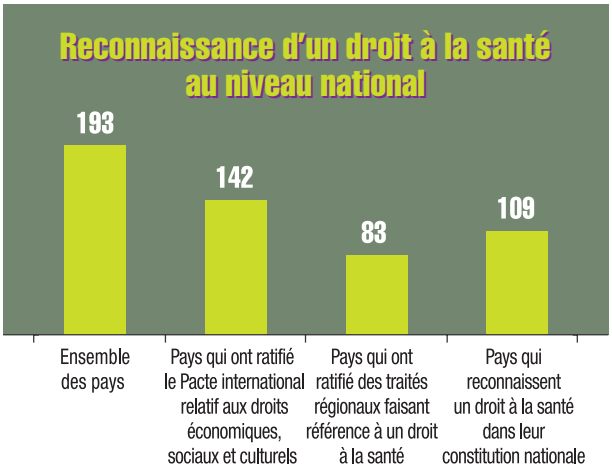
(a) *Disponibilité*. Existence en quantité suffisante des installations des biens et des services ainsi que des programmes fonctionnels accessibles à tous en matière de santé publique et de soins de santé.[26]

(b) *Accessibilité*. Les installations, biens et services en matière de santé doivent être accessibles sans discrimination à toute personne relevant de la juridiction de l'Etat Partie. L'accessibilité comporte quatre dimensions qui se recoupent mutuellement :
- La non-discrimination ;[27]
- Accessibilité physique ;[28]
- Accessibilité économique ;[29]
- Accessibilité de l'information.[30]

(c) *Acceptabilité*. Les installations, biens et services en matière de santé doivent être respectueux de l'éthique médicale et être appropriées sur le plan culturel, réceptifs aux exigences spécifiques liées au sexe et au stade de la vie et être conçues de façon à respecter la confidentialité et à améliorer l'état de santé des intéressés.

(d) *Qualité*. Les installations, biens et services en matière de santé doivent être scientifiquement et médicalement appropriés et de bonne qualité.[31]

Le graphique suivant montre combien de pays reconnaissent le droit à la santé à différents niveaux :



Source : Eleanor D. Kinney, *The International Human Right to Health: What does This Mean for Our Nation And World ?* Indiana Law Review, Vol. 34, page 1465, 2001.

(23) Le droit à la santé est reconnu dans un grand nombre d'instruments internationaux. L'article 25(1) de la Déclaration universelle des droits de l'Homme stipule que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer son bien-être et celui de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux, ainsi que pour les services sociaux nécessaires. » Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels contient l'article la plus complet sur le droit à la santé dans le cadre du droit international relatif aux droits de l'homme. D'après l'article 12(1) du Pacte, les Etats Parties reconnaissent « le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre », et l'article 12(2) énumère, en guise d'illustration, un certain nombre de « mesures que les Etats Parties prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit. » En outre, le droit à la santé est reconnu notamment dans la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1963, dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 et dans la Convention relative aux droits de l'enfant de 1989. Plusieurs instruments régionaux des droits de l'homme reconnaissent également le droit à la santé, par exemple la Charte sociale européenne de 1961 amendée, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 et le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels de 1988 (le Protocole est entré en application en 1999). De la même façon, le droit à la santé a été proclamé par la Commission des Droits de l'Homme et énoncé ensuite dans la Déclaration et le programme d'action de Vienne de 1993 et dans d'autres instruments internationaux.

(24) Observation générale 14.

(25) Observation générale 14.

(26) Ces installations, biens et services comprendront les déterminants fondamentaux de la santé tels que l'eau salubre et potable et des installations d'assainissement appropriées, des hôpitaux, des dispensaires et autres installations fournissant des soins de santé, un personnel médical et professionnel qualifié recevant un salaire décent par rapport au niveau national et des médicaments essentiels au sens du programme d'action pour les médicaments essentiels de l'OMS.

(27) Les installations, biens et services en matière de santé doivent être accessibles à tous, en particulier aux groupes de population les plus vulnérables ou marginalisées conformément à la loi et dans les faits, sans discrimination fondée sur l'un quelconque des motifs proscrits.

(28) Les installations, biens et services en matière de santé doivent être physiquement accessibles sans danger pour tous les groupes de la population, en particulier les groupes vulnérables ou marginalisés tels que les minorités ethniques et les populations autochtones, les femmes, les enfants, les adolescents, les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes atteintes du VIH/SIDA, y compris dans les zones rurales.

©WHO/PAHO

Q.5 QUEL EST LE LIEN ENTRE LE PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION ET LA SANTE ?

Les groupes vulnérables et marginalisés sont en général touchés par les problèmes de santé de façon disproportionnée. La discrimination, explicite ou implicite, viole un des principes fondamentaux des droits humains et elle est souvent à l'origine de problèmes de santé. Dans la pratique, la discrimination peut se manifester par des programmes sanitaires mal ciblés et par un accès restreint aux services de santé.

> La discrimination se manifeste de façon complexe et multiple. Elle peut avoir un impact direct ou indirect sur la santé. Par exemple, la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes reconnaît le lien qui existe entre la violence à l'égard des femmes et les rapports de force historiquement inégaux entre hommes et femmes. (32)

L'interdiction de la discrimination ne signifie pas que les différences ne doivent pas être reconnues, mais seulement qu'un traitement différencié – et la non-égalité de traitement – doit être basé sur des critères objectifs et raisonnables visant à rectifier les déséquilibres à l'intérieur d'une société.

Concernant la santé et les soins de santé, les motifs de non-discrimination ont changé et peuvent aujourd'hui être définis de façon succincte comme l'interdiction « de toute discrimination dans l'accès aux soins de santé et aux éléments déterminants de la santé ainsi qu'aux moyens et titres permettant de se les procurer, qu'elle soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance, un handicap physique ou mental, l'état de santé (y compris l'infection par le VIH/SIDA), l'orientation sexuelle, la situation civile, politique, sociale ou autre dans l'intention ou avec pour effet de contrarier ou de rendre impossible l'exercice sur un pied d'égalité du droit à la santé. » (33)

> *« La pratique de la santé publique est lourdement touchée par le problème de la discrimination fortuite : comme dans les activités de communication qui, « postulent » que toutes les populations sont atteintes de façon égale par un message unique exprimé dans le langage dominant et diffusé par la télévision ; ou dans les analyses qui « oublient » d'inclure les problèmes de santé qui ne touchent que certains groupes – comme le cancer du sein ou la drépanocytose ; ou dans un programme qui « ignore » la capacité de réaction réelle de différentes catégories de population – comme lorsque les messages d'information sur le saturnisme infantile sont diffusés sans se préoccuper de l'existence des moyens financiers permettant d'écarter le danger. En fait, la discrimination fortuite est si répandue que toutes les politiques et tous les programmes de santé publique devraient être considérés comme discriminatoires jusqu'à preuve du contraire – transférant sur la santé publique la charge d'affirmer et de faire en sorte de manifester son respect des droits de la personne. »*
>
> Jonathan Mann (34)

(29) Les installations, biens et services en matière de santé doivent être d'un coût abordable pour tous. Le coût des services de soins de santé ainsi que des services relatifs aux facteurs fondamentaux déterminants de la santé doit être établi sur la base du principe de l'équité pour faire en sorte que ces services, qu'ils soient fournis par des opérateurs publics ou privés, soient abordables pour tous.

(30) L'accessibilité comprend le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées concernant les questions de santé. Toutefois, l'accessibilité de l'information ne doit pas porter atteinte au droit à la confidentialité des données de santé à caractère personnel.

(31) Ce qui suppose notamment du personnel médical qualifié, des médicaments et du matériel hospitalier approuvés par les instances scientifiques et non périmés, un approvisionnement en eau salubre et potable et des moyens d'assainissement appropriés.

(32) Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, quatre-vingt cinquième séance plénière, 20 décembre 1993 (A/RES/48/104), préambule.

(33) Observation générale N° 14.

(34) The Hastings Center Report, Volume 27, N° 3, mai-juin 1997, p. 9.

Q.6 QUELS INSTRUMENTS INTERNATIONAUX EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS PRÉVOIENT DES ENGAGEMENTS GOUVERNEMENTAUX ?

Les Etats décident librement d'être ou non parties à un traité en matière de droits humains. Cependant, une fois qu'ils ont décidé, ils s'engagent à agir conformément aux dispositions du traité en question. Les principaux traités internationaux des droits humains, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), précisent davantage le contenu des droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH, 1948), et prévoient des obligations juridiques pour les Etats parties à ces instruments. L'ensemble de ces documents est souvent désigné sous le nom de « Charte internationale des droits de l'homme ».

Sur la base de ces documents fondamentaux, d'autres traités des droits humains se sont intéressés soit à des groupes spécifiques ou à des catégories de population spécifiques tels que les minorités raciales,[35] les femmes,[36] et les enfants,[37] soit à des problèmes spécifiques, tels que la torture.[38] Si l'on envisage un cadre normatif des droits humains applicable en matière de santé, les dispositions relatives aux droits humains doivent être considérées dans leur totalité.

Les Déclarations et les Programmes d'Action des conférences mondiales des Nations Unies tels que ceux de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne, 1993), de la Conférence internationale sur la population et le développement (Le Caire, 1994), du Sommet mondial pour le développement social (Copenhague, 1995), de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes (Beijing, 1995) et de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (Durban, 2001), indiquent les enjeux du respect par les Etats de leurs obligations en matière de droits humains.

Tous les Etats sont aujourd'hui parties à au moins un traité des droits humains qui traite des problèmes de droit liés à la santé, notamment le droit à la santé, et d'un certain nombre d'autres droits relatifs aux conditions nécessaires à la santé.

©WHO / P. Virot

Q.7 QUELS SONT LES MECANISMES INTERNATIONAUX DE SUIVI EXISTANTS EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS ?

La mise en œuvre des traités fondamentaux en matière de droits humains fait l'objet d'un suivi par des commissions d'experts indépendants connues sous le nom d'organes de surveillance de l'application des traités, créées et fonctionnant sous les auspices des Nations Unies. Chacun des six traités majeurs a son propre organe de surveillance qui se réunit régulièrement pour analyser les rapports présentés par les Etats parties et pour engager un « dialogue constructif » avec les Etats quant au respect de leurs obligations en matière de droits humains. Sur la base du principe de transparence, les Etats doivent soumettre leurs rapports d'activité aux organes de surveillance des traités et communiquer ces rapports à leur propre population. Les rapports peuvent donc jouer un rôle important de catalyseur en contribuant à la promotion du débat national sur les droits humains, en encourageant l'engagement et la participation de la société civile et, plus généralement, en favorisant un droit de regard du grand public sur les politiques gouvernementales. A la fin de la session, l'organe de surveillance de l'application du traité formule des observations finales, notamment des recommandations sur la façon dont l'Etat peut améliorer son bilan en matière de droits humains. Les institutions spécialisées, telles que l'OMS, peuvent jouer un rôle important en fournissant des informations pertinentes sur la santé pour faciliter le dialogue entre l'Etat partie et l'organe de surveillance du traité.

(35) Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 1963.
(36) Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979.
(37) Convention relative aux droits de l'enfant, 1989.
(38) Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 1984.

©WHO/PAHO

En matière des droits humains, les autres mécanismes de surveillance au sein du système des Nations Unies sont notamment la Commission des droits de l'homme et la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Ces instances nomment des rapporteurs spéciaux et d'autres experts indépendants, ainsi que des groupes de travail afin d'effectuer un suivi et d'établir un compte-rendu sur des problèmes thématiques relatifs aux droits humains (tels que la violence à l'encontre des femmes, la vente d'enfants, les pratiques traditionnelles préjudiciables et la torture) ou sur des pays en particulier. En outre, le poste de Haut Commissaire aux droits de l'homme a été créé en 1994 pour assurer la direction du système des Nations Unies chargé des droits de l'homme. Le mandat du Haut Commissaire couvre tous les aspects des activités de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits humains : surveillance, promotion, protection et coordination.

Des accords régionaux ont été établis avec les organisations intergouvernementales régionales existantes. Pour l'Afrique, l'instrument régional des droits humains est la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, établie sous l'égide de l'Organisation de l'Unité africaine. Pour le continent américain, le mécanisme relatif aux droits humains, qui relève de l'Organisation des Etats américains, est basé sur la Convention américaine relative aux droits de l'homme. En Europe, le Conseil de l'Europe dispose d'un système en ce qui concerne les droits humains. Les principaux instruments des droits humains sont la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Charte sociale européenne. (39) L'organisation formée de 15 Etats Membres – l'Union européenne – dispose de règles détaillées quant aux problèmes relatifs aux droits humains et a intégré les droits humains dans sa politique étrangère commune. En outre, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), une organisation qui compte 55 Etats membres, dispose de mécanismes et d'accords distincts. Dans la région Asie et Pacifique, de larges consultations entre les gouvernements sont en cours concernant l'éventuelle mise en place d'accords régionaux des droits humains.

La collaboration entre l'OPS, l'OMS et la Commission interaméricaine des droits de l'homme (instance chargée de la supervision de la Convention américaine relative aux droits humains) quant aux droits des personnes atteintes d'incapacité mentale est un exemple du rôle fondamental que les institutions spécialisées peuvent jouer dans le cadre des mécanismes internationaux de suivi. L'OPS et l'OMS donnent des avis techniques et contribuent à l'interprétation de la Convention américaine relative aux droits de l'homme et de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, à la lumière des normes internationales en matière de droits des personnes atteintes de troubles mentaux et la Commission interaméricaine des droits de l'homme incorpore ces normes aux rapports définitifs portant sur des cas individuels et aux rapports concernant les pays. Grâce à cette aide technique, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a publié la recommandation sur la promotion et la protection des droits des personnes atteintes de troubles mentaux (28 février 2001). (40)

(39) http://conventions.coe.int/Treaty/FR/CadreListeTraites.htm

(40) Cette recommandation a été incluse dans le rapport annuel de la Commission interaméricaine des droits de l'homme (2001), c'est ainsi la première fois que ce rapport consacre une section aux droits des personnes atteintes de troubles mentaux.

Q.8 COMMENT LES PAYS PAUVRES DISPOSANT DE RESSOURCES LIMITÉES PEUVENT-ILS APPLIQUER LES MÊMES NORMES QUE LES PAYS RICHES EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS ?

Les mesures prises en vue du plein exercice des droits doivent avoir un caractère délibéré concret et viser aussi clairement que possible à la réalisation des obligations du gouvernement en matière de droits humains.[41] Tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives et la prévision de recours judiciaires, ainsi que les mesures administratives, financières, éducatives et sociales, doivent être utilisés à cet égard. Ceux-ci n'exigent ni n'empêchent qu'une forme particulière de gouvernement ou des systèmes économiques servent de véhicule aux mesures en question.

©WHO/PAHO

Le principe du *plein exercice progressif* des droits de l'homme[42] impose une obligation d'atteindre ce but aussi rapidement et efficacement que possible. Ce principe est donc applicable à la fois aux pays pauvres et aux pays riches, car il tient compte des contraintes dues au caractère limité des ressources, mais il exige de tous les pays des progrès constants en vue du plein exercice des droits. Toute mesure délibérément régressive doit impérativement être examinée avec le plus grand soin et pleinement justifiée par référence à l'ensemble des droits prévus dans le traité des droits de l'homme concerné, et compte tenu de toutes les ressources disponibles. Dans ce contexte, il convient de distinguer l'*incapacité* du *refus* d'un Etat Partie à respecter ses obligations. Pendant le processus d'établissement du rapport, l'Etat Partie et la Commission choisissent des indicateurs et des valeurs de référence nationaux afin de fixer des cibles réalistes à atteindre pendant la période suivante.

(41) Observation générale 3 au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sur la nature des obligations des Etats Parties adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, cinquième session, 1990 (E/1991/23).
(42) Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 2(1).

Q.9 LE DROIT RELATIF AUX DROITS HUMAINS PREVOIT-IL UNE OBLIGATION DE COOPÉRATION INTERNATIONALE ?

Le paludisme, le VIH/SIDA et la tuberculose sont des exemples de maladies qui touchent de façon disproportionnée les populations les plus pauvres et qui représentent une charge énorme pour les économies des pays en développement. A cet égard, il est à noter que, si le paradigme des droits humains concerne les obligations des Etats envers les individus et les groupes qui relèvent de leur propre juridiction, quand les instruments des droits humains mentionnent les ressources des Etats, celles-ci incluent l'assistance internationale et la coopération.

D'après les articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies, la coopération en vue du développement et de l'exercice des droits de l'homme est une obligation pour tous les Etats. De la même manière, la Déclaration sur le droit au développement[43] évoque un programme actif d'assistance et de coopération internationales fondé sur l'égalité souveraine, l'interdépendance et l'intérêt commun.[44]

En outre, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels stipule que chacun des Etats Parties au Pacte s'engage à « agir tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans

©WHO/PAHO

économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus [dans le Pacte]. »[45]

Dans cet esprit, il est fait référence à un « cadre de coopération internationale », dans lequel il est reconnu, par exemple, que les besoins des pays en développement devraient être pris en compte dans le domaine de la santé. Dans ce contexte, le rôle des institutions spécialisées est reconnu par les traités des droits humains. Par exemple, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels souligne que « les mesures d'ordre international destinées à assurer la réalisation des droits... incluent notamment ... la fourniture d'une assistance technique et l'organisation, en liaison avec les gouvernements intéressés, de réunions régionales et de réunions techniques aux fins de consultation et d'étude. »[46]

Q.10 QUELLES SONT, EN MATIÈRE DE DROITS HUMAINS, LES OBLIGATIONS DES ÉTATS ENVERS LES AUTRES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ ?

Alors que le rôle et la responsabilité des Etats reposent de plus en plus sur des acteurs non étatiques, les systèmes de santé étatiques doivent maintenir des dispositifs de protection sociale et d'autres mécanismes pour que les groupes vulnérables de la population aient accès aux services et aux structures dont ils ont besoin.

L'obligation de l'Etat de *protéger* les droits humains signifie qu'il doit veiller à ce que les acteurs non étatiques agissent conformément aux droits relatifs aux droits humains au sein de sa juridiction. Les Etats sont tenus de faire en sorte que les tiers se conforment aux normes en vigueur en matière de droits humains en adoptant une législation, des politiques et d'autres mesures pour permettre un accès suffisant aux soins de santé, offrir une information de qualité, etc., et fournir les moyens accessibles de compensation si les personnes se voient refuser l'accès à ces biens et services. Un exemple est l'obligation des Etats d'assurer la réglementation de l'industrie du tabac afin de protéger leur population contre les violations du droit à la santé, du droit à l'information et des autres dispositions pertinentes en matière de droits humains.

En ce qui concerne les entreprises et les ONG,[47] on assiste à une multiplication des codes volontaires reflétant les normes internationales en vigueur en matière de droits humains. L'attention croissante accordée aux conséquences du travail effectué dans le secteur privé sur les droits humains a permis de faire de ces derniers une priorité pour les entreprises, et plusieurs d'entre elles commencent à intégrer les droits humains à leur travail quotidien.[48]

(43) Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986.

(44) Déclaration sur le droit au développement, article 3, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986.

(45) Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 2.

(46) Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 23.

(47) Dans le domaine de l'aide humanitaire, par exemple, le projet de charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors des catastrophes, dans le cadre du projet Sphère, fournit une liste importante de normes techniques pour les ONG et les autres acteurs internationaux de l'action humanitaire, des normes portant sur des sujets tels que l'aide alimentaire, la nutrition, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, sur la base du droit international relatif aux droits de l'homme.

(48) http://www.unglobalcompact.org.

Section 2: Intégrer les droits de l'homme à la santé

©WHO/PAHO

Q.11 QUE FAUT-IL ENTENDRE PAR UNE APPROCHE DE LA SANTÉ FONDÉE SUR LE RESPECT DES DROITS ?

Une approche de la santé fondée sur le respect des droits implique qu'il **faut**:

- *Utiliser les droits humains comme un cadre de développement de la santé*[49]
- *Evaluer et prendre en compte les implications quant aux droits humains de toute politique, de tout programme ou de toute législation en matière de santé*
- *Faire en sorte que les droits humains soient partie intégrante de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques et des programmes de santé dans tous les domaines, y compris les domaines politique, économique et social.*

Les **éléments** à appliquer dans le cadre de ces processus pourraient être les suivants:

✓ Préserver la *dignité humaine*.

✓ Accorder une attention particulière aux groupes considérés comme les plus vulnérables.[50] En d'autres termes, après les avoir reconnues, agir sur les spécificités des personnes concernées par les politiques, les programmes et les stratégies en matière de santé – les enfants (garçons et filles), les adolescents, les femmes et les hommes; les populations autochtones et tribales; les minorités nationales, ethniques, religieuses et linguistiques; les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays; les réfugiés; les immigrés et les migrants; les personnes âgées; les personnes atteintes d'incapacités; les prisonniers; les groupes économiquement défavorisés ou marginalisés et/ou les groupes vulnérables.

✓ Veiller à ce que les systèmes de santé soient *accessibles* à tous, notamment aux groupes de population les plus vulnérables ou marginalisés, en droit et en fait, sans discrimination fondée sur les motifs exclus.

✓ Utiliser une démarche soucieuse d'*équité entre les sexes*, reconnaître que des facteurs biologiques et socioculturels jouent un rôle significatif dans la santé des hommes et des femmes, et que les politiques et les programmes doivent tenir compte de ces différences.

> Une approche de la santé fondée sur le respect des droits implique la reconnaissance des spécificités des groupes de population concernés. Dans toutes les actions concernant les enfants, par exemple, il faut appliquer les principes directeurs de la convention relative aux droits de l'enfant, notamment:
>
> - l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale;
> - les opinions de l'enfant doivent être dûment prises en considération.

✓ Assurer *l'égalité* et *la non discrimination*, explicite ou implicite, dans la conception ou la mise en œuvre des programmes en matière de santé.

(49) Voir question 3 pour une explication des liens entre la santé et les droits humains.

(50) Nombre de ces principes sont énoncés dans certains instruments spécifiques en matière de droits de l'homme tels que la Convention de l'Organisation internationale du Travail concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (N° 169, 1989) et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles (1990).

✓ *Ventiler* les données en matière de santé pour détecter une discrimination sous-jacente.

✓ Assurer la *participation* active, libre et utile des bénéficiaires des politiques ou programmes de développement en matière de santé aux processus de décisions qui les consternent.

✓ Promouvoir et protéger le *droit à l'éducation* et le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des *informations* et des idées concernant les problèmes de santé. Toutefois, le droit à l'information ne doit pas faire obstacle au droit au *respect de la vie privée* qui implique la confidentialité des données de santé à caractère personnel.

Il a été démontré que « le respect des droits humains dans le contexte du VIH/SIDA, de la maladie mentale et de l'incapacité physique permet une prévention et un traitement bien meilleurs. Le respect de la dignité et du droit à la vie privée des individus peut permettre de dispenser des soins plus humains et prenant en compte les patients. La stigmatisation et la discrimination entravent les efforts médicaux en matière de santé publique visant à guérir les personnes malades ou atteintes d'incapacités ». (51)

✓ La limitation de l'exercice ou de la jouissance d'un droit par une politique ou un programme de santé ne peut être considérée comme légitime qu'en dernier ressort et si chacune des dispositions des *principes de Syracuse* est respectée.(52) (Voir Question 13).

✓ Rapprocher les conséquences sur les droits humains de toute législation politique ou programme relatifs à la santé des objectifs recherchés en termes de santé publique et assurer l'*équilibre optimal* entre la qualité des résultats dans le domaine de la santé publique et la promotion et la protection des droits humains.

✓ Faire *explicitement le lien avec les normes en matière de droits humains* pour montrer comment les droits humains s'appliquent et s'intègrent à une politique et à un programme ou une législation dans le domaine de la santé.

✓ Faire de la réalisation du *droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint* le but final et explicite des activités en vue d'améliorer la santé.

✓ Articuler les *obligations* concrètes des Etats à respecter, à protéger et à mettre en œuvre les droits humains.

✓ Identifier des *valeurs de référence et des indicateurs* pour assurer le suivi de la mise en œuvre progressive des droits dans le domaine de la santé.

(51) Eds. Mann J., Gruskin S, Grodin M., Annas G, Health and Human Rights : A Reader, (Routledge, 1999), Introduction, paragraphe 4.

(52) Principes de Syracuse relatifs aux dispositions limitatives et dérogatoires au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Document des Nations Unies E/CN.4/1985/4, Annexe.

©WHO/PAHO

✓ Faire de la *transparence* et de la *responsabilité* des facteurs clés de la santé à tous les stades de mise au point des programmes.

✓ Incorporer des *mécanismes de sauvegarde* pour protéger les minorités, les migrants et les autres groupes « impopulaires » contre toute menace de la population majoritaire afin de corriger les déséquilibres en termes de pouvoir, en incorporant, par exemple, des mécanismes de rééquilibrage en cas d'atteinte aux droits relatifs à la santé.

« INGRÉDIENTS » POSSIBLES D'UNE APPROCHE DE LA SANTÉ FONDÉE SUR LE RESPECT DES DROITS :

Droit à la santé
Information
Sexospécificité
Dignité humaine
Transparence
Principes de Syracuse

Valeurs de référence et indicateurs
Responsabilité
Mécanismes de sauvegarde
Egalité et non-discrimination
Ventilation des données

Attention aux groupes vulnérables
Participation
Respect de la vie privée
Droit à l'éducation
Equilibre optimal entre les buts de la santé publique et la protection des droits humains
Accessibilité
Obligations concrètes des Etats
Liens explicites avec les droits humains

Q.12 QUELLE EST LA VALEUR QUE LES DROITS HUMAINS AJOUTENT À LA SANTÉ PUBLIQUE ?

Les droits humains peuvent contribuer de façon positive au travail fait dans le domaine de la santé publique en offrant :

- la reconnaissance explicite du meilleur état de santé susceptible d'être atteint comme « droits humains » (par opposition à un bien ou à une marchandise à but charitable) ;
- un outil pour améliorer les résultats en matière de santé en utilisant une approche fondée sur les droits humains pour concevoir, mettre en œuvre et évaluer des programmes de santé ;

©WHO

- une stratégie en matière de santé qui permette aux groupes vulnérables et marginalisés de participer et d'avoir les moyens d'agir ;
- un cadre, un vocabulaire et des conseils appropriés afin d'identifier, d'analyser et d'apporter une réponse aux facteurs déterminants pour la santé ;
- des normes permettant d'évaluer la performance des Etats en matière de santé ;
- une plus grande responsabilité de l'Etat en matière de santé ;
- une base solide de conseils et de coopération auprès des Etats, des organisations internationales, des institutions financières internationales, et dans la création de partenariats avec les acteurs de la société civile concernés ;
- les mécanismes internationaux existants pour vérifier la réalisation de la santé en tant que de droit de l'homme ;[52]
- des normes internationalement acceptées (par exemple définitions de concepts et de groupes de population) ;
- des conseils aux Etats car les droits humains concernent toutes les activités des Nations Unies ;
- un champ d'analyse élargi et un éventail de partenaires plus large dans les pays.

Q.13 QUE SE PASSE-T-IL SI LA PROTECTION DE LA SANTÉ PUBLIQUE NÉCESSITE DE RESTREINDRE CERTAINS DROITS HUMAINS ?

Un certain nombre de droits humains ne peuvent être limités, quelles que soient les circonstances, notamment le droit à ne pas être soumis à la torture ou à l'esclavage et la liberté de pensée, de conscience et de religion. Certaines clauses des instruments internationaux des droits de l'homme reconnaissent toutefois la nécessité de limiter certains droits humains, dans certaines conditions particulières, ou d'y déroger.

La santé publique est parfois invoquée par les Etats comme motif pour limiter l'exercice des droits humains.

Un facteur clé permettant de déterminer si les protections nécessaires existent quand les droits sont restreints est le respect des cinq critères énoncés dans les principes de Syracuse. Même quand des limitations sont autorisées pour protéger la santé publique, ces restrictions doivent être limitées dans le temps et prévoir un réexamen de la situation.

Les principes de Syracuse

Les droits humains ne peuvent être restreints qu'en dernier ressort afin d'atteindre un objectif en matière de santé publique. Cette restriction n'est justifiée que lorsque les conditions étroitement définies par le droit relatif aux droits humains « principes de Syracuse » sont réunies, à savoir :

- la restriction est décidée et appliquée conformément à la loi ;
- la restriction est conforme à un objectif légitime d'intérêt général ;
- la restriction est strictement nécessaire dans une société démocratique pour atteindre l'objectif de santé publique ;
- il n'existe pas d'autres moyens moins interventionnistes et moins restrictifs pour atteindre le même objectif, et
- la restriction n'est pas rédigée ou imposée arbitrairement, c'est-à-dire de manière déraisonnable ou discriminatoire.

La limitation de la liberté de mouvement en cas de quarantaine ou de mesure d'isolement consécutives à une maladie transmissible grave – par exemple, fièvre hémorragique à virus Ebola, syphilis,

(53) Voir question 7.

typhoïde ou tuberculose non traitée – constitue une restriction des droits qui peut, dans certaines circonstances, se révéler nécessaire dans l'intérêt du public et peut donc être considérée comme légitime au sens du droit international relatif aux droits de l'homme.[54] En revanche, un Etat qui restreint la liberté de mouvement des personnes atteintes par le VIH/SIDA, les maintient en détention, refuse d'autoriser des médecins à traiter des personnes considérées comme des opposants au régime, ou prive des gens de vaccination contre les principales maladies infectieuses pour des motifs tels que la sécurité nationale ou le maintien de l'ordre public, est tenu de justifier la prise de mesures aussi graves.[55]

(54) Gruskin S et Tarantola D in Ed. Retels R, Mc Ewen J, Beaglehole R, Tanaka H, Oxford Textbook of Public Health, Fourth Edition, Oxford University Press (en cours d'édition).

(55) Observation générale 14, paragraphes 28 et 29.

©WHO/PAHO

Q.14 QUELLE INFLUENCE POURRAIENT AVOIR LES DROITS HUMAINS SUR UNE INFORMATION SANITAIRE FONDÉE SUR DES BASES FACTUELLES ?

Le processus donnant naissance à un droit de l'homme internationalement reconnu est dicté par la réalité pressante du terrain. Par exemple, la mise au point d'une déclaration sur les droits des peuples autochtones[56] découle de la constatation qu'il existe un groupe de population vulnérable et marginalisée dans l'impossibilité d'exercer pleinement un grand nombre de ses droits, notamment les droits à la participation politique, à la santé et à l'éducation. En d'autres termes, la création de normes et de règles en matière de droits humains traduit l'existence d'un grave problème et la reconnaissance par les Etats de la nécessité de s'y attaquer. L'existence de normes et de règles concernant les droits humains devrait donc favoriser la collecte des éléments voulus et indiquer les données nécessaires pour faire face à des problèmes de santé complexes. Par exemple, la ventilation des données autrement qu'avec les valeurs de référence actuelles pourrait permettre de déceler la discrimination sur la base de l'appartenance ethnique à l'encontre des populations autochtones et tribales, considérée comme un facteur déterminant de leur état de santé insatisfaisant. Mais la référence aux droits humains n'est pas toujours bien accueillie dans la collecte des données; en effet, l'utilisation des droits humains pour révéler comment différents groupes sont traités et pourquoi, peut être une question politiquement sensible.

L'idée selon laquelle les droits humains déterminent la façon de recueillir les données est plus largement acceptée. Elle s'étend au choix des méthodes de collecte des données, qui doit tenir compte du respect des droits humains, et notamment en ce qui concerne la vie privée, la participation et la non discrimination. En outre, les instruments internationaux peuvent contribuer à définir divers groupes de population. Par exemple la Convention de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux[57] offre une base solide permettant d'identifier et de différencier les populations autochtones et tribales d'autres groupes de population.

La collecte d'informations personnelles sur l'état de santé (par exemple infection par le VIH, cancer ou troubles génétiques), ou sur le comportement (par exemple préférence sexuelle ou consommation d'alcool ou d'autres substances potentiellement dangereuses) peut donner lieu à une utilisation abusive par l'Etat, que ce soit directement ou parce que l'information est diffusée, intentionnellement ou non.[58]

(56) Le groupe de travail intersessions à composition non limitée chargé d'élaborer un projet de déclaration a été mis sur pied en 1995 conformément à la résolution 1995/32 de la Commission des Droits de l'Homme et à la résolution 1995/32 du Conseil économique et social. Le groupe de travail est chargé exclusivement d'élaborer un projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones à la lumière du projet de déclaration figurant en annexe à la résolution 1994/45 du 26 août 1994 intitulé « projet de déclaration des Nations Unies sur les droits de peuples autochtones » préparé pour examen et adoption par l'Assemblée générale dans le courant de la Décennie internationale des populations autochtones.

(57) La Convention de l'Organisation internationale du Travail concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (Convention 169) adoptée par l'Organisation internationale du Travail le 27 juin 1989.

(58) Gruskin S et Tarantola D (voir note N° 49).

INDICATEURS

Le travail des institutions spécialisées des Nations Unies concernant les indicateurs en matière de santé, de droits humains et de développement humain peuvent contribuer à fixer les objectifs communs. Il faut une plus grande coordination pour aboutir à un cadre commun concernant la conception, l'élaboration, l'utilisation et l'évaluation de ces indicateurs. Le groupe de travail du groupe des Nations Unies pour le développement sur les indicateurs relatifs au bilan commun de pays a défini un indicateur de la manière suivante : variable ou mesure contenant une information qualitative ou quantitative mais toujours mesurable. Les droits humains ont été intégrés à la série d'indicateurs adoptés pour le bilan commun des pays, ce qui a permis de dresser une liste d'indicateurs simples en matière de développement destinés à mesurer le contenu de chaque droit. Cette liste n'inclut normalement pas les valeurs de référence, les cibles ou les buts ; elle ne répond pas non plus de façon tranchée à la question « Que devrait-on faire ? » ou « Quand ? » car ces questions sont traitées au niveau national dans chaque pays.[59]

« L'information et les statistiques constituent un instrument puissant pour forger une culture de la responsabilité et réaliser les droits de l'homme. »

Rapport sur le développement humain 2000[60]

(59) Voir Mokhiber, C. G. « Toward a Measure of Dignity : Indicators for Rights Based Development ». SessionI-PL4, Montreux, 4-8 septembre 2000.

(60) Programme des Nations Unies pour le Développement. Rapport sur le développement humain 2000, HTTP://undp.org/HDR2000/french/book/cho.pdf10

(61) *Rapport sur la Santé dans le Monde 2000 : pour un système de santé plus performant.*

©WHO/PAHO

Q.15 EN QUOI LES DROITS HUMAINS PEUVENT-ILS CONTRIBUER À RENFORCER LES SYSTÈMES DE SANTÉ ?

Les droits humains constituent une norme permettant d'évaluer les politiques et les programmes de santé existants et de souligner le traitement différencié de certains groupes de population, par exemple les manifestations, la fréquence et la gravité des maladies, et les réponses qui y sont apportées par les Etats. Les règles et les normes en matière des droits humains constituent aussi une base solide qui permet au système de santé de classer par ordre de priorité les besoins sanitaires des groupes marginalisés et vulnérables. Les droits humains permettent d'aller au-delà des données moyennes et d'accorder une plus grande attention aux groupes de population considérés comme les plus vulnérables (par exemple les populations autochtones et tribales, les réfugiés et les migrants, les minorités ethniques, religieuses et raciales). On cherche également à promouvoir certains droits spécifiques permettant d'orienter les politiques et les programmes sanitaires, ainsi que les systèmes de santé (par exemple, le droit pour les personnes potentiellement concernées par les politiques, les stratégies et les normes sanitaires, de participer à l'élaboration des décisions qui affectent leur santé).

RAPPORT SUR LA SANTÉ DANS LE MONDE 2000 : CADRE DE L'OMS POUR L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DES SYSTÈMES DE SANTÉ

Pour obtenir un modèle de la santé fondé sur des bases factuelles, l'OMS a mis en place, dans son *Rapport sur la Santé dans le Monde 2000*, des indicateurs de la performance des systèmes de santé dont les principes fondamentaux sous-jacents sont : la clarification des limites des systèmes de santé ; l'évaluation de l'interaction entre les systèmes de santé et les autres systèmes pour atteindre des objectifs sociaux cruciaux ; la définition et la mesure de la santé, de la réactivité et de l'équité en matière de contributions financières ; et la contribution des différentes politiques à l'amélioration des performances des systèmes de santé.[61]

©WHO/PAHO

Q.16 QUEL EST LE LIEN ENTRE LA LÉGISLATION SANITAIRE ET LES PRINCIPES AUX DROITS HUMAINS ?

La législation sanitaire peut être un facteur important de promotion et de protection du droit à la santé. Les droits humains sont un outil précieux pour la conception et la révision de la législation sanitaire permettant de déterminer son efficacité et son adéquation par rapport aux droits humains et aux buts poursuivis en matière de santé publique. Dans ce contexte, le VIH/SIDA a amené de nombreux pays à revoir leur législation en matière de santé publique, notamment en ce qui concerne la quarantaine et l'isolement.(62)

Les lois et les politiques restrictives visant délibérément certains groupes de population, sans données épidémiologiques ou autres, suffisantes pour étayer leur approche, peuvent poser des problèmes en matière de droits humains. On peut citer à cet égard deux exemples : les politiques sanitaires de stérilisation de femmes appartenant à certains groupes de population, présentée comme nécessaire pour leur santé et leur bien-être, et les dispositions sur la sodomie rendant punissables des pratiques homosexuelles sous prétexte d'empêcher la propagation du VIH/SIDA.(63)

La capacité des Etats à mettre en place une politique et une législation nationales conformes aux obligations en matière de droits humains doit être renforcée notamment en élaborant des outils de révision des lois et des politiques sanitaires afin de déterminer si leur application est contraire aux droits humains, et des moyens de remédier aux violations éventuelles.

(62) Gostin L., Burris S., et Lazzrini Z., « The Law and the Publlic's Health : A study of infections Disease Law in the United States », *Columbia Law Review*, Vol. 99, N° 1 (1999).

(63) Gruskin S. et Tarantola D., voir note N° 48.

Q.17 COMMENT LES DROITS HUMAINS S'APPLIQUENT-ILS À L'ANALYSE DE LA SITUATION SANITAIRE DANS LES PAYS ?

Une attention plus importante accordée aux droits humains peut d'abord permettre d'élargir le champ de l'analyse de la situation sanitaire dans les pays et d'identifier ensuite de nouveaux partenaires. Il faut notamment tenir compte de composantes sanitaires des plans d'action nationaux en matière de droits humains et inversement de la place des droits humains dans les stratégies et les plans d'action sanitaires nationaux. Puisqu'en matière de santé les obligations relatives aux droits humains incombent à l'Etat, les objectifs sanitaires et en matière de droits humains doivent figurer dans des politiques et dans des plans parfois conçus en dehors du secteur sanitaire mais ayant des effets considérables sur la santé, comme les politiques et les plans nationaux en matière d'alimentation et de nutrition. L'attention portée aux groupes de population vulnérables montre comment la législation et les politiques de développement national affectent la situation de ces groupes, quelles sont les institutions qui protègent leurs intérêts et comment des mouvements de la société civile les représentent. Enfin, les rapports et les observations faits par les organes de suivi des traités des Nations Unies et les opinions exprimées par les organisations de la société civile doivent également être pris en considération.

Dans la pratique, il faudra peut-être faire intervenir, au niveau national, un éventail plus large de ministères autres que le ministère de la santé, par exemple le ministère de la justice et ceux chargés des droits humains (ainsi que les institutions indépendantes dans le domaine des droits humains), de la femme, de l'enfant, de l'éducation, des affaires sociales, des finances, etc. Les institutions spécialisées des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales qui s'occupent des droits humains, les ONG internationales et nationales et les institutions nationales dans ce domaine, les médiateurs, les commissions nationales, les groupes de réflexion et les instituts de recherche chargés des droits humains, sont également des partenaires précieux pour faire progresser la cause des droits humains.

Section 3: La santé et les droits humains dans un contexte plus large

Q.18 QUEL EST LE LIEN ENTRE L'ÉTHIQUE ET LES DROITS HUMAINS ?

L'éthique consiste en une série de normes régissant la conduite des personnes et des sociétés. Les normes dérivent de nombreuses sources, notamment de la religion, de la tradition culturelle et du jugement personnel, ce qui explique en partie la complexité de chacune des conceptions éthiques. L'éthique en tant que système de normes est composée de nombreux concepts, notamment d'obligations et de devoirs, de vertus, de jugements de valeur et du bien-fondé ou non des conséquences de l'action, de normes d'équité ainsi que d'une répartition des ressources et de récompenses et sanctions qui soient justes.

Le travail en matière d'éthique doit tenir compte de normes des droits humains, non seulement dans leur substance mais également en fonction des principes et du raisonnement éthiques. Par exemple, s'agissant d'un groupe spécifique, les représentants de ce groupe devraient participer à la détermination des implications éthiques des problèmes qui les concernent. L'éthique est particulièrement utile lorsque les droits humains ne fournissent pas une réponse tranchée, par exemple dans les domaines nouveaux et émergents où les principes des droits humains n'ont pas encore été appliqués ou codifiés, comme le clonage humain.

©WHO/PAHO

Q.19 QUEL EST LE LIEN ENTRE LES PRINCIPES DES DROITS HUMAINS ET L'ÉQUITÉ ?

L'équité signifie que ce sont les besoins des gens plutôt que leurs privilèges sociaux qui doivent prévaloir en ce qui concerne la répartition des moyens d'assurer leur bien-être.[64] Cela implique l'élimination des disparités sanitaires et des principaux déterminants de la santé qui sont systématiquement associés à un désavantage social sous-jacent au sein d'une société. Dans le cadre des droits humains, le principe d'équité est de plus en plus utilisé comme un terme générique non juridique servant à assurer la justice. Il a été utilisé pour englober des problèmes de politique sanitaire tels que l'accès aux soins, les prix abordables et l'acceptabilité des services de soins de santé existants. L'attention accordée aux groupes vulnérables et défavorisés par les instruments internationaux en matière de droits humains renforce le principe d'équité. Au niveau international également, les instruments des droits humains prennent en compte l'équité en encourageant la coopération internationale pour l'exercice des droits et pour ce qui concerne les relations intra-étatiques comme c'est le cas en particulier dans la Déclaration des Nations Unies sur le Droit au Développement.[65]

Les droits humains reposent sur une série de principes et de normes internationalement acceptés et consacrés par des instruments juridiques internationaux. Ces principes et ces normes sont le résultat de négociations prolongées et approfondies entre les Etats Membres sur un certain nombre de problèmes fondamentaux. En d'autres termes, les droits humains naissent d'un travail des Etats en vue d'arriver à un consensus.

(64) *Equity in Health and Health Care. A WHO/SIDA Initiative*, OMS, Genève, 1995.
(65) Déclaration sur le droit au développement, 4 décembre 1986, (A/RES/41/128).

Q.20 COMMENT LES PRINCIPES EN MATIÈRE DE SANTÉ ET DE DROITS HUMAINS S'APPLIQUENT-ILS À LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ ?

Le droit à un niveau de vie suffisant pour assurer la santé et le bien-être, notamment pour les services sociaux nécessaires et le droit à la sécurité en cas de maladie, d'invalidité, vieillesse, ou dans les autres cas de perte des moyens de subsistance, est consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme.[66] Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, a défini la pauvreté comme «la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable ou chronique des ressources, des moyens, des choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques et sociaux».[67]

> «Le défi que doivent relever les professionnels du développement, en théorie et en pratique, est de trouver les moyens d'atténuer l'état d'impuissance des pauvres et d'améliorer leur capacité, hommes et femmes, à mieux maîtriser leur destin».[68]

Les droits humains permettent l'autonomisation des individus et des communautés en leur donnant des droits qui correspondent à des obligations juridiques pour autrui. Ils peuvent contribuer à rééquilibrer la répartition et l'exercice du pouvoir à l'intérieur des sociétés et entre elles, en atténuant l'impuissance des pauvres. A mesure que les droits économiques et sociaux, tels que le droit à la santé, s'imposent de plus en plus grâce à une plus grande clarté normative et à une meilleure application, ils constitueront un important instrument de réduction de la pauvreté. Une approche des droits humains fondée sur le respect des droits suppose également la participation active et éclairée des pauvres dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi des stratégies qui peuvent les concerner.

La responsabilité, la transparence, la démocratie et les principes d'une bonne gouvernance sont des éléments essentiels pour lutter contre la pauvreté et les problèmes de santé. Les droits et les obligations juridiques aux niveaux national et international impliquent l'obligation de rendre des comptes : il faut des recours juridiques effectifs, des mécanismes prévoyant une responsabilité administrative et politique au niveau national et une vérification de l'application des droits humains au niveau international.[69] Les droits humains fournissent un cadre holistique pour la réduction de la pauvreté qui exige d'envisager toute une série d'approches, notamment la législation, les politiques et les programmes.

L'incapacité peut être une cause de pauvreté et la pauvreté, à son tour, facteur de risque d'incapacité. Les droits humains fournissent un cadre juridique qui garantit la non-discrimination et l'égalité des chances aux personnes atteintes d'incapacité, ce qui évite leur paupérisation.

Un rapport de *Action on Disability and Development*, qui examine le cercle vicieux liant la pauvreté à l'incapacité, démontre que la cause fondamentale de la pauvreté des personnes atteintes d'incapacité est l'exclusion sociale, économique et politique.

L'ampleur du phénomène de l'exclusion est impressionnante :

- 98 % des enfants atteints d'incapacité dans les pays en développement se voient refuser toute forme officielle d'éducation et sont exclus de nombreuses activités quotidiennes considérées comme normales pour les autres enfants.
- Cent millions de personnes dans le monde sont atteintes d'incapacités évitables causées par la malnutrition et les moyens d'assainissement insuffisants.
- 70 % des cas de cécité de l'enfant et 50 % des cas de déficience auditive en Afrique et en Asie peuvent être évités ou soignés.

Ces incapacités et ces déficiences entraînent la discrimination, l'exclusion et une plus grande pauvreté. Les règles pour l'égalisation des chances des handicapés ont été acceptées par tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies. Bien que ces règles ne soient pas juridiquement applicables, elles ont encouragé de nombreux gouvernements à introduire une législation relative aux incapacités.[70]

(66) Article 25 DUDH (1948).
(67) «La pauvreté et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels», déclaration adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le 4 mai 2001 (E/C.12/2001/10), paragraphe 8.
(68) Voices of the Poor ; Chapitre 7, «Social ill-being : Left Out and Pushed Down» , Banque mondiale 2000, page 235.
(69) Human rights and poverty reduction strategies: A discussion paper, *par le Professeur Paul Hunt, le Professeur Manfred Nowak, le Professeur Siddiq Osmani pour le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme (février 2002).*
(70) *Disability, Poverty and Development*, Department for International Development (DFID), ID21 Highlights, janvier 2002.

Q.21 QUELLE EST L'INCIDENCE DE LA MONDIALISATION SUR LA PROMOTION ET LA PROTECTION DES DROITS HUMAINS ?

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Kofi Annan, a souligné que *« la quête du développement, l'intégration à l'économie mondiale et la gestion du changement doivent être subordonnées aux droits humains et non l'inverse. Comme le proclament les instruments internationaux, les droits de l'homme sont au cœur de notre mission. Si nous perdons de vue cette vérité fondamentale, nous courons à l'échec. »* (71)

Le terme de mondialisation recouvre de nombreux phénomènes différents qui concernent principalement les flux transfrontaliers croissants de fonds, de biens, de services, de populations et d'idées. Ce processus a été bénéfique pour de nombreuses personnes et de nombreux pays. La mondialisation a permis à bien des gens de sortir de la pauvreté et a conduit à une plus grande sensibilisation aux principes fondamentaux des droits humains. Mais, dans de nombreux cas, la mondialisation a contribué à une marginalisation accrue de certains groupes et de pays privés d'accès aux marchés, à l'information et aux produits de première nécessité tels que les nouveaux médicaments contre des maladies mortelles.

Certaines tendances associées à la mondialisation ont fait naître des inquiétudes chez ceux qui se consacrent aux droits humains quant à son effet sur la capacité des Etats à garantir la protection des droits humains notamment pour les membres les plus vulnérables de la société. Ces tendances qui concernent au premier chef les aspects économiques et politiques de la mondialisation sont notamment : une dépendance croissante du marché, une augmentation significative de l'influence des marchés et des institutions financiers internationaux dans la détermination des politiques nationales, une réduction des dépenses du secteur public, la privatisation de fonctions autrefois considérées comme relevant du domaine réservé de l'Etat et la libéralisation d'un certain nombre d'activités afin de faciliter l'investissement et de récompenser l'initiative privée. (72) La mondialisation vise à réduire le rôle de l'Etat dans la vie économique et, parallèlement,

©WHO/PAHO

à donner un rôle et des responsabilités plus importants au secteur privé (non étatique), notamment aux entreprises, mais aussi à la société civile. Les spécialistes des droits humains craignent que ces tendances ne limitent la capacité de l'Etat à protéger les groupes vulnérables des effets néfastes de la mondialisation et à faire respecter les droits humains.

Dans ce contexte, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné la responsabilité fondamentale et permanente des organisations internationales ainsi que des Etats quant à l'adoption de toutes les mesures possibles dans le contexte de la mondialisation pour aider les gouvernements à respecter leurs obligations en matière de droits humains quant à la recherche de politiques et de visant à promouvoir le respect de ces droits. (73)

« Bien que nous concevions notre monde comme un village planétaire, les liens étroits de voisinage et de communauté qu'implique cette expression y font cruellement défaut. Toutes les régions et tous les pays, sont confrontés à des problèmes découlant d'un manque de respect ou d'un refus du principe de dignité humaine et de l'égalité entre les hommes. »

Mary Robinson, Haut Commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme - 24 mars 1999.

(71) Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, 1999. Assemblée générale, documents officiels, 54e session. Supplément N° 1 (A/54/1).

(72) Déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels à la Troisième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du Commerce, 1999.

(73) Déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, mai 1998, paragraphe 5.

Q.22 QUELLE INFLUENCE LE DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS HUMAINS A-T-IL SUR LE DROIT COMMERCIAL INTERNATIONAL ?

© WHO

Récemment, le système des Nations Unies relatif aux droits humains a commencé à envisager les liens entre le droit relatif aux droits humains et les pratiques commerciales et, à leur tour, l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) et d'autres organisations intervenant dans le domaine commercial, ont commencé à envisager l'incidence de leurs activités sur les droits humains.

Ainsi, la question de l'accès aux médicaments se pose de plus en plus dans le contexte des droits humains. Fait sans précédent, la Commission des droits humains a adopté l'année dernière une résolution sur l'accès aux médicaments dans le contexte de pandémies telles que celle de VIH / SIDA[74] réaffirmant que l'accès aux médicaments dans ce contexte est un des éléments essentiels pour que chacun puisse progressivement jouir du droit à la santé. Les Etats sont invités à appliquer des mesures qui contribuent à la disponibilité, à l'accessibilité physique et économique pour tous sans discrimination de techniques médicales et de produits pharmaceutiques scientifiquement et médicalement appropriés et de bonne qualité pour combattre des pandémies telles que celle du VIH/SIDA. Les Etats sont également invités à adopter des lois ou d'autres mesures pour protéger l'accès à ces produits pharmaceutiques ou techniques médicales contre toutes restrictions imposées par des tiers.

Concernant la question de l'accès aux médicaments, le lien entre l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et les droits humains a été envisagé l'an dernier dans le rapport du Haut Commissaire aux droits humains à la Sous-Commission des droits humains.[75] Ce rapport note que sur les 141 membres de l'OMS, 111 ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Les membres doivent en conséquence appliquer les normes minimums énoncées dans l'Accord sur les ADPIC en ayant à l'esprit à la fois leurs obligations en matière de droits humains et la flexibilité inhérente à cet Accord ainsi qu'en reconnaissant que « la protection des droits de l'homme est la première responsabilité des gouvernements. »[76]

L'article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît « à chacun le droit de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications. » En vertu de cette disposition, les Etats sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour assurer le maintien, le développement et la diffusion de la science et de la recherche scientifique et de garantir la liberté de la recherche scientifique. Les conséquences de ce droit en matière de santé n'ont été envisagées que récemment, par exemple en ce qui concerne l'accès aux médicaments pour les pays en voie de développement.

(74) Résolution de la Commission des Droits de l'Homme 2001/33 : Accès aux médicaments dans le contexte de pandémies telles que celle de VIH/SIDA, adoptée le 20 avril 2001 (E/CN.4.RES.2001.33).

(75) Rapport du Haut Commissaire aux droits de l'homme à la Sous-Commission de la Promotion et de la Protection des Droits de l'Homme sur l'impact sur les droits humains de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce ; cinquante-troisième session de juin 2001 (E/CN/4/Sub.2/2001/13 par. 61 à 69).

(76) Déclaration et programme d'action de Vienne, article 1.

Q.23 QU'ENTEND-ON PAR UNE APPROCHE DU DEVELOPPEMENT FONDEE SUR LE RESPECT DES DROITS ?

Il est admis de plus en plus au sein et en dehors du système des Nations Unies que le développement est non seulement un droit de l'homme, reconnu dans la Déclaration sur le droit au développement (1986), mais qu'en outre, le processus de développement doit être compatible avec les droits humains. A cet égard, le Haut Commissariat aux droits humains a plaidé pour une approche du développement fondée sur le respect des droits, qui doit constituer le cadre conceptuel du processus de développement humain sur la base des normes internationales régissant les droits humains. Cette approche intègre les normes et les principes du système international des droits humains aux plans politiques et processus de développement. Ces normes sont celles que consacre l'ensemble des traités et des déclarations internationaux.

©WHO/Stills

Les principes sont notamment ceux de la participation, de la responsabilité, de la non-discrimination et de la prise en compte de la vulnérabilité, de l'autonomisation et du lien explicite existant entre tous les instruments internationaux en matière de droits humains.

> *« Une approche du développement fondée sur le respect des droits permet de faire du respect des droits de l'homme un objectif de développement. Cette approche utilise les droits de l'homme comme un tremplin pour la politique de développement. Elle utilise le système international des droits de l'homme pour soutenir l'action en matière de développement, non seulement les droits civils et politiques mais également les droits économiques, sociaux et culturels. En outre, la mise en œuvre d'une approche fondée sur le respect des droits implique de fixer des normes en matière de résultats. »* (77)
>
> *« L'approche du développement fondée sur le respect des droits de l'homme prend en considération non seulement les besoins humains ou les besoins de développement mais aussi l'obligation de la société de respecter les droits inaliénables de la personne humaine. Elle permet aux individus de demander justice en tant que droit et non pas comme acte de charité et confère aux collectivités une base morale à laquelle elles peuvent demander une assistance internationale si nécessaire. »*
>
> Secrétaire général
> de l'Organisation des Nations Unies
> Kofi Annan

(77) Overseas Development Institute, "What can we do with a rights-based approach to development?". Briefing Paper, (3) Septembre 1999.

Q.24 QUEL EST L'IMPACT DES DROITS HUMAINS, DU DROIT DES RÉFUGIÉS ET DU DROIT HUMANITAIRE SUR L'ASSISTANCE SANITAIRE ?

Le grand nombre et la nature changeante des situations d'urgence et des conflits, notamment l'apparition de troubles religieux et ethniques dans le monde exigent une nouvelle réflexion et de nouvelles approches au sein et en dehors du système des Nations Unies. On est en train de repenser le cadre juridique international afin de faire face à ces situations d'urgence, notamment en ce qui concerne le droit humanitaire, le droit relatif aux droits humains et le droit des réfugiés et leur applicabilité dans un environnement en crise et en mutation.[78]

Le droit des réfugiés protège les droits humains en énonçant des dispositions juridiques spécifiques qui protègent les réfugiés. Il s'agit notamment de la Convention relative au statut des réfugiés de 1950 et de son protocole de 1966.

Les droits humains, le droit humanitaire et le droit des réfugiés sont des branches distinctes mais étroitement liées du système juridique international. Les droits humains et le droit des réfugiés se sont développés au sein des Nations Unies et ont donc des fondements communs. En revanche, le droit humanitaire a des origines profondément différentes et utilise des mécanismes différents pour sa mise en œuvre. Toutefois, toutes les branches du droit ont un objectif commun fondamental : le respect de la dignité humaine sans discrimination d'aucune sorte fondée sur la race, la couleur, la religion, le sexe, la naissance ou la richesse ou tout autre critère similaire. En outre, les branches du droit partagent un grand nombre d'objectifs plus précis et comportent de nombreuses similarités conceptuelles.

© Helena Nygren-Krug

Le droit humanitaire est le droit du conflit armé ou de la guerre : un ensemble de règles qui en temps de guerre protègent les personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités et qui limitent les méthodes et les moyens utilisés en temps de guerre. Les instruments fondamentaux du droit humanitaire sont les quatre Conventions de Genève de 1949 et les deux Protocoles additionnels de 1977.

Des efforts sont actuellement faits pour que les droits humains et les principes du droit humanitaire servent de norme et de référence pour l'action humanitaire entreprise par les Nations Unies et ses institutions spécialisées ainsi que par les autres intervenants. Les pratiques concernant la préparation, l'appréciation des besoins et l'application de l'assistance sanitaire ainsi que l'évaluation de son impact au cours d'un conflit armé doivent s'inscrire dans le cadre du droit international. Les malades et les blessés, les agents de santé, l'équipement médical, les hôpitaux et les autres éléments qui y sont associés (notamment le transport médicalisé) sont protégés par les principes du droit humanitaire. En outre, le refus d'apporter des soins médicaux peut dans certaines circonstances constituer un crime de guerre.

(78) Voir le document préparé par Uwe Kracht, Consultant en développement et coordonnateur de l'Alliance mondiale pour la nutrition et les droits de l'homme, *Human Rights and Humanitarian Law and Principles in Emergencies – An overview of concepts and issues*, pour le compte de l'UNICEF.

©WHO/PAHO

L'action humanitaire dans le domaine de la santé tend à la mise en œuvre du *droit à la santé* dans les situations où les menaces pour la santé sont extrêmes. En outre, dispenser des soins en situation d'urgence, tout en tenant compte des droits humains, peut permettre de veiller à ce que les groupes vulnérables bénéficient d'une attention particulière. En raison du caractère particulièrement vulnérable des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et des migrants, il faut mettre particulièrement l'accent sur les droits humains. A l'intérieur de ces groupes, les femmes qui ont seules la responsabilité d'un foyer, les mineurs non accompagnés, les personnes atteintes d'incapacités et les personnes âgées ont besoin tout particulièrement d'attention. Il existe, en matière de droits humains, des principes spécifiques quant à la protection en situation d'urgence des groupes vulnérables contre une exposition à des facteurs de risque de maladies ou de problèmes de santé.[79]

Selon les principes des Nations Unies, le personnel des Nations Unies sur le terrain ne doit pas, en règle générale, rejeter les plaintes pour violation des droits humains. Quand des plaintes sont reçues, elles doivent être transmises rapidement et de façon confidentielle au Haut Commissariat aux droits de l'homme pour examen.[80]

Q.25 QUEL EST LE LIEN ENTRE LES DROITS HUMAINS ET L'EFFORT DE DEVELOPPEMENT SANITAIRE DANS LES PAYS ?

Les droits humains font partie intégrante de tous les efforts de développement entrepris par les Nations Unies au niveau des pays.[81] Le bilan commun de pays et le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement fournissent les grands principes sur lesquels est basée l'approche du développement fondée sur le respect des droits. Les principes énoncés par le bilan commun et le plan-cadre concernent la mise en œuvre des conventions et des déclarations des Nations Unies et soulignent l'importance de la prise en compte totale des droits humains dans les deux cas. Le bilan commun permet ainsi aux Nations Unies d'apporter plus facilement aux Etats un soutien cohérent, intégré et coordonné pour le suivi des conférences et la mise en œuvre des conventions sur le terrain.

De même, la conception formelle des principes énoncés dans le cadre de développement intégré de la Banque mondiale et dans les documents stratégiques sur la lutte contre la pauvreté, initiative conjointe de la Banque mondiale et du FMI, reflète les concepts et les normes des droits humains. Le projet de guide pour l'intégration des droits humains aux stratégies de réduction de la pauvreté, comprenant les documents stratégiques sur la lutte contre la pauvreté (guides HRPRS) émanant du Haut Commissariat aux droits humains, a mis l'accent sur le lien étroit entre « les réalités des pauvres » telles qu'évoquées dans Voices of the Poor[82] et les autres études sur la pauvreté, et le cadre normatif international en matière de droits humains. La prise en compte des droits humains permettra donc de veiller à ce que les principales préoccupations des pauvres deviennent et demeurent les principaux enjeux des stratégies de réduction de la pauvreté. Ainsi, l'intégration des droits humains aux stratégies de lutte contre la pauvreté permettra de garantir que les personnes et les groupes vulnérables ne sont pas négligés, que la participation active et éclairée des pauvres est encouragée, que les problèmes sectoriels cruciaux (par exemple l'éducation, le logement, la santé et l'alimentation) retiennent suffisamment l'attention, que des cibles ont été fixées à court, moyen et long terme, que des méthodes efficaces de suivi (par exemple des indicateurs et des valeurs de référence) sont mises en place et que des mécanismes accessibles sur les responsabilités concernant toutes les parties sont institués. En outre, grâce aux droits humains, il est possible de doter les stratégies de réduction de la pauvreté de normes et de valeurs jouissant d'une grande légitimité mondiale.[83]

(79) Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (1998).

(80) En mars 2000, le CAT a publié « Human Rights Guidelines and Information for the Resident Coordinator System » qui constitue une référence importante dans l'effort collectif pour intégrer les droits de l'homme dans le système des Nations Unies, document approuvé au nom du CAT par le CCQPO lors de sa seizième session, Genève, mars 2000, http://accsubs.unsystem.org/ccpoq/documents/manual/human-rights-gui-pdf.par.59.

(81) *Idem.*

(82) Voir note 68.

(83) Human rights and poverty reduction strategies: A discussion paper, voir note N° 57.

Annexe I : Instruments juridiques

©WHO/PAHO

TRAITÉS INTERNATIONAUX ET CONVENTIONS (classement chronologique) CONCERNANT LA SANTÉ ET LES DROITS HUMAINS

Convention (N° 29) sur le travail forcé (1930) ;

Charte des Nations Unies (1945) ;

Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1948) ;

Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui (1949) ;

Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne (1949) ;

Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer (1949) ;

Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre (1949) ;

Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (1949), et Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) (1977) et Protocole relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) (1977) ;

Convention relative au Statut des réfugiés (1950) et son Protocole (1967) ;

Convention (N° 105) sur l'abolition du travail forcé (1957) ;

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1963) ;

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) ;

Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) et ses deux Protocoles (1966 et 1989) ;

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) et son Protocole (1999) ;

Convention contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984) ;

Convention relative aux droits de l'enfant (1989) ;

Convention (N° 169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (1989) ;

Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990) ;

Convention (N° 182) concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination (1999) ;

Convention sur la protection de la maternité (N° 183, 2000).

Déclarations internationales, normes (classement chronologique) concernant la Santé et les droits humains

Déclaration universelle des droits de l'homme (1948);

Déclaration sur l'utilisation du progrès de la science et de la technique dans l'intérêt de la paix et au profit de l'humanité (1975);

Déclaration des droits des personnes handicapées (1975);

Principes d'éthique médicale applicables au rôle du personnel de santé, en particulier des médecins dans la protection des prisonniers et des détenus contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1982);

Déclaration sur le droit au développement (1986);

Principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé mentale (1991);

Principes des Nations Unies pour les personnes âgées (1991);

Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (1992);

Règles des Nations Unies pour l'égalisation des chances des handicapés (1993);

Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes (1993);

Déclaration universelle sur le génome humain et les droits de l'homme (1997);

Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnues (1998);

Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays (1998).

Instruments régionaux (classement chronologique) concernant la Santé et les droits humains

Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme (1948);

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950) et ses 11 Protocoles (1952-1994);

Charte sociale européenne (1961) (révisée en 1996);

Convention américaine relative aux droits de l'homme (1969);

Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981);

Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture (1985);

Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels – «Protocole de San Salvador» (1988);

Protocole à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant de l'abolition de la peine de mort (1990);

Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1990);

Convention sur la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme «Convention de Belem do Para». (1994);

Charte arabe des droits de l'homme (1994);

Convention pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine; Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine (1997);

Convention interaméricaine pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les personnes handicapées (1999).

DOCUMENTS ÉMANANT DE CONFÉRENCES INTERNATIONALES (classement chronologique) CONCERNANT LA SANTÉ ET LES DROITS HUMAINS

Sommet mondial pour les enfants, New York (1990) : Déclaration mondiale et plan d'action en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant, et son suivi, la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée aux enfants (2002) : un monde digne des enfants ;

Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro (1992) : Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et Action 21 :
Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne (1993) : Déclaration et programme d'action de Vienne ;

Conférence internationale sur la population et le développement, Le Caire, 1994 : Programme d'action ;

Sommet mondial pour le développement social, Copenhague (1995) : Déclaration de Copenhague sur le développement social et programme d'action du Sommet mondial pour le développement social, et son suivi, Copenhague plus 5 (2000) ;

Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, Beijing (1995) : Déclaration de Beijing et Programme d'action, et son suivi, Beijing plus 5 (2000) ;

Deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), Istanbul (1996) : Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains ;

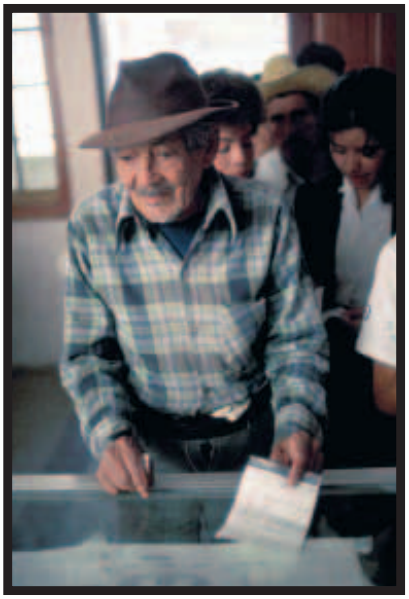
Sommet mondial de l'alimentation, Rome (1996) : Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, et son suivi, Déclaration du Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après, Alliance internationale contre la faim (2002) ;

Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le VIH/SIDA (2001) : Déclaration d'engagement sur le VIH/SIDA « A Crise mondiale – Action mondiale » ;

Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, Durban (2001) : Déclaration de Durban et programme d'action ;

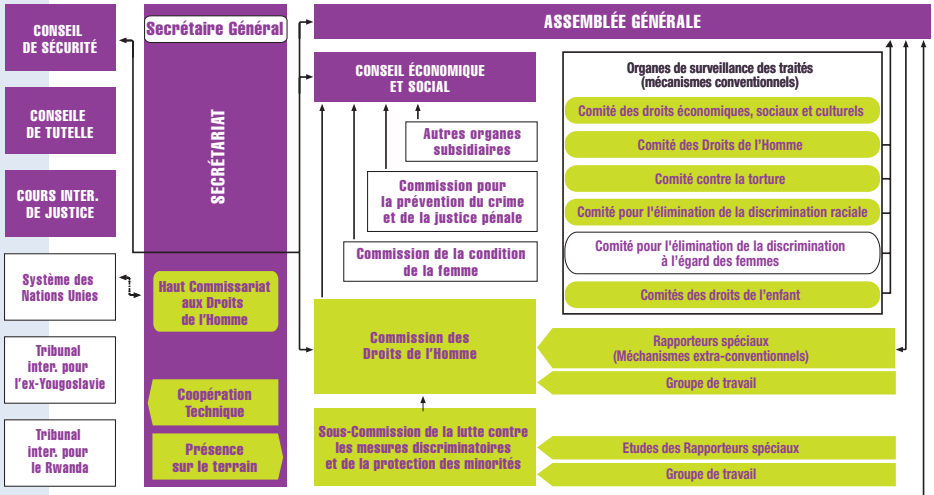
Deuxième Assemblée mondiale sur le Vieillissement (2002) : Déclaration politique et plan d'action international de Madrid sur le vieillissement.

Annexe II : Structure organisationnelle des Nations Unies dans le domaine des Droits Humains



©WHO/PAHO

Cet organigramme, qui n'est pas exhaustif a pour but de décrire le fonctionnement du système des Nations Unies dans le domaine des droits humains. Une importance particulière est accordée aux organes et aux programmes dont la responsabilité est primordiale en matière de droits humains. Les zones en violet indiquent les six principaux organes des Nations Unies et les zones en vert indiquent quant à elles les organes et les programmes placés sous la responsabilité du Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme.[83]



Copyright 1997 Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, Genève, Suisse

(84) Cet organigramme organisationnel est reproduit avec l'autorisation du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme. http://www.unhchr.ch/french/hrostr_fr.htm

B - TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES.

§ 1 - Textes législatifs.

LOIS

LOI n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (1)

NOR : *PRMX2007883L*

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE IER

L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

Article 1er

Au premier alinéa du I de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, après la référence : « L. 1462-1 », est insérée la référence : « , L. 3131-19 ».

Article 2

Le titre III du livre Ier de la troisième partie du code de la santé publique est ainsi modifié :

1° L'intitulé est ainsi rédigé : « Menaces et crises sanitaires graves » ;

2° Le chapitre Ier est ainsi modifié :

a) L'intitulé est ainsi rédigé : « Menaces sanitaires » ;

b) Le premier alinéa de l'article L. 3131-1 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Le ministre peut également prendre de telles mesures après la fin de l'état d'urgence sanitaire prévu au chapitre Ier *bis* du présent titre, afin d'assurer la disparition durable de la situation de crise sanitaire. » ;

c) L'article L. 3131-8 est complété par une phrase ainsi rédigée : « L'indemnisation des réquisitions est régie par le code de la défense. » ;

d) A l'article L. 3131-10, après la première occurrence du mot : « santé », sont insérés les mots : « , y compris bénévoles, » ;

3° Après le même chapitre Ier, il est inséré un chapitre Ier *bis* ainsi rédigé :

« Chapitre Ier bis

« etat d'urgence sanitaire

« *Art. L. 3131-12.* – L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain ainsi que du territoire des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population.

« *Art. L. 3131-13.* – L'état d'urgence sanitaire est déclaré par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. Ce décret motivé détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur et reçoit application. Les données scientifiques disponibles sur la situation sanitaire qui ont motivé la décision sont rendues publiques.

« L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement au titre de l'état d'urgence sanitaire. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.

« La prorogation de l'état d'urgence sanitaire au delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi, après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19.

« *Art. L. 3131-14.* – La loi autorisant la prorogation au delà d'un mois de l'état d'urgence sanitaire fixe sa durée.

« Il peut être mis fin à l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres avant l'expiration du délai fixé par la loi le prorogeant.

« Les mesures prises en application du présent chapitre cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence sanitaire.

« *Art. L. 3131-15.* – Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique :

« 1° Restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par décret ;

« 2° Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé ;

« 3° Ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine, au sens de l'article 1er du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées ;

« 4° Ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, au sens du même article 1er, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ;

« 5° Ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des établissements fournissant des biens ou des services de première nécessité ;

« 6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature ;

« 7° Ordonner la réquisition de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire ainsi que de toute personne nécessaire au fonctionnement de ces services ou à l'usage de ces biens. L'indemnisation de ces réquisitions est régie par le code de la défense ;

« 8° Prendre des mesures temporaires de contrôle des prix de certains produits rendues nécessaires pour prévenir ou corriger les tensions constatées sur le marché de certains produits ; le Conseil national de la consommation est informé des mesures prises en ce sens ;

« 9° En tant que de besoin, prendre toute mesure permettant la mise à la disposition des patients de médicaments appropriés pour l'éradication de la catastrophe sanitaire ;

« 10° En tant que de besoin, prendre par décret toute autre mesure réglementaire limitant la liberté d'entreprendre, dans la seule finalité de mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12 du présent code.

« Les mesures prescrites en application des 1° à 10° du présent article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.

« *Art. L. 3131-16.* – Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le ministre chargé de la santé peut prescrire, par arrêté motivé, toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé, à l'exception des mesures prévues à l'article L. 3131-15, visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12.

« Dans les mêmes conditions, le ministre chargé de la santé peut prescrire toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre en application des 1° à 9° de l'article L. 3131-15.

« Les mesures prescrites en application du présent article sont strictement nécessaires et proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.

« *Art. L. 3131-17.* – Lorsque le Premier ministre ou le ministre chargé de la santé prennent des mesures mentionnées aux articles L. 3131-15 et L. 3131-16, ils peuvent habiliter le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions.

« Lorsque les mesures prévues aux 1° à 9° de l'article L. 3131-15 et à l'article L. 3131-16 doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, les autorités mentionnées aux mêmes articles L. 3131-15 et L. 3131-16 peuvent habiliter le représentant de l'Etat dans le département à les décider lui-même. Les décisions sont prises par ce dernier après avis du directeur général de l'agence régionale de santé.

« Les mesures générales et individuelles édictées par le représentant de l'Etat dans le département en application du présent article sont strictement nécessaires et proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Les mesures individuelles font l'objet d'une information sans délai du procureur de la République territorialement compétent.

« *Art. L. 3131-18.* – Les mesures prises en application du présent chapitre peuvent faire l'objet, devant le juge administratif, des recours présentés, instruits et jugés selon les procédures prévues aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative.

« *Art. L. 3131-19.* – En cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire, il est réuni sans délai un comité de scientifiques. Son président est nommé par décret du Président de la République. Ce comité comprend deux personnalités qualifiées respectivement nommées par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat ainsi que des personnalités qualifiées nommées par décret. Le comité rend périodiquement des avis sur l'état de la catastrophe sanitaire, les connaissances scientifiques qui s'y rapportent et les mesures propres à y mettre un terme, y compris celles relevant des articles L. 3131-15 à L. 3131-17, ainsi que sur la durée de leur application. Ces avis sont rendus publics sans délai. Le comité est dissous lorsque prend fin l'état d'urgence sanitaire.

« *Art. L. 3131-20.* – Les dispositions des articles L. 3131-3 et L. 3131-4 sont applicables aux dommages résultant des mesures prises en application des articles L. 3131-15 à L. 3131-17.

« Les dispositions des articles L. 3131-9-1, L. 3131-10 et L. 3131-10-1 sont applicables en cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire. » ;

4° L'article L. 3136-1 est complété par cinq alinéas ainsi rédigés :

« Le fait de ne pas respecter les réquisitions prévues aux articles L. 3131-15 à L. 3131-17 est puni de six mois d'emprisonnement et de 10 000 € d'amende.

« La violation des autres interdictions ou obligations édictées en application des articles L. 3131-1 et L. 3131-15 à L. 3131-17 est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe. Cette contravention peut faire l'objet de la procédure de l'amende forfaitaire prévue à l'article 529 du code de procédure pénale. Si cette violation est constatée à nouveau dans un délai de quinze jours, l'amende est celle prévue pour les contraventions de la cinquième classe.

« Si les violations prévues au troisième alinéa du présent article sont verbalisées à plus de trois reprises dans un délai de trente jours, les faits sont punis de six mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende ainsi que de la peine complémentaire de travail d'intérêt général, selon les modalités prévues à l'article 131-8 du code pénal et selon les conditions prévues aux articles 131-22 à 131-24 du même code, et de la peine complémentaire de suspension, pour une durée de trois ans au plus, du permis de conduire lorsque l'infraction a été commise à l'aide d'un véhicule.

« Les agents mentionnés aux articles L. 511-1, L. 521-1, L. 531-1 et L. 532-1 du code de la sécurité intérieure peuvent constater par procès-verbaux les contraventions prévues au troisième alinéa du présent article lorsqu'elles sont commises respectivement sur le territoire communal, sur le territoire pour lequel ils sont assermentés ou sur le territoire de la Ville de Paris et qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête.

« L'application de sanctions pénales ne fait pas obstacle à l'exécution d'office, par l'autorité administrative, des mesures prescrites en application des articles L. 3131-1 et L. 3131-15 à L. 3131-17 du présent code. »

Article 3

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de deux mois à compter de la publication de la présente loi, les mesures d'adaptation destinées à adapter le dispositif de l'état d'urgence sanitaire dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, dans le respect des compétences de ces collectivités.

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Article 4

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 3131-13 du code de la santé publique, l'état d'urgence sanitaire est déclaré pour une durée de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

L'état d'urgence sanitaire entre en vigueur sur l'ensemble du territoire national. Toutefois, un décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé peut en limiter l'application à certaines des circonscriptions territoriales qu'il précise.

La prorogation de l'état d'urgence sanitaire au delà de la durée prévue au premier alinéa du présent article ne peut être autorisée que par la loi.

Il peut être mis fin à l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres avant l'expiration du délai fixé au même premier alinéa.

Article 5

Après le mot : « loi », la fin de l'article L. 3821-11 du code de la santé publique est ainsi rédigée : « n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. »

Article 6

Au premier alinéa de l'article L. 6141-7-3 du code de la santé publique, après le mot : « recherche », sont insérés les mots : « ou de soins ».

Article 7

Le chapitre Ier *bis* du titre III du livre Ier de la troisième partie du code de la santé publique est applicable jusqu'au 1er avril 2021.

Article 8

Les prestations en espèces d'assurance maladie d'un régime obligatoire de sécurité sociale et le maintien du traitement ou de la rémunération des périodes de congé pour raison de santé pour les assurés mentionnés à l'article L. 711-1 et au 1° de l'article L. 713-1 du code de la sécurité sociale dans des cas équivalents à ceux prévus à l'article L. 321-1 du même code sont versées ou garanties dès le premier jour d'arrêt ou de congé pour tous les arrêts de travail ou congés débutant à compter de la date de publication de la présente loi et jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire déclaré en application de l'article 4 de la présente loi.

TITRE II

MESURES D'URGENCE ÉCONOMIQUE ET D'ADAPTATION À LA LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

Article 9

I. – Par dérogation aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales, jusqu'à l'adoption du budget d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public mentionné à l'article L. 1612-20 du même code pour l'exercice 2020 ou jusqu'au 31 juillet 2020, l'exécutif peut engager,

liquider et mandater les dépenses d'investissement, dans la limite des sept douzièmes des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, non compris les crédits afférents au remboursement de la dette.

II. – Pour l'application à l'exercice 2020 de l'article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales, la date à compter de laquelle le représentant de l'Etat dans le département saisit la chambre régionale des comptes à défaut d'adoption du budget est fixée au 31 juillet 2020.

III. – Par dérogation à l'article L. 1612-12 du code général des collectivités territoriales, le vote de l'organe délibérant arrêtant les comptes de la collectivité territoriale ou de l'établissement public au titre de l'exercice 2019 doit intervenir au plus tard le 31 juillet 2020.

Article 10

Pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire prévu à l'article L. 3131-12 du code de la santé publique et dans les zones géographiques où il reçoit application, par dérogation aux articles L. 2121-17, L. 2121-20, L. 3121-14, L. 3121-16, L. 4132-13, L. 4132-15, L. 4422-7, L. 7122-14, L. 7122-16, L. 7123-11, L. 7222-15 et L. 7222-17 du code général des collectivités territoriales, les organes délibérants des collectivités territoriales et des établissements publics qui en relèvent ne délibèrent valablement que lorsque le tiers de leurs membres en exercice est présent. Si, après une première convocation régulièrement faite, ce quorum n'est pas atteint, l'organe délibérant est à nouveau convoqué à trois jours au moins d'intervalle. Il délibère alors sans condition de quorum. Dans tous les cas, un membre de ces organes peut être porteur de deux pouvoirs.

Un dispositif de vote électronique ou de vote par correspondance papier préservant la sécurité du vote peut être mis en œuvre dans des conditions fixées par décret pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire. Il ne peut y être recouru dans le cadre des scrutins dont la loi commande le caractère secret.

Article 11

I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans un délai de trois mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure, pouvant entrer en vigueur, si nécessaire, à compter du 12 mars 2020, relevant du domaine de la loi et, le cas échéant, à les étendre et à les adapter aux collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution :

1° Afin de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et aux conséquences des mesures prises pour limiter cette propagation, et notamment afin de prévenir et limiter la cessation d'activité des personnes physiques et morales exerçant une activité économique et des associations ainsi que ses incidences sur l'emploi, en prenant toute mesure :

a) D'aide directe ou indirecte à ces personnes dont la viabilité est mise en cause, notamment par la mise en place de mesures de soutien à la trésorerie de ces personnes ainsi que d'un fonds dont le financement sera partagé avec les régions, les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution, la Nouvelle-Calédonie et toute autre collectivité territoriale ou établissement public volontaire ;

b) En matière de droit du travail, de droit de la sécurité sociale et de droit de la fonction publique ayant pour objet :

- de limiter les ruptures des contrats de travail et d'atténuer les effets de la baisse d'activité, en facilitant et en renforçant le recours à l'activité partielle pour toutes les entreprises quelle que soit leur taille, notamment en adaptant de manière temporaire le régime social applicable aux indemnités versées dans ce cadre, en l'étendant à de nouvelles catégories de bénéficiaires, en réduisant, pour les salariés, le reste à charge pour l'employeur et, pour les indépendants, la perte de revenus, en adaptant ses modalités de mise en œuvre, en favorisant une meilleure articulation avec la formation professionnelle et une meilleure prise en compte des salariés à temps partiel ;
- d'adapter les conditions et modalités d'attribution de l'indemnité complémentaire prévue à l'article L. 1226-1 du code du travail ;
- de permettre à un accord d'entreprise ou de branche d'autoriser l'employeur à imposer ou à modifier les dates de prise d'une partie des congés payés dans la limite de six jours ouvrables, en dérogeant aux délais de prévenance et aux modalités de prise de ces congés définis par les dispositions du livre Ier de la troisième partie du code du travail et par les conventions et accords collectifs applicables dans l'entreprise ;
- de permettre à tout employeur d'imposer ou de modifier unilatéralement les dates des jours de réduction du temps de travail, des jours de repos prévus par les conventions de forfait et des jours de repos affectés sur le compte épargne temps du salarié, en dérogeant aux délais de prévenance et aux modalités d'utilisation définis au livre Ier de la troisième partie du code du travail, par les conventions et accords collectifs ainsi que par le statut général de la fonction publique ;
- de permettre aux entreprises de secteurs particulièrement nécessaires à la sécurité de la Nation ou à la continuité de la vie économique et sociale de déroger aux règles d'ordre public et aux stipulations conventionnelles relatives à la durée du travail, au repos hebdomadaire et au repos dominical ;
- de modifier, à titre exceptionnel, les dates limites et les modalités de versement des sommes versées au titre de l'intéressement en application de l'article L. 3314-9 du code du travail et au titre de la participation en application de l'article L. 3324-12 du même code ;
- de modifier la date limite et les conditions de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat mentionnée à l'article 7 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 ;

– d'adapter l'organisation de l'élection mentionnée à l'article L. 2122-10-1 du code du travail, en modifiant si nécessaire la définition du corps électoral, et, en conséquence, de proroger, à titre exceptionnel, la durée des mandats des conseillers prud'hommes et des membres des commissions paritaires régionales interprofessionnelles ;
– d'aménager les modalités de l'exercice par les services de santé au travail de leurs missions définies au titre II du livre VI de la quatrième partie du code du travail, notamment du suivi de l'état de santé des travailleurs, et de définir les règles selon lesquelles le suivi de l'état de santé est assuré pour les travailleurs qui n'ont pu, en raison de l'épidémie, bénéficier du suivi prévu par le même code ;
– de modifier les modalités d'information et de consultation des instances représentatives du personnel, notamment du comité social et économique, pour leur permettre d'émettre les avis requis dans les délais impartis, et de suspendre les processus électoraux des comités sociaux et économiques en cours ;
– d'aménager les dispositions de la sixième partie du code du travail, notamment afin de permettre aux employeurs, aux organismes de formation et aux opérateurs de satisfaire aux obligations légales en matière de qualité et d'enregistrement des certifications et habilitations ainsi que d'adapter les conditions de rémunérations et de versement des cotisations sociales des stagiaires de la formation professionnelle ;
– d'adapter, à titre exceptionnel, les modalités de détermination des durées d'attribution des revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail ;

c) Modifiant, dans le respect des droits réciproques, les obligations des personnes morales de droit privé exerçant une activité économique à l'égard de leurs clients et fournisseurs ainsi que des coopératives à l'égard de leurs associés-coopérateurs, notamment en termes de délais de paiement et pénalités et de nature des contreparties, en particulier en ce qui concerne les contrats de vente de voyages et de séjours mentionnés aux II et III de l'article L. 211-14 du code du tourisme prenant effet à compter du 1er mars 2020 et les prestations relevant des séjours de mineurs à caractère éducatif organisés dans le cadre de l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles ;

d) Adaptant les dispositions du livre VI du code de commerce et celles du chapitre Ier du titre V du livre III du code rural et de la pêche maritime afin de prendre en compte les conséquences de la crise sanitaire pour les entreprises et les exploitations ;

e) Adaptant les dispositions de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, notamment pour prolonger, pour l'année 2020, le délai fixé au troisième alinéa du même article L. 115-3, et reportant la date de fin du sursis à toute mesure d'expulsion locative prévue à l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution pour cette même année ;

f) Adaptant les règles de passation, de délais de paiement, d'exécution et de résiliation, notamment celles relatives aux pénalités contractuelles, prévues par le code de la commande publique ainsi que les stipulations des contrats publics ayant un tel objet ;

g) Permettant de reporter intégralement ou d'étaler le paiement des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux locaux professionnels et commerciaux et de renoncer aux pénalités financières et aux suspensions, interruptions ou réductions de fournitures susceptibles d'être appliquées en cas de non-paiement de ces factures, au bénéfice des microentreprises, au sens du décret no 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique, dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie ;

h) Dérogeant aux dispositions de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 (no 63-156 du 23 février 1963) relatives à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics ;

i) Permettant à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale de consentir des prêts et avances aux organismes gérant un régime complémentaire obligatoire de sécurité sociale ;

2o Afin de faire face aux conséquences, notamment de nature administrative ou juridictionnelle, de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation, toute mesure :

a) Adaptant les délais et procédures applicables au dépôt et au traitement des déclarations et demandes présentées aux autorités administratives, les délais et les modalités de consultation du public ou de toute instance ou autorité, préalables à la prise d'une décision par une autorité administrative et, le cas échéant, les délais dans lesquels cette décision peut ou doit être prise ou peut naitre ainsi que les délais de réalisation par toute personne de contrôles, travaux et prescriptions de toute nature imposées par les lois et règlements, à moins que ceux-ci ne résultent d'une décision de justice ;

b) Adaptant, interrompant, suspendant ou reportant le terme des délais prévus à peine de nullité, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, déchéance d'un droit, fin d'un agrément ou d'une autorisation ou cessation d'une mesure, à l'exception des mesures privatives de liberté et des sanctions. Ces mesures sont rendues applicables à compter du 12 mars 2020 et ne peuvent excéder de plus de trois mois la fin des mesures de police administrative prises par le Gouvernement pour ralentir la propagation de l'épidémie de covid-19 ;

c) Adaptant, aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant à la conduite et au déroulement des instances, les règles relatives à la compétence territoriale et aux formations de jugement des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire ainsi que les règles relatives aux délais de procédure et de jugement, à la publicité des audiences et à leur tenue, au recours à la visioconférence devant ces juridictions et aux modalités de saisine de la juridiction et d'organisation du contradictoire devant les juridictions ;

d) Adaptant, aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant à ces procédures, les règles relatives au déroulement des gardes à vue, pour permettre l'intervention à distance de

l'avocat et la prolongation de ces mesures pour au plus la durée légalement prévue sans présentation de la personne devant le magistrat compétent, et les règles relatives au déroulement et à la durée des détentions provisoires et des assignations à résidence sous surveillance électronique, pour permettre l'allongement des délais au cours de l'instruction et en matière d'audiencement, pour une durée proportionnée à celle de droit commun et ne pouvant excéder trois mois en matière délictuelle et six mois en appel ou en matière criminelle, et la prolongation de ces mesures au vu des seules réquisitions écrites du parquet et des observations écrites de la personne et de son avocat ;

e) Aménageant aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant ou impliquées dans ces procédures, d'une part, les règles relatives à l'exécution et l'application des peines privatives de liberté pour assouplir les modalités d'affectation des détenus dans les établissements pénitentiaires ainsi que les modalités d'exécution des fins de peine et, d'autre part, les règles relatives à l'exécution des mesures de placement et autres mesures éducatives prises en application de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ;

f) Simplifiant et adaptant les conditions dans lesquelles les assemblées et les organes dirigeants collégiaux des personnes morales de droit privé et autres entités se réunissent et délibèrent ainsi que les règles relatives aux assemblées générales ;

g) Simplifiant, précisant et adaptant les règles relatives à l'établissement, l'arrêté, l'audit, la revue, l'approbation et la publication des comptes et des autres documents que les personnes morales de droit privé et autres entités sont tenues de déposer ou de publier, notamment celles relatives aux délais, ainsi qu'adaptant les règles relatives à l'affectation des bénéfices et au paiement des dividendes ;

h) Adaptant les dispositions relatives à l'organisation de la Banque publique d'investissement créée par l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement afin de renforcer sa capacité à accorder des garanties ;

i) Simplifiant et adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives, y compris les organes dirigeants des autorités administratives ou publiques indépendantes, notamment les règles relatives à la tenue des réunions dématérialisées ou le recours à la visioconférence ;

j) Adaptant le droit de la copropriété des immeubles bâtis pour tenir compte, notamment pour la désignation des syndics, de l'impossibilité ou des difficultés de réunion des assemblées générales de copropriétaires ;

k) Dérogeant aux dispositions du chapitre III du titre II du livre VII du code rural et de la pêche maritime afin de proroger, pour une période n'allant pas au delà du 31 décembre 2020, la durée des mandats des membres du conseil d'administration des caisses départementales de mutualité sociale agricole, des caisses pluridépartementales de mutualité sociale agricole et du conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole ;

l) Permettant aux autorités compétentes pour la détermination des modalités d'accès aux formations de l'enseignement supérieur, des modalités de délivrance des diplômes de l'enseignement supérieur ou des modalités de déroulement des concours ou examens d'accès à la fonction publique d'apporter à ces modalités toutes les modifications nécessaires pour garantir la continuité de leur mise en œuvre, dans le respect du principe d'égalité de traitement des candidats ;

m) Permettant aux autorités compétentes de prendre toutes mesures relevant du code de la santé publique et du code de la recherche afin, dans le respect des meilleures pratiques médicales et de la sécurité des personnes, de simplifier et d'accélérer la recherche fondamentale et clinique visant à lutter contre l'épidémie de covid-19 ;

3° Afin de faire face aux conséquences, pour les établissements de santé mentionnés à l'article L. 6111-1 du code de la santé publique, de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des charges découlant de la prise en charge des patients affectés par celui-ci, toute mesure dérogeant aux règles de financement de ces établissements ;

4° Afin de permettre aux parents dont l'activité professionnelle est maintenue sur leur lieu de travail de pouvoir faire garder leurs jeunes enfants dans le contexte de fermeture des structures d'accueil du jeune enfant visant à limiter la propagation de l'épidémie de covid-19, toute mesure :

a) Etendant à titre exceptionnel et temporaire le nombre d'enfants qu'un assistant maternel agréé au titre de l'article L. 421-4 du code de l'action sociale et des familles est autorisé à accueillir simultanément ;

b) Prévoyant les transmissions et échanges d'information nécessaires à la connaissance par les familles de l'offre d'accueil et de sa disponibilité afin de faciliter l'accessibilité des services aux familles en matière d'accueil du jeune enfant ;

5° Afin, face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, d'assurer la continuité de l'accompagnement et la protection des personnes en situation de handicap et des personnes âgées vivant à domicile ou dans un établissement ou service social et médico-social, des mineurs et majeurs protégés et des personnes en situation de pauvreté, toute mesure :

a) Dérogeant aux dispositions de l'article L. 312-1 et du chapitre III du titre Ier du livre III du code de l'action sociale et des familles pour permettre aux établissements et services sociaux et médico-sociaux autorisés d'adapter les conditions d'organisation et de fonctionnement de l'établissement ou du service et de dispenser des prestations ou de prendre en charge des publics destinataires figurant en dehors de leur acte d'autorisation ;

b) Dérogeant aux dispositions du code de l'action sociale et des familles et du code de la sécurité sociale pour adapter les conditions d'ouverture ou de prolongation des droits ou de prestations aux personnes en situation de handicap, aux personnes en situation de pauvreté, notamment les bénéficiaires de minima sociaux et prestations sociales, et aux personnes âgées ;

6° Afin, face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, d'assurer la continuité des droits des assurés sociaux et leur accès aux soins et aux droits, en prenant toute mesure dérogeant aux dispositions du code de la sécurité sociale, du code rural et de la pêche maritime, du code de la construction et de l'habitation et du code de l'action sociale et des familles pour adapter les conditions d'ouverture, de reconnaissance ou de durée des droits relatifs à la prise en charge des frais de santé et aux prestations en espèces des assurances sociales ainsi que des prestations familiales, des aides personnelles au logement, de la prime d'activité et des droits à la protection complémentaire en matière de santé ;

7° Afin, face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, d'assurer la continuité de l'indemnisation des victimes, en prenant toute mesure dérogeant aux dispositions du code de la santé publique et de l'article 53 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 pour adapter les règles d'instruction des demandes et d'indemnisation des victimes par l'Office national d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales et par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante ;

8° Afin, face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, d'assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice de leurs compétences ainsi que la continuité budgétaire et financière des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, de prendre toute mesure permettant de déroger :

a) Aux règles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, s'agissant notamment de leurs assemblées délibérantes et de leurs organes exécutifs, y compris en autorisant toute forme de délibération collégiale à distance ;

b) Aux règles régissant les délégations que peuvent consentir ces assemblées délibérantes à leurs organes exécutifs ainsi que leurs modalités ;

c) Aux règles régissant l'exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales ;

d) Aux règles d'adoption et d'exécution des documents budgétaires ainsi que de communication des informations indispensables à leur établissement prévues par le code général des collectivités territoriales ;

e) Aux dates limites d'adoption des délibérations relatives au taux, au tarif ou à l'assiette des impôts directs locaux ou à l'institution de redevances ;

f) Aux règles applicables en matière de consultations et de procédures d'enquête publique ou exigeant une consultation d'une commission consultative ou d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale ou de ses établissements publics ;

g) Aux règles applicables à la durée des mandats des représentants des élus locaux dans les instances consultatives dont la composition est modifiée à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux.

II. – Les projets d'ordonnance pris sur le fondement du présent article sont dispensés de toute consultation obligatoire prévue par une disposition législative ou réglementaire.

III. – Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de deux mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

Article 12

Les V et VI de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ne sont pas applicables aux dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2020 des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mentionnés aux trois premiers alinéas du I du même article 29.

Article 13

Par dérogation, les Français expatriés rentrés en France entre le 1er mars 2020 et le 1er juin 2020 et n'exerçant pas d'activité professionnelle sont affiliés à l'assurance maladie et maternité sans que puisse leur être opposé un délai de carence. Les modalités d'application du présent article peuvent être précisées par décret.

Article 14

Les délais dans lesquels le Gouvernement a été autorisé à prendre par ordonnances, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, des mesures relevant du domaine de la loi sont prolongés de quatre mois, lorsqu'ils n'ont pas expiré à la date de publication de la présente loi.

Les délais fixés pour le dépôt de projets de loi de ratification d'ordonnances publiées avant la date de publication de la présente loi sont prolongés de quatre mois, lorsqu'ils n'ont pas expiré à cette date.

Article 15

Les mandats, échus depuis le 15 mars 2020 ou qui viendraient à l'être avant le 31 juillet 2020, des présidents, des directeurs et des personnes qui, quel que soit leur titre, exercent la fonction de chef d'établissement dans des établissements relevant du titre Ier du livre VII du code de l'éducation ainsi que ceux des membres des conseils de ces établissements sont prolongés jusqu'à une date fixée par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur, et au plus tard jusqu'au 1er janvier 2021. Ces dispositions ne s'appliquent pas lorsque le renouvellement de ces conseils est achevé à la date de promulgation de la présente loi.

Article 16

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé, dans un délai d'un mois à compter de la publication de la présente loi, à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi afin de prolonger la durée de validité des visas de long séjour, titres de séjour, autorisations provisoires de séjour, récépissés de demande de titre de séjour ainsi que des attestations de demande d'asile qui ont expiré entre le 16 mars et le 15 mai 2020, dans la limite de cent quatre-vingts jours. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de deux mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

Article 17

A titre exceptionnel, le délai d'exploitation prévu à l'article L. 231-1 du code du cinéma et de l'image animée ainsi que les délais fixés par accord professionnel dans les conditions mentionnées aux articles L. 232-1 et L. 233-1 du même code peuvent être réduits par décision du président du Centre national du cinéma et de l'image animée en ce qui concerne les œuvres cinématographiques qui faisaient encore l'objet d'une exploitation en salles de spectacles cinématographiques au 14 mars 2020.

Article 18

Il ne peut être mis fin, pendant la durée des mesures prises en application des articles L. 3131-15 à L. 3131-17 du code de la santé publique, à la prise en charge par le conseil départemental, au titre de l'aide sociale à l'enfance, des majeurs ou mineurs émancipés précédemment pris en charge dans le cadre de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles en tant que mineurs, mineurs émancipés ou jeunes majeurs de moins de vingt et un ans.

TITRE III

DISPOSITIONS ÉLECTORALES

Article 19

I. – Lorsque, à la suite du premier tour organisé le 15 mars 2020 pour l'élection des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, un second tour est nécessaire pour attribuer les sièges qui n'ont pas été pourvus, ce second tour, initialement fixé au 22 mars 2020, est reporté au plus tard en juin 2020, en raison des circonstances exceptionnelles liées à l'impérative protection de la population face à l'épidémie de covid-19. Sa date est fixée par décret en conseil des ministres, pris le mercredi 27 mai 2020 au plus tard si la situation sanitaire permet l'organisation des opérations électorales au regard, notamment, de l'analyse du comité de scientifiques institué sur le fondement de l'article L. 3131-19 du code de la santé publique.

Les déclarations de candidature à ce second tour sont déposées au plus tard le mardi qui suit la publication du décret de convocation des électeurs.

Si la situation sanitaire ne permet pas l'organisation du second tour au plus tard au mois de juin 2020, le mandat des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers d'arrondissement, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains concernés est prolongé pour une durée fixée par la loi. Les électeurs sont convoqués par décret pour les deux tours de scrutin, qui ont lieu dans les trente jours qui précèdent l'achèvement des mandats ainsi prolongés. La loi détermine aussi les modalités d'entrée en fonction des conseillers municipaux élus dès le premier tour dans les communes de moins de 1 000 habitants pour lesquelles le conseil municipal n'a pas été élu au complet.

Dans tous les cas, l'élection régulière des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers d'arrondissement, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 reste acquise, conformément à l'article 3 de la Constitution.

II. – Au plus tard le 23 mai 2020, est remis au Parlement un rapport du Gouvernement fondé sur une analyse du comité de scientifiques se prononçant sur l'état de l'épidémie de covid-19 et sur les risques sanitaires attachés à la tenue du second tour et de la campagne électorale le précédant.

Le comité de scientifiques examine également les risques sanitaires et les précautions à prendre :

1° Pour l'élection du maire et des adjoints dans les communes où le conseil municipal a été élu au complet dès le premier tour ;

2° Pour les réunions des conseils communautaires.

III. – Les conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 entrent en fonction à une date fixée par décret au plus tard au mois de juin 2020, aussitôt que la situation sanitaire le permet au regard de l'analyse du comité de scientifiques. La première réunion du conseil municipal se tient de plein droit au plus tôt cinq jours et au plus tard dix jours après cette entrée en fonction.

Par dérogation, dans les communes de moins de 1 000 habitants pour lesquelles le conseil municipal n'a pas été élu au complet, les conseillers municipaux élus au premier tour entrent en fonction le lendemain du second tour de l'élection ou, s'il n'a pas lieu, dans les conditions prévues par la loi mentionnée au troisième alinéa du I du présent article.

Par dérogation, les conseillers d'arrondissement et les conseillers de Paris élus au premier tour entrent en fonction le lendemain du second tour de l'élection ou, s'il n'a pas lieu, dans les conditions prévues par la loi mentionnée au même troisième alinéa.

IV. – Par dérogation à l'article L. 227 du code électoral :

1° Dans les communes pour lesquelles le conseil municipal a été élu au complet, les conseillers municipaux en exercice avant le premier tour conservent leur mandat jusqu'à l'entrée en fonction des conseillers municipaux élus au premier tour. Le cas échéant, leur mandat de conseiller communautaire est également prorogé jusqu'à cette même date ;

2° Dans les communes, autres que celles mentionnées au 3° du présent IV, pour lesquelles le conseil municipal n'a pas été élu au complet, les conseillers municipaux en exercice avant le premier tour conservent leur mandat jusqu'au second tour. Le cas échéant, leur mandat de conseiller communautaire est également prorogé jusqu'au second tour, sous réserve du 3 du VII ;

3° Dans les secteurs des communes mentionnées au chapitre IV du titre IV du livre Ier du code électoral, les conseillers d'arrondissement, les conseillers municipaux et, à Paris, les conseillers de Paris en exercice avant le premier tour conservent leur mandat jusqu'au second tour. Le cas échéant, leur mandat de conseiller communautaire est également prorogé jusqu'au second tour, sous réserve du 3 du VII du présent article.

Par dérogation à l'article L. 224-1 du code électoral, le mandat des conseillers métropolitains de Lyon en exercice avant le premier tour est prorogé jusqu'au second tour.

Les délégations attribuées aux élus dont le mandat est prolongé non plus qu'aucune délibération ne deviennent caduques de ce seul fait.

V. – Dans les communes pour lesquelles le conseil municipal a été élu au complet au premier tour, les désignations et les délibérations régulièrement adoptées lors de la première réunion du conseil municipal mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 2127-7 du code général des collectivités territoriales prennent effet à compter de la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus au premier tour, fixée à la première phrase du premier alinéa du III du présent article.

VI. – Dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ne comptant parmi leurs membres aucune commune mentionnée aux 2° et 3° du IV du présent article, l'organe délibérant se réunit dans sa nouvelle composition au plus tard trois semaines après la date fixée par le décret mentionné au premier alinéa du III.

VII. – 1. Dans les autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, à compter de la date fixée par le décret mentionné au premier alinéa du III et jusqu'à la première réunion de l'organe délibérant suivant le second tour des élections municipales et communautaires, qui se tient au plus tard le troisième vendredi suivant ce second tour, l'organe délibérant est constitué par :

a) Les conseillers communautaires ou métropolitains élus en application de l'article L. 273-6 du code électoral ainsi que ceux désignés dans l'ordre du tableau en vertu de l'article L. 273-11 du même code dans les communes dont le conseil municipal a été élu au complet au premier tour ;

b) Les conseillers communautaires ou métropolitains maintenus en fonction représentant les communes mentionnées aux 2° et 3° du IV du présent article, sous réserve des dispositions des 2 et 3 du présent VII.

2. Dans le cas où le nombre des conseillers mentionnés au *b* du 1 est inférieur au nombre de représentants prévu pour leur commune par l'arrêté préfectoral pris en application du VII de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, le représentant de l'Etat appelle à siéger à due concurrence :

a) Dans les communes dont les conseillers communautaires ou métropolitains maintenus en fonction ont été désignés en application de l'article L. 273-11 du code électoral, le ou les conseillers municipaux n'exerçant pas le mandat de conseiller communautaire ou métropolitain occupant le rang le plus élevé dans l'ordre du tableau ;

b) Dans les communes dont les conseillers communautaires ou métropolitains maintenus en fonction ou certains d'entre eux ont été élus en application de l'article L. 273-6 du même code, le ou les conseillers municipaux ou d'arrondissement ayant obtenu lors de leur élection les moyennes les plus élevées après le dernier élu pour l'attribution des sièges de conseiller communautaire ou métropolitain, en faisant usage, le cas échéant, des règles de remplacement fixées à l'article L. 273-10 dudit code.

S'il s'agit d'une commune nouvelle créée depuis le renouvellement général des conseils municipaux organisé les 23 et 30 mars 2014, les règles prévues aux *a* et *b* du présent 2 sont appliquées successivement aux conseillers municipaux issus des anciennes communes fusionnées par ordre décroissant de population.

Lorsqu'il n'existe pas de conseiller municipal ou de conseiller d'arrondissement pouvant être désigné en application des mêmes *a* et *b*, le siège demeure vacant.

3. Dans le cas où le nombre des conseillers mentionnés au *b* du 1 est supérieur au nombre de représentants prévu pour leur commune par l'arrêté préfectoral pris en application du VII de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales, le représentant de l'Etat constate la cessation du mandat, à due concurrence :

a) Dans les communes dont les conseillers communautaires ou métropolitains maintenus en fonction ont été désignés en vertu de l'article L. 273-11 du code électoral, du ou des conseillers occupant le rang le moins élevé dans l'ordre du tableau du conseil municipal ;

b) Dans les autres communes :

– du ou des conseillers communautaires ou métropolitains ayant obtenu lors de leur élection les moyennes les moins élevées pour l'application des *a* ou *b* du 1° de l'article L. 5211-6-2 du code général des collectivités territoriales et prioritairement de ceux dont l'élection est la plus récente ;

– à défaut, du ou des conseillers communautaires ou métropolitains ayant obtenu lors de leur élection les moyennes les moins élevées pour l'application de l'article L. 273-8 du code électoral.

Le cas échéant, il est fait application, successivement, des règles prévues au présent 3 par ordre croissant de population à plusieurs anciennes communes ayant fusionné au sein d'une même commune nouvelle.

4. Le président et les vice-présidents en exercice à la date fixée par le décret mentionné au premier alinéa du III sont maintenus dans leurs fonctions. Les délégations consenties en application de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales ainsi que les délibérations prises en application de l'article L. 5211-12 du même code en vigueur à la date fixée par le décret mentionné au premier alinéa du III du présent article le demeurent en ce qui les concerne. En cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le président est provisoirement remplacé dans les mêmes conditions par un vice-président dans l'ordre des nominations ou, à défaut, par le conseiller communautaire le plus âgé.

5. Le présent VII est applicable aux établissements publics territoriaux créés dans le périmètre de la métropole du Grand Paris.

VIII. – Dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre résultant d'une fusion intervenue dans la semaine précédant le premier tour des élections municipales et communautaires, les conseillers communautaires en fonction dans les anciens établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre conservent leur mandat au sein de l'établissement public issu de la fusion, sous réserve de l'application des dispositions des 2 et 3 du VII.

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales, le président et les vice-présidents de l'établissement public de coopération à fiscalité propre appartenant à la catégorie à laquelle la loi a confié le plus grand nombre de compétences exercent les fonctions de président et de vice-présidents de l'établissement public issu de la fusion.

IX. – Par dérogation aux articles L. 251, L. 258, L. 270 et L. 272-6 du code électoral et à l'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales, les vacances constatées au sein du conseil municipal ne donnent pas lieu à élection partielle :

1° Jusqu'à la tenue du second tour dans les communes pour lesquelles le conseil municipal n'a pas été élu au complet au premier tour ;

2° Jusqu'à la date mentionnée à la première phrase du premier alinéa du III du présent article dans les communes pour lesquelles le conseil municipal a été élu au complet au premier tour.

X. – Nonobstant toute disposition contraire, le mandat des représentants d'une commune, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte fermé au sein d'organismes de droit public ou de droit privé en exercice à la date du premier tour est prorogé jusqu'à la désignation de leurs remplaçants par l'organe délibérant. Cette disposition n'est pas applicable aux conseillers communautaires.

XI. – La seconde phrase du I de l'article L. 2123-20-1 du code général des collectivités territoriales n'est pas applicable aux conseils municipaux renouvelés au complet à l'issue du premier tour des élections municipales et communautaires organisé le 15 mars 2020.

Le quatrième alinéa de l'article L. 5211-12 du même code n'est pas applicable à l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre renouvelé au complet à l'issue de ce premier tour et de l'élection subséquente du maire et des adjoints de ses communes membres.

XII. – Pour l'application du I :

1° La campagne électorale pour le second tour est ouverte à compter du deuxième lundi qui précède le tour de scrutin ;

2° Les interdictions mentionnées à l'article L. 50-1, au dernier alinéa de l'article L. 51 et à l'article L. 52-1 du code électoral courent à compter du 1er septembre 2019 ;

3° La durée de la période prévue à l'article L. 52-4 du code électoral pendant laquelle le mandataire recueille les fonds destinés au financement de la campagne et règle les dépenses en vue de l'élection court à compter du 1er septembre 2019 ;

4° Pour les listes de candidats non admises ou ne présentant par leur candidature au second tour, la date limite mentionnée à la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral est fixée au 10 juillet 2020 à 18 heures. Pour celles présentes au second tour, la date limite est fixée au 11 septembre 2020 à 18 heures ;

5° Par dérogation à la première phrase du deuxième alinéa du II de l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, les comptes de l'exercice 2019 peuvent être déposés jusqu'au 11 septembre 2020 ;

6° Les plafonds de dépenses prévus aux articles L. 52-11 et L. 224-25 du code électoral sont majorés par un coefficient fixé par décret qui ne peut être supérieur à 1,5 ;

7° Dans les communes de 1 000 habitants et plus et dans les circonscriptions métropolitaines de Lyon, les dépenses engagées pour le second tour de scrutin initialement prévu le 22 mars 2020 au titre, respectivement, du second alinéa de l'article L. 242 et de l'article L. 224-24 du code électoral sont remboursées aux listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 10 % du total des suffrages exprimés.

XIII. – Pour l'application du III du présent article, le statut des candidats élus au premier tour dont l'entrée en fonction est différée ne leur confère ni les droits ni les obligations normalement attachées à leur mandat. Le régime

des incompatibilités applicable aux conseillers municipaux et communautaires, aux conseillers d'arrondissement et de Paris ne s'applique à eux qu'à compter de leur entrée en fonction.

XIV. – Les candidats élus au premier tour dont l'entrée en fonction est différée sont destinataires de la copie de l'ensemble des décisions prises sur le fondement de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales et, le cas échéant, de tout acte de même nature pris par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou son remplaçant, et ce jusqu'à leur installation.

XV. – Par dérogation au I du présent article, les électeurs peuvent être convoqués par décret pour le second tour des élections municipales en Polynésie française ou en Nouvelle-Calédonie, après avis, selon le cas, du président de la Polynésie française ou du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, et après consultation du comité de scientifiques. Ce second tour se tient, au plus tard, au mois de juin 2020.

XVI. – A l'exception de son article 6, les dispositions de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral ne sont pas applicables au second tour de scrutin régi par la présente loi.

XVII. – Les conseillers élus au premier tour ou au second tour sont renouvelés intégralement en mars 2026.

XVIII. – Les dispositions du présent article sont applicables sur tout le territoire de la République.

Article 20

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnances, dans un délai d'un mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi relative :

1° A l'organisation du second tour du scrutin pour le renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, s'agissant notamment des règles de dépôt des candidatures ;

2° Au financement et au plafonnement des dépenses électorales et à l'organisation de la campagne électorale ;

3° Aux règles en matière de consultation des listes d'émargement ;

4° Aux adaptations permettant de prendre en compte la situation particulière des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie, notamment en ce qui concerne la date de prise de fonction des conseillers municipaux élus au premier tour et la date de la première réunion du conseil municipal renouvelé ;

5° Aux modalités d'organisation de l'élection des maires, des adjoints aux maires ainsi que des présidents et vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, y compris en cas de maintien de l'état d'urgence sanitaire. Ces ordonnances peuvent prévoir, en particulier :

a) Que la réunion peut se tenir en tout lieu permettant de préserver la santé des élus et des agents publics ;

b) Des règles procédurales simplifiées, notamment en ce qui concerne le calcul du quorum et le nombre de pouvoirs ;

c) Toute forme appropriée de vote à l'urne ou à distance, garantissant le secret du vote ;

6° A la modification des jalons calendaires prévus à l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique pour l'établissement de la seconde fraction de l'aide publique au titre de 2021.

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai d'un mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

Article 21

Le mandat des conseillers consulaires et des délégués consulaires est prorogé au plus tard jusqu'au mois de juin 2020.

Les procurations déjà enregistrées pour les élections consulaires initialement prévues les 16 et 17 mai 2020 sont maintenues.

Au plus tard le 23 mai 2020, est remis au Parlement un rapport du Gouvernement relatif à l'état de l'épidémie de covid-19, aux risques sanitaires dans le monde et aux conséquences à en tirer, avant l'échéance fixée au premier alinéa, sur la tenue des élections consulaires et de la campagne les précédant.

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par ordonnances, dans un délai d'un mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi liée à la prorogation des mandats des conseillers consulaires et des délégués consulaires et aux modalités d'organisation du scrutin. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai d'un mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

TITRE IV

CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Article 22

Pour les commissions d'enquête constituées avant la publication de la présente loi et dont le rapport n'a pas encore été déposé, le délai mentionné à la deuxième phrase du dernier alinéa du I de l'article 6 de

l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est porté à huit mois, sans que leur mission puisse se poursuivre au delà du 30 septembre 2020.

La présente loi entrera en vigueur immédiatement et sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 23 mars 2020.

EMMANUEL MACRON

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
EDOUARD PHILIPPE

La garde des sceaux,
ministre de la justice,
NICOLE BELLOUBET

Le ministre des solidarités
et de la santé,
OLIVIER VÉRAN

Le ministre de l'économie
et des finances,
BRUNO LE MAIRE

La ministre du travail,
MURIEL PÉNICAUD

Le ministre de l'action
et des comptes publics,
GÉRALD DARMANIN

Le ministre de l'intérieur,
CHRISTOPHE CASTANER

La ministre de l'enseignement supérieur,
de la recherche et de l'innovation,
FRÉDÉRIQUE VIDAL

La ministre de la cohésion des territoires
et des relations avec les collectivités territoriales,
JACQUELINE GOURAULT

La ministre des outre-mer,
ANNICK GIRARDIN

Le ministre de la culture,
FRANCK RIESTER

Le ministre de l'agriculture
et de l'alimentation,
DIDIER GUILLAUME

---

(1) *Travaux préparatoires :* loi n° 2020-290.

Sénat :

Projet de loi n° 376 (2019-2020) ;
Rapport de M. Philippe Bas, au nom de la commission des lois, n° 381 (2019-2020) ;
Avis de Mme Sophie Primas, au nom de la commission des affaires économiques, n° 379 (2019-2020) ;
Avis de M. Alain Milon, au nom de la commission des affaires sociales, n° 380 (2019-2020) ;
Texte de la commission n° 382 (2019-2020) ;
Discussion et adoption, après engagement de la procédure accélérée, le 19 mars 2020 (TA n° 76, 2019-2020).

Assemblée nationale :

Projet de loi, adopté par le Sénat, n° 2762 ;
Rapport de Mme Marie Guévenoux, au nom de la commission des lois, n° 2764 ;
Discussion et adoption le 21 mars 2020 (TA n° 412).

Sénat :

Projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, n° 386 (2019-2020) ;
Rapport de M. René-Paul Savary, au nom de la commission mixte paritaire, n° 387 (2019-2020) ;
Texte de la commission n° 388 (2019-2020) ;
Discussion et adoption le 22 mars 2020 (TA n° 79, 2019-2020).

Assemblée nationale :

Rapport de Mme Marie Guévenoux, au nom de la commission mixte paritaire, n° 2766 ;
Discussion et adoption le 22 mars 2020 (TA n° 414).

§ 2 - Textes réglementaires.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Legifrance.gouv.fr
LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

Arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19

NOR: SSAZ2007749A
Version consolidée au 17 mars 2020

Le ministre des solidarités et de la santé,
Vu la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, et notamment la notification n° 2020/128/F ;
Vu le code de l'action sociale et des familles, notamment ses articles L. 214-1, L. 227-4 et L. 424-1 ;
Vu le code de l'éducation, notamment ses livres IV et VII ;
Vu le code de la santé publique, notamment ses articles L. 3131-1 et L. 5125-8 ;
Vu le code de la sécurité sociale, notamment ses articles L. 161-33 et L. 162-17 ;
Vu le décret n° 2020-247 du 13 mars 2020 relatif aux réquisitions nécessaires dans le cadre de la lutte contre le virus covid-19 ;
Vu l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP) ;
Vu l'arrêté du 5 février 2008 pris pour l'application de l'article L. 5125-23-1 du code de la santé publique ;
Considérant que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a déclaré, le 30 janvier 2020, que l'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19) constitue une urgence de santé publique de portée internationale ;
Considérant le caractère pathogène et contagieux du virus covid-19 ;
Considérant que le respect des règles de distance dans les rapports interpersonnels est l'une des mesures les plus efficaces pour limiter la propagation du virus ; qu'afin de favoriser leur observation, il y a lieu de fermer les lieux accueillant du public non indispensables à la vie de la Nation tels que les cinémas, bars ou discothèques ; qu'il en va de même des commerces à l'exception de ceux présentant un caractère indispensable comme les commerces alimentaires, pharmacies, banques, stations-services ou de distribution de la presse ; que compte tenu de leur contribution à la vie de la Nation, les services publics resteront ouverts y compris ceux assurant les services de transport ;
Considérant que les rassemblements de plus de 100 personnes favorisent la transmission rapide du virus, même dans des espaces non clos ; qu'il y a lieu, en conséquence, d'interdire tous ces rassemblements dès lors qu'ils ne sont pas indispensables à la continuité de la vie de la Nation ; qu'un recensement des catégories de rassemblements concernés est opéré par les différents ministères afin d'en établir une typologie indicative ; que les rassemblements maintenus dans chaque département à ce titre seront fixés par les préfets, sans préjudice de la possibilité qu'ils conserveront d'interdire les réunions, activités ou rassemblements, y compris de moins de 100 personnes, lorsque les circonstances locales l'exigeront ;
Considérant que, compte tenu de la situation sanitaire propre au caractère insulaire de ces territoires et de la difficulté majeure à laquelle leur système sanitaire serait confronté en cas de propagation brutale du virus par des personnes provenant de navires transportant de nombreux passagers, il y a lieu d'interdire aux navires de croisière et aux navires à passagers transportant plus de 100 passagers de faire escale en Corse, et de faire escale ou de mouiller dans les eaux intérieures et les eaux territoriales des départements et régions d'outre-mer, ainsi que de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, et Wallis-et-Futuna, sauf dérogation accordée par le représentant de l'Etat compétent pour ces mêmes collectivités ;
Considérant que les jeunes porteurs du virus ne présentent pas toujours les symptômes de la maladie alors même qu'ils l'ont contractée ; que, d'une part, les enfants sont moins à même de respecter les consignes et gestes barrières indispensables au ralentissement de la propagation du virus ; que, d'autre part, les jeunes adultes fréquentant les établissements d'enseignement supérieur sont exposés à une large diffusion du virus, compte tenu du temps de présence dans les établissements et l'impossibilité de garantir le respect des distances nécessaires ; qu'il y a lieu en conséquence de suspendre l'accueil dans les établissements concernés ; que toutefois, afin d'assurer la disponibilité des personnels nécessaires à la gestion de la crise sanitaire, il y a lieu de maintenir un accueil des enfants de moins de 16 ans ;
Considérant que la forte mobilisation et le risque d'indisponibilité des médecins dans la gestion de la crise pourrait causer des interruptions de traitement chronique préjudiciables à la santé des patients ; qu'il y a lieu de prévenir ce risque en permettant aux pharmacies d'officine de dispenser, dans le cadre de la posologie initialement prévue et lorsque la durée de validité d'une ordonnance renouvelable est expirée, un nombre de boîtes par ligne d'ordonnance garantissant la poursuite du traitement jusqu'au 31 mai 2020 ;
Considérant qu'il est nécessaire d'organiser la distribution de masques de protection aux professionnels de santé pouvant être en contact avec un cas possible ou confirmé de Covid-19 ; que l'Etat ayant constitué un stock de masques, il y a lieu d'organiser un réseau de distribution par les pharmacies d'officine dans le respect des priorités définies au niveau national pour faire face à la crise sanitaire,
Arrête :

Chapitre préliminaire : Mesures générales de prévention

Article préliminaire

Créé par Arrêté du 15 mars 2020 - art. 1 (V)

Afin de ralentir la propagation du virus, les mesures d'hygiène et de distanciation sociale, dites “barrières”, définies au niveau national, doivent être observées en tout lieu et en toute circonstance. Les rassemblements, réunions, activités et accueils qui ne sont pas interdits en vertu du présent arrêté sont organisés en veillant au strict respect de ces mesures.

Chapitre 1er : Mesures concernant les établissements recevant du public

Article 1

Modifié par Arrêté du 15 mars 2020 - art. 1 (V)

I.-Afin de ralentir la propagation du virus covid-19, les établissements relevant des catégories mentionnées à l'article GN1 de l'arrêté du 25 juin 1980 susvisé figurant ci-après ne peuvent plus accueillir du public jusqu'au 15 avril 2020 :
-au titre de la catégorie L : Salles d'auditions, de conférences, de réunions, de spectacles ou à usage multiple ;
-au titre de la catégorie M : Magasins de vente et Centres commerciaux, sauf pour leurs activités de livraison et de retraits de commandes ;
-au titre de la catégorie N : Restaurants et débits de boissons, sauf pour leurs activités de livraison et de vente à emporter, le “ room service ” des restaurants et bars d'hôtels et la restauration collective sous contrat ;
-au titre de la catégorie P : Salles de danse et salles de jeux ;
-au titre de la catégorie S : Bibliothèques, centres de documentation ;
-au titre de la catégorie T : Salles d'expositions ;
-au titre de la catégorie X : Etablissements sportifs couverts ;
-au titre de la catégorie Y : Musées ;
-au titre de la catégorie CTS : Chapiteaux, tentes et structures ;
-au titre de la catégorie PA : Etablissements de plein air ;
-au titre de la catégorie R : Etablissements d'éveil, d'enseignement, de formation, centres de vacances, centres de loisirs sans hébergement, sauf ceux relevant des articles 4 et 5.
II.-Les établissements relevant de la catégorie M peuvent toutefois continuer à recevoir du public pour les activités figurant en annexe du présent arrêté.
III.-Les établissements de culte, relevant de la catégorie V, sont autorisés à rester ouverts. Tout rassemblement ou réunion de plus de 20 personnes en leur sein est interdit jusqu'au 15 avril 2020, à l'exception des cérémonies funéraires.
IV.-Les dispositions du présent article sont applicables sur le territoire de la République.

Chapitre 2 : Mesures concernant les rassemblements, réunions, activités et navires transportant des voyageurs

Article 2

Afin de ralentir la propagation du virus covid-19, tout rassemblement, réunion ou activité mettant en présence de manière simultanée plus de 100 personnes en milieu clos ou ouvert, est interdit sur le territoire de la République jusqu'au 15 avril 2020.
Les rassemblements, réunions ou activités indispensables à la continuité de la vie de la Nation peuvent être maintenus à titre dérogatoire par le représentant de l'Etat dans le département, par des mesures réglementaires ou individuelles, sauf lorsque les circonstances locales s'y opposent.
Le représentant de l'Etat est habilité aux mêmes fins à interdire ou à restreindre, par des mesures réglementaires ou individuelles, les rassemblements, réunions ou activités ne relevant pas du premier alinéa lorsque les circonstances locales l'exigent.
Il informe le procureur de la République territorialement compétent des mesures individuelles prises à ce titre, conformément aux dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique.

Article 3

Jusqu'au 15 avril 2020, il est interdit aux navires de croisière et aux navires à passagers transportant plus de 100 passagers de faire escale en Corse, et de faire escale ou de mouiller dans les eaux intérieures et les eaux territoriales des départements et régions d'outre-mer, ainsi que de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, et Wallis-et-Futuna, sauf dérogation accordée par le représentant de l'Etat compétent pour ces mêmes collectivités.

Chapitre 3 : Mesures concernant les établissements d'accueil des enfants et les établissements d'enseignement scolaire et supérieur

Article 4

Modifié par Arrêté du 15 mars 2020 - art. 1 (V)

I. - Sont suspendus du 16 au 29 mars 2020 :
1° L'accueil des usagers des structures mentionnées aux articles L. 214-1, L.227-4 et, lorsque des agréments ont été délivrés pour l'accueil de plus de 10 enfants, L. 424-1 du code de l'action sociale et des familles, à l'exception des structures attachées à des établissements de santé et de celles mentionnées au 4° de l'article R. 2324-17 du code de la santé publique ;
2° L'accueil des usagers des établissements d'enseignement scolaire relevant du livre IV du code de l'éducation, à l'exception de ceux de son titre V, ainsi que l'accueil des usagers des services d'hébergement, d'accueil et d'activités périscolaires qui y sont associés ;
3° L'accueil des usagers des activités de formation des établissements d'enseignement supérieur mentionnés aux livres IV et VII du même code.
II. - Toutefois, un accueil est assuré par les établissements et services mentionnés aux 1° et 2° du I, dans des conditions de nature à prévenir le risque de propagation du virus, pour les enfants de moins de seize ans des personnels indispensables à la gestion de la crise sanitaire. Les prestations d'hébergement mentionnées au 2° du I sont en outre maintenues pour les usagers qui sont dans l'incapacité de rejoindre leur domicile.
III. - Le présent article est applicable au territoire métropolitain de la République.

Article 5

Dans le respect des compétences des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, le représentant de l'Etat y est habilité à interdire ou à restreindre l'accueil dans les établissements mentionnés à l'article 4 lorsque les circonstances locales l'exigent. Il informe le procureur de la République territorialement compétent des mesures individuelles prises à ce titre, conformément aux dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique.

Chapitre 4 : Mesures concernant les pharmacies d'officine

Article 6

Eu égard à la situation sanitaire, dans le cadre d'un traitement chronique, à titre exceptionnel, lorsque la durée de validité d'une ordonnance renouvelable est expirée et afin d'éviter toute interruption de traitement préjudiciable à la santé du patient, les pharmacies d'officine peuvent dispenser, dans le cadre de la posologie initialement prévue, un nombre de boîtes par ligne d'ordonnance garantissant la poursuite du traitement jusqu'au 31 mai 2020.
Le pharmacien en informe le médecin. Sont exclus du champ d'application du présent article les médicaments stupéfiants ou auxquels la réglementation des stupéfiants est appliquée en tout ou partie conformément à l'arrêté du 5 février 2008 susvisé.
Les médicaments dispensés en application des dispositions du présent article sont pris en charge par les organismes d'assurance maladie, dans les conditions du droit commun, sous réserve que ces médicaments soient inscrits sur la liste des spécialités remboursables prévue au premier alinéa de l'article L. 162-17 du code de la sécurité sociale.

Article 7

Des boîtes de masques de protection issues du stock national peuvent être distribuées gratuitement par les pharmacies d'officines mentionnées à l'article L. 5125-8 du code de la santé publique aux professionnels de santé suivants, en fonction des priorités définies au niveau national pour faire face à la crise sanitaire et des stocks disponibles :

- médecins généralistes et médecins spécialistes ;
- chirurgiens-dentistes ;
- infirmiers ;
- masseurs kinésithérapeutes ;
- sages-femmes ;
- pharmaciens.

La distribution est assurée sur présentation de tout document justifiant de l'une de ces qualités, notamment la carte de professionnel de santé mentionnée à l'article L. 161-33 du code de la sécurité sociale.
Les boîtes sont mises à disposition du dépositaire de distribution par l'agence nationale de santé publique. Elles sont livrées par le réseau des grossistes répartiteurs à chaque pharmacie d'officine qui, à réception, appose un étiquetage spécifique destiné à permettre leur distribution aux seuls professionnels concernés. La distribution de chaque boîte donne lieu au versement d'une indemnité de 0,60 euros hors taxes versée par la caisse nationale d'assurance maladie à la personne dont relève l'établissement pharmaceutique de distribution en gros.

Chapitre 5 : Dispositions finales

Article 8

A modifié les dispositions suivantes :

Abroge Arrêté du 13 mars 2020 (Ab)
Abroge Arrêté du 13 mars 2020 - art. 1 (Ab)
Abroge Arrêté du 13 mars 2020 - art. 2 (Ab)

Abroge Arrêté du 13 mars 2020 - art. 4 (Ab)

Article 9

Le présent arrêté sera publié au Journal officiel de la République française.

Annexe

Créé par Arrêté du 15 mars 2020 - art.

ANNEXE À L'ARTICLE 1ER DE L'ARRÊTÉ DU 14 MARS 2020 PORTANT DIVERSES MESURES RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LA PROPAGATION DU VIRUS COVID-19
Les activités mentionnées au II de l'article 1er sont les suivantes :

Entretien et réparation de véhicules automobiles, de véhicules, engins et matériels agricoles

Commerce d'équipements automobiles

Commerce et réparation de motocycles et cycles

Fourniture nécessaire aux exploitations agricoles

Commerce de détail de produits surgelés

Commerce d'alimentation générale

Supérettes

Supermarchés

Magasins multi-commerces

Hypermarchés

Commerce de détail de fruits et légumes en magasin spécialisé

Commerce de détail de viandes et de produits à base de viande en magasin spécialisé

Commerce de détail de poissons, crustacés et mollusques en magasin spécialisé

Commerce de détail de pain, pâtisserie et confiserie en magasin spécialisé

Commerce de détail de boissons en magasin spécialisé

Autres commerces de détail alimentaires en magasin spécialisé

Les distributions alimentaires assurées par des associations caritatives

Commerce de détail de carburants en magasin spécialisé

Commerce de détail d'équipements de l'information et de la communication en magasin spécialisé

Commerce de détail d'ordinateurs, d'unités périphériques et de logiciels en magasin spécialisé

Commerce de détail de matériels de télécommunication en magasin spécialisé

Commerce de détail de matériaux de construction, quincaillerie, peintures et verres en magasin spécialisé

Commerce de détail de journaux et papeterie en magasin spécialisé

Commerce de détail de produits pharmaceutiques en magasin spécialisé

Commerce de détail d'articles médicaux et orthopédiques en magasin spécialisé

Commerce de détail d'aliments et fournitures pour les animaux de compagnie

Commerce de détail alimentaire sur éventaires et marchés

Vente par automates et autres commerces de détail hors magasin, éventaires ou marchés n. c. a.

Hôtels et hébergement similaire

Hébergement touristique et autre hébergement de courte durée lorsqu'il constitue pour les personnes qui y vivent un domicile régulier

Terrains de camping et parcs pour caravanes ou véhicules de loisirs lorsqu'ils constituent pour les personnes qui y vivent un domicile régulier

Location et location-bail d'autres machines, équipements et biens

Location et location-bail de machines et équipements agricoles

Location et location-bail de machines et équipements pour la construction

Activités des agences de placement de main-d'œuvre

Activités des agences de travail temporaire

Réparation d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques

Réparation d'ordinateurs et d'équipements de communication

Réparation d'ordinateurs et d'équipements périphériques

Réparation d'équipements de communication

Blanchisserie-teinturerie

Blanchisserie-teinturerie de gros

Blanchisserie-teinturerie de détail

Services funéraires

Activités financières et d'assurance

Fait le 14 mars 2020.

Olivier Véran

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

PREMIER MINISTRE

Décret nº 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19

NOR : *PRMX2007858D*

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des solidarités et de la santé et du ministre de l'intérieur,

Vu le code civil, notamment son article 1er ;

Vu le code de la santé publique, notamment son article L. 3131-1 ;

Vu les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19 ;

Vu l'urgence,

Décrète :

Art. 1er. – Afin de prévenir la propagation du virus covid-19, est interdit jusqu'au 31 mars 2020 le déplacement de toute personne hors de son domicile à l'exception des déplacements pour les motifs suivants, dans le respect des mesures générales de prévention de la propagation du virus et en évitant tout regroupement de personnes :

1º Trajets entre le domicile et le ou les lieux d'exercice de l'activité professionnelle et déplacements professionnels insusceptibles d'être différés ;

2º Déplacements pour effectuer des achats de fournitures nécessaires à l'activité professionnelle et des achats de première nécessité dans des établissements dont les activités demeurent autorisées par arrêté du ministre chargé de la santé pris sur le fondement des dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique ;

3º Déplacements pour motif de santé ;

4º Déplacements pour motif familial impérieux, pour l'assistance des personnes vulnérables ou pour la garde d'enfants ;

5º Déplacements brefs, à proximité du domicile, liés à l'activité physique individuelle des personnes, à l'exclusion de toute pratique sportive collective, et aux besoins des animaux de compagnie.

Les personnes souhaitant bénéficier de l'une de ces exceptions doivent se munir, lors de leurs déplacements hors de leur domicile, d'un document leur permettant de justifier que le déplacement considéré entre dans le champ de l'une de ces exceptions.

Art. 2. – Le représentant de l'Etat dans le département est habilité à adopter des mesures plus restrictives en matière de déplacement des personnes lorsque les circonstances locales l'exigent.

Art. 3. – Le présent décret s'applique à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Art. 4. – Le ministre des solidarités et de la santé et le ministre de l'intérieur sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française et entrera en vigueur à compter du 17 mars 2020 à 12 heures et, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, à une heure de la journée du 17 mars 2020 fixée par arrêté du représentant de l'Etat dans chacune de ces collectivités.

Fait le 16 mars 2020.

EDOUARD PHILIPPE

Par le Premier ministre :

Le ministre des solidarités et de la santé,
OLIVIER VÉRAN

Le ministre de l'intérieur,
CHRISTOPHE CASTANER

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Décret nº 2020-264 du 17 mars 2020 portant création d'une contravention réprimant la violation des mesures destinées à prévenir et limiter les conséquences des menaces sanitaires graves sur la santé de la population

NOR : *JUSD2007875D*

Publics concernés : *magistrats, officiers et agents de police judiciaire, justiciables.*

Objet : *création d'une contravention de la 4e classe réprimant la violation des mesures destinées à prévenir et limiter les conséquences des menaces sanitaires graves sur la santé de la population.*

Entrée en vigueur : *le texte entre en vigueur immédiatement à compter de sa publication.*

Notice : *le décret crée une contravention de la 4e classe en cas de violation des interdictions ou en cas de manquement aux obligations édictées par le décret nº 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19, ainsi qu'en cas de méconnaissance des mesures prises sur son fondement. La procédure de l'amende forfaitaire est applicable. Le montant de l'amende forfaitaire et de l'amende forfaitaire majorée s'élèvent respectivement à 135 et 375 euros.*

Références : *le code de procédure pénale modifiés par le présent décret peut être consulté, dans sa rédaction issue de cette modification, sur le site Légifrance (https://www.legifrance.gouv.fr).*

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu le code civil, notamment son article 1er ;

Vu le code pénal, notamment son article R. 610-1 ;

Vu le code de procédure pénale, notamment son article 529 ;

Vu le décret nº 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 et des mesures prises sur son fondement ;

Vu l'urgence ;

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu,

Décrète :

Art. 1er. – La violation des interdictions de se déplacer hors de son domicile définies à l'article 1er du décret nº 2020-260 du 16 mars 2020 susvisé, la méconnaissance de l'obligation prévue au même article de se munir du document justifiant d'un déplacement autorisé, ainsi que la violation des mesures restrictives prises en application de l'article 2 du même décret lorsque des circonstances locales l'exigent, sont punies de l'amende prévue pour les contraventions de la 4e classe.

Art. 2. – En application de l'article 529 du code de procédure pénale, l'action publique pour l'application de la contravention prévue à l'article 1er du présent décret est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire.

Art. 3. – La garde des sceaux, ministre de la justice, est chargée de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française et entrera en vigueur immédiatement.

Fait le 17 mars 2020.

EDOUARD PHILIPPE

Par le Premier ministre :

La garde des sceaux,
ministre de la justice,
NICOLE BELLOUBET

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Décret nº 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire

NOR : *SSAZ2008253D*

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des solidarités et de la santé,

Vu la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, et notamment la notification nº Nº2020/151F ;

Vu le code de l'action sociale et des familles, notamment ses articles L. 214-1, L. 227-4, L. 312-1 et L. 424-1 ;

Vu le code civil, notamment son article 1er ;

Vu le code de l'éducation, notamment ses livres IV et VII ;

Vu le code de la santé publique, notamment son article L. 3131-15 ;

Vu le code de la construction et de l'habitation, notamment son article R* 123-12 ;

Vu le code de la sécurité sociale, notamment ses articles L. 162-5, L. 162-9, L. 162-12-2, L. 162-14-1 et L. 162-32-1 et L. 221-1 ;

Vu le code du sport, notamment ses articles L. 322-1 et L. 322-2 ;

Vu le code des transports, notamment son article L. 1111-5 ;

Vu la loi nº 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, notamment son article 4 ;

Vu l'information du Conseil national de la consommation,

Vu l'urgence,

Décrète :

CHAPITRE 1er

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 1er. – Eu égard à la situation sanitaire résultant de l'épidémie de covid-19, le présent décret fixe les mesures propres à garantir la santé publique mentionnées à l'article L.3131-15 du code de la santé publique.

Art. 2. – Afin de ralentir la propagation du virus, les mesures d'hygiène et de distanciation sociale, dites « barrières », définies au niveau national, doivent être observées en tout lieu et en toute circonstance. Les rassemblements, réunions, activités, accueils et déplacements ainsi que l'usage des moyens de transports qui ne sont pas interdits en vertu du présent décret sont organisés en veillant au strict respect de ces mesures.

CHAPITRE 2

DISPOSITIONS CONCERNANT LES DÉPLACEMENTS ET LES TRANSPORTS

Art. 3. – I. – Jusqu'au 31 mars 2020, tout déplacement de personne hors de son domicile est interdit à l'exception des déplacements pour les motifs suivants en évitant tout regroupement de personnes :

1º Trajets entre le domicile et le ou les lieux d'exercice de l'activité professionnelle et déplacements professionnels insusceptibles d'être différés ;

2º Déplacements pour effectuer des achats de fournitures nécessaires à l'activité professionnelle et des achats de première nécessité dans des établissements dont les activités demeurent autorisées par l'article 8 du présent décret ;

3º Déplacements pour motifs de santé à l'exception des consultations et soins pouvant être assurés à distance et, sauf pour les patients atteints d'une affection de longue durée, de ceux qui peuvent être différés ;

4º Déplacements pour motif familial impérieux, pour l'assistance des personnes vulnérables et pour la garde d'enfants ;

5º Déplacements brefs, dans la limite d'une heure quotidienne et dans un rayon maximal d'un kilomètre autour du domicile, liés soit à l'activité physique individuelle des personnes, à l'exclusion de toute pratique sportive

collective et de toute proximité avec d'autres personnes, soit à la promenade avec les seules personnes regroupées dans un même domicile, soit aux besoins des animaux de compagnie ;

6° Déplacements résultant d'une obligation de présentation aux services de police ou de gendarmerie nationales ou à tout autre service ou professionnel, imposée par l'autorité de police administrative ou l'autorité judiciaire ;

7° Déplacements résultant d'une convocation émanant d'une juridiction administrative ou de l'autorité judiciaire ;

8° Déplacements aux seules fins de participer à des missions d'intérêt général sur demande de l'autorité administrative et dans les conditions qu'elle précise.

II. – Les personnes souhaitant bénéficier de l'une de ces exceptions doivent se munir, lors de leurs déplacements hors de leur domicile, d'un document leur permettant de justifier que le déplacement considéré entre dans le champ de l'une de ces exceptions.

III. – Le représentant de l'Etat dans le département est habilité à adopter des mesures plus restrictives en matière de trajets et déplacements des personnes lorsque les circonstances locales l'exigent.

IV. – Le présent article s'applique à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Art. 4. – Jusqu'au 15 avril 2020, il est interdit aux navires de croisière et aux navires à passagers transportant plus de 100 passagers de faire escale en Corse, et de faire escale ou de mouiller dans les eaux intérieures et les eaux territoriales des départements et régions d'outre-mer, ainsi que de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, et Wallis-et-Futuna, sauf dérogation accordée par le représentant de l'Etat territorialement compétent pour ces mêmes collectivités. Il est interdit aux navires de croisière et aux navires à passagers non réguliers transportant plus de 100 passagers de faire escale, jusqu'à la même date, dans les ports français continentaux de Méditerranée, Atlantique, Manche et mer du Nord, sauf dérogation accordée par le représentant de l'Etat territorialement compétent.

Art. 5. – I. – Sont interdits, jusqu'au 15 avril 2020, sauf s'ils relèvent de l'une des exceptions mentionnées au II, les déplacements de personnes par transport commercial aérien :

– au départ du territoire hexagonal et à destination de La Réunion, Mayotte, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, Saint-Martin et Saint-Barthélemy ;
– au départ de l'une de ces collectivités et à destination du territoire hexagonal ;
– entre ces collectivités.

II. – Par dérogation au I, restent autorisés les déplacements justifiés par l'un des motifs suivants :

– motif impérieux d'ordre personnel ou familial ;
– motif de santé relevant de l'urgence ;
– motif professionnel ne pouvant être différé.

III. – Les personnes souhaitant bénéficier de l'une des exceptions mentionnées au II présentent au transporteur aérien lors de leur embarquement un ou plusieurs documents permettant de justifier du motif de leur déplacement accompagnés d'une déclaration sur l'honneur de ce motif.

Art. 6. – I. – Tout opérateur de transport public collectif routier, guidé ou ferroviaire de voyageurs, ci-après désigné par « l'entreprise », est tenu de mettre en œuvre les dispositions du présent I.

L'entreprise procède au nettoyage désinfectant de chaque véhicule ou matériel roulant de transport public au moins une fois par jour. Sauf impossibilité technique avérée, l'entreprise prend toutes dispositions adaptées pour séparer le conducteur des voyageurs d'une distance au moins égale à un mètre et en informer les voyageurs.

Dans les véhicules routiers comportant plusieurs portes, l'entreprise interdit aux voyageurs d'utiliser la porte avant et leur permet de monter et descendre par toute autre porte. Toutefois l'utilisation de la porte avant est autorisée lorsque sont prises les dispositions permettant de séparer le conducteur des voyageurs d'une distance au moins égale à un mètre.

L'entreprise communique aux voyageurs, notamment par un affichage à bord de chaque véhicule ou matériel roulant, les mesures d'hygiène et de distanciation sociale, dites « barrières », définies au niveau national, comportant notamment l'obligation pour les voyageurs de se tenir à au moins un mètre des autres voyageurs.

La vente à bord de titres de transport par un agent de l'entreprise est suspendue. L'entreprise informe les voyageurs des moyens par lesquels ils peuvent se procurer un titre de transport.

En cas d'inobservation des dispositions du présent I, une interdiction de service de transport sur toutes les lignes concernées peut être prononcée. Lorsque le service est conventionné avec une région ou Ile-de-France Mobilités ou avec une autorité organisatrice de la mobilité, l'interdiction est décidée par le préfet de région dans laquelle le service est organisé. Dans les autres cas, l'interdiction est prononcée par un arrêté conjoint du ministre chargé de la santé et des transports. La décision précise le service concerné, les motifs justifiant l'interdiction, sa durée et les conditions et mesures nécessaires pour le rétablissement du service.

II. – Pour la réalisation des opérations de transport de marchandises, les mesures d'hygiène et de distanciation sociale, dites « barrières », définies au niveau national, doivent être observées par les conducteurs de véhicules de transport ainsi que par les personnels des lieux de chargement ou de déchargement. Lorsque les lieux de chargement ou de déchargement ne sont pas pourvus d'un point d'eau, ils sont pourvus de gel hydro-alcoolique.

Le véhicule est équipé d'une réserve d'eau et de savon ainsi que de serviettes à usage unique, ou de gel hydro-alcoolique.

Lorsque les mesures mentionnées au premier alinéa du présent II sont respectées, il ne peut être refusé à un conducteur de véhicules de transport l'accès à un lieu de chargement ou de déchargement, y compris à un point d'eau lorsque ce lieu en est pourvu, pour des raisons sanitaires liées à l'épidémie de covid-19.

La remise et la signature des documents de transport sont réalisées sans contact entre les personnes. La livraison est effectuée au lieu désigné par le donneur d'ordre et figurant sur le document de transport.

Dans le cas de livraisons à domicile, les chauffeurs, après communication avec le destinataire ou son représentant, laissent les colis devant la porte en mettant en œuvre des méthodes alternatives qui confirment la bonne livraison et ne récupèrent pas la signature du destinataire.

Il ne peut être exigé de signature d'un document sur quelque support que ce soit par le destinataire ou son représentant.

Sauf réclamation formée par tout moyen y compris par voie électronique, au plus tard à l'expiration du délai prévu contractuellement ou à défaut de stipulation contractuelle à midi du premier jour ouvrable suivant la remise de la marchandise, la livraison est réputée conforme au contrat.

Ces dispositions sont d'ordre public.

III. – Sans préjudice de dispositions particulières relatives au transport de malades assis, pour le transport de personnes en taxis ou voitures de transport avec chauffeur, aucun passager ne peut s'assoir à côté du conducteur. La présence de plusieurs passagers est admise aux places arrières. Le véhicule est en permanence aéré. Les passagers doivent emporter tous leurs déchets. Le conducteur procède au nettoyage désinfectant du véhicule au moins une fois par jour.

Le conducteur est autorisé à refuser l'accès du véhicule à une personne présentant des symptômes d'infection au covid-19.

Les dispositions du présent III sont également applicables au transport adapté aux personnes en situation de handicap ou à mobilité réduite mentionné à l'article L. 1111-5 du code des transports.

Chapitre 3

dispositions concernant les rassemblements, réunions ou activités

Art. 7. – Tout rassemblement, réunion ou activité mettant en présence de manière simultanée plus de 100 personnes en milieu clos ou ouvert, est interdit sur le territoire de la République jusqu'au 15 avril 2020.

Les rassemblements, réunions ou activités indispensables à la continuité de la vie de la Nation peuvent être maintenus à titre dérogatoire par le représentant de l'Etat dans le département, par des mesures réglementaires ou individuelles, sauf lorsque les circonstances locales s'y opposent.

Le représentant de l'Etat dans le département est habilité aux mêmes fins à interdire ou à restreindre, par des mesures réglementaires ou individuelles, les rassemblements, réunions ou activités ne relevant pas du premier alinéa lorsque les circonstances locales l'exigent.

Chapitre 4

dispositions concernant les établissements recevant du public, les établissements d'accueil des enfants, les établissements d'enseignement scolaire et supérieur ainsi que la tenue des concours et examens

Art. 8. – I. – Les établissements relevant des catégories mentionnées par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation figurant ci-après ne peuvent plus accueillir du public jusqu'au 15 avril 2020 :

- au titre de la catégorie L : Salles d'auditions, de conférences, de réunions, de spectacles ou à usage multiple sauf pour les salles d'audience des juridictions ;
- au titre de la catégorie M : Magasins de vente et Centres commerciaux, sauf pour leurs activités de livraison et de retraits de commandes ;
- au titre de la catégorie N : Restaurants et débits de boissons, sauf pour leurs activités de livraison et de vente à emporter, le « room service » des restaurants et bars d'hôtels et la restauration collective sous contrat ;
- au titre de la catégorie P : Salles de danse et salles de jeux ;
- au titre de la catégorie S : Bibliothèques, centres de documentation ;
- au titre de la catégorie T : Salles d'expositions ;
- au titre de la catégorie X : Etablissements sportifs couverts ;
- au titre de la catégorie Y : Musées ;
- au titre de la catégorie CTS : Chapiteaux, tentes et structures ;
- au titre de la catégorie PA : Etablissements de plein air ;
- au titre de la catégorie R : Etablissements d'éveil, d'enseignement, de formation, centres de vacances, centres de loisirs sans hébergement, sauf ceux relevant des articles 9 et 10.

II. – Les établissements relevant du I peuvent toutefois continuer à recevoir du public pour les activités figurant en annexe.

III. – La tenue des marchés, couverts ou non et quel qu'en soit l'objet, est interdite. Toutefois, le représentant de l'Etat dans le département peut, après avis du maire, accorder une autorisation d'ouverture des marchés

alimentaires qui répondent à un besoin d'approvisionnement de la population si les conditions de leur organisation ainsi que les contrôles mis en place sont propres à garantir le respect des dispositions de l'article 1er et de l'article 7.

IV. – Les établissements de culte, relevant de la catégorie V, sont autorisés à rester ouverts. Tout rassemblement ou réunion en leur sein est interdit à l'exception des cérémonies funéraires dans la limite de 20 personnes.

V. – Les établissements mentionnés aux articles L. 322-1 et L. 322-2 du code du sport sont fermés.

VI. – Le représentant de l'Etat dans le département est habilité à interdire ou à restreindre, par des mesures réglementaires ou individuelles, les activités qui ne sont pas interdites en vertu du présent article.

VII. – Les dispositions du présent article sont applicables sur le territoire de la République.

Art. 9. – I. – Sont suspendus, jusqu'au 29 mars 2020 :

1° L'accueil des usagers des structures mentionnées aux articles L. 214-1, L. 227-4 et, lorsque des agréments ont été délivrés pour l'accueil de plus de 10 enfants, L. 424-1 du code de l'action sociale et des familles, à l'exception des structures attachées à des établissements de santé et de celles mentionnées au 4° de l'article R. 2324-17 du code de la santé publique ;

2° L'accueil des usagers des établissements d'enseignement scolaire relevant du livre IV du code de l'éducation, à l'exception de ceux de son titre V, ainsi que l'accueil des usagers des services d'hébergement, d'accueil et d'activités périscolaires qui y sont associés ;

3° L'accueil des usagers des activités de formation des établissements d'enseignement supérieur mentionnés aux livres IV et VII du même code.

II. – Toutefois, un accueil est assuré par les établissements et services mentionnés aux 1° et 2° du I, dans des conditions de nature à prévenir le risque de propagation du virus, pour les enfants de moins de seize ans des personnels indispensables à la gestion de la crise sanitaire. Les prestations d'hébergement mentionnées au 2° du I sont en outre maintenues pour les usagers qui sont dans l'incapacité de rejoindre leur domicile. La tenue des concours et examens nationaux de l'enseignement public et privé et des épreuves concourant au recrutement, à l'avancement et à la promotion des fonctionnaires et magistrats est suspendue dans les établissements relevant du I ainsi qu'en tout autre lieu. Ils peuvent être tenus à distance lorsque la nature des épreuves et les conditions de leur organisation le permettent.

III. – Le présent article est applicable au territoire métropolitain de la République.

Art. 10. – Dans le respect des compétences des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, le représentant de l'Etat y est habilité à interdire ou à restreindre l'accueil dans les établissements mentionnés à l'article 9 lorsque les circonstances locales l'exigent.

Chapitre 5

Dispositions de contrôle des prix

Art. 11. – I. – Les dispositions du présent article sont applicables jusqu'au 31 mai 2020 à la vente des gels hydro-alcooliques destinés à l'hygiène corporelle, quelle que soit leur dénomination commerciale.

II. – Les prix de la vente au détail des produits mentionnés au I ne peuvent excéder :

1° Pour les contenants correspondant à un volume inférieur ou égal à 50 ml, 40 euros par litre toutes taxes comprises, soit un prix unitaire par flacon de 50 ml maximum de 2 euros toutes taxes comprises ;

2° Pour les contenants correspondant à un volume supérieur à 50 ml et inférieur ou égal à 100 ml, 30 euros toutes taxes comprises par litre, soit un prix unitaire maximum par flacon de 100 ml de 3 euros toutes taxes comprises ;

3° Pour les contenants correspondant à un volume supérieur à 100 ml et inférieur ou égal à 300 ml, 16 euros et soixante-dix centimes toutes taxes comprises par litre, soit un prix unitaire maximum par flacon de 300 ml de 5 euros toutes taxes comprises ;

4° Pour les contenants correspondant à un volume supérieur à 300 ml, 15 euros toutes taxes comprises, soit un prix unitaire maximum par flacon d'un litre de 15 euros toutes taxes comprises.

Prix de vente au détail maximum toutes taxes comprises (TTC) des gels hydro-alcooliques	
50ml ou moins	40 € TTC par litre, soit un prix unitaire par flacon de 50ml maximum de 2 euros TTC
Plus de 50ml, jusqu'à 100ml inclus	30 € TTC par litre, soit un prix unitaire par flacon de 100ml maximum de 3 euros TTC
Plus de 100ml, jusqu'à 300ml inclus	16,70 € TTC par litre, soit un prix unitaire par flacon de 300ml maximum de 5 euros TTC
Plus de 300ml	15 € TTC par litre, soit un prix unitaire par flacon d'un litre maximum de 15 euros TTC

III. – Les prix de la vente en gros destinée à la revente des produits mentionnés au I ne peuvent excéder :

1° Pour les contenants correspondant à un volume inférieur ou égal à 50 ml, 30 euros hors taxes par litre ;

2° Pour les contenants correspondant à un volume supérieur à 50 ml et inférieur ou égal à 100 ml, 20 euros hors taxes par litre ;

3° Pour les contenants correspondant à un volume supérieur à 100 ml et inférieur ou égal à 300 ml, 10 euros hors taxes par litre ;

4° Pour les contenants correspondant à un volume supérieur à 300 ml, 8 euros hors taxes par litre.

Prix de vente en gros maximum hors taxe (HT) des gels hydro-alcooliques	
50ml ou moins	30 € HT par litre
Plus de 50ml, jusqu'à 100ml inclus	20 € HT par litre
Plus de 100ml, jusqu'à 300ml inclus	10 € HT par litre
Plus de 300ml	8 € HT par litre

IV. – Le ministre chargé de l'économie peut modifier par arrêté les prix maximums mentionnés aux I à III, pour tenir compte de l'évolution de la situation du marché constatée sur tout ou partie du territoire, dans la limite d'un coefficient correcteur qui ne peut être inférieur à 0,5 ou supérieur à 1,5.

V. – Le présent article s'applique aux ventes de produits mentionnés au I qui sont réalisées à compter de son entrée en vigueur.

VI. – Les dispositions du présent article sont applicables à Wallis-et-Futuna.

Chapitre 6

Dispositions portant réquisition

Art. 12. – I. – Afin d'en assurer la disponibilité ainsi qu'un accès prioritaire aux professionnels de santé et aux patients dans le cadre de la lutte contre le virus covid-19, sont réquisitionnés :

1° Les stocks de masques de protection respiratoire de types FFP2, FFP3, N95, N99, N100, P95, P99, P100, R95, R99, R100 détenus par toute personne morale de droit public ou de droit privé ;

2° Les stocks de masques anti-projections respectant la norme EN 14683 détenus par les entreprises qui en assurent la fabrication ou la distribution.

II. – Les masques de protection respiratoire de types FFP2, FFP3, N95, N99, N100, P95, P99, P100, R95, R99, R100 et les masques anti-projections respectant la norme EN 14683 produits entre la publication du présent décret et la date à laquelle prend fin l'état d'urgence sanitaire sont réquisitionnés, aux mêmes fins, jusqu'à cette date.

III. – Les dispositions du I et du II ne sont applicables qu'aux stocks de masques déjà présents sur le territoire national et aux masques produits sur celui-ci. Des stocks de masques importés peuvent toutefois donner lieu à réquisition totale ou partielle, par arrêté du ministre chargé de la santé, au-delà d'un seuil de cinq millions d'unités par trimestre par personne morale. Le silence gardé par ce ministre plus de soixante-douze heures après réception d'une demande d'importation adressée par cette personne ou l'importateur fait obstacle à la réquisition. »

IV. – Le présent article est applicable, jusqu'au 31 mai 2020, à l'ensemble du territoire de la République.

Art. 13. – Le décret n° 2020-197 du 5 mars 2020 relatif aux prix de vente des gels hydro-alcooliques, le décret n° 2020-247 du 13 mars 2020 relatif aux réquisitions nécessaires dans le cadre de la lutte contre le virus covid-19 et le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 sont abrogés.

Art. 14. – Les articles 3, 7, 9 et 10 du présent décret sont applicables en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie Française.

Art. 15. – La ministre de la transition écologique et solidaire, le ministre des solidarités et de la santé, le ministre de l'économie et des finances et la ministre des outre-mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française et entrera en vigueur immédiatement.

Fait le 23 mars 2020.

Edouard Philippe

Par le Premier ministre :

Le ministre des solidarités et de la santé,
Olivier Véran

La ministre de la transition écologique et solidaire,
Elisabeth Borne

Le ministre de l'économie et des finances,
Bruno Le Maire

La ministre des outre-mer,
Annick Girardin

ANNEXE

Les activités mentionnées au II de l'article 8 sont les suivantes :

Entretien et réparation de véhicules automobiles, de véhicules, engins et matériels agricoles.

Commerce d'équipements automobiles.

Commerce et réparation de motocycles et cycles.

Fourniture nécessaire aux exploitations agricoles.

Commerce de détail de produits surgelés.

Commerce d'alimentation générale.

Supérettes.

Supermarchés.

Magasins multi-commerces.

Hypermarchés.

Commerce de détail de fruits et légumes en magasin spécialisé.

Commerce de détail de viandes et de produits à base de viande en magasin spécialisé.

Commerce de détail de poissons, crustacés et mollusques en magasin spécialisé.

Commerce de détail de pain, pâtisserie et confiserie en magasin spécialisé.

Commerce de détail de boissons en magasin spécialisé.

Autres commerces de détail alimentaires en magasin spécialisé.

Les distributions alimentaires assurées par des associations caritatives.

Commerce de détail de carburants en magasin spécialisé.

Commerce de détail d'équipements de l'information et de la communication en magasin spécialisé.

Commerce de détail d'ordinateurs, d'unités périphériques et de logiciels en magasin spécialisé.

Commerce de détail de matériels de télécommunication en magasin spécialisé.

Commerce de détail de matériaux de construction, quincaillerie, peintures et verres en magasin spécialisé.

Commerce de détail de journaux et papeterie en magasin spécialisé.

Commerce de détail de produits pharmaceutiques en magasin spécialisé.

Commerce de détail d'articles médicaux et orthopédiques en magasin spécialisé.

Commerces de détail d'optique.

Commerce de détail d'aliments et fournitures pour les animaux de compagnie.

Commerce de détail alimentaire sur éventaires sous réserve, lorsqu'ils sont installés sur un marché, des dispositions du III de l'article 8.

Commerce de détail de produits à base de tabac, cigarettes électroniques, matériels et dispositifs de vapotage en magasin spécialisé.

Vente par automates et autres commerces de détail hors magasin, éventaires ou marchés n. c. a.

Hôtels et hébergement similaire.

Hébergement touristique et autre hébergement de courte durée lorsqu'il constitue pour les personnes qui y vivent un domicile régulier.

Terrains de camping et parcs pour caravanes ou véhicules de loisirs lorsqu'ils constituent pour les personnes qui y vivent un domicile régulier.

Location et location-bail de véhicules automobiles.

Location et location-bail d'autres machines, équipements et biens.

Location et location-bail de machines et équipements agricoles.

Location et location-bail de machines et équipements pour la construction.

Activités des agences de placement de main-d'œuvre.

Activités des agences de travail temporaire.

Réparation d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques.

Réparation d'ordinateurs et d'équipements de communication.

Réparation d'ordinateurs et d'équipements périphériques.

Réparation d'équipements de communication.

Blanchisserie-teinturerie.

Blanchisserie-teinturerie de gros.

Blanchisserie-teinturerie de détail.

Services funéraires.

Activités financières et d'assurance.

C - JURISPRUDENCE ET AVIS DES JURIDICTIONS, EN RAPPORT AVEC L'URGENCE SANITAIRE.

§ 1 - Conseil constitutionnel.

Décision n° 2020-799 DC
du 26 mars 2020

(Loi organique d'urgence pour faire
face à l'épidémie de covid-19)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, le 23 mars 2020, par le Premier ministre, sous le n° 2020-799 DC, conformément au cinquième alinéa de l'article 46 et au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Au vu des textes suivants :

– la Constitution ;

– l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. La loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été prise sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution.

2. Déposé devant le Sénat, première assemblée saisie, le 18 mars 2020, le projet de loi organique, pour lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, a été examiné en séance publique le lendemain.

3. Compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, il n'y a pas lieu de juger que cette loi organique a été adoptée en violation des règles de procédure prévues à l'article 46 de la Constitution.

4. Conformément au premier alinéa de l'article 61-1 de la Constitution, les articles 23-4 et 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 mentionnée ci-dessus fixent à trois mois le délai déterminé dans lequel le Conseil d'État ou la Cour de cassation doit se prononcer sur le renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel. L'article 23-10 de la même ordonnance prévoit que le Conseil constitutionnel statue dans un même délai de trois mois après sa saisine.

5. Afin de faire face aux conséquences de l'épidémie du virus covid-19 sur le fonctionnement des juridictions, l'article unique de cette loi organique se borne à suspendre jusqu'au 30 juin 2020 le délai dans lequel le Conseil d'État ou la Cour de cassation doit se prononcer sur le renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel et celui dans lequel ce dernier doit statuer sur une telle question. Il ne remet pas en cause l'exercice de ce recours ni n'interdit qu'il soit statué sur une question prioritaire de constitutionnalité durant cette période.

6. Ces dispositions sont conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1er. – La loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 est conforme à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 26 mars 2020, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 26 mars 2020

§ 2 – Conseil d'État.

CONSEIL D'ÉTAT

Décision 22 mars 2020

Conseil d'État, 22 mars 2020, Demande de confinement total

> Lire le communiqué

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 439674

_____

SYNDICAT JEUNES MEDECINS

_____

Ordonnance du 22 mars 2020

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS
STATUANT DANS LES CONDITIONS PRÉVUES AU
TROISIEME ALINEA DE L'ARTICLE L. 511-2 DU CODE DE JUSTICE
ADMINISTRATIVE

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 19 et 22 mars 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat Jeunes Médecins demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'enjoindre au Premier ministre et au ministre des solidarités et de la santé de prononcer un confinement total de la population par la mise en place de mesures visant à : - l'interdiction totale de sortir de son lieu de confinement sauf autorisation délivrée par un médecin pour motif médical ; - l'arrêt des transports en commun ; - l'arrêt des activités professionnelles non vitales (alimentaire, eau et énergie, domaines régaliens) ; - l'instauration d'un ravitaillement de la population dans des conditions sanitaires visant à assurer la sécurité des personnels chargés de ce ravitaillement ;

2°) d'enjoindre au Premier Ministre et au ministre des solidarités et de la santé de prendre les mesures propres à assurer la production à échelle industrielle de tests de dépistage et de prendre les mesures réglementaires propres à assurer le dépistage des personnels médicaux.

Il soutient que :

la condition d'urgence est remplie eu égard au caractère préoccupant de la situation française, à l'augmentation exponentielle du nombre de patients infectés par le Covid-19, aux déclarations du directeur général de la santé qui évoque un doublement des cas tous les jours et à la mention de l'urgence dans les visas du décret du 16 mars 2020 ;

il est porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie rappelé notamment par l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

les Français, notamment les professionnels de santé, sont exposés au risque de propagation du virus du fait de l'insuffisance des mesures de confinement prononcées par le décret du 16 mars 2020 ;

les hôpitaux français risquent une saturation rapide de leurs services ;

le confinement total de la population est justifié face à la pandémie du Covid-19 dès lors que cette mesure constitue, en l'état de la lutte contre le virus, une stratégie thérapeutique qui fonctionne ;

il est nécessaire pour endiguer la progression du virus et permettre aux professionnels de santé de soigner les patients atteints dans les conditions les plus favorables possibles ;

la réalisation de tests de dépistage constitue une mesure nécessaire afin de dépister le plus grand nombre de citoyens et de limiter la propagation du virus.

Par un mémoire en intervention et un nouveau mémoire, enregistrés les 21 et 22 mars 2020, l'InterSyndicale nationale des internes (« l'ISNI ») conclut à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la requête. L'ISNI soutient que :

son intervention est recevable ;

la condition d'urgence est remplie dès lors que, d'une part, la situation sanitaire de la France est proche de la saturation et, d'autre part, la propagation du virus se poursuit nonobstant les mesures prévues par le décret du 16 mars 2020 ;

l'insuffisance des mesures prévues par le décret du 16 mars 2020 porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie ;

il est nécessaire d'aplatir la courbe des personnes contaminées, d'une part, afin d'éviter de devoir recourir à la priorisation dans la délivrance des soins et, d'autre part, compte tenu de la pénurie de matériel ;

la carence de l'autorité publique dans la mise en œuvre de mesures sanitaires est établie du fait de l'absence de mesures proactives et anticipées.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 mars 2020, le ministre des solidarités et de la santé conclut au rejet de la requête. Il soutient que ne peut être retenue aucune carence de l'autorité publique de nature à constituer une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale dès lors que les autorités administratives et sanitaires, tant nationales que locales, ont pris et continuent de prendre, compte tenu des connaissances et des projections scientifiques disponibles, les mesures appropriées et utiles pour éviter une saturation du système de santé et protéger les professionnels de santé comme l'ensemble de la population.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 21 mars 2020, M. Renaud Le Mailloux conclut, à titre principal, à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la requête et à ce que le Défenseur des droits soit invité à formuler des recommandations et, à titre subsidiaire, à ce que soit ordonné, d'une part, au Premier ministre de fournir, dans un délai de 48 heures à compter du prononcé de l'ordonnance, du gel hydroalcoolique et des masques pour l'ensemble des personnels médicaux et paramédicaux exerçant sur le

territoire français, éventuellement sous astreinte et, d'autre part, toute mesure pour permettre un dépistage massif de la population française. Il soutient qu'il a intérêt à intervenir, que la condition d'urgence est remplie et qu'il est porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la vie, au droit de mener une vie privée et familiale normale et au droit à la santé.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 22 mars 2020, le Conseil national de l'Ordre des médecins conclut à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la requête. Il soutient qu'il a intérêt à intervenir et que les moyens de la requête sont fondés.

La requête a été communiquée au Premier ministre qui n'a pas produit d'observations.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de la santé publique ;
- le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le syndicat Jeunes Médecins, l'ISNI et le Conseil national de l'ordre des médecins, d'autre part, le Premier ministre et le ministre des solidarités et de la santé ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 22 mars 2020 à 11 heures :

- Me Coudray, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat du syndicat Jeunes Médecins ;

- les représentants du syndicat Jeunes Médecins ;

- Me Poupot, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat du Conseil national de l'Ordre des médecins ;

- les représentants de l'InterSyndicale nationale des internes ;

- les représentants du ministre des solidarités et de la santé ;

et à l'issue de laquelle l'instruction a été close.

Considérant ce qui suit :

Sur les interventions

1. L'InterSyndicale Nationale des Internes (ISNI) et le Conseil National de l'Ordre des médecins (CNOM) justifient d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête du syndicat des jeunes médecins (SJM). Leur intervention est, par suite, recevable. Il en va de même de l'intervention de M. Le Mailloux.

Sur le cadre juridique du litige :

2. D'une part, le Premier ministre peut, en vertu de ses pouvoirs propres, édicter des mesures de police applicables à l'ensemble du territoire, en particulier en cas de circonstances exceptionnelles, telle une épidémie avérée, comme celle de covid-19 que connaît actuellement la France. En outre, aux termes de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique : « En cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population./Le ministre peut habiliter le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures d'application de ces dispositions, y compris des mesures individuelles. (…). » Sur ces fondements ont été pris, le 16 mars 2020 un décret portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 et à partir du 4 mars plusieurs arrêtés du ministre de la santé. Enfin, le représentant de l'État dans le département et le maire disposent, dans les conditions et selon les modalités fixées en particulier par le code général des collectivités territoriales, du pouvoir d'adopter, dans le ressort du département ou de la commune, des mesures plus contraignantes permettant d'assurer la sûreté, la sécurité

et la salubrité publiques, notamment en cas d'épidémie et compte tenu du contexte local. Par ailleurs, le Parlement a été saisi d'un projet de loi pour faire face à l'épidémie de covid-19 permettant l'instauration d'un état d'urgence sanitaire.

3. Dans cette situation, il appartient à ces différentes autorités de prendre, en vue de sauvegarder la santé de la population, toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie. Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux, comme la liberté d'aller et venir, la liberté de réunion ou encore la liberté d'exercice d'une profession doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent.

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures ».

5. Le droit au respect de la vie, rappelé notamment par l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Lorsque l'action ou la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par cet article, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser le danger résultant de cette action ou de cette carence. Toutefois, ce juge ne peut, au titre de cette procédure particulière, qu'ordonner les mesures d'urgence qui lui apparaissent de nature à sauvegarder, dans un délai de quarante-huit heures, la liberté fondamentale à laquelle il est porté une atteinte grave et manifestement illégale. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a, dans ce cadre, déjà prises.

Sur les conclusions à fin d'injonction

6. Le syndicat des jeunes médecins soutient que les mesures de confinement ordonnées par le Premier ministre et le ministre de la santé afin de prévenir la propagation du covid-19 sont insuffisantes, en raison en particulier des exceptions qu'elles prévoient, font l'objet d'interprétations contradictoires et sont inégalement appliquées. La carence des autorités constitue ainsi, selon le requérant et les intervenants, une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la vie et à la santé de la population, en particulier de l'ensemble des personnels soignants particulièrement exposés aux contaminations. Pour faire cesser cette atteinte, les intéressés demandent qu'il soit enjoint au Premier ministre et au ministre de la santé de décider l'interdiction totale de sortir de son lieu de confinement, sauf autorisation délivrée par un médecin pour motif médical, l'arrêt des transports en commun, l'arrêt des activités professionnelles non vitales et la mise en place d'un ravitaillement à domicile de la population dans des conditions sanitaires visant à assurer la sécurité des personnels chargés de ce ravitaillement. Il demande, en outre, que soient prises les mesures propres à assurer la production massive de tests de dépistage et permettre le dépistage de tous les professionnels de santé.

En ce qui concerne les mesures de confinement total

7. Il résulte de l'instruction et des échanges qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le ministre de la santé a, par plusieurs arrêtés successifs, notamment interdit les rassemblements de plus de cent personnes, décidé la fermeture, sauf exceptions, des établissements recevant du public ainsi que des établissements d'accueil des enfants et des établissements d'enseignement scolaire et supérieur. Le Premier ministre a, par le décret en date du 16 mars 2020, interdit jusqu'au 31 mars 2020 le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitatives, tenant à diverses nécessités, ainsi que tout regroupement avec la possibilité, pour le représentant de l'État dans le département d'adopter des mesures plus strictes si des circonstances locales l'exigent. Ce dispositif, régulièrement modifié, est susceptible d'être à nouveau adapté en fonction des circonstances, notamment, ainsi qu'il résulte des déclarations faites à l'audience, en fonction de l'avis que le conseil scientifique mis en place par le Gouvernement doit rendre lundi 23 mars sur la durée et l'étendue du confinement et pour la mise en œuvre des dispositions législatives issues du projet de loi mentionné au point 2.

8. Si un confinement total de la population dans certaines zones peut être envisagé, les mesures demandées au plan national ne peuvent, s'agissant en premier lieu du

ravitaillement à domicile de la population, être adoptées, et organisées sur l'ensemble du territoire national, compte tenu des moyens dont l'administration dispose, sauf à risquer de graves ruptures d'approvisionnement qui seraient elles-mêmes dangereuses pour la protection de la vie et à retarder l'acheminement des matériels indispensables à cette protection. En outre, l'activité indispensable des personnels de santé ou aidants, des services de sécurité de l'exploitation des réseaux, ou encore des personnes participant à la production et à la distribution de l'alimentation rend nécessaire le maintien en fonctionnement, avec des cadences adaptées, des transports en commun, dont l'utilisation est restreinte aux occurrences énumérées par le décret du 16 mars 2020. Par ailleurs, la poursuite de ces diverses activités vitales dans des conditions de fonctionnement optimales est elle-même tributaire de l'activité d'autres secteurs ou professionnels qui directement ou indirectement leur sont indispensables, qu'il n'apparaît ainsi pas possible d'interrompre totalement. Par suite, il n'apparait pas que le Premier ministre ait fait preuve d'une carence grave et manifestement illégale en ne décidant pas un confinement total de la population sur l'ensemble du territoire selon les modalités demandées par le syndicat requérant.

En ce qui concerne le renforcement des mesures actuelles

9. En l'état actuel de l'épidémie, si l'économie générale des arrêtés ministériels et du décret du 16 mars 2020 ne révèle pas une telle carence, celle-ci est toutefois susceptible d'être caractérisée si leurs dispositions sont inexactement interprétées et leur non-respect inégalement ou insuffisamment sanctionné.

10. En premier lieu, les échanges ayant eu lieu au cours de l'audience font apparaitre l'ambiguïté de la portée de certaines dispositions, au regard en particulier de la teneur des messages d'alerte diffusés à la population.

11. Il en va ainsi tout d'abord du 3° de l'article 1er du décret du 16 mars 2020 qui autorise, sans autre précision quant à leur degré d'urgence, les « déplacements pour motif de santé ».

12. La portée du 5° du même article qui permet les « déplacements brefs, à proximité du domicile, liés à l'activité physique individuelle des personnes, à l'exclusion de toute pratique sportive collective, et aux besoins des animaux de compagnie » apparait trop large, notamment en rendant possibles des pratiques sportives individuelles, telles le « jogging ».

13. Enfin, il en va de même du fonctionnement des marchés ouverts, sans autre limitation que l'interdiction des rassemblements de plus de cent personnes dont le maintien paraît autoriser dans certains cas des déplacements et des comportements contraires à la consigne générale.

14. En deuxième lieu si le non-respect par la population des « gestes barrière » imposés par les autorités sanitaires et des interdictions de déplacement, alors qu'il appartient à chaque personne de contribuer ainsi à la non propagation du virus, ne saurait constituer une carence manifeste des pouvoirs publics, il appartient néanmoins à ces derniers de mettre en place les mesures d'organisation et de déploiement des forces de sécurité de nature à permettre de sanctionner sur l'ensemble du territoire les contrevenants aux arrêtés ministériels et au décret du 16 mars 2020. Il résulte, en outre, des déclarations faites à l'audience que des dispositions pénales plus sévères, pouvant aller jusqu'à des peines délictuelles, sont en cours d'adoption. Il appartient également à ces mêmes autorités de s'assurer, dans les lieux recevant du public où continuent de s'exercer une activité, du respect des « gestes barrière » et de la prise des mesures d'organisation indispensables.

15. En troisième lieu, dans le cadre du pouvoir qui leur a été reconnu par ce décret ou en vertu de leur pouvoir de police les représentants de l'Etat dans les départements comme les maires en vertu de leur pouvoir de police générale ont l'obligation d'adopter, lorsque de telles mesures seraient nécessaires des interdictions plus sévères lorsque les circonstances locales le justifient.

16. Enfin, une information précise et claire du public sur les mesures prises et les sanctions encourues doit être régulièrement réitérée par l'ensemble des moyens à la disposition des autorités nationales et locales.

17. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'enjoindre au Premier ministre et au ministre de la santé, de prendre dans les quarante-huit heures les mesures suivantes :
- préciser la portée de la dérogation au confinement pour raison de santé ;
- réexaminer le maintien de la dérogation pour « déplacements brefs à proximité du domicile » compte tenu des enjeux majeurs de santé publique et de la consigne de confinement ;
- évaluer les risques pour la santé publique du maintien en fonctionnement des marchés ouverts, compte tenu de leur taille et de leur niveau de fréquentation.

En ce qui concerne le dépistage

18. Il résulte des déclarations du ministre de la santé et de celles faites à l'audience d'une part que les autorités ont pris les dispositions avec l'ensemble des industriels en France et à l'étranger pour augmenter les capacités de tests dans les meilleurs délais, d'autre part que la limitation, à ce jour, des tests aux seuls personnels de santé présentant des symptômes du virus résulte, à ce jour, d'une insuffisante disponibilité des matériels. Les conclusions de la demande ne peuvent, par suite, sur ce point, eu égard aux pouvoirs que le juge des référés tient des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, qu'être rejetées.

ORDONNE :

Article 1er : Les interventions de l'InterSyndicale Nationale des Internes, du Conseil National de l'Ordre des médecins et de M. Le Mailloux sont admises.

Article 2 : Il est enjoint au Premier ministre et au ministre de la santé, de prendre dans les quarante-huit heures les mesures suivantes :
- préciser la portée de la dérogation au confinement pour raison de santé ;
- réexaminer le maintien de la dérogation pour « déplacements brefs, à proximité du domicile » compte tenu des enjeux majeurs de santé publique et de la consigne de confinement ;
- évaluer les risques pour la santé publique du maintien en fonctionnement des marchés ouverts, compte tenu de leur taille et de leur niveau de fréquentation.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée au syndicat Jeunes Médecins, à l'InterSyndicale nationale des internes, au Conseil national de l'ordre des médecins, à M. Renaud Le Mailloux, au ministre des solidarités et de la santé et au Premier ministre.

Délibéré à l'issue de la séance du 22 mars 2020 où siégeaient : M. Jean-Denis Combrexelle, président de la section du contentieux, présidant ; M. Nicolas Boulouis et M. Christophe Chantepy, conseillers d'Etat, juges des référés.

Fait à Paris, le 22 mars 2020

Jean-Denis Combrexelle

La République mande et ordonne au ministre des solidarités et de la santé en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Ecoutez

CONSEIL D'ÉTAT

Décision 27 mars 2020

Demande de fermeture temporaire des centres de rétention administrative (CRA)

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 439720

_____

GISTI et autres

_____

Ordonnance du 27 mars 2020
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire de production en réplique, enregistrés les 23 et 25 mars 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), l'association « Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers » (ADDE), le Syndicat des avocats de France, l'association La Cimade et le Conseil national des barreaux demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre provisoirement l'application de l'arrêté du ministre de l'intérieur, du ministre de la justice et du ministre chargé des affaires sociales du 30 mars 2011

modifié, pris en application de l'article R. 553-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre, au ministre des solidarités et de la santé et au ministre de l'intérieur d'adopter l'ensemble des mesures relevant de leur compétence propres à assurer la fermeture temporaire, jusqu'à la levée des mesures de confinement décidées pour lutter contre l'épidémie de covid-19, de l'ensemble des centres de rétention administrative visés par l'arrêté du 30 mars 2011 pris en application de l'article R. 553-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Ils soutiennent que :
- ils justifient d'un intérêt à agir ;
- la juridiction administrative est compétente pour se prononcer sur les modalités de fonctionnement et l'organisation des centres de rétention administrative ;
- le Conseil d'Etat est compétent pour statuer en premier ressort sur leur requête, dès lors que la mesure demandée est une mesure générale à caractère règlementaire qui relève de l'exercice des prérogatives de puissance publique des autorités exerçant le pouvoir exécutif, notamment du ministre de l'intérieur, et qu'il en va, en tout état de cause, de l'intérêt d'une bonne administration de la justice ;
- la condition d'urgence est remplie à raison, d'une part, du caractère préoccupant de la situation sanitaire sur le territoire français, de l'augmentation exponentielle du nombre de patients infectés par le covid-19 et du risque, à court terme, de saturation du système de santé français, d'autre part, des conditions de retenue dégradées dans les centres de rétention administrative, du risque réel et imminent d'une contamination généralisée des personnes retenues qui participerait au risque d'engorgement des hôpitaux et, enfin, de la suppression des droits élémentaires des personnes retenues liée aux mesures de confinement édictées ;
- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie rappelé notamment par l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit de ne pas subir de traitements inhumains et dégradants rappelé notamment par l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la santé ;
- l'ouverture des centres de rétention administrative n'est pas indispensable à la vie de

la Nation, dans un contexte qui rend impossible la mise en œuvre de l'éloignement des retenus ;
- l'ouverture des centres de rétention administrative participe au risque réel et imminent de propagation du covid-19, dès lors qu'ils donnent lieu à un hébergement collectif dans la promiscuité, sans possibilité de confinement individuel, avec maintien de la restauration collective et sans aucune protection, pour ce qui concerne tant les personnes retenues que les fonctionnaires de police, le personnel de santé et les salariés d'associations ;
- l'intervention du juge des libertés et de la détention pour statuer sur des demandes individuelles n'est pas suffisante pour endiguer le risque réel et imminent de contamination généralisée ;
- les personnes placées en rétention peuvent être assignées à résidence ou, si elles sont sans domicile fixe, être intégrées au dispositif de prise en charge des personnes sans domicile fixe, qui offre la possibilité d'un hébergement respectueux des règles de confinement.

Le Défenseur des droits a présenté des observations, en application de l'article 33 de la loi n° 2011-333 du 29 mars 2011, enregistrées le 25 mars 2020.

Par un mémoire en défense, enregistré le 25 mars 2020, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie et que ne peut être retenue aucune carence de l'autorité publique de nature à constituer une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, dès lors que les mesures de rétention actuellement en cours sont nécessaires et proportionnées, que des mesures de prévention ont été prises et que l'accès aux soins en rétention est garanti.

La requête a été communiquée au Premier ministre et au ministre des solidarités et de la santé qui n'ont pas produit de mémoire.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le GISTI, l'association ADDE, le Syndicat des avocats de France, l'association La Cimade et le Conseil national des barreaux et, d'autre part, le Premier ministre, le ministre de l'intérieur et le ministre des solidarités et de la santé ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 26 mars 2020 à 11 heures :

- Me Mathonnet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat du GISTI, de l'association ADDE, du Syndicat des avocats de France, de l'association La Cimade et du Conseil national des barreaux ;

- le représentant de l'association ADDE ;

- la représentante du ministre de l'intérieur ;

et à l'issue de laquelle le juge des référés a différé la clôture de l'instruction au 26 mars 2020 à 17 heures ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 26 mars 2020, présenté par le ministre de l'intérieur, qui conclut au rejet de la requête ;

Vu les nouveaux mémoires, enregistrés le 26 mars 2020, présentés par le GISTI et autres, qui tendent aux mêmes fins que la requête ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 27 mars 2020, après la clôture de l'instruction, présentée par le GISTI et autres ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais. » Aux termes de l'article L. 521-2 du même code : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge

des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. »

Sur l'office du juge des référés :

2. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai. Ces mesures doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Sur le fondement de l'article L. 521-2, le juge des référés peut ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, des mesures d'organisation des services placés sous son autorité, dès lors qu'il s'agit de mesures d'urgence qui lui apparaissent nécessaires pour sauvegarder, à très bref délai, la liberté fondamentale à laquelle il est gravement, et de façon manifestement illégale, porté atteinte. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

3. Pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le droit au respect de la vie, le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants ainsi que le droit de recevoir les traitements et les soins appropriés à son état de santé constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de cet article, de même que la liberté d'aller et venir et le droit de chacun au respect de sa liberté personnelle qui implique en particulier qu'il ne puisse subir de contraintes excédant celles qu'imposent la sauvegarde de l'ordre public ou le respect des droits d'autrui.

Sur les circonstances :

4. L'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19), de caractère pathogène et particulièrement contagieux, a été qualifiée d'urgence de santé publique de portée internationale par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) le 30 janvier 2020, puis de pandémie le 11 mars 2020. La propagation du virus à l'échelle mondiale a été très rapide et très large puisqu'à cette dernière date les cas de contamination signalés à l'OMS concernaient 118 pays et territoires, le nombre des cas constatés hors de Chine ayant été multiplié par 13 au cours des quinze jours précédents et le nombre de pays touchés ayant triplé dans le même temps.

5. La propagation du virus sur le territoire français a conduit le ministre des solidarités et de la santé à prendre, par plusieurs arrêtés à compter du 4 mars 2020, des mesures de lutte contre la propagation du virus covid-19, sur le fondement des dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. En particulier, par un arrêté du 14 mars 2020, un grand nombre d'établissements recevant du public ont été fermés au public, les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits et l'accueil des enfants dans les établissements les recevant et les établissements scolaires et universitaires a été suspendu. Puis, par un décret du 16 mars 2020 motivé par les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19, modifié par décret du 19 mars, le Premier ministre a interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, à compter du 17 mars à 12h, sans préjudice de mesures plus strictes susceptibles d'être ordonnées par le représentant de l'Etat dans le département. Le ministre des solidarités et de la santé a pris des mesures complémentaires par des arrêtés des 17, 19, 20, 21 mars 2020.

6. Par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a été déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois sur l'ensemble du territoire national. Par un nouveau décret du 23 mars 2020 pris sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique issu de la loi du 23 mars 2020, le Premier ministre, après avoir imparti l'observation de mesures d'hygiène et de distanciation sociale, a réitéré les mesures qu'il avait précédemment ordonnées tout en leur apportant des précisions ou restrictions complémentaires.

7. La propagation du virus dans les autres pays a conduit l'Union européenne à permettre aux Etats membres appartenant à l'espace Schengen de décider des restrictions de déplacement concernant les déplacements non essentiels en provenance de pays tiers et à destination de l'Union européenne, le 17 mars 2020 pour une durée

de trente jours. Des Etats membres de l'Union européenne ont aussi réintroduit des contrôles temporaires aux frontières intérieures. Par ailleurs, de nombreux pays dans le monde ont adopté des mesures de contrôle et de restrictions d'entrée sur leur territoire, notamment en interdisant l'entrée sur leur territoire de personnes venant de France sauf en ce qui concerne leurs propres ressortissants.

Sur les dispositions applicables au placement et au maintien en rétention :

8. Le I de l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile énumère les cas dans lesquels l'autorité administrative peut prendre une décision d'assignation à résidence à l'égard d'un étranger qui ne peut quitter immédiatement le territoire français mais dont l'éloignement demeure une perspective raisonnable. Il peut en aller ainsi lorsque l'étranger : « 1° Doit être remis aux autorités compétentes d'un Etat membre de l'Union européenne en application des articles L. 531-1 ou L. 531-2 ; / 1° bis Fait l'objet d'une décision de transfert en application de l'article L. 742-3 ou d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride ; / 2° Fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ; / 3° Doit être reconduit à la frontière en exécution d'une interdiction judiciaire du territoire prise en application du deuxième alinéa de l'article 131-30 du code pénal ; / 4° Fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission ou d'une décision d'éloignement exécutoire prise en application de l'article L. 531-3 du présent code ; / 5° Fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français prise moins d'un an auparavant et pour laquelle le délai pour quitter le territoire est expiré ou n'a pas été accordé ; / 6° Doit être reconduit d'office à la frontière en exécution d'une interdiction de retour sur le territoire français, d'une interdiction de circulation sur le territoire français ou d'une interdiction administrative du territoire ; / 7° Ayant fait l'objet d'une décision d'assignation à résidence en application des 1° à 6° du présent article ou de placement en rétention administrative en application de l'article L. 551-1, n'a pas déféré à la mesure d'éloignement dont il fait l'objet ou, y ayant déféré, est revenu en France alors que cette mesure est toujours exécutoire ».

9. En vertu de l'article L. 551-1 du même code, dans les cas prévus aux 1° à 7° du I de l'article L. 561-2, « l'étranger qui ne présente pas de garanties de représentation

effectives propres à prévenir le risque mentionné au 3° du II de l'article L. 511-1 peut être placé en rétention par l'autorité administrative dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pour une durée de quarante-huit heures, en prenant en compte son état de vulnérabilité et tout handicap ». Au-delà de cette durée, le juge des libertés et de la détention statue sur la prolongation de la rétention dans les conditions et pour les délais prévus par les articles L. 552-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

10. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 554-1 du même code : « Un étranger ne peut être placé ou maintenu en rétention que pour le temps strictement nécessaire à son départ. L'administration doit exercer toute diligence à cet effet ».

11. En vertu de l'article R. 551-2 du même code : « Les étrangers retenus, en application du présent titre, dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire sont placés, sous réserve des dispositions de l'article R. 551-3, dans des établissements dénommés " centres de rétention administrative ", régis par les articles R. 553-1 à R. 553-4-1. / Les centres de rétention administrative, qui ont une vocation nationale, reçoivent, dans la limite de leur capacité d'accueil et sans considération de la compétence géographique du préfet ayant pris l'arrêté de placement en rétention, les étrangers mentionnés à l'alinéa précédent quel que soit le lieu de leur résidence ou de leur interpellation. Le préfet ayant procédé au placement en rétention de l'étranger exerce les compétences relatives à la mesure d'éloignement qu'il met à exécution jusqu'au terme de la procédure engagée quel que soit le lieu où l'étranger en cause est maintenu en rétention ». En vertu de l'article R. 553-1 du même code, les centres de rétention administrative sont créés, sur proposition du ministre chargé de l'immigration, par arrêté conjoint du ministre chargé des affaires sociales, du ministre chargé de l'immigration, du ministre de l'intérieur et du ministre de la justice. La liste en est établie par l'arrêté du 30 mars 2011 modifié. La capacité d'accueil des centres, fixée à 140 places au maximum, et les normes applicables aux équipements de type hôtelier et aux prestations de restauration collective qu'ils assurent sont déterminées par les dispositions de l'article R. 553-3 du même code.

Sur la demande en référé :

12. Par leur requête, les organisations requérantes demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'ordonner, dans le contexte de l'épidémie causée par la propagation

du virus covid-19, la fermeture temporaire de l'ensemble des centres de rétention administrative figurant sur la liste établie par l'arrêté du 30 mars 2011 modifié, jusqu'à la levée des mesures de confinement décidées pour lutter contre cette épidémie.

13. Il résulte de l'instruction que le nombre de personnes retenues dans les centres de rétention administrative a diminué dans des proportions très importantes depuis que l'épidémie de covid-19 a atteint la France. Le nombre des personnes nouvellement placées en rétention s'est, de même, très substantiellement réduit et devrait être marginal dans la période à venir. Alors que les 26 centres de rétention ont une capacité d'accueil totale d'un peu plus de 1 800 places, ils ne comptaient ainsi que de l'ordre de 350 personnes retenues à la fin de la semaine du 16 mars 2020 et seulement 152 personnes à la date du 26 mars 2020. A cette dernière date, 9 centres de rétention ne comptaient aucun étranger retenu, 5 centres comptaient moins de 5 étrangers retenus et 5 centres comptaient entre 6 et 16 étrangers retenus. Seuls deux centres dépassaient ce dernier effectif, avec 37 personnes retenues au Mesnil-Amelot, pour une capacité de 120 places si elles sont regroupées dans un seul des deux centres situés dans cette localité, et 53 personnes retenues à Vincennes, pour une capacité de 237 places.

14. En premier lieu, il ne résulte ni des éléments versés au dossier de l'instruction contradictoire ni de ceux indiqués à l'audience de référé que les conditions de fonctionnement des centres de rétention administrative seraient, dans les circonstances particulières du temps présent, susceptibles de porter par elles-mêmes atteinte, pour les personnes retenues comme pour les personnels appelés à servir dans les centres, au droit au respect de la vie ou au droit de recevoir les soins que requiert son état de santé. En particulier, il ne résulte d'aucun élément du dossier le constat de carences dans l'accès aux soins des personnes retenues, non plus que dans la mise à disposition de produits d'hygiène propres à permettre le respect des consignes générales qui ont été données dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19. Le 17 mars 2020, ont été diffusées dans les centres de rétention des instructions relatives à la prévention du covid-19, insistant sur l'évaluation sanitaire des personnes entrant en rétention et interdisant l'entrée de personnes présentant des symptômes susceptibles de résulter de la maladie, préconisant la conduite à tenir en cas d'apparition des symptômes et précisant la prise en charge médicale des personnes concernées, interdisant l'éloignement des personnes présentant ces symptômes, prescrivant l'observation des mesures d'hygiène et une répartition spatiale de l'occupation à l'intérieur des centres qui limite les contacts entre les personnes, mobilisant les chefs de centre et les unités médicales. Au vu de ces éléments, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction, de

carence susceptible de porter atteinte, de façon grave et manifestement illégale, au droit au respect de la vie ou au droit de recevoir les soins que requiert son état de santé. Il appartient, en tout état de cause, à l'autorité administrative, en particulier aux chefs des centres de rétention administrative responsables de l'ordre et de la sécurité dans les centres, de s'assurer, à l'intérieur du centre, du respect des consignes données pour lutter contre la propagation du virus et de prendre toute mesure propre à garantir le respect des libertés fondamentales en cause. Par ailleurs, il n'apparaît pas que le maintien de l'ouverture des centres, dans leurs conditions actuelles d'occupation et de fonctionnement, constituerait en soi, dans les circonstances que connaît la France, un facteur d'évolution de l'épidémie susceptible de traduire une atteinte grave et manifestement illégale à ces libertés fondamentales.

15. En second lieu, il résulte des dispositions citées aux points 8 à 10 que si les étrangers susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'assignation à résidence en vertu du I de l'article L. 562-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, et pour lesquels en conséquence l'éloignement du territoire français demeure une perspective raisonnable, peuvent être placés en rétention, c'est à la seule fin de permettre l'exécution, dans les délais les plus brefs possibles, de la mesure d'éloignement du territoire dont ils font l'objet. Il résulte ainsi de l'article L. 554-1 qu'ils ne peuvent être placés ou maintenus en rétention que pour le temps strictement nécessaire à leur départ.

16. Il s'ensuit que le placement ou le maintien en rétention d'étrangers faisant l'objet d'une mesure ordonnant leur éloignement du territoire français ne saurait, sans méconnaître l'objet assigné par la loi à la mise en rétention, être décidé par l'autorité administrative lorsque les perspectives d'éloignement effectif du territoire à brève échéance sont inexistantes. A cet égard, il résulte des éléments versés dans le cadre de l'instruction de la présente demande en référé, que l'autorité administrative a pu procéder, dans la période récente, à des éloignements du territoire, en dépit des restrictions mises par de nombreux Etats à l'entrée sur leur territoire de ressortissants de pays tiers et de la très forte diminution des transports aériens. Dans ces conditions, il n'apparaît pas, en l'état de l'instruction et à la date de la présente ordonnance, que devrait être ordonnée, au motif d'une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir, la fermeture temporaire de l'ensemble des centres de rétention administrative par la mesure de portée générale que demandent les organisations requérantes, alors que la loi donne au juge des libertés et de la détention compétence pour mettre fin à la rétention lorsqu'elle ne se justifie plus pour quelque motif que ce

soit.

17. En l'absence, en l'état de l'instruction, d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, la demande présentée au juge des référés, à qui il n'appartient pas de se prononcer sur l'opportunité des décisions de l'autorité administrative ni de juger de la cohérence de ces décisions avec d'autres actions menées par les pouvoirs publics, ne peut être accueillie.

18. Il résulte de ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, la requête du GISTI et autres doit être rejetée.

O R D O N N E :

Article 1er : La requête du GISTI et autres est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée au GISTI, premier requérant dénommé, et au ministre de l'intérieur.
Copie en sera adressée au Premier ministre et au ministre des solidarités et de la santé.

Fait à Paris, le 27 mars 2020

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N°s 439877, 439887, 439890, 439898

_____

UNION DES JEUNES AVOCATS DE PARIS

ASSOCIATION DES AVOCATS PENALISTES

CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX ET AUTRES

_____

Ordonnance du 3 avril 2020

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 439877, par une requête, enregistrée le 31 mars 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union des jeunes avocats de Paris (UJA de Paris) demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution de la circulaire du 26 mars 2020 de la garde des sceaux, ministre de la justice, de présentation des dispositions de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, en ce qu'elle concerne les prolongations de la durée de la détention provisoire prévues par l'article 16 de l'ordonnance ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :
- sa requête est recevable dès lors que la circulaire contestée contient des dispositions réglementaires et impératives précisant les dispositions de l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 ;
- elle a intérêt à agir contre cette circulaire ;
- la condition d'urgence est remplie, dès lors que, d'une part, l'urgence doit être présumée en présence d'une mesure d'allongement de plein droit des délais de détention provisoire au cours de l'instruction, compte tenu de ses effets sur la liberté d'aller et venir, sur la possibilité d'assurer sa défense de manière effective devant un juge et sur la présomption d'innocence et, d'autre part et en tout état de cause, toute personne actuellement en détention provisoire en raison d'un mandat de dépôt sera automatiquement maintenue en détention, par prolongation de la détention provisoire sans débat judiciaire, au risque que la prolongation soit illégale et que la personne soit maintenue en détention provisoire sans titre régulier ;

- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la sûreté et au droit à un procès équitable, garantis par les articles 5 et 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors que les dispositions litigieuses de la circulaire du 26 mars 2020, en ce qu'elles prévoient la prolongation de plein droit des détentions provisoires, sans débat judiciaire, est contraire à l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 et au 2°, d), de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, qui autorisent la prolongation des détentions provisoires sous réserve de l'intervention d'un juge.

2° Sous le n° 439887, par une requête, enregistrée le 31 mars 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Association des avocats pénalistes (ADAP) demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution des dispositions de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale, en ce qu'elles prolongent automatiquement les délais maximums de détention provisoire sans débat contradictoire ni décision juridictionnelle, et de la circulaire du 26 mars 2020 de la garde des sceaux, ministre de la justice, en ce qu'elle concerne les prolongations de la durée de la détention provisoire ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre ainsi qu'à la garde des sceaux, ministre de la justice, de modifier l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 ainsi que la circulaire du 26 mars 2020 afin qu'il soit expressément garanti que les audiences initialement prévues pour examiner la prolongation des détentions provisoires, dont la durée légale arrive à échéance au cours de l'état d'urgence sanitaire, soient maintenues et qu'elles puissent se dérouler en recourant à la visioconférence ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a intérêt à agir contre les dispositions litigieuses de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 et contre la circulaire du 26 mars 2020 ;
- la condition d'urgence est remplie eu égard, d'une part, à la situation mondiale actuelle, liée à l'épidémie de covid-19, et, d'autre part, à l'application immédiate des dispositions litigieuses qui font obstacle à la tenue devant le juge des libertés et de la détention des débats contradictoires portant sur la prolongation des titres de détention ;
- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la liberté et à la sûreté, à la possibilité d'assurer de manière effective sa défense devant le juge et au droit de tout détenu de voir sa situation traitée dans le respect des règles de compétence et de procédure fixées par le code de procédure pénale, dès lors que les dispositions litigieuses et leur mise en œuvre, en ce qu'elles prolongent automatiquement les délais de détention provisoire sans débat contradictoire ni décision juridictionnelle, sont disproportionnées ;
- la suppression du contrôle juridictionnel ne saurait être compensée par la circonstance que des demandes de mise en libertés peuvent être formulées.

Par une intervention, enregistrée le 1er avril 2020, la Ligue des droits de l'homme et la section française de l'Observatoire international des prisons demandent que le juge des référés fasse droit aux conclusions de la requête. Ils soutiennent que leur intervention est recevable et reprennent les moyens de la requête.

3° Sous le n° 439890, par une requête, enregistrée le 1er avril 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Conseil national des barreaux, l'association Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer et l'ordre des avocats au barreau de Paris demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) à titre principal, d'ordonner la suspension de l'application des dispositions des articles 15, 16 et 17 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020, en ce qu'elles prolongent de plein droit les effets des titres de détention provisoire délivrés avant le 26 mars 2020 et d'enjoindre au Gouvernement d'abroger ces dispositions ;

2°) à titre subsidiaire, d'ordonner la suspension de l'application des points 1.4.1 et 1.4.2 de la circulaire du 26 mars 2020 de présentation, en ce qu'elles concernent la prolongation de plein droit des effets des titres de détention provisoire délivrés avant le 26 mars 2020 et d'enjoindre à la garde des sceaux, ministre de la justice, d'abroger les points 1.4.1 et 1.4.2 de cette circulaire ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :
- ils ont intérêt à agir contre ces dispositions ;
- la condition d'urgence est remplie, dès lors que, par application des dispositions litigieuses de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 et de la circulaire du 26 mars 2020, des personnes qui n'ont pas été condamnées font aujourd'hui l'objet de détentions arbitraires, leur incarcération n'étant fondée sur aucun titre délivré par le juge judiciaire ;
- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la sûreté et à la liberté d'aller et venir ;
- les dispositions litigieuses de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 et de la circulaire du 26 mars 2020 méconnaissent le champ de l'habilitation législative, d'une part en ce qu'elles ordonnent la prolongation de plein droit des titres de détention provisoire délivrés antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance, d'autre part en ce qu'elles prolongent, de manière indifférenciée, générale et absolue, les effets des titres de détention délivrés antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance, pour une durée qui excède l'échéance aujourd'hui fixée par le Parlement pour l'état d'urgence sanitaire et, enfin, en ce qu'elles ordonnent la prolongation de plein droit des effets des titres de détention déjà délivrés, sans que cela soit justifié par l'objectif de limitation de la propagation de l'épidémie de covid-19 ;
- l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020, telle qu'interprétée par la circulaire du 26 mars 2020, dépossède le juge judiciaire des pouvoirs qui lui sont attribués par l'article 66 de la Constitution en maintenant des personnes en détention provisoire, de façon automatique, au-delà du terme que l'autorité judiciaire a expressément fixé dans le mandat de dépôt ou l'ordonnance de prolongation ;
- à titre subsidiaire, la circulaire de présentation du 26 mars 2020 est manifestement illégale en ce qu'elle enjoint de maintenir incarcérées des personnes dont le titre de détention a expiré et prescrit, par là même, leur détention provisoire, en méconnaissance des dispositions de l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020.

4° Sous le 439898, par une requête, enregistrée le 1er avril 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union des jeunes avocats de Paris (UJA de Paris) demande

au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :
- sa requête relève de la compétence du Conseil d'Etat en premier et dernier ressort ;
- elle a intérêt à agir contre l'ordonnance contestée ;
- la condition d'urgence est remplie, dès lors que, d'une part, l'urgence doit être présumée en présence d'une mesure d'allongement de plein droit des délais de détention provisoire au cours de l'instruction, sans débat judiciaire, compte tenu de ses effets sur la liberté d'aller et venir, la possibilité d'assurer sa défense de manière effective devant un juge et la présomption d'innocence et, d'autre part et en tout état de cause, toute personne actuellement en détention provisoire en raison d'un mandat de dépôt sera automatiquement maintenue en détention, par prolongation de la détention provisoire sans débat judiciaire, au risque que la prolongation soit illégale et que la personne soit maintenue en détention provisoire sans titre régulier ;
- s'il est interprété comme ayant, par lui-même, pour effet de prolonger les détentions provisoires sans débat judiciaire, l'article 16 de l'ordonnance n °2020-303 du 25 mars 2020 porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la sûreté et au droit à un procès équitable, garantis par les articles 5 et 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors qu'aucun texte n'autorisait le pouvoir exécutif à prolonger de plein droit, par ordonnance, la détention provisoire de dizaines de milliers de détenus.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :
- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de procédure pénale ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes de l'Union des jeunes avocats de Paris, de l'association des avocats pénalistes et du Conseil national des barreaux et autres soulèvent des questions communes. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance.

2. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ». En vertu de l'article L. 522-3 du même code, le juge des référés peut rejeter une requête par une ordonnance motivée, sans instruction contradictoire ni audience publique, lorsque la condition d'urgence n'est pas remplie ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée.

Sur l'intervention :

3. La Ligue des droits de l'homme et la section française de l'Observatoire international des prisons justifient, eu égard à la nature et l'objet du litige, d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête présentée par l'association des avocats pénalistes. Leur intervention est, par suite, recevable.

Sur les circonstances :

4. L'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19), de caractère pathogène et particulièrement contagieux, et sa propagation sur le territoire français ont conduit le ministre des solidarités et de la santé à prendre, par plusieurs arrêtés à compter du 4 mars 2020, des mesures sur le fondement des dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. En particulier, par un arrêté du 14 mars 2020, un grand nombre d'établissements recevant du public ont été fermés au public, les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits et l'accueil des enfants dans les établissements les recevant et les établissements scolaires et universitaires a été suspendu. Puis, par un décret du 16 mars 2020 motivé par les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19, modifié par décret du 19 mars, le Premier ministre a interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, à compter du 17 mars à 12h, sans préjudice de mesures plus strictes susceptibles d'être ordonnées par le représentant de l'Etat dans le département. Le ministre des solidarités et de la santé a pris des mesures complémentaires par des arrêtés des 17, 19, 20, 21 mars 2020.

5. Par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a été déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois sur l'ensemble du territoire national. Par un nouveau décret du 23 mars 2020 pris sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique issu de la loi du 23 mars 2020, le Premier ministre a réitéré les mesures qu'il avait précédemment ordonnées tout en leur apportant des précisions ou restrictions complémentaires. Leurs effets ont été prolongés par décret du 27 mars 2020.

6. L'article 11 de la même loi du 23 mars 2020 a habilité le Gouvernement, pendant trois mois, à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, toute mesure relevant du domaine de la loi afin de faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19, que ce soit en matière économique, financière et sociale, en matière administrative ou juridictionnelle, pour ce qui concerne le financement des établissements de santé, pour la garde des jeunes enfants des parents dont l'activité professionnelle est maintenue sur leur lieu de travail, pour assurer la continuité de l'accompagnement et la protection des personnes en situation de handicap et des personnes âgées, pour assurer la continuité des droits des assurés sociaux et leur accès aux soins et aux

droits, pour assurer la continuité de l'indemnisation des victimes et pour assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice de leurs compétences.

Sur les demandes en référé :

7. En particulier, le Gouvernement a été autorisé, en vertu du d) du 2° du I de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020, « *afin de faire face aux conséquences, notamment de nature administrative ou juridictionnelle, de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation* » à prendre « *toute mesure, pouvant entrer en vigueur, si nécessaire, à compter du 12 mars 2020, relevant du domaine de la loi (...) d) adaptant, aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant à ces procédures, (...) les règles relatives au déroulement et à la durée des détentions provisoires et des assignations à résidence sous surveillance électronique, pour permettre l'allongement des délais au cours de l'instruction et en matière d'audiencement, pour une durée proportionnée à celle de droit commun et ne pouvant excéder trois mois en matière délictuelle et six mois en appel ou en matière criminelle, et la prolongation de ces mesures au vu des seules réquisitions écrites du parquet et des observations écrites de la personne et de son avocat* ».

8. Sur le fondement de cette habilitation, l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a adapté les règles de la procédure pénale afin, comme l'indique son article 1er, « de permettre la continuité de l'activité des juridictions pénales essentielle au maintien de l'ordre public », en édictant des règles dérogatoires applicables, ainsi que le détermine son article 2, « sur l'ensemble du territoire de la République jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré dans les conditions de l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 ».

9. S'agissant, ainsi que l'indique l'article 15 de l'ordonnance, des détentions provisoires en cours ou débutant entre la date de publication de l'ordonnance et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré et, le cas échéant, prorogé sur le fondement des articles L. 3131-12 à L. 3131-14 du code de la santé publique, l'article 16 de l'ordonnance a décidé la prolongation de plein droit des délais maximums de détention provisoire ou d'assignation à résidence sous surveillance électronique, prévus par les dispositions du code de procédure pénale, qu'il s'agisse des détentions au cours de l'instruction ou des détentions pour l'audiencement devant les juridictions de jugement des affaires concernant des personnes renvoyées à l'issue de l'instruction. En matière correctionnelle, ces délais sont prolongés de plein droit de deux mois lorsque la peine d'emprisonnement encourue est inférieure ou égale à cinq ans et de trois mois dans les autres cas ; en matière criminelle et en matière correctionnelle pour l'audiencement des affaires devant la cour d'appel, la prolongation est de six mois. Ainsi que le précise l'article 16 de l'ordonnance, ces prolongations ne s'appliquent qu'une seule fois au cours de chaque procédure et s'entendent sans préjudice de la possibilité pour la juridiction compétente d'ordonner à tout moment, d'office, sur demande du ministère public ou sur demande de l'intéressé, la mainlevée de la mesure, le cas échéant avec assignation à résidence sous surveillance électronique ou sous contrôle judiciaire lorsqu'il est mis fin à une détention provisoire. Conformément au second alinéa de l'article 15 de l'ordonnance, les prolongations de détention provisoire qui découlent de ces dispositions continuent de s'appliquer après la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré et, le cas échéant, prorogé sur le fondement des articles L. 3131-12 à L. 3131-14 du code de la santé publique.

10. L'article 17 de l'ordonnance, pour sa part, allonge les délais prévus, pour le cas de la comparution immédiate, par le troisième alinéa de l'article 396 du code de procédure

pénale, par les deux premiers alinéas de l'article 397-1 du même code, par les troisième et dernier alinéas de l'article 397-3, par le deuxième alinéa de l'article 397-4, et, pour le cas de la comparution à délai différé, par le troisième alinéa de l'article 397-1-1.

11. Par ailleurs, l'article 19 de l'ordonnance a prévu que, par dérogation aux dispositions des articles 145-1 et 145-2 du code de procédure pénale, « les décisions du juge des libertés et de la détention statuant sur la prolongation de la détention provisoire interviennent au vu des réquisitions écrites du procureur de la République et des observations écrites de la personne et de son avocat, lorsque le recours à l'utilisation du moyen de télécommunication audiovisuelle prévu par l'article 706-71 de ce code n'est matériellement pas possible. / S'il en fait la demande, l'avocat de la personne peut toutefois présenter des observations orales devant le juge des libertés et de la détention, le cas échéant par un moyen de télécommunication audiovisuelle. / Dans les cas prévus au présent article, le juge organise et conduit la procédure en veillant au respect des droits de la défense et en garantissant le caractère contradictoire des débats ».

12. Les requérants, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, demandent au juge des référés du Conseil d'Etat de suspendre l'exécution des dispositions des articles 15, 16 et 17 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020, de suspendre l'exécution de la circulaire de la garde des sceaux, ministre de la justice, en date du 26 mars 2020 en ce qu'elle présente ces dispositions de l'ordonnance et d'enjoindre aux autorités compétentes de modifier ou d'abroger ces textes, en faisant essentiellement valoir que les dispositions contestées de l'ordonnance outrepassent l'habilitation qui a été donnée au Gouvernement et excèdent, par la généralité des prolongations de plein droit, sans intervention d'un juge, qu'elles décident, ce qui est nécessaire pour faire face aux conséquences de l'épidémie.

13. Toutefois, il résulte des dispositions du d) du 2° du I de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 que le législateur a, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, spécialement habilité le Gouvernement agissant par voie d'ordonnance, d'une part, à allonger les délais des détentions provisoires, quels qu'ils soient, pour une durée proportionnée à celle de droit commun dans la limite de trois mois en matière délictuelle et de six mois en appel ou en matière criminelle, et, d'autre part, à permettre la prolongation de ces mesures au vu des seules réquisitions écrites du parquet et des observations écrites de la personne et de son avocat.

14. En allongeant de façon générale les délais maximums de détention provisoire fixés par la loi, pour les détentions provisoires en cours comme celles débutant entre la date de publication de l'ordonnance et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, l'ordonnance contestée a mis en œuvre l'habilitation donnée par la loi du 23 mars 2020, dans le respect des conditions qu'elle y a mises. Elle s'est bornée à allonger ces délais, sans apporter d'autre modification aux règles du code de procédure pénale qui régissent le placement et le maintien en détention provisoire. Elle a précisé que ces prolongations ne s'appliquent qu'une seule fois au cours de chaque procédure et a rappelé qu'elles s'entendent sans préjudice de la possibilité pour la juridiction compétente d'ordonner à tout moment, d'office, sur demande du ministère public ou sur demande de l'intéressé, la mainlevée de la mesure. En adoptant de telles mesures et en retenant des allongements de deux, trois ou six mois, dans les limites imparties par la loi d'habilitation, l'ordonnance contestée ne peut être regardée, eu égard à l'évolution de l'épidémie, à la situation sanitaire et aux conséquences des mesures prises pour lutter contre la propagation du covid-19 sur le fonctionnement des juridictions, sur l'action des auxiliaires de justice et sur l'activité des administrations, en particulier des services de police et de l'administration pénitentiaire, comme d'ailleurs sur l'ensemble de la société française, comme

portant une atteinte manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées par les requérants.

15. Pour sa part, la circulaire contestée du 26 mars 2020 présente les dispositions adoptées par l'ordonnance du 25 mars 2020, en explicite la portée et expose les conséquences qui découlent nécessairement de la prolongation exceptionnelle des délais de détention provisoire telle que voulue par l'ordonnance dans le contexte très particulier des circonstances liées à l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour lutter contre la propagation de cette maladie. Eu égard à son contenu et à sa portée, elle ne peut être regardée comme portant une atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale.

16. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, qu'il est manifeste que les demandes en référé ne sont pas fondées. Il y a lieu, dès lors, de rejeter les conclusions des requêtes par application de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, y compris les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1er : L'intervention de la Ligue des droits de l'homme et de la section française de l'Observatoire international des prisons est admise.

Article 2 : Les requêtes de l'Union des jeunes avocats de Paris, de l'Association des avocats pénalistes et du Conseil national des barreaux et autres sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'Union des jeunes avocats de Paris, à l'Association des avocats pénalistes, à la Ligue des droits de l'homme, premier intervenant dénommé, et au Conseil national des barreaux, premier requérant dénommé de la requête n° 439890.
Copie en sera adressée à la garde des sceaux, ministre de la justice et au Premier ministre.

Fait à Paris, le 3 avril 2020

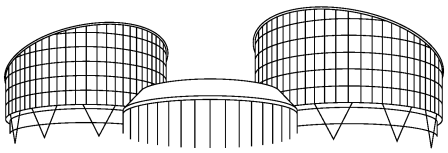
Signé : Jacques-Henri Stahl

Pour expédition conforme,

Le secrétaire,

Agnès Micalowa

§ 3 - Instances européenne et internationales.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Guide sur l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme

Dérogation en cas d'état d'urgence

Mis à jour au 31 décembre 2019

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Les éditeurs ou organisations souhaitant traduire et/ou reproduire tout ou partie de ce rapport, sous forme de publication imprimée ou électronique (web), sont priés de s'adresser à *publishing@echr.coe.int* pour connaître les modalités d'autorisation.

Pour toute information sur les traductions en cours des Guides sur la jurisprudence, veuillez consulter le document « *Traductions en cours* ».

Le présent guide a été préparé sous l'autorité du jurisconsulte et ne lie pas la Cour. Il peut subir des retouches de forme.

Le texte original de ce Guide est en français. Il est mis à jour sur une base régulière. La présente mise à jour a été arrêtée au 31 décembre 2019.

Les guides sur la jurisprudence peuvent être téléchargés à l'adresse *www.echr.coe.int* (Jurisprudence – Analyse jurisprudentielle – Guides sur la jurisprudence). Pour toute nouvelle information relative aux publications, veuillez consulter le compte Twitter de la Cour : *https://twitter.com/echrpublication*.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2020

Table des matières

Avis au lecteur 4

I. Les principes généraux 5

II. Article 15 § 1 : cas dans lesquels un État peut valablement déroger à la Convention 6

A. « (...) guerre ou (...) autre danger public menaçant la vie de la nation (...) » 6
B. « (...) dans la stricte mesure où la situation l'exige ... » 8
C. « (...) à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations [de la Haute Partie contractante] découlant du droit international » 9

III. Article 15 § 2 : droits auxquels il ne peut être dérogé 10

IV. Article 15 § 3 : l'obligation de notification 11

Liste des affaires citées 13

Avis au lecteur

Le présent guide fait partie de la série des Guides sur la jurisprudence publiée par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour », « la Cour européenne » ou « la Cour de Strasbourg ») dans le but d'informer les praticiens du droit sur les arrêts et décisions fondamentaux rendus par celle-ci. Le présent guide analyse et résume la jurisprudence relative à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention » ou « la Convention européenne »). Le lecteur y trouvera les principes-clés élaborés en la matière ainsi que les précédents pertinents.

La jurisprudence citée a été choisie parmi les arrêts et décisions de principe, importants, et/ou récents*.

Les arrêts et décisions de la Cour servent non seulement à trancher les cas dont elle est saisie, mais aussi, plus largement, à clarifier, sauvegarder et développer les normes de la Convention et à contribuer de la sorte au respect par les États des engagements qu'ils ont pris en leur qualité de Parties contractantes (*Irlande c. Royaume-Uni*, 18 janvier 1978, § 154, série A n° 25, et, récemment, *Jeronovičs c. Lettonie* [GC], n° 44898/10, § 109, CEDH 2016).

Le système mis en place par la Convention a ainsi pour finalité de trancher, dans l'intérêt général, des questions qui relèvent de l'ordre public, en élevant les normes de protection des droits de l'homme et en élargissant la jurisprudence dans ce domaine à l'ensemble de la communauté des États parties à la Convention (*Konstantin Markin c. Russie* [GC], n° 30078/06, § 89, CEDH 2012). En effet, la Cour a souligné le rôle de la Convention en tant qu'« instrument constitutionnel de l'ordre public européen » dans le domaine des droits de l'homme (*Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande* [GC], n° 45036/98, § 156, CEDH 2005-VI).

Ce guide comporte la référence des mots-clés pour chaque article cité de la Convention ou de ses Protocoles additionnels. Les questions juridiques traitées dans chaque affaire sont synthétisées dans une *Liste de mots-clés*, provenant d'un thésaurus qui contient des termes directement extraits (pour la plupart) du texte de la Convention et de ses Protocoles.

La *base de données HUDOC* de la jurisprudence de la Cour permet de rechercher par mots-clés. Ainsi la recherche avec ces mots-clés vous permettra de trouver un groupe de documents avec un contenu juridique similaire (le raisonnement et les conclusions de la Cour de chaque affaire sont résumés par des mots-clés). Les mots-clés pour chaque affaire sont disponibles dans la Fiche détaillée du document. Vous trouverez toutes les explications nécessaires dans le *manuel d'utilisation HUDOC*.

---

* La jurisprudence citée peut être dans l'une et/ou l'autre des deux langues officielles (français et anglais) de la Cour et de la Commission européennes des droits de l'homme. Sauf mention particulière indiquée après le nom de l'affaire, la référence citée est celle d'un arrêt sur le fond rendu par une chambre de la Cour. La mention « (déc.) » renvoie à une décision de la Cour et la mention « [GC] » signifie que l'affaire a été examinée par la Grande Chambre. Les arrêts de chambre non définitifs à la date de la présente mise à jour sont signalés par un astérisque (*).

I. Les principes généraux

Article 15 de la Convention – Dérogation en cas d'état d'urgence

« 1. En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.

2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, et aux articles 3, 4 (paragraphe 1) et 7.

3. Toute Haute Partie contractante qui exerce ce droit de dérogation tient le Secrétaire général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elle doit également informer le Secrétaire général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application. »

Mots-clés HUDOC

Guerre (15-1) – Danger public (15-1) – Menace pour la vie de la nation (15-1) – Dérogation (15-1) – Stricte mesure où la situation l'exige (15-1) – Obligations internationales (15-1) –Notification d'une dérogation (15-3)

1. L'article 15 est une clause dérogatoire. Il ménage aux États contractants la possibilité, en cas de circonstances exceptionnelles, de déroger, de manière limitée et supervisée, à leur obligation de garantir certains droits et libertés protégés par la Convention.

2. Le libellé de l'article 15 reprend celui du projet d'article 4 du Projet de pacte des Nations unies relatif aux droits de l'homme, qui est devenu par la suite l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques[1].

3. L'article 15 comprend trois parties. Le paragraphe 1 définit les circonstances dans lesquelles les États contractants peuvent valablement déroger aux obligations que leur impose la Convention, et limite les mesures qu'ils peuvent prendre dans le cadre de cette démarche. Le paragraphe 2 protège certains droits fondamentaux contre toute dérogation. Le paragraphe 3 énonce les obligations procédurales que doit respecter tout État souhaitant déroger à la Convention.

4. Il n'est pas nécessaire que la dérogation prenne la forme d'une déclaration d'incapacité de l'État à garantir les droits énoncés dans la Convention. En pratique, lorsque les États contractants communiquent une déclaration de dérogation, ils indiquent que les mesures qu'ils prennent « sont susceptibles » d'impliquer une dérogation à la Convention. En conséquence, si un requérant se plaint d'avoir subi pendant une période de dérogation une violation des droits protégés par la Convention, la Cour commence par vérifier si les mesures prises peuvent se justifier au regard des dispositions matérielles de la Convention, et ce n'est que si tel n'est pas le cas qu'elle procède à la vérification de la validité de la déclaration de dérogation (par exemple, *A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], 2009, § 161 ; *Lawless c. Irlande (n° 3)*, 1961, § 15).

5. Dans un cas où il avait été dérogé à la Convention, la Cour a renoncé à examiner le point de savoir si la situation dénoncée relevait d'une dérogation valable car les parties à l'affaire n'avaient pas soulevé ce point (*Khlebik c. Ukraine*, 2017, § 82).

1. Voir la page 10 et l'annexe I aux travaux préparatoires sur l'article 15 (*document DH (56) 4* disponible sur le site web de la Bibliothèque de la Cour : *www.echr.coe.int/Library*). La Convention américaine relative aux droits de l'homme renferme aussi une clause dérogatoire (l'article 27). En revanche, il n'y en a pas dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

II. Article 15 § 1 : cas dans lesquels un État peut valablement déroger à la Convention

Article 15 de la Convention – Dérogation en cas d'état d'urgence

« 1. En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international. »

Mots-clés HUDOC

Guerre (15-1) – Danger public (15-1) – Menace pour la vie de la nation (15-1) – Dérogation (15-1) – Stricte mesure où la situation l'exige (15-1) – Obligations internationales (15-1)

6. L'article 15 § 1 pose trois conditions à la validité de la dérogation :

- il doit y avoir une guerre ou un autre danger public menaçant la vie de la nation ;
- les mesures prises pour répondre à cette guerre ou à ce danger public ne doivent pas aller au-delà de la stricte mesure où la situation l'exige ; et
- ces mesures ne doivent pas être en contradiction avec les autres obligations de l'État découlant du droit international.

A. « (...) guerre ou (...) autre danger public menaçant la vie de la nation (...) »

7. La Cour n'a jamais été appelée à interpréter le sens du mot « guerre » aux fins de l'article 15 § 1. En toute hypothèse, une situation de troubles ou de violences graves ne constituant pas un état de guerre est susceptible de représenter un « autre danger public menaçant la vie de la nation » au sens du second volet de l'article 15 § 1.

8. Le sens normal et habituel des mots « danger public menaçant la vie de la nation » est clair : ils désignent « une situation de crise ou de danger exceptionnel et imminent qui affecte l'ensemble de la population et constitue une menace pour la vie organisée de la communauté composant l'État » (*Lawless c. Irlande (n° 3)*, 1961, § 28).

9. Le danger doit être éprouvé ou imminent. Une crise qui ne concerne qu'une région de l'État peut constituer un danger public menaçant « la vie de la nation » (voir, par exemple, les dérogations relatives à l'Irlande du Nord dans *Irlande c. Royaume-Uni*, 1978, § 205, et au sud-est de la Turquie dans *Aksoy c. Turquie*, 1996, § 70). Il faut que la crise ou le danger soient exceptionnels, c'est-à-dire que les mesures ou restrictions normales permises par la Convention aux fins de la protection de la sûreté et de l'ordre publics et de la santé soient manifestement insuffisantes (*Danemark, Norvège, Suède et Pays-Bas c. Grèce* (l'« *Affaire grecque* »), rapport de la Commission, 1996, § 153).

10. À ce jour, la Cour n'a jamais exigé expressément que le danger soit temporaire. Les affaires démontrent d'ailleurs qu'il est possible qu'une situation de « danger public » au sens de l'article 15 perdure pendant plusieurs années (voir la situation en matière de sûreté en Irlande du Nord dans les affaires *Irlande c. Royaume-Uni*, 1978 ; *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 1993 ; *Marshall c. Royaume-Uni* (déc.), 2001, et la situation en matière de sûreté après les attentats d'al-Qaïda aux États-Unis dans l'affaire *A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], 2009, § 178).

11. De manière générale, les organes de la Convention ont respecté l'appréciation faite par les autorités nationales quant au point de savoir si l'on se trouvait en présence d'une telle situation exceptionnelle. Ainsi, dans l'arrêt *Irlande c. Royaume-Uni*, 1978, § 207, la Cour a dit : « Il incombe d'abord à chaque État contractant, responsable de « la vie de (sa) nation », de déterminer si un « danger public » la menace ». En contact direct et constant avec les réalités pressantes du moment, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la présence de pareil danger, comme sur la nature et l'étendue des dérogations nécessaires pour le conjurer. Par conséquent, en la matière, la marge d'appréciation laissée aux autorités nationales est large. Néanmoins, la Cour a souligné que les États ne jouissent pas d'un pouvoir illimité en ce domaine. La marge nationale d'appréciation s'accompagne d'un contrôle européen (*Mehmet Hasan Altan c. Turquie*, 2018, § 91 ; *Şahin Alpay c. Turquie*, 2018, § 75; *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 1993, § 43).

12. La Cour a jugé que le terrorisme en Irlande du Nord représentait un danger public, car, depuis plusieurs années, il créait « un danger d'une ampleur et d'une acuité particulières pour l'intégrité du territoire du Royaume-Uni, les institutions des six comtés [d'Irlande du Nord] et la vie des habitants de la province » (*Irlande c. Royaume-Uni*, 1978, §§ 205 et 212 ; *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 1993, § 48 ; *Marshall c. Royaume-Uni* (déc.), 2001). Elle a exprimé les mêmes conclusions à l'égard de l'activité terroriste du PKK dans le Sud-Est de la Turquie (*Aksoy c. Turquie*, 1996, § 70), de la menace imminente de graves attentats terroristes au Royaume-Uni après le 11 septembre 2001 (*A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], 2009, § 181) et de la tentative de coup d'état militaire en Turquie en 2016 (*Kavala c. Turquie**, 2019, § 88 ; *Alparslan Altan c. Turquie*, 2019, §§ 73-74 ; *Mehmet Hasan Altan c. Turquie*, 2018, §§ 91-93 ; *Şahin Alpay c. Turquie*, 2018, §§ 75-77). Elle a précisé par ailleurs que l'exigence d'imminence ne devait pas recevoir une interprétation étroite au point d'obliger les États à attendre qu'un désastre survienne pour prendre des mesures propres à le conjurer (*A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], 2009, § 177).

13. Cependant, cette démarche générale de respect de l'appréciation faite par les autorités nationales n'est pas illimitée : par exemple, dans l'« *Affaire grecque* » (rapport de la Commission, §§ 159-165 et 207), qui avait été introduite contre la Grèce en réponse au coup d'État « des colonels » en 1967, la Commission a jugé, au vu des éléments dont elle était saisie, qu'il n'y avait pas de danger public justifiant la dérogation communiquée. Il est à noter par ailleurs que l'existence d'une situation de « danger public » n'était pas contestée dans les affaires susmentionnées concernant la situation en Irlande du Nord et dans le sud-est de la Turquie, alors qu'elle l'était très clairement, arguments à l'appui, dans l'« *Affaire grecque* », où la junte grecque avait émis une déclaration de dérogation.

14. L'article 15 ayant pour objet de permettre aux États de prendre des mesures dérogatoires pour protéger leur population contre des dangers à venir, la réalité de la menace dirigée contre la vie de la nation doit s'apprécier principalement au regard des faits connus à l'époque de la dérogation. Cependant, rien n'empêche la Cour de tenir compte d'éléments apparus ultérieurement (*A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], 2009, § 177).

15. Toutefois, s'il est pris des mesures hors du territoire concerné par la dérogation, celle-ci ne s'appliquera pas et le Gouvernement ne pourra pas l'invoquer pour justifier les mesures en question (*Sakık et autres c. Turquie*, 1997, § 39 ; *Sadak c. Turquie*, 2004, § 56 ; *Yurttas c. Turquie*, 2004, § 58 ; *Abdülsamet Yaman c. Turquie*, 2004, § 69).

16. Même s'il est arrivé plusieurs fois que des États contractants déploient leurs forces militaires hors de leur territoire après avoir ratifié la Convention, jusqu'à présent aucun d'eux n'a jamais émis de dérogation au titre de l'article 15 quant à ces activités (*Hassan c. Royaume-Uni* [GC], 2014, § 101).

B. « (...) dans la stricte mesure où la situation l'exige (...) »

17. La Cour a dit que les limites de son pouvoir de contrôle se manifestaient « avec une clarté particulière » dans le domaine de l'article 15 (*Irlande c. Royaume-Uni*, 1978, § 207) :

> « Il incombe d'abord à chaque État contractant, responsable de « la vie de (sa) nation », de déterminer si un « danger public » la menace et, dans l'affirmative, jusqu'où il faut aller pour essayer de le dissiper. En contact direct et constant avec les réalités pressantes du moment, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la présence de pareil danger comme sur la nature et l'étendue de dérogations nécessaires pour le conjurer. L'article 15 § 1 leur laisse en la matière une large marge d'appréciation. »

18. Néanmoins, les États ne jouissent pas d'un pouvoir illimité dans ce domaine : la Cour a compétence pour décider s'ils ont excédé la « stricte mesure des exigences » de la crise (*ibidem*). Pour déterminer si les mesures prises l'ont été « dans la stricte mesure que la situation exigeait et en conformité avec les autres obligations découlant du droit international », la Cour examine le fond des griefs dont elle est saisie (*Kavala c. Turquie**, 2019, § 88 ; *Mehmet Hasan Altan c. Turquie*, 2018, § 94 ; *Şahin Alpay c. Turquie*, 2018, § 78).

19. Comme la Cour l'a expliqué, l'existence d'un « danger public menaçant la vie de la nation » ne doit pas être un prétexte pour limiter le libre jeu du débat politique. Même en cas d'état d'urgence, les États contractants doivent garder à l'esprit que les mesures à prendre doivent viser la défense de l'ordre démocratique menacé et ils doivent tout faire pour protéger les valeurs d'une société démocratique, comme le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture (*Mehmet Hasan Altan c. Turquie*, 2018, § 210 ; *Şahin Alpay c. Turquie*, 2018, § 180 ;).

20. Quand elle est appelée à déterminer si l'État a excédé la « stricte mesure des exigences » de la crise, la Cour doit attacher le poids qui convient à des facteurs pertinents tels que la nature des droits touchés par la dérogation, la durée de l'état d'urgence et les circonstances qui l'ont créé (*Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 1993, § 43 ; *A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], 2009, § 173).

21. Cela implique qu'elle recherche :

- si les lois ordinaires auraient été suffisantes pour faire face à la situation de danger public (*Lawless c. Irlande (n° 3)*, 1961, § 36 ; *Irlande c. Royaume-Uni*, 1978, § 212) ;
- si les mesures prises constituent une véritable réponse à une situation de danger public *Alparslan Altan c. Turquie*, 2019, § 118 ; *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 1993, § 51) ;
- si ces mesures ont été utilisées pour le but aux fins duquel elles ont été adoptées (*Lawless c. Irlande (n° 3)*, 1961, § 38) ;
- si la dérogation est de portée limitée et par quels motifs elle est étayée (*Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 1993, § 66) ;
- si la nécessité d'appliquer la dérogation a été constamment contrôlée (*ibidem*, § 54) ;
- si les mesures imposées ont été atténuées (*Irlande c. Royaume-Uni*, 1978, § 220) ;
- si elles étaient assorties de garanties (*ibidem*, §§ 216-219 ; *Lawless c. Irlande (n° 3)*, 1961, § 37 ; *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 1993, §§ 61-65 ; *Aksoy c. Turquie*, 1996, §§ 79-84) ;
- quels sont l'importance du droit en jeu et le but plus général du contrôle juridictionnel des ingérences portées dans ce droit (*ibidem*, § 76) ;
- s'il était possible en pratique d'opérer un contrôle juridictionnel de ces mesures (*ibidem*, § 78[2] ; *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 1993, § 59) ;

2. Voir aussi les affaires postérieures à *Aksoy* : *Demir et autres c. Turquie*, §§ 49-58 ; *Nuray Şen c. Turquie*, §§ 25-29 ; *Elçi et autres c. Turquie*, § 684 ; *Bilen c. Turquie*, §§ 44-50.

- si les mesures étaient proportionnées au but visé et si elles opéraient une discrimination injustifiée (*A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], 2009, § 190) ;
- si elles étaient « régulières » et si elles ont été appliquées « selon les voies légales » (*Alparslan Altan c. Turquie*, 2019, §§ 117-119 ; *Mehmet Hasan Altan c. Turquie*, 2018, §§ 140 et 213 ; *Şahin Alpay c. Turquie*, 2018, §§ 119 et 183) ;
- si les conditions minimales exigées par l'article 5 § 1 c) de la Convention en matière de « plausibilité » des soupçons motivant la mise en détention d'un individu sont remplies (*Kavala c. Turquie**, 2019, §§ 125-160 ; *Alparslan Altan c. Turquie*, 2019, §§ 147-149) ;
- si le tribunal (en l'occurrence la Cour constitutionnelle turque) a statué à « bref délai » sur la légalité de la détention au sens de l'article 5 § 4 de la Convention (*Kavala c. Turquie**, 2019, §§ 176-196), et
- quel était, le cas échéant, l'avis des juridictions nationales qui ont examiné la question (*Alparslan Altan c. Turquie*, 2019, § 146 ; *Mehmet Hasan Altan c. Turquie*, 2018, §§ 93 et 140 ; *Şahin Alpay c. Turquie*, 2018, §§ 77 et 119) : si la plus haute juridiction de l'État contractant a conclu que les mesures en cause n'étaient pas strictement nécessaires, la Cour estime ne pouvoir parvenir à une solution contraire sans avoir la certitude que les juges nationaux ont commis une erreur d'application ou d'interprétation de l'article 15 ou de sa jurisprudence relative à cet article ou que leurs conclusions sont manifestement déraisonnables (*A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], 2009, § 174).

22. Ces éléments s'apprécient normalement à la lumière non d'un examen purement rétrospectif, mais des « conditions et circonstances dans lesquelles [les mesures] ont été prises à l'origine et appliquées par la suite » (*Irlande c. Royaume-Uni*, 1978, § 214). Cependant, de même que pour l'appréciation de la réalité du danger public, rien n'empêche la Cour de tenir compte d'éléments apparus ultérieurement (*A. et autres c. Royaume-Uni* [GC], 2009, § 177, où la Cour a tenu compte des attentats et tentatives d'attentat à l'explosif commis à Londres en juillet 2005, soit plusieurs années après la notification de dérogation, communiquée en 2001).

C. « (...) à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations [de la Haute Partie contractante] découlant du droit international »

23. La Cour n'examine ce volet de l'article 15 § 1 *proprio motu* qu'en cas de nécessité (*Lawless c. Irlande (n° 3)*, 1961, § 40), même si ce n'est que pour constater qu'elle n'a pas relevé de contradiction entre la dérogation et les autres obligations de l'État découlant du droit international.

24. Dans *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 1993, les requérants arguaient qu'une dérogation devait être officiellement proclamée pour être valable en vertu de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques[3] et que, le Royaume-Uni n'ayant pas procédé à cette proclamation, sa dérogation était en contradiction avec ses obligations découlant du droit international. La Cour a rejeté cette thèse. Elle a estimé qu'il n'entrait pas dans ses attributions d'essayer de définir, par voie d'autorité, le sens des mots « proclamé par un acte officiel » figurant à l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais que néanmoins, elle devait rechercher si l'argumentation des requérants s'appuyait sur une base plausible. Elle a jugé que la déclaration sur la dérogation faite devant la Chambre des communes par le ministre de l'Intérieur « cadrait bien avec la notion de proclamation officielle » (§§ 67-73)[4].

3. En sa partie pertinente, l'article 4 § 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est ainsi libellé : « Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel (…) ».

4. Voir la conclusion de la Commission dans l'affaire *Chypre c. Turquie* (rapport de la Commission du 10 juillet 1976, § 527) : « l'article 15 exige un acte formel et public de dérogation, comme une déclaration d'état de siège ou d'état

25. Dans *Marshall c. Royaume-Uni* (déc.), 2001, le requérant s'appuyait sur une observation dans laquelle le Comité des droits de l'homme des Nations unies avait estimé que les dispositions d'urgence prises en Irlande du Nord étaient « excessives » et qu'il aurait été bon d'envisager le retrait de la dérogation communiquée en vertu de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La Cour a dit qu'elle ne voyait dans les références citées par le requérant rien qui laissât à penser qu'il y avait lieu de considérer qu'en maintenant sa dérogation après 1995, le Gouvernement avait méconnu les obligations que lui imposait le Pacte. Dès lors, le requérant n'était pas fondé à soutenir que le maintien en vigueur de la dérogation était incompatible avec les obligations de droit international des autorités.

26. Dans *Hassan c. Royaume-Uni* [GC], 2014, la Cour était appelée à déterminer si, en l'absence de dérogation dans un contexte de conflit international, elle pouvait réinterpréter une disposition de la Convention conformément aux principes du droit international (humanitaire). Elle a estimé que tel était le cas. Elle a considéré que, même si l'internement ne faisait pas partie des motifs autorisés de privation de liberté énoncés à l'article 5, la Partie contractante n'avait pas besoin de déroger aux obligations lui incombant en vertu de cette disposition pour permettre l'internement des prisonniers de guerre et des civils constituant une menace pour la sécurité dans un contexte de conflit, cet article pouvant être interprété et appliqué conformément aux principes du droit international humanitaire, à savoir les troisième et quatrième Conventions de Genève.

III. Article 15 § 2 : droits auxquels il ne peut être dérogé

Article 15 § 2 de la Convention

> « 2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, et aux articles 3, 4 (paragraphe 1) et 7. »

27. L'article 15 § 2 protège certains droits contre l'application d'une dérogation. Selon le libellé de cette disposition, il s'agit des droits garantis par : l'article 2 (droit à la vie), sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre ; l'article 3 (interdiction de la torture et des mauvais traitements) ; l'article 4 § 1 (interdiction de l'esclavage et du travail forcé) ; et l'article 7 (pas de peine sans loi).

28. Trois des protocoles additionnels à la Convention renferment aussi des clauses qui interdisent la dérogation à certains des droits qu'ils protègent. Il s'agit des Protocoles n°s 6 (abolition de la peine de mort en temps de paix et limitation de la peine de mort en temps de guerre), 7 (seulement pour ce qui est du principe *ne bis in idem* énoncé à l'article 4 de ce protocole) et 13 (abolition complète de la peine de mort)[5].

29. L'effet de l'article 15 § 2 (et des clauses de non-dérogation correspondantes dans les Protocoles n°s 6, 7 et 13) est que les droits auxquels il ne peut être dérogé continuent de s'appliquer à tout moment en temps de guerre ou de situation de danger public, même si l'État contractant a notifié une dérogation.

30. Les exceptions figurant déjà aux articles 2 et 7 de la Convention continuent aussi de s'appliquer.

31. Ainsi, une atteinte à la vie n'emportera pas violation de l'article 2 si elle résulte d'un recours à la force rendu absolument nécessaire par des circonstances relevant des cas visés aux alinéas a) à c) du

---

d'exception, et que lorsque la Haute Partie Contractante en cause n'a pas proclamé cet acte, bien qu'elle n'eût pas été empêchée de le faire dans les circonstances particulières, l'article 15 ne peut pas s'appliquer. »

5. Article 3 du Protocole n° 6, article 4 § 3 du Protocole n° 7 et article 2 du Protocole n° 13.

paragraphe 2 de cet article (assurer la défense de toute personne contre la violence illégale ; effectuer une arrestation régulière ou empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue ; réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection). L'article 15 § 2 ajoute à ces circonstances une autre exception : en vertu de cette disposition, il n'y a pas violation du droit à la vie si le décès résulte d'un acte licite de guerre.

32. De même, le paragraphe 2 de l'article 7 qualifie le principe de légalité des peines, en énonçant que cet article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées.

IV. Article 15 § 3 : l'obligation de notification

Article 15 § 3 de la Convention

« 3. Toute Haute Partie contractante qui exerce ce droit de dérogation tient le Secrétaire général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elle doit également informer le Secrétaire général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application. »

Mots-clés HUDOC

Notification d'une dérogation (15-3)

33. Le but premier de l'obligation d'informer le Secrétaire général est la publicité de la dérogation. Un autre but a trait au fait que la Convention s'inscrit dans un système de mise en œuvre collective – c'est le Secrétaire général qui informe les autres États contractants de la dérogation : en vertu de la résolution 56(16) du Comité des Ministres, toute information donnée au Secrétaire Général par une partie contractante en vertu du paragraphe 3 de l'article 15 de la Convention devra être communiquée par lui dans le plus bref délai aux autres parties contractantes (*Grèce c. Royaume-Uni*, 1958, rapport de la Commission, § 158)

34. En l'absence de notification officielle et publique de dérogation, l'article 15 ne s'applique pas aux mesures prises par l'État défendeur (*Chypre c. Turquie*, rapport de la Commission du 4 octobre 1983, §§ 66-68).

35. L'obligation d'informer le Secrétaire général des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées est généralement satisfaite par l'envoi d'une lettre auxquelles sont jointes des copies des textes en vertu desquels les mesures d'urgence seront prises, ainsi qu'une explication du but de ces mesures (*Lawless c. Irlande (n° 3)*, 1961, § 47). S'il n'est pas communiqué de copie de toutes les mesures pertinentes, l'obligation n'est pas respectée (« *Affaire grecque* », rapport de la Commission, § 81(1) et (2)).

36. Dans son rapport sur l'affaire *Grèce c. Royaume-Uni*, 1958, la Commission a estimé qu'il ressortait clairement du libellé de l'article 15 § 3 qu'il n'était pas nécessaire que la notification soit faite avant la prise de la mesure en question, mais aussi que cette disposition n'indiquait ni le délai dans lequel la notification devait être faite ni l'ampleur des informations à fournir au Secrétaire général. Elle a considéré qu'il appartenait à l'État concerné de notifier les mesures en question sans délai évitable et d'y joindre suffisamment d'informations pour permettre aux autres Hautes Parties contractantes de mesurer la nature et la portée de la dérogation impliquée par ces mesures. Dans cette affaire, la Commission a considéré que le délai de trois mois qui s'était écoulé entre la prise de la mesure dérogatoire et sa notification était trop long et qu'il ne pouvait se justifier par des délais

administratifs résultant du danger allégué. Elle a adopté la même conclusion quant à la notification de certaines mesures quatre mois après leur adoption dans l'« *Affaire grecque* » (rapport de la Commission, § 81(3)). Au contraire, la Cour a jugé qu'une notification effectuée douze jours après l'entrée en vigueur des mesures était suffisamment prompte (*Lawless c. Irlande (n° 3)*, 1961, § 47).

37. La Cour examine *proprio motu* la question de savoir si la notification de l'État répond aux obligations formelles prévues par l'article 15 § 3 même si cette question n'a été soulevée par aucune des parties (*Aksoy c. Turquie*, 1996, §§ 85-86).

38. La condition formelle posée à l'article 15 § 3 oblige les États contractants à tenir le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises par dérogation à la Convention et des raisons les justifiant (*Mehmet Hasan Altan c. Turquie*, 2018, § 89 ; *Şahin Alpay c. Turquie*, 2018, § 73).

39. La Cour a aussi jugé que l'article 15 § 3 implique une obligation de contrôle constant de la nécessité des mesures d'urgence (*Brannigan et McBride c. Royaume-Uni*, 1993, § 54).

40. Enfin, lorsque la dérogation est retirée (en vertu de la dernière phrase de l'article 15 § 3), la Cour aborde les affaires concernant des mesures prises après le retrait en partant de l'idée que les articles invoqués par les requérants à l'appui de leurs griefs jouent intégralement. Cela ne l'empêche pas, toutefois, de prendre dûment en compte le cadre général de l'affaire. Il lui appartient de préciser l'importance à y attribuer et de vérifier si, en l'occurrence, l'équilibre réalisé a respecté les clauses pertinentes de l'article, interprétées à la lumière des termes de chacune d'elles ainsi que de son objet et de son but globaux (*Brogan et autres c. Royaume-Uni*, 1988, § 48, sur le terrain de l'article 5).

Liste des affaires citées

La jurisprudence citée dans le présent guide renvoie à des arrêts et décisions rendus par la Cour, ainsi qu'à des décisions et rapports de la Commission européenne des droits de l'homme (« la Commission »).

Sauf mention particulière indiquée après le nom de l'affaire, la référence citée est celle d'un arrêt sur le fond rendu par une chambre de la Cour. La mention « (déc.) » renvoie à une décision de la Cour et la mention « [GC] » signifie que l'affaire a été examinée par la Grande Chambre.

Les arrêts de chambre non « définitifs », au sens de l'article 44 de la Convention, à la date de la présente mise à jour sont signalés dans la liste ci-après par un astérisque (*). L'article 44 § 2 de la Convention est ainsi libellé : « L'arrêt d'une chambre devient définitif a) lorsque les parties déclarent qu'elles ne demanderont pas le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre ; ou b) trois mois après la date de l'arrêt, si le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre n'a pas été demandé ; ou c) lorsque le collège de la Grande Chambre rejette la demande de renvoi formulée en application de l'article 43. ». Si le collège de la Grande Chambre accepte la demande de renvoi, l'arrêt de chambre devient alors caduc et la Grande Chambre rendra ultérieurement un arrêt définitif.

Les hyperliens des affaires citées dans la version électronique du guide renvoient vers la base de données HUDOC (*http://hudoc.echr.coe.int*) qui donne accès à la jurisprudence de la Cour (arrêts et décisions de Grande Chambre, de chambre et de comité, affaires communiquées, avis consultatifs et résumés juridiques extraits de la Note d'information sur la jurisprudence), ainsi qu'à celle de la Commission (décisions et rapports) et aux résolutions du Comité des Ministres. Certaines décisions de la Commission ne figurent pas dans la base de données HUDOC et ne sont disponibles qu'en version imprimée dans le volume pertinent de l'Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour rend ses arrêts et décisions en anglais et/ou en français, ses deux langues officielles. La base de données HUDOC donne également accès à des traductions de certaines des principales affaires de la Cour dans plus de trente langues non officielles. En outre, elle comporte des liens vers une centaine de recueils de jurisprudence en ligne produits par des tiers.

—A—

A. et autres c. Royaume-Uni [GC], n° 3455/05, CEDH 2009
Abdülsamet Yaman c. Turquie, n° 32446/96, 2 novembre 2004
Aksoy c. Turquie, 18 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI
Alparslan Altan c. Turquie, n° 12778/17, 16 avril 2019

—B—

Bilen c. Turquie, n° 34482/97, 21 février 2006
Brannigan et McBride c. Royaume-Uni, 26 mai 1993, série A n° 258-B
Brogan et autres c. Royaume-Uni, 29 novembre 1988, série A n° 145-B

—C—

Chypre c. Turquie, nos 6780/74 et 6950/75, rapport de la Commission du 10 juillet 1976

Chypre c. Turquie, n°s 8007/77, rapport de la Commission du 4 octobre 1983, Décisions et rapports 72

—D—

Demir et autres c. Turquie, 23 septembre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI
Danemark, Norvège, Suède et Pays-Bas c. Grèce (l'« *Affaire grecque* »), n°s 3321/67 et 3 autres, rapport de la Commission du 5 novembre 1969, Annuaire 12

—E—

Elçi et autres c. Turquie, n°s 23145/93 et 25091/94, 13 novembre 2003

—G—

Grèce c. Royaume-Uni, n° 176/56, rapport de la Commission du 26 septembre 1958

—H—

Hassan c. Royaume-Uni [GC], n° 29750/09, CEDH 2014

—I—

Irlande c. Royaume-Uni, 18 janvier 1978, Série A n° 25

—K—

*Kavala c. Turquie**, n° 28749/18, 10 décembre 2019
Khlebik c. Ukraine, n° 2945/16, 25 juillet 2017

—L—

Lawless c. Irlande (n° 3), 1er juillet 1961, série A n° 3

—M—

Marshall c. Royaume-Uni (déc.), n° 41571/98, 10 juillet 2001
Mehmet Hasan Altan c. Turquie, n° 13237/17, 20 mars 2018

—N—

Nuray Şen c. Turquie, n° 41478/98, 17 juin 2003

—S—

Sadak c. Turquie, n°s 25142/94 et 27099/95, 8 avril 2004
Şahin Alpay c. Turquie, n° 16538/17, 20 mars 2018
Sakık et autres c. Turquie, 26 novembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VII

—Y—

Yurttas c. Turquie, n°s 25143/94 et 27098/95, 27 mai 2004

D - RAPPORTS, AVIS ET DÉCLARATIONS INSTITUTIONNELS.

§ 1- Instances françaises.

Avis du Conseil scientifique COVID-19
12 mars 2020

Palais de l'Elysée

Membres du Conseil scientifique :
Jean-François Delfraissy, Président
Laëtitia Atlani-Duault, Anthropologue
Daniel Benamouzig, Sociologue
Lila Bouadma, Réanimatrice
Simon Cauchemez, Modélisateur
Pierre Louis Druais, Médecine de Ville
Arnaud Fontanet, Epidémiologiste
Bruno Lina, Virologue (excusé)
Denis Malvy, Infectiologue
Didier Raoult, Infectiologue (excusé)
Yazdan Yazdanapanah, Infectiologue

Geneviève Chêne, Santé publique France, a participé aux débats.

Le Conseil scientifique s'est réuni à l'Elysée le 12 mars 2020 à la demande du Président de la République. Il s'est réuni en présence du Président de la République, du ministre de la Santé et du Directeur Général de la Santé et a ensuite travaillé collégialement et de manière séparée. Le Conseil scientifique a ensuite eu l'occasion de présenter ses avis au Premier ministre et au Ministre de la Santé.

Le Conseil scientifique a mobilisé les connaissances et compétences scientifiques de ses membres présents, en privilégiant un principe de collégialité et d'interdisciplinarité. Dans un contexte épidémique inédit, incertain et fortement évolutif, il s'est efforcé, en grande humilité, de proposer des options claires en veillant à laisser aux pouvoirs publics la responsabilité des décisions à prendre.

De manière plus précise, le Conseil scientifique a en particulier pris en compte les éléments suivants :

- Une crise sanitaire rapidement évolutive et sans précédent en Italie, atteignant le 11 mars 2020 827 décès de Covid19 pour 12462 cas enregistrés, alors que l'Italie dispose de services de réanimation performants.
- Un doublement tous les 4-5 jours du nombre de cas confirmés sur le territoire national, indiquant une dynamique épidémique similaire à ce qui a été observé en Chine et en Italie, accompagné d'une augmentation rapide du nombre de cas hospitalisés en services de réanimation des hôpitaux des ESR de Paris, Alsace et Nord de la France avec l'arrivée de sujets jeunes (moins de 60 ans) au cours de la semaine précédent et le tableau clinique sévère des patients en réanimation en France.
- Un risque de saturation rapide des services de réanimation dû i) à la dynamique épidémique exponentielle et ii) aux durées de séjours prolongées prévisibles en

réanimation pour une infection grave COVID-019. Pour des pathologies similaires (SDRA) la durée de séjour en réanimation est de l'ordre de 3 semaines dont 2 semaines de ventilation mécanique.

- La déclaration de l'état de pandémie par l'OMS le 11 mars 2020, et la demande aux pays touchés de prendre des mesures fortes en réponse à la crise sanitaire (World Health Organization. WHO Director General Press briefing, 11 March 2020).
- Les résultats des modèles mathématiques qui, avec toutes les limites et incertitudes déjà évoquées, ne sauraient en aucun cas être la base unique d'une décision de Santé Publique. Ils doivent être pris comme un élément parmi d'autres pour informer le décideur. Le décideur doit prendre en compte les très nombreuses incertitudes et la situation évolutive. Notre rationnel scientifique est le suivant :
    - Impact : Si on laisse le virus se propager dans la population, étant donné sa forte transmissibilité, on s'attend à ce qu'au moins 50% de la population soit infectée après une ou plusieurs vagues épidémiques (Anderson et al, 2020). Pour un niveau de mortalité qui est actuellement estimé à 0.5-1%, cela correspond à des centaines de milliers de morts en France avec une surmortalité importante due à la saturation des services de réanimation (Anderson et al., 2020).
    - Mesures de contrôle de premier niveau : En l'absence de vaccin, outre les mesures barrières, la seule option est de diminuer les contacts que nous avons les uns avec les autres, pour réduire la transmission. Les mesures de contrôle de premier niveau sont traditionnellement durant les épidémies la fermeture des écoles, l'isolement des malades, l'interdiction des rassemblements de masse, et le télétravail. Une littérature scientifique importante évalue l'impact de ces interventions sur les épidémies (Cauchemez et al, 2008 ; Cauchemez et al, 2009 ; Ferguson et al, 2006 ; Luca et al, BMC Infect Dis, 2018). Si on ferme les écoles pendant une épidémie de grippe, on ne va pas complètement stopper la transmission mais elle va être ralentie; si bien que le nombre de malades au pic épidémique sera plus faible (Ferguson et al, 2006). Cela est important pour réduire le risque de saturation des systèmes de santé. Cet effet est encore plus important quand les différentes mesures sont combinées. Mais dans le scénario de COVID19, étant donné la haute transmissibilité, le taux de passage en réanimation élevé et les longues durées de séjour en réanimation, on ne s'attend pas à ce que la réduction de la taille du pic épidémique soit suffisante pour éviter une saturation du système de santé. Par ailleurs, l'impact de ce type d'approches sur le nombre total de cas reste élevé. Cette intuition a été illustrée à travers la réalisation d'un modèle COVID19 particulier (Neil Ferguson, communication personnelle). Ce modèle est adapté d'un modèle précédemment utilisé pour évaluer l'impact des stratégies de contrôle de premier niveau dans une pandémie de grippe (Ferguson et al, 2006 ; Luca et al, 2018 ; Ferguson et al, 2005). Ce modèle reste une référence pour la planification des pandémies. Cette réalisation de modèle a été présentée pour illustrer le raisonnement scientifique détaillé ci-dessus et aider les décideurs à comprendre les différents scénarios. Elle confirme les observations faites à l'étranger.
    - Mesures d'endiguement: Si l'on veut éviter la saturation des services de réanimation et la mortalité, il faut réduire encore davantage les contacts avec des mesures plus contraignantes pour que l'épidémie s'éteigne. Pour un virus comme COVID19, il faut réduire d'au moins 60% les contacts (Anderson et al, 2020). Les mesures très contraignantes implémentées en Chine ont permis de contenir l'épidémie. Il est possible que des mesures moins contraignantes soient suffisantes dans une population

qui adhèrerait fortement aux recommandations de distanciation. Tout dépendra de l'adhésion de la population aux mesures de contrôle, ce qui est impossible à anticiper. Un arbitrage politique doit donc être fait entre l'intensité des mesures de contrôle d'une part, et leur impact sur les populations d'autre part.

- Adhérence de la population aux mesures de contrôle : L'adhérence de la population est essentielle à l'efficacité de l'intervention. Il est donc primordial que l'intervention remporte d'emblée l'adhésion de la population. Une stratégie trop rapide d'endiguement dans un contexte où il n'y a pas de risque perçu et où la perception d'une instrumentation politique de la situation risquerait de diminuer l'impact de l'intervention sur le long terme. Le conseil scientifique a bien conscience de la difficulté de ces arbitrages pour le politique.
- Risque de seconde vague : La réussite de l'endiguement n'est pas en soi la fin de l'épidémie. Du fait d'une immunité insuffisante, il y a un risque de reprise épidémique dès lors que les mesures seront levées. Une deuxième vague pourrait survenir durant l'épidémie hivernale de grippe, quand les hôpitaux sont déjà en flux tendu. Il convient de définir dès aujourd'hui les stratégies pour éviter un tel scénario.

Ces éléments ont conduit le Conseil scientifique à alerter les pouvoirs publics sur l'aggravation en cours de la situation. D'un point de vue épidémiologique, il a considéré les limites des modèles mathématiques, qui dans le passé ont souvent fait des prédictions exagérées sur le taux d'attaque et le nombre de décès associés à une épidémie. Sans même se placer dans des scénarios extrêmes, ni dans les scénarios « les pires probables » au sens des modèles mathématiques, des hypothèses intermédiaires faisaient déjà apparaître avec un degré de plausibilité élevé, un écart important entre le nombre de cas sévères nécessitant une réanimation avec les capacités hospitalières françaises, même augmentées par des mesures appropriées. La situation des hôpitaux français dans les zones touchées par l'épidémie et l'exemple de l'Italie ont été considérés comme un début de réalisation des hypothèses épidémiologiques prises en compte. Il est dès lors apparu indispensable au Conseil scientifique de prendre en compte comme objectif collectif principal et immédiat la réduction maximale de l'afflux prévisible de cas graves en réanimation.

Principes Généraux

Pour formuler ses avis, le Conseil scientifique a pris en compte plusieurs principes généraux :

- La continuité de la vie de la nation sur le plan économique et social
- Le haut niveau de solidarité et de liberté caractérisant le système de santé français
- Un appel au sens civique, citoyen, solidaire et responsable de la population, visant à mobiliser l'ensemble des capacités et des énergies, en particulier sanitaires
- Le risque accentué pour les populations les plus fragiles et les plus vulnérables, en particulier pour les personnes âgées.

- Le haut degré d'inquiétude d'une partie de la population, et la mise en œuvre cependant partielle des mesures barrière.

- La hiérarchisation des objectifs collectifs ne pouvant incomber au conseil scientifique, elle nécessite une hiérarchisation de la part des autorités politiques des priorités à poursuivre, qui sont non seulement sanitaires, mais aussi économiques, sociales et démocratiques, notamment dans un contexte pré-électoral.

Champs sanitaires

Pour formuler ses avis, le Conseil scientifique a plus spécifiquement pris en compte des aspects sanitaires :

- Covid-19 est une affection bénigne dans 80% des formes symptomatiques, auxquelles se rajoutent 15% de formes sévères et 5% de formes critiques nécessitant un passage en réanimation (Wu et al, 2020). La létalité des formes symptomatiques est estimée autour de 2 à 5% selon la distribution par âge des patients, leurs co-morbidités, et la saturation des systèmes de santé. La létalité des patients avec des formes critiques a été estimée à 61% dans une série de patients hospitalisés à Wuhan (Yang et al, 2020). Parmi les patients décédés, 20% ont moins de 60 ans (Wu et al, 2020). Ces éléments ont un retentissement majeur sur le système de santé.

- Les données de surveillance épidémiologique fournies par Santé Publique France montrent un décollage de l'épidémie (2281 cas et 48 décès pour la France au 11 mars 2020). Elles accréditent les travaux de modélisation, et sont corroborées par l'état actuel des services de réanimation dans les zones les plus touchées, ainsi que par l'exemple de l'Italie (Remuzzi et al, 2020 ; Grasselli et al, 2020).

- L'importance de protéger les populations les plus vulnérables vis-à-vis des formes graves de Covid-19.

- Et la volonté de limiter l'impact de Covid-19 sur le fonctionnement des structures sanitaires, et notamment l'accès aux lits de réanimation pour les autres patients souffrant de pathologies sévères et qui doivent bénéficier comme habituellement des soins de réanimation.

Dans le cadre de ses échanges avec le Conseil scientifique, le Président de la République a formulé plusieurs questions. Le Conseil scientifique s'est efforcé d'y apporter des réponses en s'appuyant lorsqu'ils existaient sur des arguments scientifiques (Wilder-Smith, The Lancet, 2020 ; ECDC Social distancing, 11 Marc 2020 ; ECDC Rapid Risk Assessment, 12 March 2020). Ces réponses ont fait l'objet d'un accord entre les membres présents du Conseil scientifique. Les mesures préconisées interviennent en complément de mesures existantes, qui ne sont pas reprises ici par souci de clarté. Le Conseil scientifique demande à ce que ces mesures soient appliquées de manière combinée. Aucune mesure ne semble permettre à elle seule de se rapprocher des effets espérés (Ferguson, communication personnelle).

Renforcement de la prise en charge hospitalière et communautaire

- Activation du plan blanc.
- Augmentation maximale des capacités de réanimation.
- Distribution maximale et sans délai de matériel de protection approprié aux personnels médical et paramédical hospitalier et non hospitalier, public et privé sur tout le territoire.

Mesures de protection à l'échelle individuelle

- Renforcement des mesures barrières pour se protéger soi-même et protéger les autres, en s'assurant de la disponibilité des moyens type gels hydro-alcooliques et masques chirurgicaux pour les populations
- Isolement à domicile des personnes symptomatiques et des contacts intra-domiciliaires
- Confinement des personnes de plus de 70 ans, et des personnes médicalement fragiles : réduire les contacts, sortie pour faire les courses une fois par jour.

Mesures de portée nationale ou régionale :

- Mobilités : recommandations de limiter l'utilisation des transports en commun et de limiter les voyages à l'étranger aux voyages essentiels
- Education : La question de la fermeture des crèches, des écoles, des collèges, des lycées et des universités, a été longuement débattue. Il existe en effet des incertitudes quant au rôle des enfants dans la transmission du Sars-Cov-2, les enfants faisant des formes bénignes de la maladie (Cao et al, 2020), et les données de charge virale dans les sécrétions respiratoires chez les enfants étant encore très parcellaires. Néanmoins, compte tenu des premières données montrant des taux d'attaque intra-domiciliaires (Bi et al, 2020) et des concentrations virales identiques chez les enfants comparés aux adultes (Xu et al, 2020), de l'augmentation de la proportion d'enfants infectés avec la progression de l'épidémie en Chine (Liu et, al, 2020), du rôle important de la fermeture des lieux d'enseignement dans le contrôle des épidémies liées à des virus respiratoires comme la grippe (Cauchemez, et al, 2008 ; Livinova et al, 2020), et de la gravité de la situation épidémiologique, il a été décidé de proposer la fermeture de tous les établissements sus-cités. Cette fermeture ne peut être que nationale, et non simplement régionale, du fait du risque de propagation rapide de l'épidémie à l'ensemble du territoire. Cette fermeture doit être accompagnée de la mise en place de modes de garde des enfants des personnes dont les activités sont essentielles, en particulier des enfants de personnels soignants.
- Activités des entreprises et des administrations : poursuite de l'activité, application de plans de continuité des activités (PCA), mise en place du télétravail, étalement des horaires pour éviter une surcharge des transports en commun.
- Réduction des activités sociales et de loisirs non essentiels. Il appartient au gouvernement de faire les arbitrages nécessaires concernant les différentes mesures envisageables : fermeture des gymnases et arrêt des activités de groupe, fermeture des bars et des restaurants, discothèques, fermetures des centres d'attraction, etc.
- Frontières : le conseil scientifique n'identifie pas d'argument scientifique en faveur d'un impact de la fermeture des frontières sur l'évolution de l'épidémie. Dans un contexte d'épidémie généralisée en France, la fermeture des frontières n'aura pas

d'impact notable sur les chaînes de transmission, qui sont locales. Il y a un consensus scientifique pour dire que, lorsqu'une épidémie croît rapidement dans un pays voisin, la fermeture des frontières ne fait que légèrement retarder le démarrage de l'épidémie locale (Hollingsworth et al, 2006 ; Scalia Tomba et al, 2008).

- Elections : Le conseil scientifique a été questionné sur un éventuel report des élections. Il a souligné que cette décision, éminemment politique, ne pouvait lui incomber. Il a considéré que si les élections se tenaient elles devaient être organisées dans des conditions sanitaires appropriées (notamment respect des distances entre votants, désinfection des surfaces, mise à disposition de gels hydro-alcooliques, étalement des votes sur la journée, absence de meeting post-électoraux, etc. …). Dans ces conditions, il n'identifiait pas d'argument scientifique indiquant que l'exposition des personnes serait plus importante que celle liée aux activités essentielles (faire ses courses). Le conseil scientifique a alerté le gouvernement sur le fait que d'un point de vue de santé publique, il était important pour la crédibilité de l'ensemble des mesures proposées qu'elles apparaissent dénuées de tout calcul politique.

L'ensemble de ces avis sont susceptibles d'être adaptés et complétés dans le temps, selon l'évolution de l'épidémie. Les premiers effets des mesures adoptées sur la base de ces avis ne peuvent apparaître qu'après deux à trois semaines.

Conscient de la gravité des questions qui lui étaient posées et des décisions à prendre, le Conseil scientifique s'est efforcé d'y répondre de la manière la plus satisfaisante possible au regard des arguments scientifiques connus, dans des conditions incertaines, inhabituelles et particulièrement difficiles. Il souligne finalement l'importance d'un haut degré de transparence dans l'information pour préserver la confiance de la population et recommande que cet avis soit rendu public.

Références

Anderson R. How will country-based mitigation measures influence the course of the COVID-19 epidemic? The Lancet 2020.

Bi et al, Epidemiology and transmission of Covid-19 in Shenzen China: analysis of 391 cases and 1,286 of their close contacts, medXriv, 2020

Cao et al. SARS-CoV-2 infection in children: Transmission dynamics and clinical characteristics, Journal of the Formosan Medical Association, 2020

Cauchemez et al. Estimating the impact of school closure on influenza transmission from Sentinel data, Nature, 2008

Cauchemez S et al. Closure of schools during an influenza pandemic. Lancet Infect Dis 2009.

China CDC weekly The Epidemiological Characteristics of an Outbreak of 2019 Novel Coronavirus Diseases COVID19—China 2020

ECDC Considerations relating to social distancing measures in response to the COVID-19 epidemic 11 March 2020

ECDC Rapid Risk Assessment. Novel coronavirus disease 2019 (Covid-19) pandemic: increased transmission in the EU/EEA – sixth update. 12 March 2020.

Ferguson NM et al. Strategies for containing an emerging influenza pandemic in Southeast Asia. Nature 2005

Ferguson NM et al. Strategies for mitigating an influenza pandemic. Nature 2006

Grasselli G et al. Critical Care Utilization for the COVID-19 Outbreak in Lombardy, Italy: Early Experience and Forecast . During an Emergency Response. JAMA. 2020

Hollingsworth et al. Will travel restrictions control the international spread of pandemic influenza?. Nature Medicine, 2006

Liu et al, Community transmission of severe acute respiratory syndrome coronavirus 2, Shenzen, China, Emerging Infectious Diseases, 2020

Livinova et al, Reactive school closure weakens the network of social interactions and reduces the spread of influenza, PNAS, 2019

Luca G et al. The impact of regular school closure on seasonal influenza epidemics: a data-driven spatial transmission model for Belgium. *BMC Infect Dis* 2018.

Remuzzi et al. Covid-19 and Italy: what next? The Lancet, 2020

Scalia-Tomba et al. A simple explanation for the low impact of border control as a countermeasure to the spread of an infectious disease. Mathematical Biosciences, 2008.

Wilder-Smith et al. Can we contain the Covid-19 outbreak with the same measures as for SARS, Lancet Infectious Diseases, 2020

World Health Organization. WHO Director General Press briefing. 11 March 2020 https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020

Wu et al., Characteristics of and Important Lessons From the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Outbreak in China. Summary of a Report of 72 314 Cases From the Chinese Center for Disease Control and Prevention, Jama, 2020

Xu et al, Characteristics of pediatric Sars-Cov-2 infection and potential evidence for persistent fecal viral shedding, Nature Medicine, 2020

Yang et al. Clinical course and outcomes of critically ill patients with SARS-CoV-2 pneumonia in Wuhan, China: a single-centered, retrospective, observational study. Lancet Respiratory Medicine 2020

COMITÉ CONSULTATIF NATIONAL D'ÉTHIQUE
POUR LES SCIENCES DE LA VIE ET DE LA SANTÉ

13 mars 2020

COVID-19

CONTRIBUTION DU COMITÉ CONSULTATIF NATIONAL D'ÉTHIQUE : Enjeux éthiques face à une pandémie

Réponse à la saisine du ministre en charge de la santé et de la solidarité

Cette contribution du CCNE n'échappe pas aux contraintes de temps liées à son objet même : il fallait à la fois répondre à l'urgence et en tenir compte sans y céder, tout en permettant le temps de la démarche éthique. Compte tenu du délai très court pour la rédaction de ce texte, le CCNE a mis rapidement en place un groupe de travail composé de Sophie Crozier, Jean-François Delfraissy, Pierre Delmas-Goyon, Pierre-Henri Duée, Claire Hédon et Frédéric Worms, ainsi que de Jean-Claude Desenclos, directeur scientifique de Santé publique France et Marie-Christine Simon, directrice de la communication du CCNE. Le projet de texte qu'il a produit a été discuté au sein de la section technique du CCNE, réunie le 12 mars 2020, et transmis à l'ensemble des membres du Comité. Par ailleurs, le groupe de travail a procédé à 4 auditions les 6 et 7 mars 2020 : Mélanie Heard (Docteur en sciences politiques), Emmanuel Hirsch (Professeur d'éthique médicale, Université Paris-Saclay), Grégory Emery (conseiller du ministre des solidarités et de la santé) et Christian Vigouroux (conseiller d'État).

UN CONTEXTE INÉDIT ET TRÈS RAPIDEMENT ÉVOLUTIF

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a déclaré que l'émergence d'un nouveau coronavirus (SARS-CoV-2) en Chine, au début de l'année 2020, constituait **une urgence de santé publique de portée internationale en raison de la contagiosité de ce virus**. Le nombre de cas observés en Chine, où s'est déclarée l'épidémie, connaît, après une période d'augmentation continue, une diminution notable suite à plusieurs mesures du gouvernement chinois, notamment en matière de confinement. L'épidémie s'est en outre largement propagée en-dehors du territoire chinois sur l'ensemble des continents, l'OMS parlant depuis le 11 mars de « pandémie » pour désigner cette situation tout à fait inédite et en constante évolution.

À la fin du mois de janvier 2020, le premier cas de contamination était enregistré en France, puis le premier décès le 14 février 2020. Depuis, les données publiées par Santé publique France montrent une augmentation, régulière d'abord, puis exponentielle, des cas de contamination identifiés, localisés dans un premier temps dans quelques foyers, puis dans la plupart des départements français, indiquant la diffusion rapide de l'infection et l'imminence du passage à une épidémie généralisée. Depuis début mars, c'est également le cas à l'échelle internationale et européenne, en particulier en Italie.

Le gouvernement a mobilisé le système de santé afin de **faire face à cette épidémie**, avec trois phases : assurer la détection et la prise en charge des patients « cas possibles » et « cas confirmés » et ainsi, limiter l'introduction du virus (phase 1) ; freiner sa propagation sur le territoire, dès que celle-ci s'installe, par une stratégie d'endiguement adaptée[1] (phase 2).

Au stade épidémique (phase 3, circulation active du virus), la stratégie sanitaire est différente : elle passe **d'une logique de détection et de prise en charge individuelle à une logique d'action collective** et impose la pleine mobilisation du système de santé dans toutes ses composantes, avec l'hôpital pour la prise en charge des formes sévères et graves et la médecine de ville pour les formes les plus bénignes, représentant plus de 90% des personnes touchées, de même qu'avec les établissements médico-sociaux et les officines de pharmacie. La situation rencontrée par les nombreux pays touchés, et en particulier la Chine, impose donc de **se préparer pour faire face** à un scénario d'accroissement du nombre de cas graves, y compris dans ses aspects éthiques, même s'il est difficile de pouvoir déterminer les caractéristiques précises d'une éventuelle épidémie due à ce nouveau virus dont la sévérité (taux de létalité et proportion de formes cliniques nécessitant un séjour en réanimation)[2] notamment, ainsi que la dynamique et la durée de la phase épidémique[3], ne sont à ce stade pas connues.

Dans cette optique, **le ministre des solidarités et de la santé a sollicité le Comité consultatif national d'éthique** (CCNE), à la fin du mois de février 2020, pour recueillir son avis « concernant **les enjeux éthiques liés à la prise en charge des patients** atteints de COVID-19

[1] Par l'isolement et la prise en charge des patients confirmés dans des établissements de santé habilités pour le COVID-19, la recherche active de leurs contacts et leur isolement à domicile pendant 14 jours.

[2] À titre de comparaison, la grippe saisonnière touche, selon Santé publique France, plusieurs millions de personnes en France entrainant une mortalité de quelques milliers de personnes (0,1 %), alors qu'un vaccin est disponible chaque année. Dans le cas de COVID-19, en revanche, aucun vaccin ni traitement n'ont été mis au point à ce jour et la létalité du virus est, selon les premières données, supérieure à celle du virus de la grippe saisonnière (autour de 1 %).

[3] La seule modélisation possible est celle basée sur les dynamiques épidémiques en Chine. Ce modèle tend à indiquer une durée de 2 à 3 mois, même si cette donnée est à analyser avec précaution au vu des différents facteurs l'influençant (population, système de soins, prise en charge des malades, mesures gouvernementales, évolution des connaissances scientifiques …).

et aux mesures de santé publique contraignantes qui pourraient être prises dans le cadre de la lutte contre l'épidémie. »

L'un des enjeux éthiques majeurs dans cette situation, avec le passage à la dimension épidémique et collective, est d'engager **la société toute entière dans une véritable démarche de responsabilité et de solidarité**, parce que la lutte contre une épidémie doit être l'affaire de tous et pas seulement l'affaire des experts et des professionnels de santé. **Le CCNE avait publié, en 2009, un avis** sur les « questions éthiques soulevées par une possible pandémie grippale » (Avis 106 du CCNE) et y avait rappelé les principes éthiques mis en œuvre, non pour « proposer un habillage éthique aux choix nécessaires que les pouvoirs publics seront amenés à faire, mais pour alimenter la réflexion », sachant qu'il est inévitable que certains de ces choix soient cause d'incompréhension, d'insatisfaction ou de contestation.

Le CCNE fait le constat qu'en dépit de la mobilisation de la société dans une démarche de solidarité et de responsabilité, attendue en mars 2020 pour faire face au risque épidémique, on ne peut ignorer **une certaine attitude de défiance** à l'égard de l'expertise, des décideurs politiques comme, parfois, des professionnels de santé, qui s'est installée dans une partie importante de la population française. Par ailleurs, les États généraux de la bioéthique organisés par le CCNE en 2018, en partenariat avec les espaces de réflexion éthique régionaux (ERER) avaient noté la faiblesse actuelle dans la prise en charge des personnes vulnérables ou fragilisées par l'âge, la maladie, ainsi que de celles en situation de grande dépendance[4]. Un juste équilibre doit être trouvé entre **la nécessité d'une solidarité collective**, en particulier à l'égard des personnes vulnérables et **l'affirmation de l'autonomie**, de même qu'entre toutes les dimensions du soin : traitement médical, accompagnement individualisé et justice, suggérant que **la notion d'intérêt général est partagée** au sein de la société.

Le moment est donc déterminant car, si les institutions sanitaires, éthiques, démocratiques franchissent cette épreuve, **ce n'est pas seulement la défiance aggravant le mal qui sera évitée, mais la confiance au-delà de cette épreuve qui sera renforcée**. Dans cette perspective, la question du temps est essentielle et le poids de l'urgence doit être contrebalancé par la structuration d'un plan d'actions, la gestion des étapes et des seuils, la mise en place de relais, la prévision d'ores et déjà de la suite.

Dans le contexte de l'épidémie de COVID-19, **le CCNE propose** aujourd'hui quelques pistes de réflexion éthique à l'adresse de l'ensemble des parties, en s'appuyant sur les préconisations formulées en 2009 (Avis 106) et en rappelant différents textes publiés récemment à l'échelle nationale ou internationale.

Documents-clefs d'analyse des aspects éthiques liés aux maladies contagieuses
World Health Organization (2016). Guidance for Managing Ethical Issues in Infectious Disease Outbreaks.
Nuffield Council on Bioethics (2020). Research in Global Health Emergencies: Ethical Issues.
REACTing (2020). CHARTE ETHIQUE – Conduite de la recherche en situation d'épidémie de maladie infectieuse émergente.
World Health Organization (2020). Ethical standards for research during public health emergencies: Distilling existing guidance to support COVID-19 R&D
Avis 106 du CCNE (2009). Questions éthiques soulevées par une possible pandémie grippale.

[4] https://www.ccne-ethique.fr/sites/default/files/publications/eg_ethique_rapportbd.pdf

QUELQUES PRINCIPES ÉTHIQUES À PRENDRE EN COMPTE (AVIS 106 du CCNE)

L'avis du CCNE, publié en février 2009, ouvrait sur une question essentielle qui était celle de « savoir si l'état d'urgence induit par une épidémie grippale comporte l'éventualité d'une mise à l'arrière-plan de certains principes éthiques fondamentaux », en notant que **les « pouvoirs publics sont confrontés aux difficultés de la prise de décision en situation d'incertitude »**, incertitude sur le nombre de cas concernés, sur la durée de l'épidémie, sur la sévérité de la maladie ou sur l'efficacité et donc l'impact en pratique des différentes mesures sur la dynamique de l'épidémie, sur le nombre d'hospitalisations et la mortalité. Néanmoins, les décisions qui seront prises, « quelle qu'en soit la nature, doivent répondre à l'exigence fondamentale du **respect de la dignité humaine** », c'est-à-dire que la valeur individuelle de chaque personne doit être reconnue comme absolue.
Ainsi, rappelait cet avis, un plan de lutte contre une épidémie « ne doit pas aggraver les situations d'injustice déjà existantes », principe de justice que l'on peut décliner sous son acception égalitaire (agir pour que chaque personne soit reconnue dans sa dignité), mais aussi au sens de l'équité.

Le respect du principe d'équité étant une condition essentielle d'action en contexte de pénurie de ressources, le CCNE recommandait que l'exigence de justice, au sens d'égalitarisme soit pondérée par la nécessité de priorisation des ressources. En situation de restriction des ressources, sélectionner les personnes à protéger en priorité en fonction de leur seule valeur « économique » immédiate ou future, c'est-à-dire de leur « utilité » sociale n'est pas acceptable : **la dignité d'une personne n'est pas tributaire de son utilité**. Ainsi, dans une situation de pénurie de ressources, les choix médicaux, toujours difficiles, seront guidés par une réflexion éthique qui prendra en compte le respect de la dignité des personnes et le principe d'équité.

Le CCNE rappelait aussi que le questionnement éthique « amène souvent à **confronter principe d'autonomie et exigence de solidarité** », deux concepts qui ne sont pas exclusifs comme cela a été identifié en 2018 lors des États généraux de la bioéthique : « être autonome, c'est être libre avec les autres et non pas contre eux ; inversement, la solidarité consiste à permettre au plus grand nombre de personnes d'exercer leur autonomie. » Dans une épidémie de cette nature, « une autonomie mal comprise qui se traduirait par un refus de soin [de la part du patient], dont l'effet serait de favoriser la propagation de la maladie, serait difficilement acceptable par la société. Elle devrait s'effacer au nom de la solidarité. »[5]

Dans le cas d'une épidémie grave et intervenant brutalement, les pouvoirs publics, rappelait le CCNE, pourraient prendre « **des mesures contraignantes,** telles que la réquisition ou le confinement de certaines catégories de citoyens, ou des restrictions à la circulation. »
Selon le droit, les restrictions générales ou particulières aux libertés individuelles doivent être décidées et appliquées conformément à la loi, être conformes à un objectif légitime d'intérêt général, être proportionnées et strictement nécessaires pour atteindre cet objectif, sans comporter de mesure déraisonnable ou discriminatoire, et être définies compte tenu des données acquises de la science, en particulier sur leur efficacité. **Le CCNE rappelait à ce sujet le danger qu'il y aurait à étendre ces mesures contraignantes au-delà de ce qui serait**

[5] Il faut aussi ajouter, en cas d'épidémie et de décisions collectives impliquant des ruptures de vie sociale, relationnelle et professionnelle, des mesures d'accompagnement et de suivi pour lesquelles des moyens innovants peuvent être proposés.

nécessaire à la lutte contre l'épidémie ou à cause d'une conception inadaptée du principe de précaution ou encore à des fins d'affichage démagogique. De même, rappelait-il, tous les droits et libertés qui n'auront pas été spécifiquement écartés devront continuer à être appliqués.

Le contexte, quel qu'il soit, ne peut modifier les principes éthiques, même si une situation inédite comme celle provoquée par la lutte contre l'épidémie peut contraindre seulement à les hiérarchiser provisoirement, mais de manière argumentée en toute transparence. À la lumière de ces principes et dans le contexte rapidement évolutif de l'épidémie de COVID-19 en Europe, **le CCNE propose 10 points d'attention et 4 recommandations** de nature à éclairer le cadre d'intervention des responsables et de l'ensemble de la société :

DIX POINTS D'ATTENTION PROPOSÉS PAR LE CCNE

1. Le CCNE appelle à la nécessaire responsabilité citoyenne

Les concepts de liberté individuelle et d'intérêt général, de même que leur conflit potentiel, constituent l'un des enjeux éthiques d'un plan de lutte contre le développement d'une pandémie. Les données scientifiques[6], notamment après le 11 septembre 2001 (attentats aux USA), indiquent que les citoyens opèrent des arbitrages entre la part de liberté qu'ils sont prêts à sacrifier et la sécurité qu'ils pourraient gagner « en échange ». Cette capacité d'arbitrage s'avère cependant assujettie à leur degré de confiance envers les pouvoirs publics. Le CCNE considère, à la suite des États généraux de la bioéthique, que ce sens des responsabilités des citoyens est réel, même si des comportements égoïstes se révèlent régulièrement. Il convient, en effet, d'en appeler à la responsabilité individuelle et d'expliquer que le choix de perdre une certaine liberté peut permettre de gagner une certaine sécurité.

Le CCNE considère aussi qu'il est essentiel de mobiliser les corps intermédiaires (syndicats ; associations ; partis politiques ; entreprises…) et les relais au plus près des citoyens pour expliquer les mesures prises.

Le droit de retrait est prévu aux articles L. 4131-1 et suivants du Code du travail. Le travailleur est autorisé à ne pas prendre son poste ou à le quitter s'il est face à une « situation de travail dont il a un motif raisonnable de penser qu'elle présente un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé, ainsi que de toute défectuosité qu'il constate dans les systèmes de protection ». Sa qualification légale montre que ce principe est appelé à jouer dans certains cas. Chacun a donc une responsabilité personnelle à faire jouer son droit de retrait. Ceci nécessite cependant une évaluation la plus objective possible du danger réel dans ce contexte particulier où l'intérêt général prévaut.

2. Le processus de décision politique s'appuyant sur l'expertise[7] et la contribution de la société civile

L'action collective organisée pour protéger la santé publique est confiée à l'État au titre de ses missions régaliennes. Le CCNE estime que **la méthode délibérative** est garante, non seulement de la pertinence de la décision politique à laquelle elle aura contribué (en s'appuyant sur l'expertise scientifique), mais aussi de la confiance qu'elle suscitera de la part de la société civile. Il s'agira de prendre la décision la mieux argumentée possible, sur la base des connaissances disponibles. En outre, cette décision qui concerne toute la société et potentiellement ses valeurs fondamentales devrait, en amont, être éclairée par l'expression

[6] Darren Davis et Brian Silver (2004). *Civil liberties vs. security: public opinion in the context of the terrorist attacks on America.* American of Political Science, 48 : 28 https://doi.org/10.2307/1519895

[7] En référence à la charte de l'expertise sanitaire.

de l'opinion citoyenne. Le CCNE pense que **la mise en place d'une instance mixte auprès du ministre chargé de la santé, composé d'experts scientifiques** de différentes disciplines, incluant les sciences humaines et sociales, **conjointement avec des membres de la société civile, notamment issus des milieux associatifs**, en capacité de prendre en compte l'avis des différentes catégories de la population vivant en France, notamment les plus précaires, constituerait une démarche inédite dans notre démocratie et contribuerait à favoriser la confiance et l'appropriation de l'action des pouvoirs publics par l'ensemble de la société. La cohérence des décisions prises paraît essentielle à une bonne compréhension et acceptation d'éventuelles mesures contraignantes ou de choix difficiles en matière de politique de santé dans cette situation de crise.

3. Les mesures contraignantes reposant sur un cadre juridique et éthique solide et une pédagogie de la décision

Le CCNE avait largement développé la question de la restriction des droits dans l'avis 106 : les arguments qui y sont développés restent pertinents. Si, dans le contexte actuel, les pouvoirs publics étaient amenés à revoir **l'équilibre entre libertés fondamentales et maintien de l'ordre public,** et même si l'opinion publique pourrait sembler favorable à ces considérations sécuritaires, le CCNE souhaite souligner que la France dispose d'un dispositif juridique large et suffisant lui permettant de **restreindre temporairement** les droits des citoyens tout en conservant l'État de droit : la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le Règlement sanitaire international, le Code de la santé publique, ainsi que le Code général des collectivités territoriales et enfin le dispositif de l'état d'urgence[8]. Par ailleurs, le CCNE attire l'attention sur l'importance de communiquer et d'expliciter clairement et lisiblement les raisons qui conduisent, un moment donné, à les proposer, ainsi que la proportionnalité et le caractère approprié et limité dans le temps de chaque mesure attentatoire aux libertés des citoyens.

Le CCNE souligne aussi l'importance pour les décideurs de **garder en permanence à l'esprit le devoir fondamental d'expliquer et de rendre intelligibles** les décisions contraignantes d'urgence en santé publique, dans la mesure où cela conditionnera **leur acceptabilité.** Il serait, par exemple, nécessaire de justifier, selon les risques, une restriction de la liberté de circuler différente d'une région à l'autre. Il est essentiel de rappeler qu'une décision affectant une restriction individuelle de liberté a pour objectif premier de protéger l'ensemble de la population dans une démarche de solidarité.

4. Une attention particulière aux populations précaires

Le CCNE insiste particulièrement sur **la question des inégalités sociales face aux risques liés au développement de l'épidémie**. Les conditions de vie et d'emploi, les conditions sanitaires, les conditions de travail (les contrats à durée déterminée moins favorables que les contrats à durée indéterminée), le chômage, l'état de santé et la fragilité des personnes pauvres (14 % de la population vit sous le seuil de pauvreté)[9] entraînent des risques spécifiques et accrus dans ce contexte où les mesures de précaution ne peuvent être matériellement appliquées[10]. Les personnes sans logis, vivant en milieu précaire, à la rue, sont dans des conditions extrêmes de risque. Les personnes sans papiers se trouvent aussi dans des conditions difficiles, compte tenu de leur accès particulièrement restreint au système de santé.

---

[8] Bien qu'il semble que la crise sanitaire ne constitue pas un « *péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* [ou des] *événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* ».

[9] https://www.insee.fr/fr/statistiques/2408282

[10] Le coût d'un flacon de gel hydro-alcoolique rend impossible leur acquisition par des personnes vivant sous le seuil de pauvreté.

Il existe donc de fait une inégalité sociale face au risque d'être contaminé et à la prise en charge. Il existe également des risques réels de stigmatisation de certains groupes sociaux. **Le CCNE recommande fortement aux pouvoirs publics d'intégrer la question des inégalités sociales face aux risques liés au développement de l'épidémie**, de façon complète et appropriée dans la stratégie mise en place, ces situations de crise risquant d'exacerber les difficultés rencontrées par ces populations.

5. Une communication transparente et responsable s'appuyant davantage sur le corps social

La communication repose aujourd'hui sur un socle mixte comprenant d'une part des messages des pouvoirs publics de prophylaxie adressés au « grand public » ; une communication politique incarnée par les responsables de la santé et au plus haut niveau de l'État, une communication par les Agences sanitaires complétée par celle des experts (scientifiques et médecins) invités régulièrement à informer sur la maladie. On peut aujourd'hui faire le constat que la communication est précise (ne taisant pas les incertitudes) et prudente, malgré un contexte en évolution constante. Par ailleurs, l'épidémie actuelle est probablement la première à être vécue à l'échelle mondiale en temps réel à l'ère des chaines d'information continue, des médias sociaux et des diffusions en direct. Ces moyens[11] jouent indéniablement un rôle important dans l'information du public et dans le partage des données « établies » sur le virus, mais ils offrent également la possibilité d'identifier des personnes infectées par le COVID-19 ou présumées l'être, de participer à des mouvements de discrimination de certaines communautés, de relayer des fausses informations. On doit cependant se demander si, dans un contexte probablement durable d'incertitudes, les modes de communication actuels seront à terme toujours adaptés. Dans une période où les contraintes pesant sur les personnes seront nécessaires d'un point de vue sanitaire, il est essentiel de ne pas amplifier la crise sanitaire par une crise de défiance de la part de la société.

Les stratégies de communication actuelles, provenant majoritairement du pouvoir politique ou des experts, devraient s'appuyer sur le corps social pour être comprises, critiquées, intégrées intellectuellement et ensuite relayées. L'appropriation par la société de notions complexes, tout autant que la communication sur la mise en place de mesures contraignantes, mais aussi la compréhension des difficultés rencontrées par les décideurs, de leurs dilemmes, est possible et peut donner sens aux mesures prises et à leur acceptabilité par les citoyens. **L'information adressée, individualisée, dans des cadres sociaux, locaux et professionnels, autant que personnels et familiaux, est un relais majeur de la confiance.**

Le CCNE estime que la mobilisation sociale contre l'épidémie devrait s'organiser sur la base d'une intelligence collective. **Le CCNE recommande** de dépasser le cadre d'une communication générale pour une communication ciblée, en particulier vers les groupes les plus précaires et les plus fragiles (personnes en situation de grande pauvreté, SDF, personnes en situation de handicap ou souffrant de maladies psychiatriques, migrants, prisonniers …). Par ailleurs, il apparaît prudent pour les scientifiques et les médecins de ne pas faire d'annonce prématurée auprès des médias ou sur les réseaux sociaux lorsqu'ils sont amenés à parler de travaux scientifiques (vaccin, traitement).

[11] Ils sont aussi susceptibles d'encourager, sans fondement réel, des climats anxiogènes. On note à ce propos que l'utilisation de certains mots comme « patient zéro », « traçage » des contacts, « cas suspects », entretiennent un climat propice à la discrimination, sans apporter d'éléments utiles à l'efficacité de la réponse.

6. Une exigence à respecter : la confidentialité des données de santé

Des personnes à l'étranger et plus récemment en France ont choisi de révéler publiquement leur état de santé. De telles situations entrainent des élans de solidarité, d'empathie visibles sur les réseaux sociaux. Elles peuvent participer à dédramatiser certaines expériences de confinement à domicile, dans une sorte « d'éducation par le vécu ». Ces décisions doivent en tous les cas être prises en toute connaissance de cause (des propos malveillants peuvent aussi être tenus), sans pression sociale. Cependant, **le CCNE recommande qu'il soit rappelé impérativement à tous les acteurs, particuliers, soignants, acteurs publics et médias qu'il existe des textes de loi concernant le respect de la confidentialité des données médicales et l'identité des personnes atteintes et qu'elles doivent prévaloir en situation d'épidémie et de menace pour la santé**.

7. Un contexte international à prendre en compte

La France s'inscrit dans des relations d'interdépendances économique et sociale permanentes avec les autres pays (voisins ou non). Ces relations, dans un cadre mondialisé, sont mises à mal dans le contexte de pandémie, où les mesures gouvernementales tendent vers une « fermeture » du pays et la protection des nationaux. Le CCNE rappelle dans ce contexte les devoirs d'assistance et de justice : en situation de crise sanitaire, l'action d'un pays pour favoriser la fin de crise sur son territoire peut entraîner des conséquences sanitaires défavorables dans un autre territoire, ce qui entre en conflit avec l'objectif de solidarité internationale. Ainsi, **l'échelle européenne doit être un levier de collaboration pour l'élaboration d'une politique commune de gestion de crise sanitaire,** intégrant les difficultés nationales, mais permettant des solutions collectives. Enfin, concernant la solidarité vis-à-vis des pays à ressources limitées, en particulier l'Afrique sub-saharienne francophone, le CCNE soulignait déjà en 2009 qu'il était « à craindre que nous ne puissions être à la hauteur des devoirs de justice et d'assistance aux pays les plus démunis au moment du déclenchement de la pandémie, si nous ne nous y préparons pas longtemps à l'avance ». Aujourd'hui, le CCNE réaffirme que la solidarité envers les pays les plus pauvres est une nécessité dans la lutte même contre la propagation de la maladie, en ajoutant que l'échelle européenne pourrait être, là aussi, un levier d'action collective particulièrement puissant.

8. L'effort de recherche dans un cadre international

La mobilisation des équipes de recherche, notamment à l'initiative de l'OMS ou dans le cadre de *Reacting* et de l'alliance Aviesan en France doit être soulignée et accompagnée de financements supplémentaires. **Le CCNE rappelle** aussi que, même en situation d'urgence, **les pratiques de la recherche impliquant l'être humain doivent respecter le cadre éthique et déontologique**, notamment à l'égard des patients qui sont inclus dans les protocoles de recherche clinique. Des recherches en sciences humaines et sociales sont également nécessaires, notamment dans la perspective d'intégrer les besoins de la société civile. La dimension internationale de ces recherches doit consolider la veille mise en place depuis plusieurs années sur l'émergence des pathologies respiratoires virales et permettre leur meilleure anticipation et leur traitement adapté. Là aussi, cette dimension internationale devra prendre en compte la situation des pays à ressources limitées.

9. La responsabilité de l'industrie pharmaceutique

L'industrie pharmaceutique européenne et singulièrement française doit participer aux efforts de recherche académiques en mettant à disposition des équipes d'éventuels candidats médicaments ou candidats vaccins. **Le CCNE recommande** aussi que les

compagnies pharmaceutiques intègrent dans leurs pratiques une vision collective, attendue, dans ce contexte de pandémie, de toutes les parties prenantes concernées, en dépassant les considérations strictement économiques.

10. Une réflexion éthique nécessaire pour l'accès aux soins de tous les patients en milieu hospitalier et en ville

L'émergence de l'épidémie COVID-19 se déroule aujourd'hui dans des conditions de tension dans les structures hospitalières publiques qu'il ne faut pas sous-estimer, liées à des restrictions budgétaires, des fermetures de lits et une insuffisance du nombre de personnels soignants, conduisant à des pratiques qualifiées parfois de « dégradées ». Des moyens pérennes supplémentaires sont désormais une absolue nécessité, plus particulièrement pour faire face à la crise sanitaire en cours (par ailleurs, des traitements adaptés pour lutter contre le virus ne sont pas encore disponibles). **Pour les formes graves**, il faut envisager l'éventualité que certains moyens techniques et humains deviennent limitants si la crise épidémique s'accroît de façon majeure. Les ressources telles que les lits de réanimation et leur équipement lourd sont déjà des ressources rares qui risquent de s'avérer insuffisantes si le nombre de formes graves est élevé. Ainsi, lorsque des biens de santé ne peuvent être mis à la disposition de tous du fait de leur rareté, l'équité qui réclame une conduite ajustée aux besoins du sujet se trouve concurrencée par la justice au sens social qui exige l'établissement des priorités, parfois dans de mauvaises conditions et avec des critères toujours contestables : la nécessité d'un « tri » des patients pose alors un questionnement éthique majeur de justice distributive, en l'occurrence pouvant se traduire par un traitement différencié des patients infectés par le COVID-19 et ceux porteurs d'autres pathologies. Ces choix devront toujours être expliqués et respecter les principes de dignité de la personne et d'équité. Il conviendra aussi d'être vigilant à la continuité de la prise en charge des autres patients.

Le **CCNE rappelle que le but est de protéger toute la population**, y compris dans un contexte d'accroissement du nombre de patients atteints par le coronavirus, ce qui nécessitera non seulement le respect des consignes de protection pour les professionnels de santé, mais aussi des mesures concernant l'organisation même des services. On notera à cet égard que les messages de prévention et de précaution concernant les visites dans le cadre des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes visent à protéger des personnes particulièrement vulnérables, mais ne dispensent pas de trouver des solutions innovantes permettant d'éviter la rupture du lien intergénérationnel sur de trop longues périodes.
Il conviendra d'être particulièrement vigilant aux difficultés rencontrées par **les acteurs de soins en ville**, notamment pour répondre aux fortes demandes de conseil, de soins liées au COVID-19 qui pourraient se faire au détriment des autres prises en charge.
La question de l'articulation des soins en ville avec le milieu hospitalier devrait faire l'objet d'une réflexion éthique commune pour mieux préciser le rôle de chacun et l'éventuelle priorisation de certains patients.

Une **réflexion éthique de soutien** auprès des équipes soignantes paraît essentielle au CCNE. Elle pourrait prendre la forme d'une « cellule de soutien éthique » et bénéficier de l'appui des Agences régionales de santé (ARS) et de l'expérience des ERER, en s'appuyant sur les groupes d'éthique clinique des CHU.

QUATRE RECOMMANDATIONS PROPOSÉES PAR LE CCNE

La réflexion du CCNE dans le cadre de cette saisine s'est appuyée largement sur l'un des avis précédemment publiés par le Comité et qui concernait les questions éthiques soulevées par une *possible* pandémie grippale (Avis 106). L'éventualité de l'épidémie COVID-19 est, à ce jour, du domaine du réel, il n'en demeure pas moins vrai que **les principes éthiques identifiés en 2009 dans l'avis 106 restent d'actualité**. Le CCNE est convaincu que l'un des enjeux éthiques majeurs dans cette situation d'émergence épidémique est d'engager **toute la société dans une démarche de responsabilité et de solidarité**. Au-delà d'une information transparente à consolider, quatre recommandations pourront faciliter l'appropriation par l'ensemble des citoyens des mesures qui seront prises dans le cadre de la lutte contre l'épidémie :

- **la mise en place d'une instance mixte d'experts scientifiques** de différentes disciplines, incluant les sciences humaines et sociales, **conjointement avec des membres de la société civile**, en capacité de prendre en compte l'avis des différentes catégories de la population française, notamment les plus précaires, constituerait une démarche inédite dans notre démocratie ;
- **la place d'une réflexion éthique dans la prise en charge de patients graves, dans les choix de réorganisation des services de santé devant faire face à la gestion de ressources rares (lits de réanimation, ventilation mécanique) conduit le CCNE à proposer la mise en place d'une « cellule éthique de soutien »** permettant d'accompagner les professionnels de santé au plus près de la définition de leurs priorités en matière de soins ;
- **l'encouragement à l'innovation** dans les solutions à trouver dans différents domaines, avec l'obligation de toujours se référer à un cadre éthique partagé (politique d'accueil des personnes ; mutualisation dans l'organisation des services ; utilisation des outils informatiques ; cohérence des décisions prises ; consolidation d'une intelligence collective) ;
- **la préparation rapide d'un retour d'expérience et d'évaluation indépendant** associant non seulement l'ensemble des acteurs dans le processus de lutte contre l'épidémie (politiques ; professionnels de santé ; scientifiques ; citoyens …), en s'intéressant à la situation des populations les plus précaires. La répétition des crises sanitaires mettant en exergue l'enjeu d'une préparation entre les crises, englobant les aspects sanitaires, organisationnels, sociaux et éthiques, les informations recueillies lors d'un retour d'expérience s'avèreront de ce fait indispensables.

L'application de ces recommandations rendra possible une autre dimension éthique qui est essentielle en temps de crise et qui vient des citoyens eux-mêmes : ce pacte social qui peut se renforcer dans un cadre médical et politique, fiable et juste, et qui suppose le respect des règles, mais aussi le respect mutuel, le souci de soi, mais aussi de l'autre.

Avis du Conseil scientifique COVID-19
14 mars 2020

Réunion téléphonique

Membres du conseil scientifiques :

Jean-François Delfraissy, Président
Laetitia Atlani Duault, Anthropologue
Daniel Benamouzig, Sociologue
Lila Bouadma, Réanimatrice
Simon Cauchemez, Modélisateur
Pierre Louis Druais, Médecine de Ville
Arnaud Fontanet, Epidémiologiste
Bruno Lina, Virologue (excusé)
Denis Malvy, Infectiologue
Didier Raoult, Infectiologue (excusé)
Yazdan Yazdanapanah, Infectiologue

Le Conseil scientifique s'est réuni le 14 mars 2020. Le Président du Conseil scientifique a d'abord fait part de deux questions posées par le ministre de la Santé, portant sur une accentuation des mesures de restriction de la vie sociale, d'une part, et sur les conditions de tenue du premier tour des élections municipales d'autre part. Ces questions ont ensuite été abordées de manière consécutive, dans un délai réduit en raison de l'urgence des décisions éventuelles à prendre. Après délibération, les positions formulées par le Conseil scientifique ont reçu l'assentiment des membres présents.

1. Restriction des activités sociales

Le Conseil scientifique a pris acte, comme beaucoup de Français, d'un respect très relatif des recommandations formulées à l'occasion de l'allocution du Président de la République le 12 mars. Jugeant qu'elles avaient permis de partager l'ampleur de la situation et des risques associés, le Conseil scientifique a estimé, d'une part, que les comportements de nombreux français continuaient de présenter des risques élevés de contamination au regard de la vitesse de propagation de l'épidémie, et d'autre part, que de nouvelles mesures de restriction, susceptibles d'être mieux comprises et mieux mises en œuvre pouvaient permettre de réduire le pic épidémique, et par conséquent l'afflux de cas sévères en réanimation. Le Conseil scientifique a estimé que ces chances ne pouvaient être perdues et que des mesures de restriction devaient être prises sans délai pour avoir un éventuel effet le plus important possible.

Le conseil scientifique s'est efforcé d'examiner plusieurs mesures, considérant que seules des stratégies combinées pouvaient réduire le pic épidémique. Ces mesures ont été examinées au regard de modélisations épidémiologiques connues, de situations observées dans d'autres pays et de leurs effets possibles. Plusieurs avis ont été formulés afin de restreindre davantage la vie sociale tout en préservant la vie économique et les activités essentielles du pays :

- la fermeture de lieux de loisir, notamment les restaurants, les bars, les cafés, les commerces autres qu'alimentaires ou sanitaires (pharmacies), les gymnases, les piscines, les musées, les théâtres, les cinémas et les boites de nuit ;
- la non-fermeture des bureaux de tabac ;
- la suspension des offices religieux tout en appelant les acteurs de la vie religieuse à envisager la possibilité de funérailles en période épidémique ;
- la limitation des déplacements non essentiels, notamment interurbains ;
- le maintien des réseaux de transport urbains dans des conditions sanitaires renforcées, afin de rendre possible les activités essentielles, notamment sanitaires. Dans le même esprit, les pompes à essence ont vocation à rester ouvertes.

Ces avis, tout comme les précédents, laissent au gouvernement et aux autorités publiques la responsabilité de décider, d'adapter ou de préciser ces orientations, selon leurs responsabilités respectives.

2. Tenue du premier tour des élections municipales le 15 mars 2020

Questionné par le Ministre de la santé à propos de la tenue du premier tour des élections municipales, le Conseil scientifique a réexaminé l'avis qu'il avait formulé à ce dernier et au Premier ministre après un échange avec le Président de la République le jeudi 12 mars.

D'un point de vue de santé publique, il avait considéré que si les pouvoirs publics décidaient de maintenir le premier tour des élections, elles devraient être organisées dans des conditions d'hygiène renforcées (notamment respect des distances entre votants, désinfection des surfaces, mise à disposition de gels hydro-alcooliques, étalement des votes sur la journée, absence de meeting post-électoraux, etc…). Dans ces conditions, il n'identifiait pas d'argument scientifique permettant d'associer une annulation du premier tour des élections à la réduction de la progression prévisible de l'épidémie, ni à une réduction du risque infectieux auquel sont exposées les personnes, notamment par comparaison avec, d'une part, les activités quotidiennes essentielles auxquelles elles participent, comme faire ses courses, et d'autre part les conséquences sanitaires délétères de possibles débordements, imprévisibles après une annulation impromptue du processus électoral, potentiellement mal comprise par une partie de la population. Le conseil scientifique avait néanmoins informé les autorités publiques que son avis était susceptible d'être différent face à la progression prévisible de l'épidémie avant le second tour.

Samedi 14 mars, le conseil scientifique a de nouveau alerté le Ministre de la santé sur le fait que d'un point de vue de santé publique, il était important pour la crédibilité des mesures proposées qu'elles apparaissent dénuées de calcul politique. Il a considéré qu'au-delà de l'urgence, qui est absolue, les mesures de protection envisagées étaient non seulement susceptibles d'être mises en œuvre de manière immédiate mais aussi de rester nécessaires pour une durée indéterminée, ou d'être de nouveau recommandées en fonction de l'évolution de l'épidémie.

Dans ces conditions sanitaires exceptionnelles, et dans l'urgence, le conseil scientifique a formulé son avis en son âme et conscience, avec humilité et gravité, et dans les limites de ses

responsabilités scientifiques de conseil, qui n'ont pas vocation à se substituer aux avis et décisions des institutions publiques compétentes en matière de libertés fondamentales. Il a considéré que l'exercice de la démocratie, garanti par la sécurité sanitaire du vote, gagnaient à être préservé afin que la population conserve dans la durée une confiance indispensable au respect de mesures extrêmement contraignantes qui lui seraient exigées par les autorités démocratiques du pays pour garantir sa protection sanitaire.

Conscient de la gravité des questions qui lui étaient posées et des décisions à prendre, le Conseil scientifique s'est efforcé d'y répondre de la manière la plus satisfaisante possible au regard des arguments scientifiques connus, dans des conditions incertaines, inhabituelles et particulièrement difficiles. Il souligne de nouveau l'importance d'un haut degré de transparence dans l'information pour préserver la confiance de la population et recommande que cet avis soit rendu public.

A Paris, le 16 mars 2020, 17h

Avis du Conseil scientifique COVID-19
16 mars 2020

Membres du Conseil scientifique :

Jean-François Delfraissy, Président
Laëtitia Atlani-Duault, Anthropologue
Daniel Benamouzig, Sociologue
Lila Bouadma, Réanimatrice
Simon Cauchemez, Modélisateur
Pierre Louis Druais, Médecine de Ville
Arnaud Fontanet, Epidémiologiste
Bruno Lina, Virologue (excusé)
Denis Malvy, Infectiologue
Yazdan Yazdanapanah, Infectiologue

Personnalité extérieure : Franck Chauvin, président du Haut Conseil de la santé publique

En tant qu'avant-propos, le Conseil scientifique tient à rappeler que dans une crise sanitaire de cette ampleur, le succès des mesures qui sont prises dépend essentiellement de l'application des consignes par chacun des citoyens. C'est une responsabilité civique individuelle majeure pour chacun d'entre nous tout au long de cette crise. Il souhaite rappeler qu'en dehors des mesures barrières qui visent à protéger les individus, il existe trois autres types de mesures pour contrôler une épidémie :

- Des mesures de distanciation sociale visant à diminuer le nombre de contacts qu'ont des individus dans une population.

- Des mesures d'exclusion visant à isoler une zone limitée pour éviter tout contact avec le virus. Ces mesures s'appliquent essentiellement pour protéger les personnes les plus fragiles.

- Des mesures de confinement. Ces mesures peuvent être individuelles visant à isoler les individus malades ou sains pour éviter la transmission du virus à la population. Le confinement peut aussi être collectif sur la base d'une zone géographique qui peut être nationale, permettant d'éviter la diffusion du virus à l'extérieur de la zone de circulation.

Devant l'échec manifeste des recommandations de distanciation sociale, le Conseil scientifique est amené à faire de nouvelles recommandations.

La situation de l'épidémie COVID-19 en France ce lundi matin 16 mars 2020 est grave et non contrôlée comme en témoigne le doublement du nombre de cas dans les dernières 72 heures. L'épidémie est généralisée avec une augmentation importante du nombre de cas touchant l'ensemble du territoire, bien que certaines régions (PACA et Sud-Ouest) paraissent moins affectées. De plus, le nombre de formes graves justifiant une prise en charge en réanimation a augmenté de façon très significatif au cours des derniers jours. Environ 450 patients sont hospitalisés en réanimation avec des zones de tension notamment dans le Grand-Est et en région parisienne.

Enfin, le comportement d'une partie des citoyens français après les deux annonces politiques faites (président de la République le 12 mars et le Premier ministre le 14 mars) sur les mesures de distanciation sociale comprenant la fermeture des bars et des lieux de vie sociale ne s'est pas suffisamment modifié. Les messages et les recommandations politiques se sont globalement accélérés mais n'ont pas assez été pris en compte dans la réalité du quotidien. Des rassemblements

de foule et autres activités sociales se sont poursuivis ce week-end à Paris et dans les grandes villes de France.

Le Conseil scientifique COVID-19 constate cet état de fait qui témoigne de la non-perception d'une partie de la population de la gravité de la situation.

Dans ce contexte, il émet les éclairages scientifiques suivants afin d'alimenter les réflexions des décideurs politiques :

1. **Pour la population métropolitaine dans son ensemble, la mise en œuvre d'un confinement généralisé strict sur le modèle de l'Italie, mis en place au niveau national sur l'ensemble de la population française, avec éventuellement des mesures plus strictes dans les zones les plus touchées.**

- Cette décision à l'échelle nationale a notamment pour objectif de limiter les mouvements de population.
- Cette mise en œuvre doit être prise le plus vite possible.
- Cette mesure de confinement généralisé a pour objectif de limiter de façon significative le nombre de contact de chaque individu. Une réduction d'au moins 60% des contacts est nécessaire pour endiguer la dynamique de l'épidémie comme le montrent certaines études de modélisation (1).

2. **Pour les personnes les plus fragiles, le Haut conseil de la santé publique a émis samedi 14 mars 2020, des recommandations permettant d'assurer une protection maximum pour ces personnes (2). Le Conseil scientifique rappelle l'importance de ces recommandations qui doivent être d'appliquées strictement.**

Ces recommandations comportent :

- des mesures d'exclusion concernant tous les établissements hébergeant des personnes à risque de forme grave de COVID-19 (hébergement de personnes âgées dépendantes, hébergement de personnes handicapées, hébergement de personnes précaires) de façon à empêcher l'intrusion du virus dans ces établissements. Le respect des consignes doit être total pour ses établissements.
- Pour les personnes fragiles non hébergées dans des établissements spécialisés, elles doivent appliquer un confinement total à domicile et notamment limiter au maximum les contacts avec des structures sanitaires ou des professionnels de santé à leur cabinet. Un contact avec les soignants doit être assuré par télémédecine ou tout autre moyen de communication permettant un contact visuel de façon à limiter les conséquences psychologiques. Une prise en charge doit être réalisée sur la base de la solidarité de proximité ou tout autre modèle adéquat, en s'assurant de la protection sanitaire des intéressés via les mesures barrières appropriées.
- Pour les personnes précaires, le Conseil scientifique propose que des mesures spécifiques soit mises en œuvre de façon à limiter la propagation du virus et à limiter les formes graves (3).

3. **Le Conseil rappelle le rôle essentiel des soignants pour la prise en charge des patients Covid-19 ainsi que ceux atteints d'autres pathologies. Tout le matériel nécessaire pour leur exercice professionnel et leur protection doit être mis à leur disposition ainsi que toutes les mesures facilitatrices pour l'exercice de leur fonction.**

4. **Concernant les activités professionnelles, seules doivent persister les activités strictement nécessaires à la vie de la Nation, en s'appuyant sur les plans déjà existants type PCA, entrant dans le contexte d'une crise sanitaire majeure. Toutes les autres activités doivent être réorganisées notamment sous la forme de télétravail, quand cela est possible. Il appartient à l'Etat de mettre en place les dispositions nécessaires.**

5. **Un point d'attention concerne les conséquences psychiques de l'isolement que peut entraîner le confinement généralisé sur les citoyens les plus âgés, isolés et/ou en situation d'handicap (4).** Un accompagnement doit être mis en place, en s'appuyant sur le modèle du plan canicule mis en œuvre dans les mairies.

6. **Concernant la communication durant cette période de crise sanitaire, le conseil scientifique propose que les professionnels de santé se coordonnent pour identifier les messages-clefs et leurs recommandations de pratique, afin d'éviter des messages contradictoires et anxiogènes pour la population.** Le Conseil scientifique propose que les différentes sociétés savantes émettent de façon coordonnée des recommandations à visée professionnelle sur la prise en charge des patients. Il revient aux autorités sanitaires d'émettre des recommandations claires et univoques.

7. **Concernant les départements, régions et collectivités d'Outre-Mer**, des mesures spécifiques devront être prises en fonction de l'évolution de l'épidémie. Il convient de restreindre au maximum les déplacements en provenance de la métropole vers ces territoires, afin de limiter la propagation du virus au sein de ces territoires.

8. **Dans ces conditions, il semble inopportun de maintenir le second tour des élections municipales.**

Références

(1) Anderson et al, How will country-based mitigation measures influence the course of the COVID-19 epidemic ?, The Lancet, 2020.

(2) Haut Conseil de la Santé Publique, Avis provisoire, Recommandations relatives à la prévention et à la prise en charge du COVID-19 chez les patients à risque de formes sévères, 14 mars 2020.

(3) Comité national consultatif d'éthique, La contribution du CCNE à la lutte contre le COVID-19 : Enjeux éthiques face à une pandémie, 13 mars 2020.

(4) Brook et al, The psycological impact of quarantine, The Lancet, 2020. Yang et al, Mental Health service for other adults in COVID-19, The Lancet, 2020.

91 rue de Charenton – 75012 Paris
contact@syndicat-magistrature.org

Nos observations sur l'état d'urgence sanitaire

Le Syndicat de la magistrature a effectué cette première analyse de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 *d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*, cette note ne traitant pas des aspects économiques ni des dispositions relevant du droit du travail.

Cadre légal : le nouveau régime juridique d'exception de l'état d'urgence sanitaire

Les mesures d'urgence sanitaire prises par le Gouvernement avant la promulgation de la loi du 23 mars 2020 *d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19* ont été prescrites sur le fondement de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, qui autorise le ministre chargé de la santé, « *en cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace épidémique* », à prescrire toute mesure nécessaire pour prévenir et limiter les conséquences sur la santé de la population. Il n'est pas anecdotique de rappeler que cet article n'a pas, à ce jour, été soumis au Conseil constitutionnel.

Si les mesures arrêtées, jusqu'à la promulgation de la loi, par le ministre de la santé entraient bien dans le champ de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, tel n'était pas le cas du décret n°2020-260 du 16 mars 2020 *portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19*, qui a été pris par le Premier ministre. Selon l'avis du Conseil d'Etat, suffisait à fonder cet acte réglementaire la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles selon laquelle les restrictions à certaines libertés publiques peuvent être motivées par des « *circonstances de temps et de lieu* » et limitées selon « *la catégorie des individus visés et la nature des périls qu'il importe de prévenir* ».

Aussi, ce nouveau régime d'exception confère au Premier ministre des compétences qui ne relevaient pas jusqu'alors de son domaine, et qui - l'on verra plus loin - sont étendues et auront des conséquences très importantes sur les libertés d'aller et venir, de réunion et d'entreprendre. Fortement inspirées de la loi n°55-383 du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence*, ces dispositions confèrent à l'autorité administrative des prérogatives exorbitantes de droit commun dans ce cadre de la « *catastrophe sanitaire* », qui se distinguerait par sa gravité des « *menaces sanitaires* », lesquelles demeureraient régies par les actuels pouvoirs du ministre de la santé.

Un choix différent aurait pu être fait, l'étude d'impact accompagnant le projet de loi ayant notamment envisagé d'autres options :

« ***Option 1.*** *Il aurait pu être envisagé de ne pas modifier le cadre législatif en continuant de s'appuyer sur les dispositions existantes des articles L. 3131-1 du Code de la santé publique (et d'autres dispositions plus spécifiques du même Code en matière de réquisition ou encore de lutte contre la propagation internationale des maladies) ainsi que sur le pouvoir de police générale*

appartenant respectivement :
- au Premier ministre au niveau national (jurisprudence dite Labonne – arrêt rendu le 8 août 1919 par lequel le Conseil d'Etat reconnaît un pouvoir réglementaire autonome au président de la République, dévolu au Premier ministre sous la Vème République) ;
- au maire et aux préfets au niveau communal et départemental en vertu des dispositions du code général des collectivités territoriales.
***Option 2.** Il aurait pu être envisagé de compléter les dispositions existantes pour les adapter aux situations extrêmes que nous connaissons aujourd'hui et en précisant les mesures qu'elles autorisent. Il se serait alors agi d'enrichir les dispositions de l'article L. 3131-1 du Code de la santé publique.*
***Option 3.** Une dernière option consistait à bâtir un régime d'urgence sanitaire exceptionnel spécifique, distinct du mécanisme de l'article L.3131-1 du Code de la santé publique et qui s'ajouterait à celui-ci. Il aurait vocation à être mis en œuvre dans les cas d'une ampleur très importante tandis que les dispositions de l'article L.3131-1 du code de la santé publique resteraient quant à elles applicables aux crises de moindre ampleur. **C'est cette dernière option qui a été retenue** afin d'apporter une réponse spécifique aux crises sanitaires de très grande ampleur qui soulèvent des questions distinctes des autres crises sanitaires* ».

Le Gouvernement a donc fait le choix de créer un nouveau régime - d'exception - d'état d'urgence sanitaire. Le titre III du livre 1er de la 3ème partie du code de la santé publique est ainsi modifié et intitulé « Menaces et crises sanitaires graves » et un nouveau chapitre 1er bis est intégré « Etat d'urgence sanitaire ». Il aurait pu opter - et ne l'a fort heureusement pas fait - pour l'article 16 de la Constitution qui aurait octroyé des pouvoirs exceptionnels au Président de la République, lesquels au demeurant n'auraient pas - au-delà de leur disproportion - été adaptés à une telle situation spécifique, aussi désastreuse soit-elle.

Il est compréhensible, et même attendu, que dans une situation exceptionnelle, des mesures exceptionnelles soient édictées. Mais, il convient dans le même temps, et d'ores et déjà, d'appeler à une extrême vigilance face à la création d'un régime d'exception qui par nature bouscule les règles fondamentales d'un Etat de droit. Par définition en effet, un régime d'exception permet aux autorités d'exercer de manière discrétionnaire un large éventail de pouvoirs qui, en temps normal, nécessiteraient une autorisation judiciaire.

Certes, il y a urgence. Mais commande-t-elle de tomber dans le tropisme de l'exception ? Nous avons trop éprouvé cet « esprit de l'urgence » par le passé - pas si lointain - pour ne pas questionner sa légitimité à cette heure et pour ne pas questionner cette « légalité de crise », encore une fois actionnée. En définitive, de quelle crise parle-t-on ? Celle de la propagation d'un virus qui peut tuer en masse ou celle du système de santé français en péril qui ne peut faire face ? En quoi l'exceptionnalité serait la réponse à l'incurie assumée des politiques publiques de santé qui ont incontestablement aggravé la crise actuelle ?

L'effet de contamination dans le droit commun de règles dérogatoires censées n'être que temporaires, a tellement été à l'œuvre dans d'autres domaines, qu'il est indispensable aujourd'hui de vérifier si les gardes-fou sont solides, mais également de s'assurer que les exclus et les discriminés en temps ordinaire ne sont pas également les exclus du confinement, lequel s'avère déjà discriminatoire pour nombre de catégories de personnes : étrangers, sans domicile fixe, mal logés, détenus, malades mentaux, travailleurs précaires…

Dès le 6 mars, la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme déclarait que les atteintes portées à certaines libertés individuelles visant à contenir et à combattre la propagation du virus « *doivent toujours être menées en stricte conformité avec les normes relatives aux droits de l'homme et de manière nécessaire et proportionnée au risque déterminé* ».

Le Président de Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme a également exprimé que les limitations des droits et libertés devaient être « *strictement nécessaires, adéquates et proportionnées aux circonstances* » et présenter « *des garanties pour éviter l'arbitraire* ».

Déclenchement de l'état d'urgence sanitaire : une définition quelque peu floue

L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré, sur tout ou partie du territoire, par décret en conseil des ministres, pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, « *en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population* » (article L. 3131-12 du code de la santé publique).

Il est d'emblée permis de constater que cette définition de l'état d'urgence sanitaire est floue et peut recouvrir des situations de bien moindre importance que l'actuelle pandémie. La notion de « catastrophe sanitaire » est imprécise. De la même manière la notion de « mise en péril » est imparfaite et ne fait notamment aucunement référence à une menace pour la vie ou à l'intégrité physique. Dans son avis du 19 mars 2020, le président de la CNCDH avait ainsi préconisé une définition plus restrictive : *« une situation sanitaire qui, par sa nature, sa gravité, son ampleur, et son caractère non maîtrisé par le système médical, met en péril la vie d'une partie de la population et le fonctionnement de la vie de la Nation* ».

S'agissant du débat sur un éventuel contrôle scientifique, il n'a pas été validé - alors que plusieurs amendements ont été déposés en ce sens - le fait de conditionner cette déclaration de l'état d'urgence sanitaire à l'avis d'une entité scientifique. Il est simplement prévu que « *les données scientifiques disponibles sur la situation sanitaire qui ont motivé la décision sont rendues publiques* » (article L. 3131-13 du code de la santé publique). Or, il aurait été attendu que la consultation de sachants soit obligatoire, surtout au regard de la définition floue de l'état d'urgence sanitaire. Les raisons pour lesquelles le Gouvernement, puis la majorité parlementaire, a refusé d'associer à la décision de déclaration de l'état d'urgence sanitaire un comité scientifique, même de manière consultative, est peu compréhensible puisque l'on imagine mal un Gouvernement déclencher un tel dispositif dérogatoire sans données scientifiques et alors même qu'il est en revanche prévu qu'un comité scientifique se réunisse sans délai à compter de la déclaration.

Il est ainsi regrettable que la décision de déclencher l'état d'urgence sanitaire ne soit soumise à aucun avis d'une instance extérieure et indépendante, surtout lorsque l'on sait que la confiance de la population est essentielle dans ce type de circonstances et qu'elle ne doit souffrir d'aucun doute quant aux risques d'arbitraire d'une telle décision.

Durée de l'état d'urgence sanitaire : un régime provisoire ou transitoire ?

Dès le début des débats parlementaires, des interrogations ont été soulevées sur le choix initial du

Gouvernement d'instaurer un régime pérenne d'état d'urgence sanitaire.

Dans son avis, le Conseil d'Etat a considéré qu'un tel dispositif devait être limité dans le temps, tout en proposant qu'un délai d'un mois soit substitué au délai de 12 jours prévu par la loi du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence* pour sa prorogation.

Aussi, le texte prévoit que « *la prorogation de l'état d'urgence au delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi* » (articles L. 3131-13 et L. 3131-14 du code de la santé publique), étant indiqué que la loi autorisant la prorogation au delà d'un mois de l'état d'urgence sanitaire « *fixe sa durée* ». A titre de comparaison, il n'est pas inintéressant de se rappeler que dans le cadre de l'état d'urgence déclaré dans la nuit du 13 au 14 novembre 2015 à la suite des attentats terroristes survenus à Paris et à Saint-Denis, l'état d'urgence a été prorogé à six reprises, à chaque fois pour des durées supérieures à un mois (jusqu'à la loi SILT du 30 octobre 2017).

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 3131-13 du code de la santé publique, pour ce qui est de la pandémie covid-19, « *l'état d'urgence sanitaire est déclaré pour une durée de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi* ». Ce délai de deux mois a été justifié par le fait qu'au regard de la situation sanitaire et des mesures réglementaires d'ores et déjà prises par le Gouvernement pour gérer l'épidémie du covid-19, il aurait été « *inutilement complexe de revenir devant le Parlement avant le délai maximal d'un mois, alors même que les conditions de sa convocation sont difficiles dans un tel contexte* ».

La prorogation de l'état d'urgence sanitaire est autorisée après avis du comité scientifique (dont le président est nommé par décret du Président de la République et qui comprend deux personnalités qualifiées nommées par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat ainsi que des personnalités qualifiées nommées par décret), étant indiqué que ce comité rendra « *périodiquement* » des avis rendus publics sur l'état de la catastrophe sanitaire.

Il peut être mis fin à l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres avant l'expiration du délai fixé par la loi prorogeant l'état d'urgence. Les mesures prises en application de ce nouveau chapitre cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence sanitaire.

Par ailleurs, une « clause de revoyure » a été adoptée par le Parlement, sur amendement du Sénat, au regard du fait que ce régime d'exception était créé dans un moment d'urgence et dans une forme de précipitation, nécessitant qu'un débat parlementaire plus approfondi ait lieu dans l'avenir. Il est ainsi prévu à l'article 7 de la loi que ce nouveau chapitre I bis est applicable jusqu'au 1er avril 2021. Si l'on peut être satisfait par l'introduction d'une telle clause, qui limite pour le moment dans le temps la création de ce nouveau régime d'exception, il n'en demeure pas moins que les mois à venir vont s'avérer cruciaux pour apprécier les réelles intentions du Gouvernement et s'assurer que ce régime d'exception ne sera pas voué à devenir au final pérenne. Sans être alarmistes, il ne peut être exclu que d'autres crises sanitaires de cette ampleur se produisent, surtout dans le contexte des dérèglements climatiques, d'où la nécessité de rester extrêmement vigilant à ne pas voir se multiplier de telles dispositions dérogatoires, portant atteinte par nature aux libertés individuelles et collectives. Il n'est pas du tout certain, de la même manière, que les parlementaires, dans le cadre de l'examen de cette clause de revoyure, dans un an et alors que le pays sera très certainement en prise avec une crise économique d'ampleur, n'avalisent pas ce nouveau régime d'exception pour le laisser dans notre ordonnancement juridique, et ce d'autant que les dispositifs d'évaluation apparaissent d'ores et déjà insuffisants. Le piège serait peut-être de mésestimer, à raison parce que cette pandémie est désastreuse et historique, les conséquences juridiques d'un tel dispositif. Paradoxalement, notre meilleure garantie reste que les gouverne-

ments successifs se sont montrés peu enclins à limiter la liberté d'entreprendre, et il faut espérer que cela constituera un garde-fou dissuasif à toute extension démesurée de l'état d'urgence.

Le contrôle parlementaire et l'évaluation de l'état d'urgence sanitaire : de grandes insuffisances

A l'issue de débats parlementaires plus nourris sur cet aspect mais non concluants, il est finalement prévu que l'Assemblée nationale et le Sénat sont « *informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement au titre de l'état d'urgence sanitaire* » et « *peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures* ».

Ce contrôle parlementaire est tout à fait insuffisant et s'avère même en deçà de celui prévu par la loi du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence* telle que modifiée par loi 21 juillet 2016 qui prévoit en son article 4-1 : « *L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Les autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de la présente loi. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures* ».

Pire encore, il s'avère moins protecteur des libertés fondamentales que celui prévu dans le cadre de la loi *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT)*. En effet, aux termes de l'article L. 22-10-1 inséré dans le code de la sécurité intérieure par la loi SILT : « *L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises ou mises en œuvre par les autorités administratives [...]. Ces autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de ces dispositions. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures. Le Gouvernement adresse chaque année au Parlement un rapport détaillé sur l'application de ces mesures* ».

Pour assurer un contrôle permanent de la mise en œuvre de l'état d'urgence, plusieurs outils du contrôle parlementaire ont ainsi été utilisés : contrôles sur place, déplacements, questionnaires, demandes de transmission de pièces, auditions. En outre, une veille statistique a été mise en place et a donné lieu à publication régulière sur une page spécifique du site internet de l'Assemblée, afin de mettre à la disposition de chacun un recensement des mesures exceptionnelles permises par l'état d'urgence (assignations à résidence, perquisitions, remises d'armes, interdictions de circuler ou fermetures d'établissement…). Si ce contrôle parlementaire est critiquable à plein d'égards et n'est pas toujours absolument respecté - le retard du gouvernement à remettre son rapport détaillé en 2019 sur l'application de ces mesures en est un exemple -, il a au moins le mérite essentiel d'exister - ce qui implique d'ailleurs qu'il peut être critiqué dans le cadre d'un débat démocratique -.

En réalité, aucune évaluation, hormis celle - limitée - de la commission des lois dans le cadre de la « clause de revoyure », ne sera exercée dans le cadre de cet état d'urgence sanitaire. Il aurait été pourtant indispensable, *a minima*, que le Parlement soit associé à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire via une commission parlementaire *ad hoc*.

De surcroît, il convient de souligner que cette loi sur l'état d'urgence sanitaire n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel. Et du fait de la loi organique votée en même temps, qui suspend tous les délais pour déposer une question prioritaire de constitutionnalité jusqu'au 30 juin 2020, un contrôle de sa constitutionnalité pourrait être bloqué durant l'état d'urgence sanitaire.

Les pouvoirs de l'exécutif durant l'état d'urgence sanitaire : des pouvoirs exorbitants

Le projet de loi initial était particulièrement flou et surtout extrêmement large s'agissant des mesures susceptibles d'être prescrites par les autorités publiques. Elles autorisaient en effet le Premier ministre à prendre toutes « *mesures générales limitant la liberté d'aller et venir, la liberté d'entreprendre et la liberté de réunion et permettant de procéder aux réquisitions de tout bien et services* » ainsi que le ministre de la santé à prendre « *toutes les autres mesures générales et les mesures individuelles visant à lutter contre la catastrophe sanitaire* », sans que ni la nature de ces mesures, ni les conditions de leur mise en œuvre ne soient précisées.

C'est le Sénat qui est venu circonscrire les pouvoirs exorbitants du Gouvernement en adoptant une liste exhaustive de mesures (article L.3131-15 du code de la santé publique), qui a d'ailleurs évolué au cours des débats parlementaires.

Au final - et c'est important d'en retranscrire la liste au vu des enjeux en termes de libertés publiques -, le Premier ministre peut, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, *« aux seules fins de garantir la santé publique :*
1° Restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les lieux et aux heures fixés par décret ;
2° Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé ;
3° Ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine, au sens de l'article 1er du règlement sanitaire international de 2005, des personnes susceptibles d'être affectées ;
4° Ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement, au sens du même article 1er, à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées ;
5° Ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des établissements fournissant des biens ou des services de première nécessité ;
6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature ;
7° Ordonner la réquisition de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire ainsi que de toute personne nécessaire au fonctionnement de ces services ou à l'usage de ces biens. L'indemnisation de ces réquisitions est régie par le code de la défense ;
8° Prendre des mesures temporaires de contrôle des prix de certains produits rendues nécessaires pour prévenir ou corriger les tensions constatées sur le marché de certains produits ; le Conseil national de la consommation est informé des mesures prises en ce sens ;
9° En tant que de besoin, prendre toute mesure permettant la mise à disposition des patients de médicaments appropriés pour l'éradication de la catastrophe sanitaire ;
10° En tant que de besoin, prendre par décret toute autre mesure réglementaire limitant la liberté d'entreprendre, dans la seule finalité de mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12 du présent code».

Il est précisé que les mesures prescrites en application de ces dispositions (de 1° à 10°) sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu, et qu'il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.

Le ministre chargé de la santé, quant à lui, peut prescrire, par arrêté motivé, toute mesure régle-

mentaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé ainsi que toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre en application de cet article L. 3131-15.

Le préfet peut être habilité par le Premier ministre ou le ministre de la santé à prendre d'une part, les mesures d'application, y compris individuelles, des mesures prescrites par ces deux autorités ; d'autre part, lorsque les mesures prévues ont vocation à concerner un territoire n'excédant pas le département, à décider lui-même de leur mise en œuvre, l'ensemble de ces mesures devant « *être strictement nécessaires et proportionnés aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu* ».

Il est prévu - conformément aux exigences du juge constitutionnel - que les mesures prises dans le cadre de cet état d'urgence sanitaire pourront faire l'objet devant le juge administratif des procédures de référé-suspension et de référé-liberté.

Il est permis d'observer, que si le choix d'inventaire a finalement été opéré, cette exhaustivité ne masque pas toutefois l'ampleur des pouvoirs exorbitants de l'exécutif, lesquels restent très importants, outre que la finalité requise, à savoir « *aux seules fins de garantir la santé publique* », est - encore - définie de manière floue. Alors que nous avons déjà souligné l'insuffisance des gardes-fou parlementaire et scientifique tant lors du déclenchement de l'état d'urgence sanitaire que durant sa mise en œuvre, et pointé les risques de voir ce régime d'exception perdurer au-delà du 1er avril 2021, il est également important de constater l'absence d'exigence suffisante en termes de respect des finalités à atteindre.

Ces mesures d'exception, générales et individuelles, auraient dû être conditionnées à l'obligation d'une motivation spéciale aux fins de s'assurer d'une part de leur caractère exceptionnel et d'autre part de leur visée sanitaire.

Ce qui pose davantage de difficultés du point de vue des libertés est la possibilité de prendre des mesures individuelles, sans les garanties reconnues en matière pénale (débat contradictoire préalable, échanges d'écrits préalables, contrôle juridictionnel…). Le seul avis prévu à l'article 3131-17 du code de la santé publique au Procureur de la République apparaît totalement insuffisant pour effectuer un contrôle effectif de la mesure.

Le Syndicat de la magistrature a par ailleurs été très surpris par les nouvelles infractions - dont nous doutons d'ailleurs de la régularité - prévues en cas de non respect des règles du confinement et, surtout, de la peine d'emprisonnement encourue (permettant des poursuites en comparution immédiate) alors que l'une des urgences est au contraire de ne pas fragiliser davantage les prisons, déjà sous extrême tension.

La violation des mesures et obligations est punie (article L. 3136-1 du code de la santé publique) :
- s'agissant des mesures de réquisitions, de 6 mois d'emprisonnement et de 10.000 euros d'amende ;
- s'agissant des autres mesures, d'une contravention de la 4ème classe, soit un maximum de 700 euros (ou 135 euros pour l'amende forfaitaire) ; d'une contravention de la 5ème classe (1500 euros d'amende) si cette violation est constatée à nouveau dans un délai de 15 jours ; et d'un délit puni de 6 mois d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende si les violations sont verbalisées à plus de 3 reprises dans un délai de 30 jours.

L'effet dissuasif argué, surtout vis-à-vis des personnes ou groupes de personnes que le Gouvernement croit viser - est vain (si l'augmentation de la répression avait une incidence directe sur la délinquance, cela se saurait depuis le temps). On peut comprendre que le Gouvernement mette en œuvre une communication en vue de faire respecter au mieux le confinement, mais cela ne peut pas passer par la création d'un nouveau délit aux sanctions disproportionnées, dont les effets sur le terrain ne seront pas à la hauteur des exigences actuelles. De surcroît, d'un point de vue probatoire, il va s'avérer très malaisé de s'assurer des conditions de verbalisation et de constatation des réitérations, étant ajouté que les gardés à vue vont être bien moins conseillés du fait de l'absence d'assistance physique d'un avocat. Au surplus, la liste des agents habilités pour procéder à ces verbalisations est extrêmement large et concerne, outre les agents de la police nationale et de la gendarmerie nationale : les policiers municipaux, les gardes champêtres, les agents de la ville de Paris chargés d'un service de police, les contrôleurs de la préfecture de police de Paris et les agents de surveillance de Paris.

L'habilitation à légiférer par ordonnances

L'article 11 de la loi prévoit que le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans un délai de trois mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure : afin de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et aux conséquences des mesures prises pour limiter cette propagation, et notamment afin de prévenir et limiter la cessation d'activité des personnes physiques et morales exerçant une activité économique et des associations ainsi que ses incidences sur l'emploi ; et afin de faire face aux conséquences, notamment de nature administrative ou juridictionnelle, de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

Parmi ces dernières mesures, touchant à l'activité des juridictions et aux droits de justiciables, figurent celles :

- « *Adaptant, interrompant, suspendant ou reportant le terme des délais prévus à peine de nullité, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, déchéance d'un droit, fin d'un agrément ou d'une autorisation ou cessation d'une mesure, à l'exception des mesures privatives de liberté et des sanctions. Ces mesures sont rendues applicables à compter du 12 mars 2020 et ne peuvent excéder de plus de trois mois la fin des mesures de police administrative prises par le Gouvernement pour ralentir la propagation de l'épidémie de covid-19* ;

- *Adaptant, aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant à la conduite et au déroulement des instances, les règles relatives à la compétence territoriale et aux formations de jugement des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire ainsi que les règles relatives aux délais de procédure et de jugement, à la publicité des audiences et à leur tenue, au recours à la visioconférence devant ces juridictions et aux modalités de saisine de la juridiction et d'organisation du contradictoire devant les juridictions* ;

- *Adaptant, aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant à ces procédures, les règles relatives au déroulement des gardes à vue, pour permettre l'intervention à distance de l'avocat et la prolongation de ces mesures pour au plus la durée légalement prévue sans présentation de la personne devant le magistrat compétent, et les règles relatives au déroulement et à la durée des détentions provisoires et des assignations à ré-*

sidence sous surveillance électronique, pour permettre l'allongement des délais au cours de l'instruction et en matière d'audiencement, pour une durée proportionnée à celle de droit commun et ne pouvant excéder trois mois en matière délictuelle et six mois en appel ou en matière criminelle, et la prolongation de ces mesures au vu des seules réquisitions écrites du parquet et des observations écrites de la personne et de son avocat ;

- Aménageant aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant ou impliquées dans ces procédures, d'une part, les règles relatives à l'exécution et l'application des peines privatives de liberté pour assouplir les modalités d'affectation des détenus dans les établissements pénitentiaires ainsi que les modalités d'exécution des fins de peine et, d'autre part, les règles relatives à l'exécution des mesures de placement et autres mesures éducatives prises en application de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ».

Ces ordonnances feront - le cas échéant - l'objet d'observations par le Syndicat de la magistrature une fois qu'elles seront publiées mais l'étendue du champ des entorses possibles au droit commun ne peut qu'inquiéter, outre le fait que rien dans la loi ne vient circonscrire l'application dans le temps de ces mesures.

Les prochains débats sur d'éventuelles atteintes aux libertés individuelles vont forcément nourrir nos actuelles interrogations concernant ce nouveau régime d'exception. Ils commencent déjà - et tant mieux -.

Y a-t-il lieu notamment de s'inquiéter de la saisine du Conseil d'État par une association de médecins demandant d'instaurer un confinement total de la population et de la décision - inédite - de la haute juridiction administrative de sommer le Gouvernement de restreindre les libertés sur le fondement de la protection à la vie ?

Le Syndicat de la magistrature est attaché à ce que les équilibres démocratiques soient respectés dans l'application de cette loi et que cet état d'urgence sanitaire ne soit que provisoire.

Jeudi 2 avril 2020, 18h

Avis du Conseil scientifique COVID-19
2 avril 2020

Etat des lieux du confinement et critères de sortie

Membres du Conseil scientifique :

Jean-François Delfraissy, Président
Daniel Benamouzig, Sociologue
Lila Bouadma, Réanimatrice
Jean-Laurent Casanova, Immunologie/Pédiatrie
Simon Cauchemez, Modélisateur
Franck Chauvin, Haut Conseil de la Santé Publique
Pierre Louis Druais, Médecine de Ville
Laetitia Atlani Duault, Anthropologue
Arnaud Fontanet, Epidémiologiste
Marie-Aleth Grard, Milieu associatif
Bruno Lina, Virologue
Denis Malvy, Infectiologue
Yazdan Yazdanapanah, Infectiologue

Correspondant Santé Publique France : Jean-Claude Desenclos

En présence de d'un membres en attente de nomination :
Aymeril Hoang, Spécialiste des nouvelles technologies

Cet avis a été transmis aux autorités nationales le jeudi 2 avril 2020 à 18H.
Comme les autres avis du Conseil scientifique, cet avis a vocation à être rendu public.

Le confinement de la population française est intervenu depuis un peu plus de deux semaines. Dans une première partie, le Conseil scientifique aborde les stratégies globales liées à cette période de confinement. Jusqu'à mi-avril au moins, la situation va être très difficile pour le système de soins. Le Conseil scientifique rappelle que les données épidémiologiques ne témoignent pas encore de l'effet de la mesure de confinement général (I). La prolongation du confinement a entrainé des effets sociaux importants à mesurer (II) et va être appuyée par l'arrivée de tests diagnostiques, dont les modalités d'usage sont précisées ici (III). Enfin, le Conseil scientifique propose dans cet avis les critères sur lesquels la sortie du confinement pourrait se baser (IV). Dans une deuxième partie, le Conseil scientifique souhaite souligner des points d'attention relatifs à la vie en confinement, notamment pour les populations à risque.

Jeudi 2 avril 2020, 18h

Partie I – Stratégies globales liées au confinement

I. Bilan épidémiologique au 31 mars 2020 : le mois d'avril sera très difficile pour le système de santé.

Le principal objectif de la mise en place du confinement le 17 mars 2020 était de soulager les services de réanimation des régions les plus touchées comme le Grand Est, les Hauts de France, la Corse, et l'Ile de France. Il était aussi de réduire la morbidité globale. L'effet du confinement devrait prendre trois semaines avant de se matérialiser, le temps que les patients qui étaient en incubation au moment du confinement aient été admis en réanimation s'ils devaient évoluer vers une forme grave. L'examen des chiffres des nouvelles admissions en réanimation dans les régions les plus touchées à la date du 31 mars 2020 est stable (Grand Est) ou en augmentation (Ile de France et Hauts de France).

En Italie, les mesures de confinement ont débuté le 8 mars au nord (16 millions de personnes), puis ont été étendues le 10 mars à l'ensemble du pays. Les données portées à notre connaissance sur les hospitalisations et les admissions en services de réanimation ne nous permettent pas de savoir à partir de quand l'impact du confinement s'est fait sentir, du fait d'une possible **saturation** des services de réanimation empêchant de nouvelles admissions mais aussi de **l'hétérogénéité des méthodologies dans les critères et la collecte des données entre les pays européens**.

Le 30 mars 2020, 1718 actes médicaux pour suspicion de Covid-19 ont été enregistrés par les associations SOS Médecins. Ces chiffres sont stables depuis le 21 mars, et représentent une augmentation de 75% par rapport à ceux de la semaine précédente. Le nombre de passages aux urgences pour suspicion de Covid-19 (données OSCOUR) a été de 4390 le 30 mars, dont 38% ont été hospitalisés et 2% sont passés en réanimation. Ces chiffres sont stables depuis le 23 mars, et deux fois supérieurs à ceux de la semaine précédente. Le nombre cumulé de malades hospitalisés pour Covid-19 était de 22757 au 31 mars, dont 1749 admis la journée précédente. Enfin, 4032 décès hospitaliers liés au Covid-19 ont été recensés depuis le 1er mars, dont 5% chez les moins de 60 ans. A l'échelle régionale, l'excès de mortalité toutes causes confondues dépassait une augmentation de 50% par rapport à la mortalité attendue en semaine 12 (du 16 au 22 mars 2020) pour les régions suivantes : le Haut-Rhin (+181%), les Vosges (+84%), en Corse-du-Sud (+79%), dans les Alpes de Haute-Provence (+69%), et dans le Doubs (+66%).

La situation en France reste très hétérogène, ce qui permet le transfert des patients de réanimation des régions les plus touchées vers celles qui sont encore préservées comme la Nouvelle-Aquitaine, mais aussi l'échange de personnel. **La région Ile-de-France est maintenant sous extrême tension**, avec 2204 patients admis en réanimation pour Covid-19 depuis le début de la crise, et 227 dans la journée du 1er avril. Les patients atteints de Covid-19 présentent des formes sévères associant des atteintes inflammatoires pulmonaires, cardiaques et neurologiques nécessitant des réanimations prolongées pouvant durer trois semaines (34% des patients en réanimation ont moins de 60 ans). Il faut donc s'attendre à ce que la situation dans les services de réanimation des régions les plus touchées ne s'améliore qu'avec retard, **la durée moyenne** d'hospitalisation en réanimation étant actuellement

estimée à 15 jours, en prenant en compte les décès. Afin d'interpréter au mieux l'évolution de la saturation des services de réanimation dans les jours qui viennent, il faudra disposer des indicateurs suivants à l'échelle départementale : i) Nombre d'admissions en hospitalisations par jour (existant) ; ii) Nombre d'admissions en réanimation par jour (existant) ; iii) Distribution par âge des patients en hospitalisation et en réanimation (existant); iv) Nombre de lits disponibles en réanimation, afin de s'assurer que la baisse des admissions en réanimation n'est pas simplement le reflet de la saturation des services de réanimation (à consolider). Le recueil de ces informations de façon fiable nécessite une mobilisation encore plus importante de personnels administratifs ou volontaires, les personnels médicaux n'étant plus en capacité de renseigner ces informations.

II. Evaluer les effets sociaux du confinement

La poursuite du confinement pendant une période de temps de plusieurs semaines a des effets important sur l'activité, les comportements, le moral et la santé de nos concitoyens. Ces derniers se montrent très largement respectueux du confinement, alors que ses effets deviennent plus difficiles à supporter. Ils sont par exemple 92% à se déclarer favorables à la prolongation du confinement jusqu'au 15 avril (enquête OpinionWay, 28-29 mars). Les effets du confinement s'exercent cependant de manière différenciée, en révélant voire en creusant des inégalités sociales. Les modifications de comportements de nos concitoyens sont non seulement orientées vers la protection de soi mais aussi vers celle des proches et d'autrui en général. Malgré des infractions, le respect des mesures sanitaires a notablement progressé depuis leur instauration pour 59% de la population, dans un contexte de peur voire d'angoisse, aussi marqué par une importante défiance politique (enquête d'opinion IPSOS-CEVIPOF, 23-35 mars).

Un ensemble de critères peuvent être pris en compte pour éclairer les conditions de prolongement du confinement et de sa levée progressive. Ils peuvent être documentés à partir de nombreuses sources et données, y compris numériques, collectées par différents acteurs publics et privés, académiques ou non, à propos de l'évolution des activités et des comportements des Français. Ces éléments pourraient bénéficier des connaissances produites en sciences humaines et sociales à l'occasion du confinement. Trois ensembles de critères peuvent être envisagés.

Un premier ensemble de critères a trait à la manière dont la population comprend, accepte, respecte ou se situe par rapport au confinement, pour soi-même comme pour les autres, proches ou considérés d'un point de vue collectif. Des éléments de ce type peuvent être appréciés à partir de divers types de sources disponibles, telles que des enquêtes d'opinion (sondages), des enquêtes en population (recherches en sciences sociales), des données sur le respect des consignes, notamment en matière de déplacement (contraventions, données de transport urbain, données agrégées de géolocalisation).

Un deuxième ensemble de critères à prendre en compte se réfère aux effets induits par le confinement, dont beaucoup sont encore invisibles, qu'ils soient délétères ou plus favorables, qu'ils soient sanitaires ou plus largement sociaux, et qui doivent être mis en regard. Parmi les effets positifs induits par le confinement, outre le contrôle de l'épidémie et ses effets sanitaires, en termes de mortalité évitée en particulier, peuvent être mentionnés des effets

cliniques indirects favorables, par exemple la moindre fréquence des décompensations respiratoires graves d'ordinaire induits par les pics de pollution a pollution, par les viroses banales comme le rhume. Parmi les effets délétères peuvent être mentionnés des effets psychologiques et psychiques, qu'ils soient actuels (troubles anxieux, dépression par exemple…) ou différés (troubles post-traumatiques, décompensation par exemple…), des violences, aussi bien envers autrui (violences sexistes et sexuelles, violences sur enfants) qu'envers soi-même (suicides), ainsi que d'éléments relatifs à la morbidité induite, aux difficultés de prise en charge médicale en contexte de confinement (pertes de chances), et de la surmortalité provoquée par le confinement.

Enfin, un troisième ensemble d'éléments, moins spécifiquement pris en compte par le Comité scientifique dans le cadre de ses attributions, à dominante sanitaire, concerne les effets économiques du confinement. Ces derniers se manifestent non seulement à l'échelle du pays ou de certains secteurs, en termes macro-économiques, mais aussi et de manière socialement stratifiée à l'échelle des agents économiques, de leurs revenus, de leur rapport à l'emploi, de leurs capacités et de leurs préférences et attentes. Pour ne prendre qu'un exemple, les ouvriers, 35% travaillent hors du domicile, 60% se déclarent en arrêt de travail et 5% en télétravail, contre 10% des cadres en travail hors du domicile, 24% en arrêt de travail, et 66% en télétravail[1]. Ces effets ont non seulement vocation à être pris en compte par les acteurs économiques et les autorités publiques, mais doivent en aussi mis en regard des effets sanitaires obtenus ou attendus, le cas échéant dans un esprit de proportionnalité appréhendé de manière systématique (analyse coûts-avantages)[2].

Le Comité scientifique souligne l'intérêt de disposer d'indicateurs sociaux du confinement. Leur production pourrait être confiée à un observatoire indépendant associant des contributions publiques, privées et citoyennes. Des éléments quantitatifs et qualitatifs pourraient être enrichis, multipliés et rassemblés à partir de méthodes et de sources variées, académiques ou non, y compris issues de grands acteurs du numérique, afin à produire des éléments de connaissance et d'appréciation transparents sur le confinement.

III. Nouveaux tests diagnostiques et confinement : une stratégie évolutive d'utilisation pour tester en priorité certaines populations.

Depuis l'émergence du SARS-CoV-2, une surveillance internationale a été mise en place afin de détecter une éventuelle évolution du virus (GISAID). A ce jour, plus de 2000 séquences de génomes complets d'excellente qualité ont été réalisées et analysées, montrant une stabilité de ce virus depuis son apparition. De ce fait, les diagnostics PCR et sérologiques développés et validés ne sont pas pris en défaut.

Lors de l'infection, la réponse immunitaire permettant la guérison combine une réponse non spécifique innée associée à une réponse humorale (anticorps ou réponse B) et une réponse cellulaire (Réponse T) spécifiques. Ces éléments de la réponse immunitaire conduisent à la

[1] Brouard, S (2020) « Les effets du coronavirus sur l'emploi et ses caractéristiques », Note du CEVIPOF et du LIEPP.

[2] Collège des économistes de la santé, « enjeux économiques et sanitaires du déconfinement », note du 29 mars 2020.

guérison par élimination du virus. La réalisation d'un diagnostic sérologique permet la détection de la réponse immunitaire post-infectieuse humorale (détection des anticorps IgM, IgG et éventuellement IgA). La présence de ces anticorps signifie, en l'état des connaissances actuelles, une protection immunitaire développée après guérison d'une infection symptomatique ou asymptomatique. Certaines données préliminaires semblent indiquer que ces anticorps peuvent apparaitre tardivement (J30), notamment en cas d'infection pauci/asymptomatique. Dès lors, la détection d'anticorps par un test sérologique réalisé chez une personne ayant été symptomatique ou non permet de confirmer une infection récente au SARS-CoV-2.

La phase actuelle de montée en puissance rapide des capacités diagnostiques dans la perspective de la période post-confinement fait qu'il est certain que les outils et moyens prévus à terme seront disponibles et fonctionnels bien avant l'échéance de la levée du confinement. Cela va permettre de commencer rapidement leur utilisation, tant pour les plateformes de RT-PCR à haute capacité, que pour les tests sérologiques unitaires rapides (tests rapides réalisables hors du laboratoire) ou les tests sérologiques classiques (test réalisés sur automates de laboratoire).

Durant le mois d'avril, l'installation des plateformes de RT-PCR vont permettre d'avoir une capacité diagnostique sécurisée de plus de 45 000 tests/jour, en complément des capacités hospitalières et privées existantes qui seront renforcées a hauteur de 15 000 tests/jour. A noter que de nouveaux tests moléculaires rapides et ultra-rapides (respectivement 45 et 15 minutes) sont en cours d'évaluation.

Durant la même période, des tests sérologiques unitaires seront disponibles en grande quantité (3eme semaine d'avril), ainsi que des tests sérologiques automatisés de type ELISA (fin avril). L'évaluation de leurs performances analytiques est programmée pour la seconde quinzaine d'avril.

Dans ce contexte, **il parait important de modifier la doctrine actuelle d'utilisation des tests** afin de proposer une prise en charge significativement élargie du diagnostic, permettant par ailleurs une montée en charge progressive de leur utilisation. Cela permettra d'organiser le réseau de laboratoires impliqués dans ce déploiement, et une appropriation de la gestion diagnostique intégrée combinant PCR et sérologie. La mise en place opérationnelle d'une interface entre laboratoires et patients devra aussi être évaluée. Cette nouvelle doctrine permise par le développement de la capacité diagnostique permettra de répondre à plusieurs besoins immédiats. Le Conseil scientifique émet 4 recommandations :

- Assurer un dépistage RT-PCR élargi des personnels soignants au contact des populations fragiles **en ville**.
- Assurer une prise en charge complète et exhaustive des suspicions d'infection dans **les EHPAD** ou les établissements médico-sociaux, en combinant un diagnostic par RT-PCR et sérologique les malades et les contacts, tant chez les personnels que les résidents.
- Assurer une prise en charge complète et exhaustive des suspicions d'infection en combinant un diagnostic par RT-PCR et sérologique dans **les prisons et autres établissements fermés.**

- Réaliser des enquêtes sero-épidémiologiques de terrain à l'aide de plateaux de sérodiagnostic à haut débit pour déterminer par la mesure de la séroprévalence le **taux de pénétration** du virus SARS-CoV-2 dans différents territoires.

Ce déploiement opérationnel est urgent. Il permettra par ailleurs de tester et éventuellement de valider les stratégies innovantes de rendu des résultats et de « contact tracing » nécessaires durant la phase de déconfinement.

IV. Sur quels critères baser la sortie du confinement ?

Tout d'abord, le Conseil scientifique tient à clarifier que la sortie du confinement ne signifie pas que toutes les mesures de contrôle contre covid19 seront levées. La sortie du confinement vise à remplacer le confinement par des stratégies de contrôle de l'épidémie plus facilement supportables et moins couteuses pour la société française. **Ces mesures resteront néanmoins fortes**. Elles seront amenées à évoluer en fonction de la situation épidémiologique et le cas échéant des avancées de la recherche. Un avis détaillant les stratégies de contrôle pouvant être considérées après le confinement paraîtra prochainement.

La sortie du confinement peut être décidée en considérant trois éléments distincts.

- L'objectif à court terme du confinement était de soulager les services de réanimation français, en réduisant le nombre de formes graves nécessitant un séjour en service de réanimation. Avant d'envisager une sortie du confinement, le gouvernement devra s'assurer que l'objectif de l'intervention est atteint. Cette décision pourra être prise sur la base d'indicateurs épidémiologiques indiquant notamment que la saturation des services hospitaliers, et des services de réanimation en particulier, est jugulée. Les équipes de soignants devront également bénéficier d'une période suffisante pour récupérer de l'effort considérable fourni pendant les semaines qui viennent de s'écouler, et les stocks de matériel, traitements spécifiques à la réanimation, et équipement de protection devront être reconstitués.

- Ensuite, le confinement devrait conduire à une réduction du nombre de cas Covid19 sur le territoire national. Idéalement, cette réduction devra être suffisamment importante pour que la détection des nouveaux cas de façon systématique redevienne possible. Ceci permettra de disposer de chiffres fiables sur la progression de l'épidémie en amont du risque de saturation du secteur hospitalier afin i) de détecter et contrer précocement les reprises de l'épidémie ; et ii) d'appliquer rapidement les mesures de contrôle auprès des cas et de leurs contacts.

- **Enfin, le gouvernement devra s'assurer que les éléments d'une stratégie post-confinement seront opérationnels, incluant notamment :**
  - le choix des mesures de distanciation sociale qui seront maintenues pendant la période de post-confinement ;
  - la disponibilité des protections matérielles comme les gels hydro-alcooliques et les masques à l'usage des personnels soignants, des personnes en situation d'exposition au virus en priorité, puis à l'ensemble de la population, comme en Asie.

- des capacités hospitalières et de médecine de ville restaurées dans les régions qui ont été les plus touchées ;
- un système de surveillance épidémiologique opérationnel pour les indicateurs les plus sensibles comme le nombre de nouveaux cas sur le territoire national et dans les lieux à risque d'épidémie;
- des capacités de diagnostic rapide d'infection aiguë et de rendu des résultats aux patients avec transfert des données en temps réel aux systèmes de surveillance épidémiologique ;
- de nouveaux outils numériques permettant de renforcer l'efficacité du contrôle sanitaire de l'épidémie;
- des modalités d'isolement des cas et de leurs contacts adaptées au contexte personnel ;
- la protection des personnes vulnérables et susceptibles de faire des formes graves de la maladie ;
- la protection des populations les plus à risque d'épidémie du fait de leur situation d'habitat (ex : migrants, prisons, personnes en institution) ;
- Une politique de contrôle aux frontières ;
- Se rajouteront éventuellement des traitements efficaces contre le virus, ou à plus long terme un vaccin, qui pourraient bien entendu modifier considérablement ces stratégies. La participation de l'immunité collective au contrôle de l'épidémie n'est pour l'instant pas prise en compte, dans la mesure où elle est très vraisemblablement inférieure à 15%, y compris dans les zones les plus touchées par la première vague de l'épidémie.

Le Conseil scientifique souligne un point essentiel. La réflexion sur la sortie du confinement, les stratégies post-confinement sont nécessaires. La priorité demeure cependant la poursuite d'un confinement renforcé dans la durée.

Jeudi 2 avril 2020, 18h

Partie II – Points d'attention

La crise sanitaire actuelle et le contexte général du confinement sont susceptibles d'avoir des conséquences importantes. Un des enjeux est de répondre aux ruptures des relations que le confinement entraine, qu'il s'agisse de ruptures vitales, avec les deuils, de rupture des relations les plus intimes, mais aussi des relations sociales, éducatives, économiques et même politiques. Il s'agit également de maintenir les cadres relationnels existants et d'accompagner la relance des relations. La liste des points listés ci-dessous n'est bien sûr pas exhaustive.

I. Les personnes à risque : un confinement adapté et renforcé est nécessaire

Plusieurs études étrangères ont décrit les caractéristiques des patients atteints des formes les plus graves de COVID-19. L'âge apparait comme un facteur de risque de formes graves de COVID-19 avec des taux de létalité pouvant atteindre 15% chez les plus de 80 ans alors qu'il serait inférieur à 0,2% pour les plus jeunes.
La présence de comorbidités est un autre facteur de risque de formes sévères. Les principales comorbidités sont l'hypertension artérielle, un diabète, une maladie coronarienne. Le tabagisme a été trouvé comme pronostic péjoratif de même que l'obésité.

La France compte 67 millions d'habitants. 57,2 millions ont moins de 70 ans, et 9,9 millions plus de 70 dont 4,2 ont plus de 80 ans. On peut donc considérer que 10 millions de personnes sont plus à risque de formes graves sur le critère de l'âge.
Concernant les comorbidités, il est possible d'estimer le nombre de personnes porteuses de comorbidités le nombre d'affections de longue durée (ALD). En France, 10,8 millions de personnes sont porteuses d'une affection de longue durée dont 6,3 millions ont moins de 70 ans.

Ainsi, dans l'état actuel des connaissances, on peut donc considérer que près de 17 M de personnes sont à risque plus important de formes graves.

Le Conseil scientifique considère qu'il est impératif que les personnes à risque adoptent un confinement strict les protégeant d'un risque de contamination. Toutefois pour certaines d'entre elles, ces mesures de confinement doivent être adaptées à leur pathologie ou leur handicap.

Par ailleurs, le Conseil scientifique insiste sur la nécessité de disposer à court terme de données permettant d'identifier, dans le contexte français, les facteurs de risque de formes graves nécessitant une hospitalisation et une prise en charge dans un service de réanimation.

Jeudi 2 avril 2020, 18h

II. Médecine de proximité et soins de santé primaire pour les patients non-COVID

Dans son avis n°4, le Conseil scientifique rappellait le rôle majeur que la médecine de proximité doit jouer tant pour le diagnostic et le suivi des patients Covid mais aussi la prise en charge des soins non programmés et le suivi des patients chroniques. Organiser le système de première ligne pour assurer le suivi habituel des patients chroniques et des patients présentant un désordre de santé hors Covid dans des moments dédiés de consultation est essentiel. Les patients atteints de pathologies dites psychiatriques et de troubles psychiques sont en premier chef concernés. La téléconsultation doit être privilégiée dans tous les cas. Pour autant la limite de la téléconsultation doit être appréciée dès lors qu'un examen physique s'impose pour le diagnostic et la prise de décision thérapeutique. Il en est de même dans les suivis de polypathologies complexes et de problèmes psychosociaux. Sont encore plus concernés les personnes qui échappent au système de santé, pour des raisons sociales, éducatives et comportementales (précarité, migrants, promiscuité, addictions). L'utilisation du tele soins pratiqué sur prescription du médecin traitant est une alternative. Actuellement, 2 modalités ont fait l'objet de la publication d'un arrêté de prise en charge : i) le télésoin infirmier pour patient COVID-19 + ; ii) le télésoin orthophonique permettant la réalisation de certains actes conjointement identifiés par la CNAM et le Syndicat National des Orthophonistes.

La disposition de tels soins devrait être élargie à l'ensemble des acteurs paramédicaux de soins de proximité. L'objectif est de limiter l'aggravation de la morbi-mortalité des pathologies chroniques et d'éviter toute rupture de soins et de simplifier l'accès aux soins paramédicaux.

III. Les personnes incarcérées

En période d'épidémie et de confinement, les 186 prisons françaises sont des lieux à risques du fait de la propagation du virus, des conditions de détention, de la promiscuité et de la suspension des contacts avec l'extérieur. La situation des prisons est en outre hétérogène, en fonction du type d'établissement, des zones plus ou moins exposées, de l'âge des 71 000 détenus et de leur état de santé (maladies chroniques, psychiatriques, polypathologies…).

La lutte contre l'épidémie en milieu carcéral s'inscrit dans un contexte de surpopulation, importante dans des régions parmi les plus touchées, notamment en Ile de France. La surpopulation est un facteur d'aggravation des risques dans la lutte contre l'épidémie. Elle est limitée par des libérations ou des peines alternatives. La libération de 5000 détenus annoncée correspond à une réduction de la surpopulation d'environ la moitié des détenus excédentaires, particulièrement nombreux dans certaines maisons d'arrêts.

L'organisation face à l'épidémie concerne les détenus, le personnel pénitentiaire et les équipes médicales, qui relèvent de tutelles administratives distinctes (Justice et Santé). Ces dernières doivent veiller à la pleine application des mesures possibles permettant de protéger les personnes. Elles doivent exclure tout traitement dégradant des détenus, qui doivent être informés des dispositions prises, le cas échéant dans des langues étrangères. Pour ce faire, les acteurs de la prison sont confrontés à plusieurs enjeux.

Le premier est relatif à la **limitation de l'intrusion du virus**, à travers l'usage renforcé des gestes barrières et de l'usage de masques. Leur usage est particulièrement important pour les soignants et le personnel afin d'éviter des contaminations parmi les détenus. Le personnel doit bénéficier d'une formation sur les dispositions à mettre en œuvre. Confinés, les détenus sont d'abord exposés à un moindre risque, du fait de leur isolement, mais ce dernier peut ensuite s'aggraver : le semi confinement, après avoir été dans un premier temps protecteur, peut ensuite exposer les détenus à l'intrusion virale. Les détenus doivent disposer de conditions d'hygiène appropriées. La mise en place d'un zonage dans les établissements et dans la circulation des personnels permet de limiter la circulation du virus.

Le deuxième vise à **isoler les détenus présentant des signes cliniques, les détenus diagnostiqués et les détenus ayant été en contact avec eux, quand l'utilisation massive des tests sérologiques sera possible**. **Les tests diagnostiques devront être déployés sans délai dans les lieux de détention**, afin de favoriser l'isolement prophylactique des détenus. **Le Conseil scientifique considère que c'est une priorité**. L'isolement individuel et la détention dans des zones dédiées visent à protéger détenus, et doivent être compris comme tels par les détenus, plutôt que comme un redoublement de peine.

Le troisième porte sur l'organisation d'une filière de soins incluant des moyens de réanimation, dont la capacité pénitentiaire ordinaire est très insuffisante au regard de l'épidémie. Des places dédiées dans des établissements identifiés peut faciliter la prise en charge des détenus qui le nécessitent. Si des thérapeutiques sont efficaces, elles doivent bénéficier aux détenus afin de limiter les difficultés de prises en charge. Les conditions de transports sanitaires des détenus doivent être organisés, y compris pour des trajets longs ou le transport de plusieurs personnes malades. En réanimation, les gardes statiques ne sont pas toujours utiles et peuvent être dangereuses pour les forces de l'ordre et gênantes pour les services hospitaliers. Cette organisation inclut des aspects médicaux et de sécurité, qui incombe aux administrations concernées dans esprit de concertation.

Dans une perspective sanitaire, délicate à aborder du seul point de vue judiciaire, la suspension des visites « prive » les détenus d'approvisionnements en substances illicites acheminées de l'extérieur. Certains détenus sont sevrés, avec des effets personnels et collectifs pouvant se révéler problématiques, voire violents dans la durée. Ces questions doivent être considérées dans le contexte sanitaire de l'épidémie et appeler une appréciation proportionnée aux contextes locaux par les équipes soignantes.

IV. Les personnes en situation de précarité

Cette crise sanitaire va particulièrement impacter les personnes en situation précaire. La fermeture des services administratifs, les démarches qui ne sont plus réalisables qu'en ligne font craindre nombre de ruptures de droits chez des personnes qui ont un accès très limité aux outils numériques ou qui les maitrisent mal. Le suivi de leurs pathologies doit pouvoir se poursuivre avec leur médecin traitant. L'accès aux bureaux de poste est essentiel pour les bénéficiaires du RSA en ce début de mois, mais également pour retirer de l'argent liquide lorsque l'on ne dispose pas de carte bancaire (ce qui est le cas de nombreuses personnes en

précarité). Les personnes précaires sont obligées de se déplacer pour se nourrir, pour aller travailler parfois ; elles risquent des amendes en permanence (les distributions de repas sont souvent bien plus éloignées qu'avant), pourquoi ne pas imaginer durant cette période de confinement la gratuité des transports en commun ?

Pour ceux vivant en situation de grande précarité, les conditions de vie sont extrêmement diversifiées (vivant en hôtels sociaux, squats, CADA, logement sur-occupé, etc.) et cette hétérogénéité doit être prise en compte dans l'assistance qui doit leur être prodiguée en temps d'épidémie. Il n'empêche qu'elles sont toutes fragiles tant face à l'épidémie elle-même qu'aux mesures prises par les autorités, en particulier le confinement.

Le Conseil scientifique tient souligner trois points essentiels, valables sur la période de confinement :

- Le rassemblement dans des espaces collectifs (de type gymnases, etc.) de personnes vivant en situation de grande précarité et non infectées par le COVID19 ne se justifie en rien ; il présente au contraire un risque épidémique majeur tant pour les personnes rassemblées que pour l'ensemble de la population. Il est donc à proscrire.

- Les personnes en situation de grande précarité et non contaminées doivent pouvoir, comme l'ensemble de la population, vivre le confinement dans des habitats individuels ou familiaux, et donc non collectifs. Il est par conséquent conseillé que toutes les solutions d'hébergements publics et privés soient mobilisées pour cela (immeubles collectifs vacants, centres de tourisme, résidences hôtelières et universitaires, hôtels et appartements de locations saisonnières mis à disposition par les propriétaires sollicités ou réquisitionnés, etc.). La promotion du « logement d'abord » doit être le principe directeur : un logement ou un accès à des centres d'hébergement permettant des chambres individuelles pour tous limite le risque épidémique, tant pour les personnes vivant dans la grande précarité que pour la population générale.

Pour les personnes en grande précarité infectées sans signes de gravité et sans logement individuel permettant le confinement, le Conseil scientifique recommande la mise en place de centres de confinement spécifiques (« centres de desserrement ») sur le principe des initiatives déjà prises dans certains territoires.

Enfin, les personnes de nationalité étrangère dans l'attente d'un document de séjour ou de son renouvellement, pour certaines en situation de grande précarité, doivent pouvoir bénéficier d'un report des procédures qui y sont liées pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire afin de pouvoir vivre le confinement dans les meilleures conditions possibles, comme cela a été prévu par l'ordonnance n° 2020-328 du 25 mars 2020 portant prolongation de la durée de validité des documents de séjour.

V. Besoin d'une méta plateforme téléphonique unique d'information et d'écoute

Les lignes téléphoniques existantes ont une visibilité réduite par rapport aux défis que posent le COVID19, que cela soit en population générale ou chez les soignants. En population générale, il est par exemple très difficile pour des personnes isolées et qui n'utilisent pas internet (personnes âgées, migrants, sans domiciles fixes soit environ 17% de la population générale), ou celles ayant des besoins spécifiques de trouver l'information et d'être orientées

vers l'assistance téléphonique existante la plus appropriée. La même situation est notable pour le personnel soignant non hospitalier, pourtant en première ligne.

Le Conseil scientifique souligne le besoin urgent d'une méta-plateforme téléphonique unique 24h/24, avec un numéro vert, qui rassemble et renvoie à l'ensemble des lignes dédiées existantes, et qui le fasse après triage par une équipe large, professionnelle et opérationnelle dans l'immédiat.

VI. Violences « conjugales » et sur enfants : l'urgence d'accompagner les mesures de prévention et de réponse

La crise sanitaire actuelle et ses conséquences, dont les mesures de confinement, les pressions économiques et financières, l'isolement des ménages dans des espaces réduits, la fermeture des écoles, etc., a pour conséquence une forte augmentation du risque de violences sexuelles et sexistes et de violences sur enfants. La plateforme de signalement des violences sexuelles et sexistes mise en place par le Ministère de l'Intérieur pour signaler des violences et bénéficier d'assistance reste disponible sur arretonslesviolences.gouv.fr, et la ligne 3919 est opérationnel. Un dispositif d'alerte en pharmacie a de plus été élaboré. En ce qui concerne les violences sur enfants, en complément de la ligne 119-Allo Enfance en Danger, les normes encadrant l'accueil des mineurs dans les foyers de l'Aide Sociale à l'Enfance vont être « assouplies » pour permettre l'accueil d'enfants qui ne vont plus à l'école et/ou qui ne peuvent rester chez eux auprès de parents violents ou négligents. Il est également prévu, entre autres mesures, d'autoriser certaines structures, qui habituellement ne proposent qu'un accueil de jour, à héberger les enfants la nuit.

Le Conseil scientifique attire l'attention sur le risque accru de violences conjugales et de violences sur enfants et appelle à la vigilance quant à la mise en œuvre rapide et opérationnelle des mesures prévues.

VII. Soutien aux endeuillés du Covid19

L'épidémie de Covid19 va être à l'origine d'un grand nombre de décès dans la population française. Or les endeuillés du Covid19 vivent une expérience très singulière à laquelle personne n'est prêt et dont les soignants ne sont pas toujours correctement informés. La situation présente plusieurs caractéristiques susceptibles de majorer la détresse et d'augmenter la prévalence des complications du deuil : i) L'aggravation de l'état de leur proche a été brutale et non anticipée ; ii) Ils n'ont pas pu voir le défunt durant ses derniers jours (culpabilité intense) ; iii) Ils ne peuvent parfois pas voir le corps (mis dans une housse puis cercueil scellé dans les heures qui suivent le décès) et la séparation symbolique n'a pas eu lieu ; iv) Les rites religieux pratiqués sur le corps du mort sont interdits, donnant l'impression aux endeuillés de commettre une grave transgression (le rite est là pour limiter le désordre insupportable de la mort) ; v) L'enterrement étant limité à peu de personnes, il n'est pas possible de se réunir, ce qui prive les endeuillés d'un facteur de soutien, le soutien social étant un facteur de protection face aux complications du deuil. Il y a donc un risque élevé de complications du deuil dans un groupe populationnel important. Des complications du deuil peuvent apparaître soit précocement, soit de manière différée, avec des troubles

psychiatriques, des complications somatiques, etc. Certain de ces endeuillés sont de plus des enfants, sur lesquels la mort va avoir un effet beaucoup profond et durable susceptible d'impacter leur développement jusqu'à leur vie d'adulte (risques de suicides, comportements addictifs, maladies, etc.). En dehors de ces situations, qui nécessitent des suivis spécialisés, un endeuillé a surtout besoin d'écoute et de soutien social car ils font face à une mort non anticipée, dramatique, vécue à distance, ne peuvent voir le corps ni le toiletter, ne peuvent pas se séparer.

Le Conseil scientifique attire l'attention sur l'importance et l'urgence à inventer collectivement, avec l'ensemble des acteurs de la société française (soignants, communautés religieuses, grands courants de pensées, autorités spirituelles et culturelles, associations, etc.) des réponses à ces situations afin de renforcer la résilience individuelle et collective face à l'épidémie. Le Conseil scientifique appelle de plus au soutien aux initiatives d'accompagnement des endeuillés du Covid19 en cours de montage dans des structures existantes de CHU, qui nécessitent peu de moyens supplémentaires et pourraient être rapidement déployées sur le territoire national.

VIII. Pratique de recherche sur COVID-19 : un rappel aux réglementations

La France encadre la recherche scientifique et médicale sur l'être humain de manière rigoureuse afin de respecter le droit des personnes et de garantir un haut niveau de qualité scientifique dans le respect plus général de valeurs essentielles. Cet encadrement fait l'objet de dispositions légales et réglementaires s'appliquant aux acteurs de la recherche, y compris en temps de crise et d'épidémie. La recherche est encadrée par des dispositions légales et réglementaires protégeant la vie privée des personnes participant à cette recherche[3]. Le respect de ces dispositions juridiques est garanti par un ensemble d'institutions spécialisées. En cas d'urgence, comme l'état d'urgence sanitaire actuel, la CNIL et les Comités de protection des personnes (CPP) peuvent être mobilisés et donner un accord rapidement.

La recherche clinique impliquant des patients, leurs données ou les échantillons biologiques de ces patients, est encadrée par un environnement réglementaire qui est applicable même en situation d'urgence et de situations sanitaires extrêmes grâce à des procédures accélérées, y compris pour les études de cohortes observationnelles et les essais thérapeutiques. Les données doivent pouvoir être accessible en « open access » par la communauté scientifique comme cela a été demandé par les ministères en charge de la santé et de la recherche.

Dans les conditions actuelles de grande pression et dans l'urgence, le Conseil Scientifique tient à saluer le travail des Comités de protection des personnes (CPP) et de l'Agence Nationale de Sécurité du Médicament (ANSM) ainsi que par REACTIng.

---

[3] La loi informatique et libertés et plus récemment le règlement général européen pour la protection des données (RGPD) protègent ainsi l'utilisation des données des patients participant à cette recherche. La recherche médicale est aussi encadrée par la loi de bioéthique et loi dite « Jardé» loi n° 2012-300 du 5 mars 2012 relative aux recherches impliquant la personne humaine modifiée par l'ordonnance n° 2016-800 du 16 juin 2016. Par ailleurs d'autres textes (code civil, code de la santé publique) fixent le cadre réglementaire de l'exercice médical dans le respect des valeurs qui fondent la société.

Jeudi 2 avril 2020, 18h

Le Conseil scientifique rappelle que dans le contexte épidémique les chercheurs et toutes les parties prenantes de la recherche sont tenus de respecter les réglementations françaises et internationales encadrant la recherche publique et privée, en particulier dans le domaine des essais cliniques. Il sera attendu, après la crise, que ces pratiques soient évaluées et elles seront jugées à l'aulne des réglementations préexistantes à la pandémie. Il n'existe aucune dérogation aux réglementations en vigueur.

§ 2- Instances européennes.

Commission européenne - Déclaration

Déclaration de la présidente, Mme von der Leyen, sur les mesures d'urgence prises dans les États membres

Bruxelles, le 31 mars 2020

L'Union européenne est fondée sur les valeurs de liberté, de démocratie, d'état de droit et de respect des droits de l'homme. Ces valeurs nous sont communes à toutes et tous. Nous devons les préserver et les défendre, même en ces temps difficiles.

Au cours des dernières semaines, plusieurs gouvernements de l'UE ont pris des mesures d'urgence pour faire face à la crise sanitaire causée par la flambée de coronavirus. Nous vivons une période extraordinaire et les gouvernements doivent, par principe, disposer des outils nécessaires pour agir rapidement et efficacement en faveur de la santé publique et de nos citoyens.

Il est crucial que les mesures d'urgence qui sont prises ne le soient pas au détriment de nos valeurs et des principes fondamentaux énoncés dans les traités. La démocratie ne saurait fonctionner sans médias libres et indépendants: le respect de la liberté d'expression et la sécurité juridique sont essentiels en ces temps incertains. Aujourd'hui plus que jamais, il est vital que les journalistes puissent faire leur travail librement et précisément, pour lutter contre la désinformation et permettre à nos citoyens d'accéder à des informations cruciales.

Toute mesure d'urgence doit être limitée à ce qui est nécessaire et strictement proportionnée. Aucune ne peut durer indéfiniment. En outre, les gouvernements doivent veiller à ce que ces mesures fassent l'objet d'un contrôle régulier.

Dans un esprit de coopération, la Commission européenne suivra de près l'application des mesures d'urgence dans chacun des États membres. Pour maîtriser cette crise, nous devons tous collaborer, en ayant à cœur de préserver nos valeurs européennes et les droits de l'homme. C'est ce qui nous définit, ce pour quoi nous nous battons.

STATEMENT/20/567

Personnes de contact pour la presse:
Eric MAMER (+32 2 299 40 73)
Dana SPINANT (+32 2 299 01 50)
Christian WIGAND (+32 2 296 22 53)

Renseignements au public: Europe Direct par téléphone au 00 800 67 89 10 11 ou par courriel

b) Rapport *« La pandémie du coronavirus dans Union européenne ; son impact sur les droits fondamentaux »* par L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (« FRA ») 08.04.20.

Compte tenu de son volume, ce document n'est pas annexé. Il peut être téléchargé ici :
https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploadsfra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-1_en.pdf

c) Rapport *« Les mesures nationales adoptées par les États en matière de justice et de soutien aux avocats dans le cadre de la crise du Covid-19 (8 avril) »* par le Conseil des Barreaux européen (« CCBE ») 08.04.20.

Compte tenu de son volume, ce document n'est pas annexé. Il peut être téléchargé ici :
https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/CCBE-Survey-Exchange-of-experiences-and-best-practices-between-bars-AM-3.pdf

E - COMMUNIQUÉS, ARTICLES (PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE).

§ 1 - Articles juridiques.

a) ***« Covid-19 : avocats et magistrats tirent la sonnette d'alarme sur la situation en prison »,*** **par Laurence Garnerie - GP, 24 mars 2020 - n° 12, pp. 8 et 9 - par Kami Haeri et Valérie Munoz-Pons, avocats -** ***Village de la Justice*****, lundi 30 mars 2020.**

Covid-19 : avocats et magistrats tirent la sonnette d'alarme sur la situation en prison 376r3

Plusieurs organisations dénoncent des conditions de détention ne permettant pas de faire face à la crise du coronavirus, et appellent le gouvernement à prendre des mesures pour limiter les entrées et favoriser les sorties des établissements pénitentiaires

Les établissements pénitentiaires français s'orientent-ils vers un scénario à l'italienne, avec mutineries et émeutes ? C'est ce que craignent l'Association des avocats pour la défense des droits des détenus, l'Association nationale des juges de l'application des peines, l'Observatoire international des prisons-section française (OIP), le Syndicat des avocats de France et le Syndicat de la magistrature dans un communiqué publié le 17 mars 2020. Une réaction qui fait suite à l'annonce, quelques heures plus tôt, par la ministre de la Justice de plusieurs mesures destinées à lutter contre la propagation du Covid-19 dans les prisons (suspension des parloirs, impossibilité pour les intervenants extérieurs de se déplacer, adaptation des sorties en plein air ou des activités en espace non confiné…). Or, ces organisations estiment que « la situation des établissements pénitentiaires français ne permet pas aujourd'hui de faire face à la crise du Coronavirus ».

Téléphone. Concernant l'utilisation des moyens de communication, présentés par la Chancellerie comme une alternative aux parloirs pour maintenir les liens familiaux, elles précisent que les détenus ne peuvent utiliser internet et ont un accès restreint au téléphone : « pour ceux – la grande majorité – qui ne bénéficient pas encore d'un téléphone fixe en cellule, ils dépendent du personnel pénitentiaire pour accéder aux cabines placées sur les coursives ; et pour tous, ces appels ont un coût important, qui limite de fait leur capacité à prendre des nouvelles de leurs proches ». Selon le site de l'OIP, les 17 et 18 mars, après l'annonce de la suppression des parloirs, des mouvements de détenus ont été signalés dans un certain nombre de prisons (Grasse, Maubeuge, Douai, Perpignan, Nancy, Valence, Saint-Étienne, Angers, Toulon, Bois d'Arcy, Paris, Villefranche-sur-Saône, Aiton, Grenoble, Corbas, Saint-Quentin-Fallavier, etc.), entraînant parfois l'intervention des équipes régionales d'intervention et de sécurité. Pour apaiser la situation, la ministre de la Justice a annoncé le 19 mars qu'à partir du 23 mars « et jusqu'à la fin de la période de confinement, chaque détenu pourra bénéficier d'un crédit de 40 € par mois sur son compte téléphonique, lui permettant de rester en contact avec sa famille et ses proches », ce qui représente 11 heures de communication en France métropolitaine vers un téléphone fixe et 5 heures vers un téléphone portable. Les proches pourront en outre laisser des messages vocaux en composant le 03 20 16 02 94 (numéro non surtaxé). « Les détenus les plus démunis pourront quant à eux bénéficier d'une aide majorée de 40 € par mois leur permettant notamment de cantiner, dans un contexte où les familles pourraient rencontrer des difficultés à effectuer des virements », a ajouté la garde des Sceaux, précisant que pour accompagner la suspension des activités en détention, la gratuité de la télévision serait assurée. À noter qu'en revanche, les parloirs avocats sont maintenus. « Ils se feront évidemment en respectant les gestes barrière », a déclaré la garde des Sceaux au Sénat le 19 mars dernier.

Surpopulation. Les conditions de détention sont également pointées du doigt par les organisations d'avocats et de magistrats et l'OIP. Ces dernières dénoncent l'insalubrité, la promiscuité et la surpopulation : 144 établissements pénitentiaires ou quartiers sont en situation de suroccupation au 1er janvier 2020 selon les chiffres du ministère de la Justice. Le 30 janvier dernier, la Cour européenne des droits de l'Homme a d'ailleurs condamné la France en raison de la généralisation de ce phénomène et l'a appelée à mettre en place un plan d'action (Gaz. Pal. 10 mars 2020, n° 372y9, p. 20). Or, les détenus n'ont pas le droit de porter de masques ni d'avoir de gel-hydroalcoolique, l'alcool étant interdit en cellule, et n'ont pour la plupart pas de gants. « Les contacts entre détenus et personnel pénitentiaire sont inévitables – alors que les surveillants, eux aussi, rapportent manquer de matériel de protection » relèvent les organisations. La Chancellerie a, de son côté, annoncé la distribution de 100 000 masques aux personnels pénitentiaires. Ces derniers seront principalement distribués « aux personnels ayant été en contact avec des détenus positifs au Covid-19 ou susceptibles de l'être », a précisé la ministre le 18 mars dans une interview à *20 minutes*. Le 16 mars, un détenu est décédé à Fresnes, et le ministère de la Justice dénombrait cinq détenus testés positifs au coronavirus au 23 mars. Les associations d'avocats et de magistrats et l'OIP estiment que « si l'épidémie devait se diffuser en détention, les unités sanitaires des établissements pénitentiaires, déjà surchargées et en sous-effectif, ne seraient pas prêtes à faire face à un afflux massif de malade ».

Sortir de ce vase clos. S'inscrivant dans la lignée des recommandations d'Adeline Hazan, la contrôleure générale des lieux de privation de liberté, « de réduire la population pénale à un niveau qui ne soit pas supérieur à la capacité d'accueil des établissements »,

les organisations demandent donc au gouvernement de « permettre à un maximum de personnes de sortir de ce vase clos ». D'abord, « en proposant, adoptant ou suscitant toute mesure utile pour limiter les entrées » : « privilégier les peines alternatives à l'incarcération et le placement sous contrôle judiciaire à la détention provisoire, différer la mise à exécution des peines de prison, et surtout limiter les audiences de comparution immédiate, particulièrement pourvoyeuses d'incarcération » mais « classée par la Chancellerie au rang des contentieux d'urgence appelés à être maintenus ». Seul le report de la mise à exécution des courtes peines d'emprisonnement a pour le moment été demandé aux juridictions par la place Vendôme. « Ces mesures sont d'ores et déjà suivies d'effet : on comptabilise ces derniers jours une trentaine d'entrées en prison quotidiennes contre plus de 200 habituellement », assure Nicole Belloubet. Les organisations d'avocats et de magistrats et l'OIP appellent ensuite à favoriser les sorties et demandent que des instructions soient données aux parquets « afin de systématiser et généraliser les mesures déjà prévues par la loi : libérer sous contrôle judiciaire les personnes prévenues, multiplier les aménagements de peine et anticiper la libération des personnes en fin de peine, suspendre les peines pour raison médicale des personnes les plus vulnérables, etc. ». Le ministère aurait annoncé depuis prévoir 5 000 sorties anticipées (CGT des Chancelleries et services judiciaires, compte-rendu de l'audioconférence ministérielle sur le coronavirus, 23 mars 2020). « Des dispositions exceptionnelles pourraient par ailleurs être prises en plus de ces mesures : augmentation des réductions de peine, examen des demandes de libérations sous contrainte sans réunion de la commission d'application des peines, loi d'amnistie, etc. », proposent les organisations, avant de conclure : « l'emprisonnement constitue un risque sanitaire qui met aujourd'hui en danger la vie de ceux qui y sont condamnés et de ceux qui les accompagnent ».

Dans la foulée de cette déclaration, un collectif de chercheurs, de magistrats et d'avocats – dont les présidentes du CNB et de la Conférence des bâtonniers, et le bâtonnier de Paris –, ont demandé dans une tribune une réduction de la pression carcérale (*Le Monde*, 19 mars 2020). De son côté, le Défenseur des droits a appelé sur son compte Twitter à « ne pas porter atteinte aux droits des détenus », notamment mineurs, recommandant « les alternatives à la détention provisoire et les aménagements de peine ».

Laurence Garnerie

Veille normative (du 17 au 23 mars 2020) 37615

Droit de la santé	A., 20 mars 2020, complétant l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 : JO, 21 mars 2020
	D. n° 2020-279, 19 mars 2020, modifiant le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19 : JO, 20 mars 2020
	A., 19 mars 2020, complétant l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 : JO, 20 mars 2020
	D. n° 2020-264, 17 mars 2020, portant création d'une contravention réprimant la violation des mesures destinées à prévenir et limiter les conséquences des menaces sanitaires graves sur la santé de la population : JO, 18 mars 2020
	A., 17 mars 2020, complétant l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 : JO, 18 mars 2020
	A., 16 mars 2020, complétant l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 : JO, 17 mars 2020
Professions	A. 17 mars 2020, fixant la date de l'élection des représentants des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel au Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, NOR: JUSE2007878A : JO, 21 mars 2020

§ 2 – Articles de presse.

a) ***Coronavirus : « C'est en temps de crise que le respect des droits fondamentaux est encore plus important » selon Dominique Rousseau - Public Sénat* 21.03.20.**
par Rebecca Fitoussi.

Coronavirus : « C'est en temps de crise que le respect des droits fondamentaux est encore plus important » selon Dominique Rousseau

Un jour, un regard sur la crise du Covid-19. Public Sénat vous propose le regard, l'analyse, la mise en perspective de grands experts sur une crise déjà entrée dans l'Histoire. Aujourd'hui, le regard de… Dominique Rousseau, Professeur de droit constitutionnel à l'université Paris-I, auteur de « Radicaliser la démocratie » aux éditions du Seuil.

LE 21 MAR 2020

Par Rebecca Fitoussi

Le constitutionnaliste nous rappelle l'importance en pleine crise de l'exigence constitutionnelle pour protéger les principes fondamentaux de l'État de droit. Le parlement, la Justice, et la presse doivent plus que jamais exercer leur contrôle sur le pouvoir exécutif.

Le Covid-19 est en train de bousculer notre Constitution, nos Institutions, nos lois, le droit français… Tout cela est-il assez solide pour tenir ? Nos Institutions sont-elles suffisamment armées face à une telle crise ?

La Constitution de 1958, oui, est suffisamment armée pour faire face à ce type de situation dans la mesure où le Conseil Constitutionnel a jugé en 1985 que le parlement pouvait établir des régimes d'urgence en dehors de ceux prévus à l'article 16 et en dehors de celui prévu à l'article 36 de la Constitution, c'est-à-dire l'état d'urgence. La Constitution prévoit deux situations : l'article 16, pouvoirs exceptionnels et l'article 36, l'état d'urgence. Mais le Conseil Constitutionnel a donné au parlement compétence pour établir le cas échéant des régimes d'urgence autres que ces deux-là. Donc le Conseil Constitutionnel a laissé la possibilité au parlement de réagir à ces situations de crise. C'est ce qu'il a fait lorsqu'il a réactualisé la loi de 1955 sur l'état d'urgence qu'il a utilisée pour la Nouvelle Calédonie en 1984 et 1985, qu'il a réutilisée lors des émeutes des banlieues en 2005 et qu'il a évidemment réutilisée lors des attentats terroristes en 2015. Lors de ces trois événements, la Constitution a permis de gérer cette situation par l'établissement d'un régime d'état d'urgence sur la base de la loi de 1955. Aujourd'hui la Constitution permet au législateur de prévoir et d'établir un nouveau régime d'état d'urgence, l'état d'urgence sanitaire.

Cette loi sur l'urgence sanitaire vous pose-t-elle question ? Notamment en termes de libertés individuelles ?

Oui, elle me pose question parce que, en l'état actuel de sa rédaction, l'intervention du parlement est très mince par rapport à ce qui était prévu dans l'état d'urgence de 1955. Un exemple : Dans la loi de 1955, c'est-à-dire l'état d'urgence type sécuritaire, le parlement devait autoriser la prolongation de l'état d'urgence au-delà de douze jours. Là, dans la loi actuelle, telle qu'elle a été votée au Sénat, le parlement n'interviendrait qu'au bout de deux mois. Ce qui est, de mon point de vue, excessif. Y compris lorsqu'on compare avec le fameux

article 16 que l'on critique beaucoup. L'article 16 prévoit qu'au bout d'un mois, le président de l'Assemblée Nationale et le président du Sénat ont la possibilité de saisir le Conseil Constitutionnel pour qu'il dise si nous sommes toujours en circonstances exceptionnelles. Que l'état d'urgence sanitaire soit décidé par décret en conseil des ministres pour une période de quinze jours, soit ! Mais il faudrait qu'au bout de ces quinze jours le parlement puisse intervenir pour décider s'il est toujours opportun de prolonger l'état d'urgence sanitaire.

Vous voulez dire que l'article 16 aurait été plus protecteur des libertés individuelles ?

C'est peut-être le paradoxe de la situation, puisque cet article 16 prévoit que le Conseil Constitutionnel doit être consulté sur toutes les mesures qui seraient prises par le Président de la République. Ce qui veut dire que le Conseil doit dire si les mesures prises respectent ou non les droits fondamentaux. Là, avec le régime d'état d'urgence sanitaire, la consultation du Conseil Constitutionnel n'est pas prévue. Donc paradoxalement, et bien sûr, il ne faut pas pousser trop loin la comparaison, le rôle du Conseil Constitutionnel et le rôle du parlement sont mieux garantis par l'article 16.

Qu'est-ce que vous y voyez ? Un non-respect du parlement ?

J'y vois une tentative ou une tentation de profiter de la crise, qui existe bel et bien - il ne s'agit pas de nier la gravité de la situation- mais c'est précisément lorsqu'on est en temps de crise que le respect des droits fondamentaux est encore plus important. C'est là où il y a un danger pour les libertés fondamentales, et par conséquent, c'est à ce moment-là que le respect des principes fondamentaux de l'état de droit, c'est-à-dire le contrôle par le parlement, le contrôle par le juge et le contrôle par la presse doivent être protégés. Qu'on prenne des mesures qui limitent l'exercice des libertés en temps de crise, oui ! Qu'on prenne des mesures qui restreignent la liberté d'aller et venir, celle d'aller manifester, celle d'entreprendre, oui ! À condition, un : que ces mesures soient proportionnées, et deux : qu'elles soient soumises au contrôle du parlement, au contrôle du juge et au contrôle de la presse. La presse a par exemple joué un rôle fondamental en 2015 en pointant les perquisitions, les assignations à résidence, et cela a donné lieu à des procès devant le Conseil d'État, y compris devant le Conseil Constitutionnel.

Mais quoiqu'on pense de cet exécutif, il est républicain. Nous n'avons pas de dictateur à la tête du pays. Tout cela est aussi une affaire de confiance. Est-ce que vous avez confiance en cet exécutif ?

La confiance est tout de même un peu malmenée actuellement dans la mesure où on ne peut accorder sa confiance que lorsque la ligne est claire, lisible et cohérente. Or, on peut avoir un doute par exemple lorsque le gouvernement ferme les écoles, les lycées, les bars, les restaurants, interdit les rassemblements et maintient le scrutin municipal. Là, on peut légitimement avoir un doute. Est-ce qu'on peut avoir confiance dans des pouvoirs publics qui d'un côté nous disent : « ne sortez pas ! » et qui de l'autre, nous disent : « sortez pour aller voter ! ». Je remarque qu'on critique beaucoup les Italiens et les Anglais, mais le Premier Ministre anglais a reporté le scrutin municipal qui devait avoir lieu en mai 2020, en mai 2021. La confiance n'est pas là comme ça, a priori. La confiance est construite par la cohérence d'une politique suivie par les pouvoirs publics. Or, là, la cohérence manque et peut abîmer la confiance que l'on devrait avoir dans ces moments de crise dans les pouvoirs publics.

Vous évoquez les élections municipales, on a donc eu un 1er tour, le 2e tour est reporté. Cela rend-il caduc ce scrutin d'un point de vue constitutionnel ?
D'un point de vue constitutionnel, le principe de sincérité et le principe de légalité rendent caduques ces élections. D'ailleurs, on voit bien que le gouvernement recule. Il avait dit dans un premier temps : on valide les résultats du premier tour et ceux qui ont été élus se réunissent ce week-end pour élire le maire, maintenant il dit le contraire. Je crois que la logique constitutionnelle devrait conduire à annuler les résultats du premier tour et à reporter le scrutin en mars 2021. Bien entendu, ceux qui ont été élus et ceux qui sont arrivés

en tête ne seraient pas contents, je le comprends parfaitement, mais entre les intérêts particuliers des partis politiques et l'intérêt général que l'on met en avant depuis maintenant quinze jours, l'impératif de la sécurité sanitaire conduit à faire plier les intérêts politiques particuliers. Je crois que même le Conseil d'État a rendu un avis dans lequel il disait que si le second tour ne peut avoir lieu au mois de juin, il faudra se poser la question de la réorganisation globale du scrutin municipal.

Et de tous les autres scrutins ? Notamment des élections sénatoriales ?

Et évidemment oui, de décaler les élections sénatoriales qui devaient avoir lieu en septembre prochain. Mais je vous rappelle que c'est déjà arrivé ! Les élections municipales qui devaient avoir lieu en mars 2007 ont été repoussées en mars 2008, et les élections sénatoriales ont également été décalées. À l'époque, le Conseil Constitutionnel a validé le report d'un an de l'élection municipale et a également validé la prolongation du mandat des sénateurs. Donc il n'y aurait aucun risque à reporter d'un an les élections municipales et à décaler en proportion les élections sénatoriales. En revanche, il y a un risque constitutionnel à considérer comme acquis les résultats du premier tour. Le scrutin municipal, c'est un scrutin à deux tours, donc le deuxième tour est lié au premier, ce n'est pas un acte détachable du second tour.

Cela signifie qu'il pourrait y avoir des recours légitimes ?

Absolument. Il pourrait y avoir des recours des candidats contre le décret repoussant l'élection des maires pour ceux qui ont été élus dès dimanche. Il pourrait y avoir des recours contre le décret qui va reporter les élections, et par ricochet le justiciable pourrait saisir le Conseil Constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Le parlement joue-t-il correctement son rôle ? Sans opposition systématique ? Sans posture politique ? Tout cela fonctionne-t-il globalement bien ?

Dans le cadre actuel, et pour reprendre votre formule, tout cela fonctionne globalement bien. Ce qu'on peut reprocher en revanche, c'est la pression exercée par certains hommes politiques et plus particulièrement le Sénat sur le Président de la République pour qu'il ne reporte pas le mode de scrutin. Les parlementaires, comme le pouvoir exécutif, comme l'ensemble de la société n'ont peut-être pas suffisamment pris conscience assez tôt de la gravité de la situation. Mais si on regarde depuis deux ou trois jours, les parlementaires ont fait preuve de responsabilité dans leur discours. Même l'opposition ! Elle a d'ailleurs eu raison de faire observer que même en période de crise, il ne faut pas en profiter pour remettre en cause les droits fondamentaux, mais il faut au contraire mieux les respecter. Vous ne pouvez mobiliser une société que si vous dites Attention !

De mémoire de constitutionnaliste, a-t-on jamais vu pareille situation ?

De mémoire de constitutionnaliste sous la Ve République, non ! Même pendant la guerre d'Algérie où il y a eu de graves attentats comme celui du Petit Clamart contre le Général de Gaulle, même en mai 68, l'article 16 n'a pas été appliqué, le régime d'état d'urgence n'a pas été appliqué. Même en 2015, avec les attentats terroristes il n'y a pas eu de confinement. Les gens sortaient et sortaient même davantage pour montrer leur résistance au terrorisme. Si je regarde l'histoire de la IVe ou de la IIIe République, je ne retrouve pas de situation comparable. Même dans les périodes de guerre, les gens pouvaient sortir. Là, on ne peut pas sortir ! Donc la situation est objectivement grave. Et l'ensemble des responsables politiques, aujourd'hui, en prennent conscience. On n'a pas entendu de responsables du PCF, de la droite ou des Insoumis s'opposer frontalement aux mesures qui sont prises. Tout le monde est d'accord pour qu'il y ait des limitations à l'exercice des libertés pendant l'état d'urgence sanitaire. Tout le monde est d'accord pour qu'il y ait des contrôles du respect du confinement. Il y a unanimité. Là où les nuances peuvent jouer, c'est sur la gravité des limitations, la proportionnalité de la limitation de l'exercice des libertés. D'où l'importance du contrôle du parlement. Je me souviens que Jean-Jacques Urvoas qui était président de la Commission des

lois de l'Assemblée Nationale avait transformé la Commission des lois en Commission de contrôle et de suivi des mesures prises par l'état d'urgence et il avait fait un travail remarquable de contrôle des mesures prises par les préfets, dans les départements et les régions. Plus les pouvoirs sont concentrés entre les mains de l'exécutif, plus les pouvoirs de contrôle doivent être importants. Contrôle du parlement, contrôle des juges, contrôle de la presse. Et il est important que les parlementaires continuent à siéger et à exercer ce rôle de contrôle de l'exécutif.

Cette crise devra-t-elle déboucher sur une réforme constitutionnelle ? Est-ce que cela doit déjà faire partie de notre réflexion aujourd'hui ?

Oui, là encore, je pense qu'il faut qu'on ait une Justice indépendante du pouvoir politique, précisément pour être mieux à même de contrôler les limitations des libertés par le pouvoir politique. Et quand je dis Justice, je pense aussi au Conseil Constitutionnel dans son mode de composition. Je pense aussi au mode de désignation des députés. Le fonctionnement du parlement, le scrutin proportionnel, qui encouragent les compromis plutôt que l'affrontement, sont dans des moments de crise, des nécessités. Donc l'indépendance de la Justice, l'indépendance du parlement me semblent être les points importants d'une prochaine réforme constitutionnelle.

Une réforme était bien en cours, elle a été repoussée… Si cette révision avait été votée en temps et en heure, cela aurait changé quelque chose à la situation que nous vivons ?

Il est possible, oui, que si la réforme constitutionnelle avait été votée, les conditions de mises en place de l'état d'urgence sanitaire auraient été modifiées. Par exemple, sur la nécessité de consulter le Conseil Constitutionnel, puisque la loi sur l'urgence sanitaire dit que le premier ministre après consultation du conseil scientifique pourra limiter l'exercice des libertés fondamentales. Or, le Conseil Constitutionnel est, c'est la Constitution qui le dit, ce n'est pas moi, le gardien des droits et des libertés garantis par la Constitution. Donc, il aurait été logique de prévoir dans la Constitution, que lorsque l'état d'urgence est déclaré et que des mesures attentatoires aux libertés sont prises par le pouvoir exécutif, il y a l'obligation de consulter préalablement le Conseil Constitutionnel pour que celui-ci dise si ces limitations sont proportionnées ou non à la situation de crise. S'il y avait eu révision de la Constitution on aurait pu prévoir l'intervention préalable du Conseil Constitutionnel comme elle est prévue dans l'article 16 de la Constitution.

Quel enseignement en tirez-vous ? Que l'on est donc moins bien armé face à cette crise ?

On est moins bien armés parce qu'on ne sait pas utiliser les outils à temps, et ne sachant pas utiliser les outils à temps, on est obligé ensuite de prendre des outils disproportionnés. Il existait des outils, on ne les a pas pris. La question ne dépend pas toujours des textes constitutionnels mais de la manière dont on les utilise ou dont on ne les utilise pas. Il y a un point d'interrogation constitutionnel et même plus général : Attention à ne pas passer d'un état d'urgence à un autre état d'urgence ! Il y a l'état d'urgence sanitaire, il y a eu l'état d'urgence sécuritaire et pourquoi pas demain l'état d'urgence climatique ? Et pourquoi pas après-demain l'état d'urgence sociale ? Nous sommes dans un moment historique où finalement, nous ne sommes confrontés qu'à des urgences ! Urgence de se protéger contre des attentats, urgence de se protéger contre la maladie, urgence de se protéger contre la dégradation du climat, urgence de se protéger contre les injustices et les inégalités. L'urgence est partout. Donc il ne faudrait pas que cette situation d'urgence devienne permanente. Ce risque d'état d'urgence permanent existe. Et parce que ce risque-là existe, l'exigence constitutionnelle est encore plus forte ! Lorsque cette crise sera terminée, les écologistes pourront dire qu'il y a aussi une urgence climatique et qu'il faut déclarer un état d'urgence environnementale pour porter atteinte à la liberté de circuler parce que cela pollue. Et les syndicats pourront dire qu'il y a une urgence sociale parce qu'il y a une fracture sociale importante. Donc attention à ne pas multiplier les états d'urgence et exigeons qu'il y ait le respect des principes fondamentaux de l'état de droit : contrôle du parlement, contrôle d'une Justice indépendante et contrôle de la presse, elle aussi indépendante.

RIEN NE SERT DE COURIR ? A PROPOS DE CE, 22 MARS 2020, DEMANDE DE CONFINEMENT TOTAL

revuedlf.com/droit-administratif/rien-ne-sert-de-courir-a-propos-de-ce-22-mars-2020-demande-de-confinement-total/

Billets d'humeur par Joggeur Unijambiste
Chronique classée dans Droit administratif
RDFL 2020, Chron. n° 11
Mot(s)-clef(s): Conseil d'Etat, état de droit

> Rien ne sert de courir ? A propos de CE, 22 mars 2020, req. n° 439674, Syndicat Jeunes Médecins
>
> **Par le Joggeur Unijambiste**

Lits d'hôpitaux pour 1000 personnes 1997-2016 en France Source OCDE

On savait certains conseillers d'Etat rompus aux jeux de mots, à la lecture de l'ordonnance rendue le 22 mars 2020 sur la demande de confinement total[1], on en découvre d'autres, rétifs aux jeux de jambes, puisque le *jogging* pourrait bien ne plus être considéré comme un « *déplacement bref, à proximité du domicile, lié à l'activité physique individuelle des personnes* ». En effet, si la Haute Assemblée rejette la demande de confinement total, pour la raison principale que l'Etat n'est pas en mesure d'éviter une dénutrition qui serait fatale aux personnes confinées, elle enjoint au Premier ministre et au Ministre de la Santé, de, notamment :

– réexaminer le maintien de la dérogation pour « déplacements brefs à proximité du domicile » compte tenu des enjeux majeurs de santé publique et de la consigne de confinement ;

On sera bref sur le contexte de cette injonction, plus personne ne pouvant ignorer depuis le Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 qu'à l'extérieur de son domicile elle est tenue de présenter aux forces de l'ordre une attestation de déplacement indiquant précisément le motif pour lequel elle exerce sa liberté d'aller et de venir. Parmi ces motifs figure le déplacement bref, à proximité du domicile, lié à l'activité physique individuelle. Et le Conseil d'Etat de préciser que ce motif dérogatoire « *apparaît trop large, notamment en rendant possible des pratiques sportives individuelles comme le* jogging ». La pratique d'une activité physique individuelle demeurant à ce jour et, pour une durée indéterminée, le seul motif de sortie de son domicile par lequel les personnes exercent leur liberté d'aller et venir sans y être contraintes par l'un des sept motifs relevant de la satisfaction de l'intérêt général ou d'un intérêt particulier supérieur au leur prévu par le Décret, il aurait été judicieux que cette injonction à interdire le *jogging* soit soigneusement motivée. Il n'en est rien.

Du point de vue de la motivation strictement juridique, sans doute devenue accessoire par les temps qui courent, on relèvera que seules la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme sont visées et que le considérant 3 rappelle que la sauvegarde de la santé de la population peut conduire les autorités à prendre « *des disposition de nature à limiter les droits et libertés fondamentaux dont la liberté d'aller et de venir* ». On ne s'attardera pas sur l'exégèse de la disposition si ce n'est pour relever que si la liberté d'aller et venir ne peut être exercée pour un motif strictement individuel et égoïste comme le *jogging*, il ne s'agit plus que d'une obligation d'aller et de venir. Mais sans doute faut-il l'accepter, au nom de la sauvegarde du droit à la vie du reste de la population. Les heures sombres que nous traversons requièrent peut-être que le principe de la limitation de certaines libertés soit d'interprétation large et que la liberté d'aller et de venir subisse telle restriction qu'elle en perde toute substance.

En effet, à lire à la décision, la carence de l'Etat dans la mise en œuvre des mesures actuelles de confinement pourrait créer un danger imminent et caractérisé pour la vie des personnes car les dispositions en cause *sont*

« inexactement interprétées et leur non-respect inégalement ou insuffisamment sanctionné. » Sur l'insuffisance de sanction, on sera rassuré au vu des déclarations faites à l'audience (considérant 14) : « *des dispositions pénales plus sévères, pouvant aller jusqu'à des peines délictuelles, sont en cours d'adoption* »**.** Il apparaît évident qu'une peine délictuelle d'emprisonnement, si c'est de cela dont il s'agit, au vu de la surpopulation carcérale et de ce que l'on sait des conditions d'hygiène des lieux de détention a de quoi dissuader les joggeurs les plus intrépides. Quoiqu'il en soit, il apparaît évident qu'à ce stade de l'épidémie, il n'est plus temps de se demander pourquoi les consignes de confinement ne sont, semble-t-il, pas unanimement respectées[2], il est bien plus urgent, semble-t-il, de les sanctionner encore plus durement. Heureusement, il semblerait que l'on puisse encore être d'un avis contraire.

Sur l'interprétation inexacte des dispositions, en guise de justification, on se contentera de l'incise précitée : le motif dérogatoire « *apparaît trop large, notamment en rendant possible des pratiques sportives individuelles comme le* jogging ». En temps d'urgence sanitaire, l'exercice par exception d'une liberté doit donc s'interpréter strictement.

Sans doute la motivation de cette injonction à interdire le*jogging* relève-t-elle de considérations autrement plus fondamentales, qui tiennent à la santé publique, et à la survie de la population : en somme, la motivation serait prophylactique. Faute du moindre élément dans la décision permettant de comprendre en quoi le fait de courir seul à proximité de son domicile exposerait ses voisin.e.s ou davantage encore les soignant.e.s ainsi que semble le suggérer le Syndicat Jeunes Médecins, on se contentera ici de quelques considérations factuelles. Le coronavirus n'étant pas porté par le vent, on ne voit pas en quoi un bref *jogging* en solitaire à proximité de son domicile aggraverait la propagation de l'épidémie. Si tel était funestement le cas, les chiens tenus en laisse nous semblant, vus de notre fenêtre, plus nombreux que les adeptes de *jogging*, peut-être faudrait-il réfléchir promptement à un nouvel équilibre entre la satisfaction des besoins naturels des animaux domestiques et la sauvegarde du droit à la vie de ceux qui les préfèrent en liberté. Et quitte à mettre en place des mesures encore plus drastiques, peut-être faudra-t-il aussi prévoir que la nature des achats de première nécessité réalisés dans le cadre du motif de sortie prévu par le 2° de l'article 1 du Décret n°260-2020 du 16 mars 2020 fasse l'objet d'un contrôle précis et que les contrevenant.e.s subissent des peines délictuelles dissuasives. On ne doute pas en effet que les forces de l'ordre chargées des contrôles seront à même de déterminer la nature idéale du régime alimentaire pandémique et si les rayonnages des commerces essentiels sont trop garnis en biens de consommation futiles. On espère bien évidemment, si une très brève sortie de son domicile pour convenance personnelle égoïste demeurait envisageable, que l'autorisation dépendra tout de même de la surface dudit domicile et de l'accessibilité des fenêtres. Grâce à toutes ces mesures radicales, l'Etat français pourra s'enorgueillir d'avoir fait preuve d'une efficacité à juguler l'épidémie Covid-19 comparable à celle dont a fait preuve la République populaire de Chine.

Lorsque ces mesures ne seront plus nécessaires, ce que tout un chacun appelle de ses vœux les chers, on ne doute pas que le Conseil d'Etat sera aussi soucieux d'éviter toute carence de l'Etat et des autorités publiques lorsqu'il lui reviendra d'examiner les projets de loi relatifs à la santé publique et au financement de la sécurité sociale.

Le joggeur unijambiste

[1] Conseil d'Etat, 22 mars 2020, Syndicat Jeunes médecins, Req. n° 439674

[2] Quelques pistes de réflexionici.

Joggeur Unijambiste, «Rien ne sert de courir ? A propos de CE, 22 mars 2020, Demande de confinement total» RDFL 2020, Chron. n° 11(www.revuedlf.com)

En France, l'état d'urgence bouscule l'Etat de droit

La loi du 23 mars a donné au premier ministre des prérogatives exorbitantes de restriction des libertés individuelles, sans réel contrôle du Parlement ni des contre-pouvoirs

Si personne ne conteste sérieusement la nécessité en France d'une loi « d'état d'urgence sanitaire », l'encadrement des très larges pouvoirs accordés au gouvernement inquiète, et l'éventuel contrôle des mesures prises paraît bien modeste. *« Le danger, ce n'est pas tellement la proclamation de l'état d'urgence,* explique Serge Slama, professeur de droit public à l'université de Grenoble, *c'est son installation dans la durée et aussi qu'il constitue un laboratoire – on le voit par exemple avec l'utilisation des drones pour contrôler le confinement des populations. »*

Il a évidemment fallu faire vite, au risque de bousculer un peu le droit. La loi du 23 mars inscrit l'état d'urgence sanitaire dans le code de santé publique, c'est-à-dire dans la durée. Elle a été votée en un week-end, et promulguée dix jours après les premières mesures de confinement, afin de leur donner un cadre légal solide. Le code de la santé publique prévoyait jusque-là, *« en cas de menace sanitaire grave »*, que seul le ministre de la santé pouvait prendre *« toute mesure proportionnée aux risques »* – article qui n'a d'ailleurs jamais été examiné par le Conseil constitutionnel. De ce fait, le décret du 16 mars qui limitait déjà la liberté d'aller et venir, pris par le premier ministre, posait problème : le Conseil d'Etat s'est alors appuyé sur la « théorie des circonstances exceptionnelles », qui remonte à la première guerre mondiale, pour valider la mesure.

La loi du 23 mars s'inspire, elle, de la loi de 1955 prise au début de la guerre d'Algérie, et accorde au premier ministre des pouvoirs importants, sans autorisation judiciaire, qui lui permettent de limiter la liberté d'aller et venir, de se réunir, d'entreprendre et lui donnent la possibilité d'ordonner toute réquisition de biens ou de services : des *« pouvoirs exorbitants »* pour la Ligue des droits de l'homme, et ce *« régime d'exception, par nature,* a observé le Syndicat de la magistrature, *bouscule les règles fondamentales d'un Etat de droit ».*

Etat transitoire limité à un mois

La première inquiétude tient à la définition même de cet état d'urgence. Il peut être décrété *« en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population »* – une définition floue, qui peut s'appliquer à une banale épidémie de grippe ou de gastro-entérite, alors que c'est bien la vie et la santé de la population qui sont ici en jeu. La Commission nationale consultative des droits de l'homme avait proposé une définition plus restrictive, qui n'a pas été retenue, de même que le contrôle scientifique, proposé par plusieurs parlementaires, n'a pas été adopté : seules *« les données scientifiques disponibles qui ont motivé la décision seront rendues publiques ».*

L'état d'urgence est par définition un état transitoire. Il est limité à un mois (par dérogation deux mois cette fois, pour ne pas revenir trop vite devant le Parlement), et peut être prorogé par une nouvelle loi qui en fixe la durée.

Mais l'état d'urgence en matière terroriste de 2015, décidé après les attentats de Paris et de Saint-Denis, a été prolongé à six reprises, à chaque fois pour plus d'un mois, jusqu'à ce que le gouvernement le verse dans le droit commun avec la loi SILT du 30 octobre 2017 : un *« effet de contamination »* classique, qui veut que le législateur revienne rarement à une législation moins contraignante en matière de libertés publiques. *« Il n'est pas question que ces dispositions entrent dans le droit commun,* a cependant assuré la garde des sceaux, Nicole Belloubet, sur France Inter, jeudi 26 mars. *Les mesures qui ont été prises et qui sont destinées à pallier les effets de cette crise sanitaire cesseront rapidement après. »*

L'autre point sensible reste le contrôle de l'action du gouvernement. L'Assemblée nationale et le Sénat doivent certes être informés *« sans délai »* des mesures, et peuvent demander des informations supplémentaires. C'est peu, et moins encore qu'en matière terroriste, où les parlementaires avaient pu effectuer des contrôles sur place ou des auditions. En fait, une évaluation sérieuse devra attendre un an : le Sénat a en effet obtenu que l'état d'urgence soit réexaminé le 1er avril 2021, pour un débat parlementaire plus approfondi. L'Assemblée nationale a bien décidé d'une mission d'information sur la gestion de l'épidémie, mais elle sera présidée par un proche du chef de l'Etat, Richard Ferrand.

CE « RÉGIME D'EXCEPTION, PAR NATURE, BOUSCULE LES RÈGLES FONDAMENTALES D'UN ÉTAT DE DROIT », SELON LE SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE

Les mesures prises contre un individu peuvent être en outre être déléguées à un préfet, et sont certes susceptibles d'être attaquées devant un juge administratif, mais elles n'ont aucune des garanties reconnues en matière pénale – en dehors du fait que le procureur doit être tenu au courant. Les sanctions en cas de non-respect du confinement vont jusqu'aux peines de prison (six mois, après trois récidives), un paradoxe alors que la garde des sceaux a prévu de libérer, au cas par cas, de 5 000 à 6 000 détenus en fin de peine exposés à une contamination.

Le gouvernement a enfin chargé, le 24 mars, un comité d'examiner *« l'opportunité »* d'une identification numérique de personnes ayant été mises en contact avec des malades. Le ministre de la santé, Olivier Véran, a indiqué qu'il n'était pas convaincu de l'intérêt de la géolocalisation pour lutter contre l'épidémie, comme le font la Corée du Sud ou Israël. Le président du Sénat, Gérard Larcher, a, lui, assuré qu'il exercerait *« son pouvoir de contrôle »*, notamment sur le traçage des téléphones portables. *« Nous voyons bien qu'un certain nombre de mesures sont dérogatoires aux libertés individuelles et collectives »,* a reconnu, mercredi 25 mars, le sénateur sur France Inter.

C'est d'abord devant le juge des référés que pourront être contestées les décisions du gouvernement. Le risque d'un détournement de procédure, ou les effets du zèle d'un préfet, est réel : les dispositifs de l'état d'urgence contre le terrorisme ont bien servi en novembre 2015 à écarter des manifestants pour le climat et à assigner à résidence des militants écologistes.

C'est ensuite le Conseil constitutionnel qui reste le garant des libertés fondamentales. Sa première décision a fait naître un doute : une période de quinze jours doit être observée entre le dépôt d'une loi organique et son examen par le Parlement, ainsi que l'impose l'article 46 de la Constitution. Or, la loi organique qui a été votée avec l'état d'urgence sanitaire n'a pas respecté le délai, et le Conseil constitutionnel a passé outre, le 26 mars, en raison des *« circonstances particulières ». « L'arbitraire du Conseil constitutionnel ne peut tenir lieu de règle de droit »*, a répondu violemment le professeur de droit Paul Cassia dans son blog de *Mediapart*. Il en conclut *« qu'il n'y a rien non plus à attendre du contrôle du Conseil ».* ■

FRANCK JOHANNÈS

Doutes sur l'estimation du nombre de décès en Chine

Des dizaines de milliers de Chinois, à Wuhan, tentent de récupérer les urnes funéraires, alors que 2 535 personnes seraient mortes du virus

PÉKIN - *correspondant*

Combien de personnes sont-elles mortes du Covid-19 à Wuhan, principale ville du Hubei et point de départ de l'épidémie ? 2 535 comme l'affirment les statistiques officielles du gouvernement chinois… ou davantage ?

Le magazine économique *Caixin* qui, depuis le début de la crise, fait un remarquable travail d'investigation, a semé le doute en indiquant que, mercredi 25 et jeudi 26 mars, des camions avaient livré environ 2 500 urnes chaque jour dans l'un des sept crématoriums de cette ville de 11 millions d'habitants. Par ailleurs, alors que les familles peuvent récupérer les cendres de leurs proches depuis le lundi 23, des photos montrent d'immenses files, silencieuses, devant les crématoriums. Certains témoignages font état de six heures d'attente. La Fête des morts chinoise tombant le 5 avril, les crématoriums se sont engagés à restituer les cendres avant cette date, même si, jeudi 26 mars, les autorités ont interdit les rassemblements dans les cimetières avant la fin du mois d'avril.

Sur les réseaux sociaux, certains ont fait leurs calculs. L'ensemble des sept crématoriums pouvant restituer 3 500 urnes par jour, cela fait 42 000 urnes en douze jours. Un habitant de Wuhan a fait remarquer au site américain Radio Free Asia (RFA) que les sept crématoriums peuvent procéder chaque jour à 2 000 crémations, et que le chiffre officiel de victimes du Covid-19 n'est pas crédible. De nombreux habitants de Wuhan seraient convaincus que plus de 40 000 personnes seraient mortes depuis le début de la quarantaine instaurée le 23 janvier, affirme RFA. En partie levée mardi 24 mars, dans le Hubei, elle ne devrait l'être à Wuhan que le 8 avril.

Examens simplifiés

Or, selon l'agence Bloomberg, il y a eu 56 007 crémations à Wuhan, au dernier trimestre 2019 – donc, avant l'épidémie –, 1583 de plus qu'au dernier trimestre de 2018. Alors que les familles n'ont pas été autorisées à se rendre aux crématoriums durant la quarantaine, il n'est pas anormal qu'il y ait plusieurs dizaines de milliers d'urnes à récupérer. Attribuer la cause d'un décès n'est pas toujours facile. La Chine a changé à plusieurs reprises, pendant l'épidémie, ses modes de calcul. Débordées, les autorités du Wuhan avaient, durant quelques jours, accepté de déclarer des personnes malades, à l'issue d'une simple radiographie et non d'un test à l'acide nucléique. En vingt-quatre heures, le 12 février, le nombre de personnes atteintes du Covid-19 avait bondi de 14 000 cas dans le Hubei. Une méthode abandonnée la semaine suivante. *Caixin* cite une femme, Mme Liu, dont le père était hospitalisé en janvier en raison d'un cancer du cerveau. Comme il fallait libérer les lits pour les malades contaminés par le SARS-CoV-2, il a dû rentrer chez lui, en janvier. Réadmis à l'hôpital début mars, il est décédé quelques jours plus tard. Pour sa fille *« le Covid-19 l'a tué indirectement »*.

La Chine a changé à plusieurs reprises pendant l'épidémie ses modes de calcul

A ces difficultés pratiques s'ajoutent, dans le cas de la Chine, des doutes provoqués par la nature du régime. Peu après sa nomination, en février, comme nouveau secrétaire du Parti communiste à Wuhan, Wang Zhonglin avait donné l'ordre à des équipes médicales d'aller visiter chaque foyer de la ville et de placer en quarantaine toute personne présentant des symptômes. *« Si un seul cas est trouvé après* [ces tournées d'inspection]*, les responsables de district seront tenus pour responsables »,* avait-il ajouté. Des décès à domicile ont donc pu ne pas être attribués au coronavirus, alors que les personnes présentaient certains symptômes de la maladie.

Selon le témoignage – anonyme – d'un médecin hospitalier de Wuhan, au site japonais *Kyodo News*, de nombreux patients ont été renvoyés chez eux, avant le 10 mars, jour de la visite de Xi Jinping à Wuhan, à la suite d'examens simplifiés. Selon la chaîne de télévision hongkongaise RTHK, depuis qu'une dizaine d'hôpitaux provisoires ont été fermés à Wuhan et que les autorités déclarent tout au plus un nouveau cas quotidien, des personnes présentant divers symptômes se voient renvoyées chez elles sans être testées. *« C'est un traitement politique et non médical »,* dit un anonyme.

Selon la presse britannique, des scientifiques auraient informé Boris Johnson que la Chine pourrait avoir minimisé le nombre de cas confirmés *« dans un facteur de quinze à quarante »*. Le premier ministre britannique, lui-même positif et accusé d'avoir pris très tardivement les mesures de confinement de son pays, aurait déclaré que la Chine allait devoir rendre des comptes et pourrait devenir un *« Etat paria »*. Le premier ministre pourrait revenir sur sa décision d'autoriser l'équipementier de télécommunications Huawei à contribuer au développement du réseau 5G au Royaume-Uni. ■

FRÉDÉRIC LEMAÎTRE

Masques et tests chinois défectueux

Les Pays-Bas ont annoncé, le 29 mars, le rappel de 600 000 masques FFP2, soit la moitié d'un lot de 1,3 million livré par la Chine le 21 mars, car ils ne répondaient pas aux critères de qualité requis, a indiqué, samedi, le ministère de la santé néerlandais. Le reste de la cargaison a été mis en attente et n'a plus été distribué. Certains masques avaient des valves défectueuses. La Chine exporte à tour de bras du matériel pour combattre la pandémie et communique largement sur cette « aide ». A Madrid, le gouvernement espagnol a décidé de cesser d'utiliser des kits de tests du Covid-19, vendus par la Shenzhen Bioeasy Biotechnology, car leur taux de fiabilité n'était que de 30 % – alors qu'il devait être de 80 %. Le laboratoire chinois a promis de remplacer les tests défectueux.

e) *« Qui es-tu Nicole Belloubet, pour t'asseoir à ce point sur les libertés publiques ? »* par Hannelore Cayre, avocate pénaliste au Barreau de Paris et romancière - *Libération* du 02.04.2020.

Qui es-tu Nicole Belloubet, pour t'asseoir à ce point sur les libertés publiques ?

Par Hannelore Cayre, avocate pénaliste au barreau de Paris — 2 avril 2020 à 17:51

Nicole Belloubet, la garde des Sceaux, lors de la conférence de presse du 25 mars, au palais de l'Elysée. Photo François Mori. Pool. AFP

Pour cause de Covid-19, une ordonnance du ministère de la Justice prolonge les délais maximums de détention provisoire de trois à six mois selon la gravité des infractions, au mépris des libertés fondamentales.

- Qui es-tu Nicole Belloubet, pour t'asseoir à ce point sur les libertés publiques ?

Tribune. Aujourd'hui, nous sommes partis à deux avocats, mari et femme, avec en poche nos attestations et nos convocations pour assister deux de nos détenus convoqués devant le juge des libertés et de la détention. Tout allait bien, il faisait beau, les familles nous avaient donné des promesses d'embauche et des attestations d'hébergement qui leur faisaient espérer la liberté de leur mari, leur fils. Nous, de notre côté, chemin faisant, nous ferraillions dans la voiture pour affûter nos arguments respectifs. Nous sommes entrés dans un tribunal vide… Puis dans une salle d'audience vide… Et dressés comme nous le sommes à être au garde-à-vous selon le bon vouloir des magistrats, nous avons attendu… Et à un moment un de nos portables a sonné et un greffier nous a dit : *«Euh, Maître, euh, on descend pas, y'a pas de débat, vous pouvez rentrer chez vous, z'avez vu la circulaire, toutes les détentions sont prolongées "au-to-ma-ti-que-ment".»*

En matière pénale, la loi et rien que la loi (pas une circulaire d'interprétation d'une ministre, une bafouille de la directrice des grâces à l'adresse des magistrats ou une décision de ma concierge) fixe les peines encourues pour les crimes et les délits. De même, la loi et rien que la loi, fixe les délais maximums de détention provisoire. En outre, tous les quatre mois en matière correctionnelle, tous les ans en matière criminelle, un détenu a le droit de voir son juge qui décidera si, oui ou non, les conditions sont réunies pour que soit mis fin à sa détention provisoire.

Evidemment, avec le Covid, du fait du ralentissement de la chaîne pénale et des délais qui pètent, faudrait tout de même pas que les taulards s'égaillent dans la nature. Ainsi, l'ordonnance du 26 mars dans son article 16, est venue prolonger les délais maximums de détention provisoire de trois à six mois selon la gravité des infractions. Bon, nous, avocats, on ne trouve pas ça cool : n'oublions pas que nous sommes champions d'Europe avec la Roumanie du taux de détention provisoire ; un tiers des détenus de nos prisons quand même. Tout ça ne va pas nous aider à faire baisser ces chiffres, mais bon, on comprend, y'a l'Covid.

Les détentions provisoires, donc, peuvent désormais durer plus longtemps. Mais cela ne change rien au fait que le juge des libertés et de la détention, selon le rythme prévu par la loi, puisse statuer lors d'un débat contradictoire sur la prolongation ou non du mandat de dépôt. Voilà pourquoi nous, avocats, nous sommes venus au tribunal !

Mais non, Nicole Belloubet, dans sa circulaire d'interprétation de l'ordonnance suivie par sa séide Catherine Pignon (directrice des affaires criminelles et des grâces) dans sa bafouille *«personnelle et confidentielle»* à l'adresse des magistrats, a décidé péremptoirement qu'en fait, *«toutes»* les détentions provisoires étaient *«de plein droit»* prolongées.

Comprenons bien : d'un claquement de doigts, une circulaire vient de prolonger le titre de détention de 21 000 détenus. Exit les juges, exit les avocats, exit les audiences, exit tout ! La ministre sucre le droit acquis de tout détenu de voir sa situation réexaminée lors d'un débat permettant à son avocat de le sortir éventuellement au terme de son mandat de dépôt de l'enfer que seront dans quelques jours les prisons. C'est ça la réponse qu'a trouvé la chancellerie à la crise du Covid-19 : garder le plus de monde possible en détention. Cette circulaire viole une quantité incroyable de libertés fondamentales : le droit d'assurer de manière effective sa défense devant un juge, le droit d'assister à son procès, la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable pour ne parler que de ceux-là…

Dites-nous, Nicole, comment on va pouvoir expliquer un truc pareil aux familles : «Madame, pour une bonne administration de la justice, alors qu'il n'a plus le droit de cantiner, qu'il n'a plus le droit aux visites, on va garder votre mari, votre fils… un peu plus longtemps en prison sans qu'un juge le décide et sans que je puisse plaider… Pourquoi ? Ben, parce que c'est comme ça maintenant» ? Comment on va pouvoir leur expliquer ça, hein ? Et dans quelques jours, on va effrayer le bon peuple de France avec des images de mutineries sur les toits des maisons d'arrêt.

Hannelore Cayre avocate pénaliste au barreau de Paris

f) *« La "ligne de crête" du Conseil d'État sur les référés. Une partie du monde judiciaire estime que la haute juridiction ne défend pas assez les libertés fondamentale »*
Le Monde du 11 avril 2020, p.11.

La « ligne de crête » du Conseil d'Etat sur les référés

Une partie des milieux judiciaires estime que la haute juridiction ne défend pas assez les libertés fondamentales

Le Conseil d'Etat, gardien des libertés fondamentales ou auxiliaire zélé du pouvoir exécutif ? Telle est la question qui agite ces derniers temps les milieux judiciaires au vu des décisions rendues par la haute juridiction administrative, saisie depuis le 10 mars de 115 recours – selon notre décompte, dont plus de 70 en référé – liés aux mesures prises pour lutter contre l'épidémie de Covid-19.

Dans la plupart des cas, le juge des référés était appelé à statuer en urgence sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative lui permettant d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle aurait été portée *« une atteinte grave et manifestement illégale »*. Il peut alors soit suspendre le texte ou la disposition contestés, soit ordonner au gouvernement d'agir pour prendre des mesures adaptées.

Une partie significative de ces requêtes n'ont pas été examinées, le Conseil estimant qu'il n'y avait pas lieu. Sur les 46 décisions rendues à ce jour, 41 étaient des décisions de rejet. Une constance qui a soulevé de nombreuses interrogations. *« Ces décisions soulignent avec une lumière crue les limites du recours au juge, en général, dans le cadre de situations exceptionnelles*, relève Claire Saunier, docteure en droit à l'université Paris-II, sur le blog "Jus Politicum". *Dans un tel contexte, la déférence envers les décisions du gouvernement apparaît comme l'unique réponse au dilemme d'un juge écartelé entre une réalité pratique qui le dépasse et une volonté de conserver son image de gardien privilégié des droits et libertés. »*

« Carte blanche » à l'exécutif

Et la professeure de droit d'ajouter : *« Sous couvert de protéger un droit (celui du respect de la vie), le juge du référé-liberté se comporte non plus comme le garant des libertés en se chargeant de fixer des limites à la police administrative, mais il semble, tout au contraire, participer à l'extension de celle-ci. »* Xavier Dupré de Boulois, professeur de droit à l'université Paris-I, en est venu, dans la *Revue des droits et libertés fondamentaux*, à qualifier le Conseil d'Etat d'*« auxiliaire de la police administrative »*.

« La haute juridiction n'est plus simplement le conseiller du gouvernement, mais s'en fait l'allié de circonstance en lui accordant un certificat de légalité qui semble sans fin, couvrant ainsi de graves entorses à l'état de droit, jugeaient sévèrement les avocats William Bourdon et Vincent Brengarth dans une tribune parue le 12 avril sur *Lemonde.fr*. *A la défaillance du contrôle parlementaire s'ajoute celle du Conseil d'Etat. Il s'inscrit dans ce même continuum en donnant carte blanche au pouvoir exécutif et en donnant l'impression d'être tétanisé à l'idée que son pouvoir critique puisse fragiliser les moyens d'action du gouvernement. Face à une menace vitale, le Conseil d'Etat se dévitalise alors qu'il devrait être l'ultime bastion. »*

Des accusations dont se défend le vice-président du Conseil d'Etat, Bruno Lasserre, joint par *Le Monde*. Tout d'abord, sur le « tri » des recours, c'est-à-dire les affaires non instruites ou qui ne viennent pas en audience. *« Les textes permettent au juge d'évaluer le sérieux et la pertinence de la requête. Le taux d'affaires ayant fait l'objet d'une instruction et convoquées en audience se situe dans la ligne des années antérieures. On n'écarte pas plus »*, assure le magistrat, qui au contraire salue la mobilisation de la juridiction administrative dans un contexte compliqué.

Quant aux décisions de rejet, *« dans beaucoup de cas, le Conseil d'Etat a rejeté mais après avoir fait faire beaucoup de chemin grâce à l'audience, et ses invitations ont été prises en compte par l'administration »*, affirme M. Lasserre. Il cite en exemple l'ordonnance concernant la verbalisation de sans-domicile-fixe ne respectant pas les mesures de confinement. *« Ce n'est pas possible de verbaliser quelqu'un pour être sorti de son domicile alors qu'il n'en a pas*, constate le magistrat. *Des instructions très fermes ont été données. »* Ou encore sur les migrants placés en centre de rétention administrative : le Conseil d'Etat a estimé que le placement devait être limité aux personnes dont les perspectives d'éloignement étaient *« crédibles et immédiates »*.

Sur les 46 décisions rendues à ce jour, 41 étaient des décisions de rejet. Une constance qui a soulevé de nombreuses interrogations

Dans la plupart des requêtes examinées, le Conseil d'Etat s'évertue à examiner point par point l'état des pratiques et les demandes formulées. Exemple, le recours déposé le 1er avril par plusieurs associations de soutien aux migrants, qui demandaient, entre autres, le dépistage systématique des personnes en situation de précarité, la mise à l'abri des personnes en situation de grande précarité, la mise en place d'une procédure dématérialisée permettant l'enregistrement des demandes d'asile et de l'ouverture des droits, etc.

Demandes contradictoires

Dans ce cas, comme dans la majorité des demandes de mise à disposition de protections sanitaires ou de tests de dépistage concernant telle ou telle catégorie de population, le Conseil d'Etat considère les mesures qui ont déjà été prises par l'administration, la réalité des moyens mis en œuvre et de ceux qui peuvent l'être, pour finalement décider si, en droit, il y a *« une atteinte manifestement illégale »* à une liberté fondamentale. Un raisonnement qui fait dire à Roseline Letteron, professeure de droit public à Paris-I, sur son blog « Liberté, libertés chéries », que l'argumentation du Conseil d'Etat reposerait *« exclusivement sur la communication gouvernementale »*.

« Le juge des référés est un juge pragmatique, il regarde les moyens dont dispose l'administration et ce qui a pu être mis en place, répond M. Lasserre. *Bien sûr, sont en cause des libertés fondamentales, mais pour protéger d'autres libertés fondamentales. Moins qu'un combat contre un Etat qui rognerait les libertés, c'est un équilibre à trouver entre des libertés tout aussi fondamentales. »*

D'où la difficulté, parfois, à répondre à des demandes contradictoires quand, d'une part, des syndicats de personnels pénitenciers demandent la suspension du régime « portes ouvertes » – qui consiste à laisser les portes ouvertes une partie de la journée afin de permettre la liberté de circulation en centre de détention –, et que d'autre part l'Observatoire international des prisons réclame que soient maintenus les liens de communication dans cette période de crise.

« Nous ne sommes pas devenus le bouclier du gouvernement, assure M. Lasserre. *Nous fonctionnons toujours avec notre ADN, qui est de protéger les libertés. Nous sommes en réalité sur une ligne de crête. »* Le nombre de recours devant le juge administratif, probablement appelé à s'amplifier encore vu le nombre d'ordonnances et de décrets publiés depuis la loi d'urgence sanitaire du 23 mars, témoigne aussi de la tendance de plus en plus accentuée à la judiciarisation de la société, avec une tentation, à travers l'action juridique, de contester l'action publique. *« C'est au gouvernement de définir sa stratégie pour lutter contre l'épidémie. Les experts sont là pour le conseiller et l'éclairer. Or on nous demande de prendre la place du gouvernement et des experts, sans se rendre compte que, si nous suivions ces demandes, nous instaurerions un gouvernement des juges contre lequel tout le monde s'insurgerait, à juste titre*, déplore le vice-président du Conseil d'Etat. *Ce n'est pas à nous de dire oui à la prescription et à la distribution de l'hydroxychloroquine alors que le risque n'a pas été évalué. Comment le juge pourrait-il se prononcer à la place des experts ? Ce n'est pas au juge de prendre les commandes. »*

« Nous ne sommes pas devenus le bouclier du gouvernement »

BRUNO LASSERRE
vice-président
du Conseil d'Etat

Mardi 14 avril, les bâtonniers des barreaux de Paris et de Marseille plaidaient devant le Conseil d'Etat les *« atteintes manifestement illégales »* portées au service public de la justice du fait du refus de l'Etat de mettre à la disposition des avocats les moyens nécessaires à leur protection. ■

PATRICK ROGER

F - AUTRES DOCUMENTS.

a) Formulaire administratif : Attestation de déplacement dérogatoire - En application de l'article 1er du décret du 16 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (avant CE 22 mars 2020).

ATTESTATION DE DÉPLACEMENT DÉROGATOIRE

En application de l'article 1er du décret du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus Covid-19 :

Je soussigné(e)

Mme / M. .....

Né(e) le : .....

Demeurant : .....

.....

.....

certifie que mon déplacement est lié au motif suivant (cocher la case) autorisé par l'article 1er du décret du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus Covid-19 :

☐ déplacements entre le domicile et le lieu d'exercice de l'activité professionnelle, lorsqu'ils sont indispensables à l'exercice d'activités ne pouvant être organisées sous forme de télétravail (sur justificatif permanent) ou déplacements professionnels ne pouvant être différés ;

☐ déplacements pour effectuer des achats de première nécessité dans des établissements autorisés (liste sur gouvernement.fr) ;

☐ déplacements pour motif de santé ;

☐ déplacements pour motif familial impérieux, pour l'assistance aux personnes vulnérables ou la garde d'enfants ;

☐ déplacements brefs, à proximité du domicile, liés à l'activité physique individuelle des personnes, à l'exclusion de toute pratique sportive collective, et aux besoins des animaux de compagnie.

Fait à ....., le...../...../2020

(signature)

b) Formulaire administratif : Attestation de déplacement dérogatoire - En application de l'article 3 du décret du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (après CE 22 mars 2020)

ATTESTATION DE DÉPLACEMENT DÉROGATOIRE

En application de l'article 3 du décret du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire

Je soussigné(e),

Mme/M. :

Né(e) le :

À :

Demeurant :

certifie que mon déplacement est lié au motif suivant (cocher la case) autorisé par l'article 3 du décret du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire[1] :

☐ Déplacements entre le domicile et le lieu d'exercice de l'activité professionnelle, lorsqu'ils sont indispensables à l'exercice d'activités ne pouvant être organisées sous forme de télétravail ou déplacements professionnels ne pouvant être différés[2].

☐ Déplacements pour effectuer des achats de fournitures nécessaires à l'activité professionnelle et des achats de première nécessité[3] dans des établissements dont les activités demeurent autorisées (liste sur gouvernement.fr).

☐ Consultations et soins ne pouvant être assurés à distance et ne pouvant être différés ; consultations et soins des patients atteints d'une affection de longue durée.

☐ Déplacements pour motif familial impérieux, pour l'assistance aux personnes vulnérables ou la garde d'enfants.

☐ Déplacements brefs, dans la limite d'une heure quotidienne et dans un rayon maximal d'un kilomètre autour du domicile, liés soit à l'activité physique individuelle des personnes, à l'exclusion de toute pratique sportive collective et de toute proximité avec d'autres personnes, soit à la promenade avec les seules personnes regroupées dans un même domicile, soit aux besoins des animaux de compagnie.

☐ Convocation judiciaire ou administrative.

☐ Participation à des missions d'intérêt général sur demande de l'autorité administrative.

Fait à :

Le : à h
(Date et heure de début de sortie à mentionner obligatoirement)

Signature :

[1] Les personnes souhaitant bénéficier de l'une de ces exceptions doivent se munir s'il y a lieu, lors de leurs déplacements hors de leur domicile, d'un document leur permettant de justifier que le déplacement considéré entre dans le champ de l'une de ces exceptions.
[2] A utiliser par les travailleurs non-salariés, lorsqu'ils ne peuvent disposer d'un justificatif de déplacement établi par leur employeur.
[3] Y compris les acquisitions à titre gratuit (distribution de denrées alimentaires…) et les déplacements liés à la perception de prestations sociales et au retrait d'espèces.

c) Formulaire administratif : Justificatif de déplacement professionnel. En application de l'article 1er du décret du 16 mars 2020 portant règlementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus Covid-19

JUSTIFICATIF DE DÉPLACEMENT PROFESSIONNEL

En application de l'article 1er du décret du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus Covid-19 :

Je soussigné(e), ..., (fonction) ....., certifie que les déplacements de la personne ci-après, entre son domicile et son lieu d'activité professionnelle, ne peuvent être différés ou sont indispensables à l'exercice d'activités ne pouvant être organisées sous forme de télétravail (au sens du 1er du 2e alinéa de l'article 1er du décret du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus Covid-19) :

Nom : .....

Prénom : .....

Date de naissance : .....

Adresse du domicile : .....

Nature de l'activité professionnelle : .....

Lieu d'exercice de l'activité professionnelle : .....

Trajet de déplacement : .....

Moyen de déplacement : .....

(Nom et cachet de l'employeur)

Fait à ....., le...../...../2020

G - STATISTIQUES.

a) Statistiques des morts par pays témoins selon application du CFG[1].

Début du CFG :

Italie :	11 mars 2020
Espagne :	14 mars 2020
France :	16 mars 2020
Royaume Uni :	24 mars 2020

- **Pays appliquant le CFG - 30 avril 2020**

Pays	Morts	Contamination	Population	% Morts/Popu	Personnes à risques létal [2]
Italie	27 682	203 591	60 359 546	0,045 %	603 595
Royaume Uni	26 097	166 441	65 105 246	0,040 %	651 052
Espagne	24 275	236 899	49 331 076	0,049 %	493 310
France	24 085	166 628	67 064 000	0,035 %	670 640

- **Pays appliquant d'autres mesures que le CFG - 30 avril 2020**

Pays	Morts	Contamination	Population	% Morts/Popu.	Personnes à risques létal
Allemagne	6 467	161 552	83 186 719	0,0078 %	831 867
Suède [3]	2 586	21 092	10 313 447	0,025 %	103 134
Suisse	1 716	29 586	8 292 809	0,020 %	82 928

Sources :

https://fr.statista.com/statistiques/1101324/morts-coronavirus-monde/

https://fr.statista.com/statistiques/1091585/morts-infections-coronavirus-monde/

https://www.ouest-france.fr/sante/virus/coronavirus/carte-face-au-coronavirus-quels-pays-ont-adopte-le-confinement-6797588

https://www.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6

---

[1] CFG : Confinement forcé général.

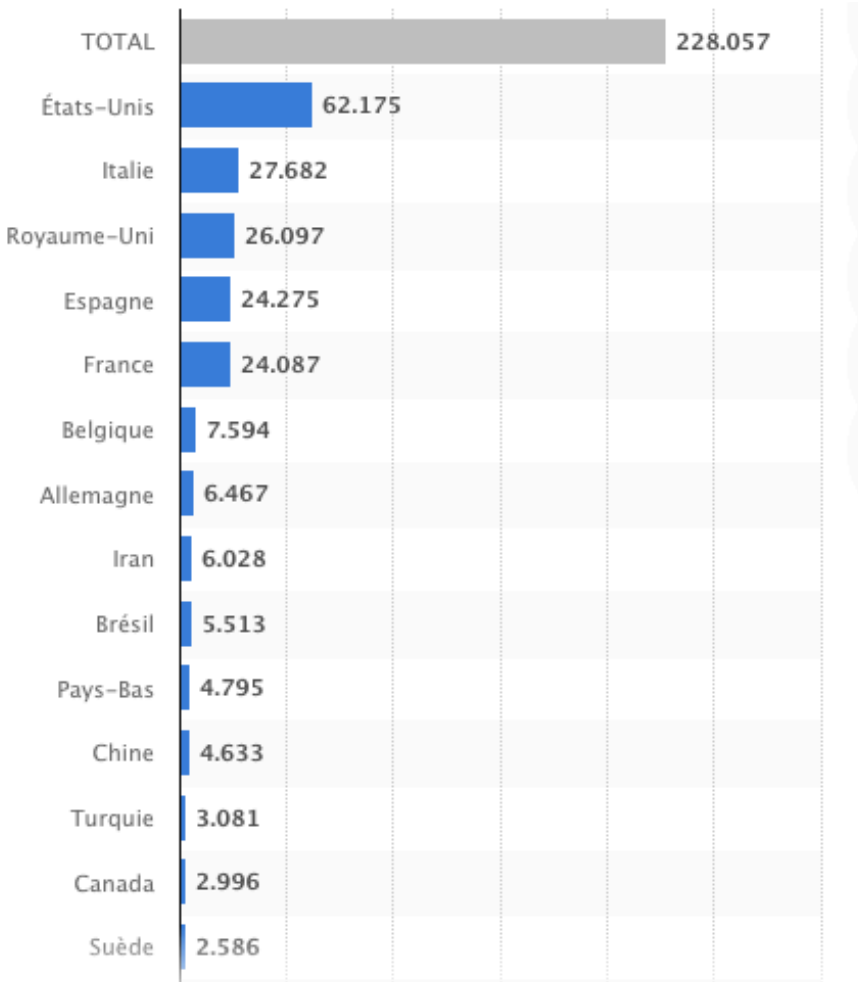
[2] Plus de 70 ans et/ou comorbidités (hypertension artérielle, diabète, maladie coronarienne), affections de longue durée.
Elle représentent **0,5 à 1 % de la population.**

Sources : Avis Conseil scientifique français COVID 19 du 02.04.2020 - « Etat des lieux du confinement et sorties. »

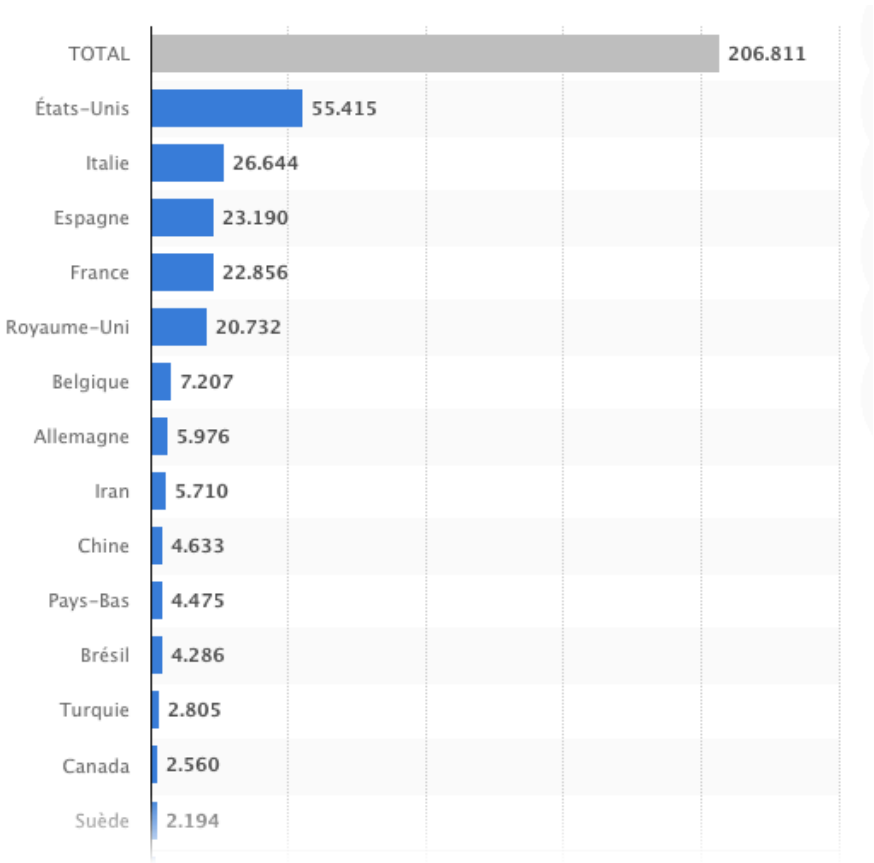
[3] Les mesures d'isolation en Suède sont limitées aux personnes à risques.

© IDHBP - IDHAE Mai 2020.

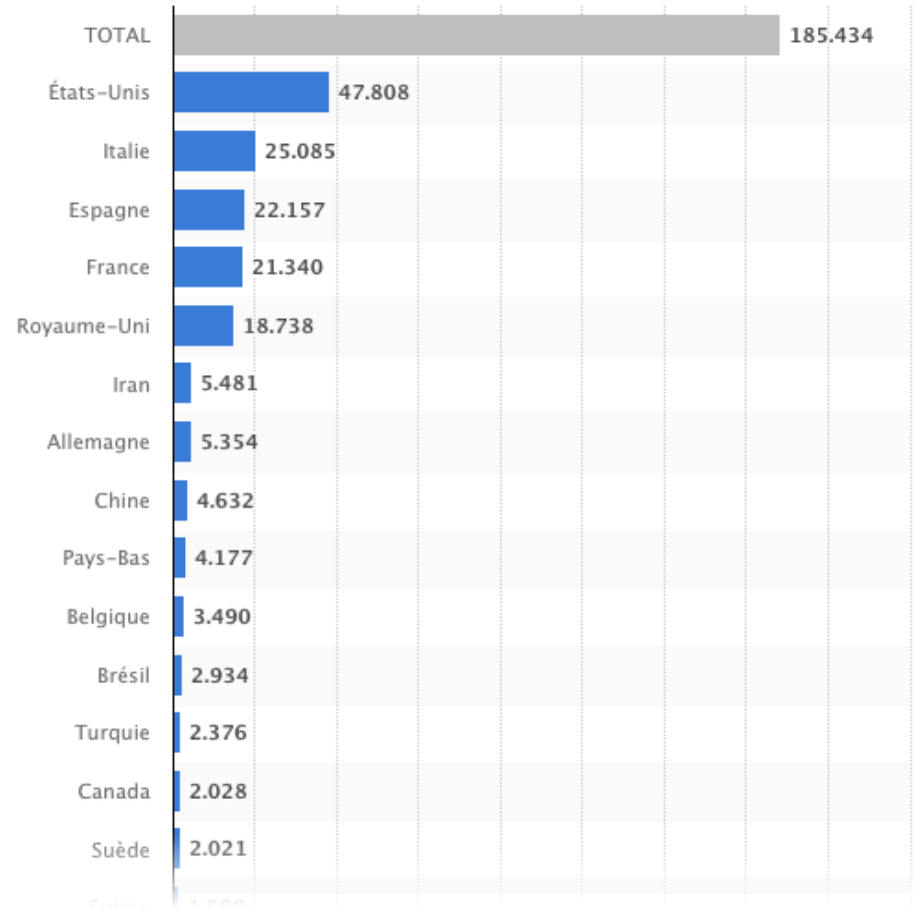
b) Statistiques des morts par pays au 30 avril 2020. (© Statista)



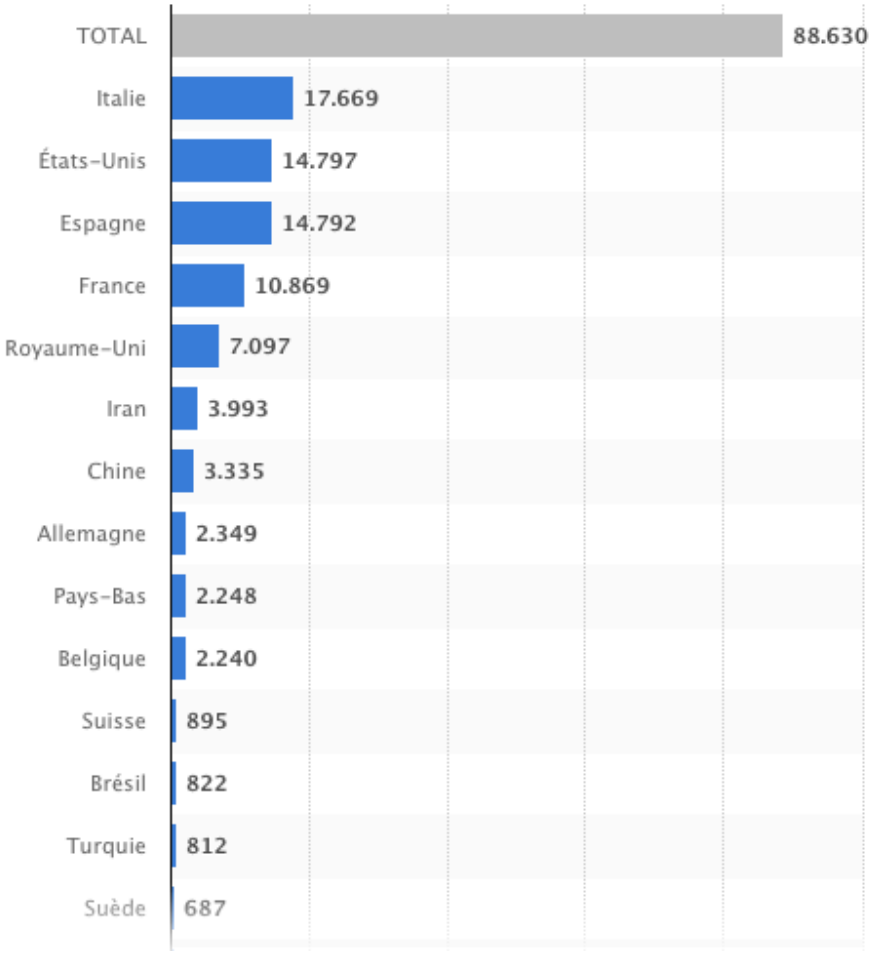
c) Statistiques des morts par pays au 27 avril 2020. (© Statista)



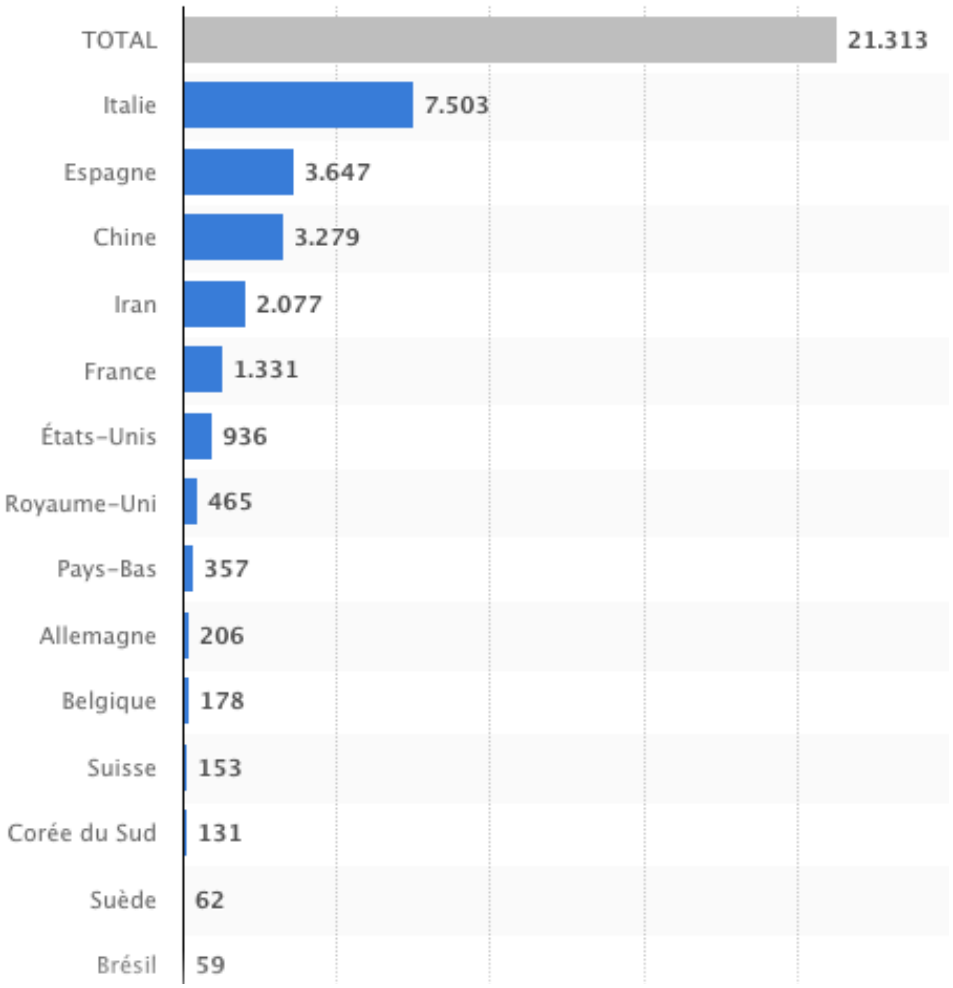
d) Statistiques des morts par pays au 23 avril 2020. (© Statista)



e) Statistiques des morts par pays au 12 avril 2020. (© Statista)



f) Statistiques des morts par pays au 27 mars 2020. (© Statista)



II. ANNEXES ET RÉFÉRENCES DOCUMENTAIRES AU 15 AOÛT 2020

Les annexes suivantes sont publiées avec le présent Rapport, à l'exception de celles mentionnées pour lesquelles le lien internet est précisé.

A - CONVENTIONS INTERNATIONALES OU À LEUR PROPOS.

a) La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) du 4 novembre 1950.

À télécharger à l'adresse suivante :

https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf

b) Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE), du 7 décembre 2000.

À télécharger à l'adresse suivante :

https://europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf

c) Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) du 16 décembre 1966.

À télécharger à l'adresse suivante :

https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx

d) Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) du 16 décembre 1966.

À télécharger à l'adresse suivante :

https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx

e) La Charte sociale européenne révisée, du 3 mai 1966.

À télécharger à l'adresse suivante :

https://rm.coe.int/168007cf94

f) Le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne du 9 novembre 1995.

À télécharger à l'adresse suivante :

https://rm.coe.int/168007cdb9

B - TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES.

§ 1 - Textes législatifs.

Le rapport ne peut contenir l'ensemble des textes législatifs adoptés dans le cadre de la crise sanitaire. Il est possible de les consulter sur l'adresse suivante :

https://www.vie-publique.fr/covid-19-les-textes-publies-au-journal-officiel

Cette page est actualisée chaque jour, vous trouverez les textes Covid-19 publiés au Journal officiel à compter de l'édition du 22 avril 2020. Les textes publiés avant cette date sont rassemblés dans le fichier PDF proposé en téléchargement.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Legifrance.gouv.fr
LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

JORF n°0116 du 12 mai 2020
texte n° 1

LOI n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions (1)

NOR: PRMX2010645L
ELI: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2020/5/11/PRMX2010645L/jo/texte
Alias: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2020/5/11/2020-546/jo/texte

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 ;
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Chapitre Ier : Dispositions prorogeant l'état d'urgence sanitaire et modifiant certaines dispositions relatives à son régime

Article 1

I.-L'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 est prorogé jusqu'au 10 juillet 2020 inclus.
II.-Le chapitre VI du titre III du livre Ier de la troisième partie du code de la santé publique est complété par un article L. 3136-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 3136-2.-L'article 121-3 du code pénal est applicable en tenant compte des compétences, du pouvoir et des moyens dont disposait l'auteur des faits dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire, ainsi que de la nature de ses missions ou de ses fonctions, notamment en tant qu'autorité locale ou employeur. »

III.-L'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 est ainsi modifiée :
1° L'avant-dernier alinéa de l'article 4 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsque la détention provisoire d'une personne a été ordonnée ou prolongée sur le motif prévu au 5° et, le cas échéant, aux 4° et 7° de l'article 144 du même code, l'avocat de la personne mise en examen peut également adresser par courrier électronique au juge d'instruction une demande de mise en liberté si celle-ci est motivée par l'existence de nouvelles garanties de représentation de la personne ; dans les autres cas, toute demande de mise en liberté formée par courrier électronique est irrecevable ; cette irrecevabilité est constatée par le juge d'instruction qui en informe par courrier électronique l'avocat et elle n'est pas susceptible d'appel devant la chambre de l'instruction. » ;
2° Après l'article 16, il est inséré un article 16-1 ainsi rédigé :

« Art. 16-1.-A compter du 11 mai 2020, la prolongation de plein droit des délais de détention provisoire prévue à l'article 16 n'est plus applicable aux titres de détention dont l'échéance intervient à compter de cette date et les détentions ne peuvent être prolongées que par une décision de la juridiction compétente prise après un débat contradictoire intervenant, le cas échéant, selon les modalités prévues à l'article 19.
« Si l'échéance du titre de détention en cours, résultant des règles de droit commun du code de procédure pénale, intervient avant le 11 juin 2020, la juridiction compétente dispose d'un délai d'un mois à compter de cette échéance pour se prononcer sur sa prolongation, sans qu'il en résulte la mise en liberté de la personne, dont le titre de détention est prorogé jusqu'à cette décision. Cette prorogation s'impute sur la durée de la prolongation décidée par la juridiction. En ce qui concerne les délais de détention au cours de l'instruction, cette durée est celle prévue par les dispositions de droit commun ; toutefois, s'il s'agit de la dernière échéance possible, la prolongation peut être ordonnée selon les cas pour les durées prévues à l'article 16 de la présente ordonnance.
« En ce qui concerne les délais d'audiencement, la prolongation peut être ordonnée pour les durées prévues au même article 16, y compris si elle intervient après le 11 juin 2020.
« La prolongation de plein droit du délai de détention intervenue au cours de l'instruction avant le 11 mai 2020, en application dudit article 16, n'a pas pour effet d'allonger la durée maximale totale de la

détention en application des dispositions du code de procédure pénale, sauf si cette prolongation a porté sur la dernière échéance possible.
« Lorsque la détention provisoire au cours de l'instruction a été prolongée de plein droit en application de l'article 16 de la présente ordonnance pour une durée de six mois, cette prolongation ne peut maintenir ses effets jusqu'à son terme que par une décision prise par le juge des libertés et de la détention selon les modalités prévues à l'article 145 du code de procédure pénale et, le cas échéant, à l'article 19 de la présente ordonnance. La décision doit intervenir au moins trois mois avant le terme de la prolongation. Si une décision de prolongation n'intervient pas avant cette date, la personne est remise en liberté si elle n'est pas détenue pour une autre cause.
« Pour les délais de détention en matière d'audiencement, la prolongation de plein droit des délais de détention ou celle décidée en application du troisième alinéa du présent article a pour effet d'allonger la durée maximale totale de la détention possible jusqu'à la date de l'audience prévue en application des dispositions du code de procédure pénale.
« Les dispositions du présent article sont applicables aux assignations à résidence sous surveillance électronique. » ;

3° Après l'article 18, il est inséré un article 18-1 ainsi rédigé :

« Art. 18-1.-Par dérogation à l'article 148-4 du code de procédure pénale, la chambre de l'instruction peut être directement saisie d'une demande de mise en liberté lorsque la personne n'a pas comparu, dans les deux mois suivant la prolongation de plein droit de la détention provisoire intervenue en application de l'article 16 de la présente ordonnance, devant le juge d'instruction ou le magistrat par lui délégué, y compris selon les modalités prévues à l'article 706-71 du code de procédure pénale. Le cas échéant, la chambre de l'instruction statue dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 18 de la présente ordonnance. »

Article 2

Le deuxième alinéa de l'article L. 3131-14 du code de la santé publique est complété par les mots : « après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19 ».

Article 3

L'article L. 3131-15 du code de la santé publique est ainsi modifié :
1° Au début du premier alinéa, est ajoutée la mention : « I.-» ;
2° Le 1° est ainsi rédigé :
« 1° Réglementer ou interdire la circulation des personnes et des véhicules et réglementer l'accès aux moyens de transport et les conditions de leur usage ; »
3° Le 5° est ainsi rédigé :
« 5° Ordonner la fermeture provisoire et réglementer l'ouverture, y compris les conditions d'accès et de présence, d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, en garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité ; »
4° La première phrase du 7° est ainsi rédigée : « Ordonner la réquisition de toute personne et de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire. » ;
5° Après le 10°, il est inséré un II ainsi rédigé :
« II.-Les mesures prévues aux 3° et 4° du I du présent article ayant pour objet la mise en quarantaine, le placement et le maintien en isolement ne peuvent viser que les personnes qui, ayant séjourné au cours du mois précédent dans une zone de circulation de l'infection, entrent sur le territoire national, arrivent en Corse ou dans l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution. La liste des zones de circulation de l'infection est fixée par arrêté du ministre chargé de la santé. Elle fait l'objet d'une information publique régulière pendant toute la durée de l'état d'urgence sanitaire.
« Aux seules fins d'assurer la mise en œuvre des mesures mentionnées au premier alinéa du présent II, les entreprises de transport ferroviaire, maritime ou aérien communiquent au représentant de l'Etat dans le département qui en fait la demande les données relatives aux passagers concernant les déplacements mentionnés au même premier alinéa, dans les conditions prévues à l'article L. 232-4 du code de la sécurité intérieure.
« Les mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement peuvent se dérouler, au choix des personnes qui en font l'objet, à leur domicile ou dans les lieux d'hébergement adapté.
« Leur durée initiale ne peut excéder quatorze jours. Les mesures peuvent être renouvelées, dans les conditions prévues au III de l'article L. 3131-17 du présent code, dans la limite d'une durée maximale d'un mois. Il est mis fin aux mesures de placement et de maintien en isolement avant leur terme lorsque l'état de santé de l'intéressé le permet.
« Dans le cadre des mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement, il peut être fait obligation à la personne qui en fait l'objet de :
« 1° Ne pas sortir de son domicile ou du lieu d'hébergement où elle exécute la mesure, sous réserve des déplacements qui lui sont spécifiquement autorisés par l'autorité administrative. Dans le cas où un isolement complet de la personne est prononcé, il lui est garanti un accès aux biens et services de première nécessité ainsi qu'à des moyens de communication téléphonique et électronique lui permettant de communiquer librement avec l'extérieur ;
« 2° Ne pas fréquenter certains lieux ou catégories de lieux.
« Les personnes et enfants victimes des violences mentionnées à l'article 515-9 du code civil ne peuvent être mis en quarantaine, placés et maintenus en isolement dans le même logement ou lieu d'hébergement que l'auteur des violences, ou être amenés à cohabiter lorsque celui-ci est mis en quarantaine, placé ou maintenu en isolement, y compris si les violences sont alléguées. Lorsqu'il ne peut être procédé à

l'éviction de l'auteur des violences du logement conjugal ou dans l'attente d'une décision judiciaire statuant sur les faits de violence allégués et, le cas échéant, prévoyant cette éviction, il est assuré leur relogement dans un lieu d'hébergement adapté. Lorsqu'une décision de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement est susceptible de mettre en danger une ou plusieurs personnes, le préfet en informe sans délai le procureur de la République.
« Les conditions d'application du présent II sont fixées par le décret prévu au premier alinéa du I, en fonction de la nature et des modes de propagation du virus, après avis du comité de scientifiques mentionné à l'article L. 3131-19. Ce décret précise également les conditions dans lesquelles sont assurés l'information régulière de la personne qui fait l'objet de ces mesures, la poursuite de la vie familiale, la prise en compte de la situation des mineurs, le suivi médical qui accompagne ces mesures et les caractéristiques des lieux d'hébergement. » ;
6° Le dernier alinéa est ainsi modifié :
a) Au début, est ajoutée la mention : « III.-» ;
b) Les mots : « des 1° à 10° » sont supprimés.

Article 4

Au deuxième alinéa de l'article L. 3131-16 du code de la santé publique, après la référence : « 9° », est insérée la référence : « du I ».

Article 5

L'article L. 3131-17 du code de la santé publique est ainsi modifié :
1° Au début du premier alinéa, est ajoutée la mention : « I.-» ;
2° A la première phrase du deuxième alinéa, les références : « 1° à 9° » sont remplacées par les références : « 1°, 2° et 5° à 9° du I » ;
3° Après le même deuxième alinéa, il est inséré un II ainsi rédigé :
« II.-Les mesures individuelles ayant pour objet la mise en quarantaine et les mesures de placement et de maintien en isolement sont prononcées par décision individuelle motivée du représentant de l'Etat dans le département sur proposition du directeur général de l'agence régionale de santé. Cette décision mentionne les voies et délais de recours ainsi que les modalités de saisine du juge des libertés et de la détention.
« Le placement et le maintien en isolement sont subordonnés à la constatation médicale de l'infection de la personne concernée. Ils sont prononcés par le représentant de l'Etat dans le département au vu d'un certificat médical.
« Les mesures mentionnées au premier alinéa du présent II peuvent à tout moment faire l'objet d'un recours par la personne qui en fait l'objet devant le juge des libertés et de la détention dans le ressort duquel se situe le lieu de sa quarantaine ou de son isolement, en vue de la mainlevée de la mesure. Le juge des libertés et de la détention peut également être saisi par le procureur de la République territorialement compétent ou se saisir d'office à tout moment. Il statue dans un délai de soixante-douze heures par une ordonnance motivée immédiatement exécutoire.
« Les mesures mentionnées au même premier alinéa ne peuvent être prolongées au-delà d'un délai de quatorze jours qu'après avis médical établissant la nécessité de cette prolongation.
« Lorsque la mesure interdit toute sortie de l'intéressé hors du lieu où la quarantaine ou l'isolement se déroule, elle ne peut se poursuivre au-delà d'un délai de quatorze jours sans que le juge des libertés et de la détention, préalablement saisi par le représentant de l'Etat dans le département, ait autorisé cette prolongation.
« Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent II. Ce décret définit les modalités de la transmission au préfet du certificat médical prévu au deuxième alinéa du présent II. Il précise également les conditions d'information régulière de la personne qui fait l'objet de ces mesures. » ;
4° Au début du dernier alinéa, est ajoutée la mention : « III.-».

Article 6

Le code du travail est ainsi modifié :
1° La sous-section 2 de la section 3 du chapitre VI du titre II du livre II de la première partie est complétée par un article L. 1226-9-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 1226-9-1.-Les dispositions de la présente sous-section s'appliquent en cas de mise en quarantaine au sens du 3° du I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique. » ;

2° L'article L. 3314-5 est complété par un 3° ainsi rédigé :
« 3° Les périodes de mise en quarantaine au sens du 3° du I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique. » ;
3° L'article L. 3324-6 est complété par un 3° ainsi rédigé :
« 3° Les périodes de mise en quarantaine au sens du 3° du I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique. »

Article 7

Au début de l'article L. 3131-18 du code de la santé publique, sont ajoutés les mots : « A l'exception des mesures mentionnées au premier alinéa du II de l'article L. 3131-17, ».

Article 8

Le livre Ier de la troisième partie du code de la santé publique est ainsi modifié :

1° Le début de la première phrase de l'article L. 3115-10 est ainsi rédigé : « Dans les conditions prévues au II de l'article L. 3131-17, le représentant de l'Etat ... (le reste sans changement). » ;
2° Après le deuxième alinéa de l'article L. 3131-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
« Les mesures individuelles ayant pour objet la mise en quarantaine, le placement et le maintien en isolement de personnes affectées ou susceptibles d'être affectées sont prononcées dans les conditions prévues au II des articles L. 3131-15 et L. 3131-17. »

Article 9

L'article L. 3136-1 du code de la santé publique est ainsi modifié :
1° Après le quatrième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
« Les agents mentionnés aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 du code de procédure pénale peuvent constater par procès-verbaux les contraventions prévues au troisième alinéa du présent article lorsqu'elles ne nécessitent pas de leur part d'actes d'enquête. » ;
2° Avant le dernier alinéa, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :
« Les agents mentionnés aux 4° et 5° du I de l'article L. 2241-1 du code des transports peuvent également constater par procès-verbaux les contraventions prévues au troisième alinéa du présent article consistant en la violation des interdictions ou obligations édictées en application du 1° du I de l'article L. 3131-15 du présent code en matière d'usage des services de transport ferroviaire ou guidé et de transport public routier de personnes, lorsqu'elles sont commises dans les véhicules et emprises immobilières de ces services. Les articles L. 2241-2, L. 2241-6 et L. 2241-7 du code des transports sont applicables.
« Les agents mentionnés au II de l'article L. 450-1 du code de commerce sont habilités à rechercher et constater les infractions aux mesures prises en application des 8° et 10° du I de l'article L. 3131-15 du présent code dans les conditions prévues au livre IV du code de commerce.
« Les personnes mentionnées au 11° de l'article L. 5222-1 du code des transports peuvent également constater par procès-verbaux les contraventions prévues au troisième alinéa du présent article consistant en la violation des interdictions ou obligations édictées en application du 1° du I de l'article L. 3131-15 du présent code en matière de transport maritime, lorsqu'elles sont commises par un passager à bord d'un navire. »

Article 10

I. - Pour l'année 2020, la période mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles et au premier alinéa de l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution est prolongée jusqu'au 10 juillet 2020 inclus.
II. - Pour l'année 2020, les durées mentionnées aux articles L. 611-1 et L. 641-8 du code des procédures civiles d'exécution sont augmentées de quatre mois. Pour la même année, les durées mentionnées aux articles L. 621-4 et L. 631-6 du même code sont augmentées de deux mois.

Chapitre II : Dispositions relatives à la création d'un système d'information aux seules fins de lutter contre l'épidémie de covid-19

Article 11

I. - Par dérogation à l'article L. 1110-4 du code de la santé publique, aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19 et pour la durée strictement nécessaire à cet objectif ou, au plus, pour une durée de six mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, des données à caractère personnel concernant la santé relatives aux personnes atteintes par ce virus et aux personnes ayant été en contact avec elles peuvent être traitées et partagées, le cas échéant sans le consentement des personnes intéressées, dans le cadre d'un système d'information créé par décret en Conseil d'Etat et mis en œuvre par le ministre chargé de la santé.
Le ministre chargé de la santé ainsi que l'Agence nationale de santé publique, un organisme d'assurance maladie et les agences régionales de santé peuvent en outre, aux mêmes fins et pour la même durée, être autorisés par décret en Conseil d'Etat à adapter les systèmes d'information existants et à prévoir le partage des mêmes données dans les mêmes conditions que celles prévues au premier alinéa du présent I.
Les données à caractère personnel collectées par ces systèmes d'information à ces fins ne peuvent être conservées à l'issue d'une durée de trois mois après leur collecte.
Les données à caractère personnel concernant la santé sont strictement limitées au statut virologique ou sérologique de la personne à l'égard du virus mentionné au présent I ainsi qu'à des éléments probants de diagnostic clinique et d'imagerie médicale, précisés par le décret en Conseil d'Etat prévu au présent I.
Le décret en Conseil d'Etat prévu au présent I précise les modalités d'exercice des droits d'accès, d'information, d'opposition et de rectification des personnes concernées, celles atteintes par le virus ou celles en contact avec ces dernières, lorsque leurs données personnelles sont collectées dans ces systèmes d'information à l'initiative de tiers.
La prorogation des systèmes d'information au-delà de la durée prévue au premier alinéa du présent I ne peut être autorisée que par la loi.
II. - Les systèmes d'information mentionnés au I ont pour finalités :
1° L'identification des personnes infectées, par la prescription et la réalisation des examens de biologie ou d'imagerie médicale pertinents ainsi que par la collecte de leurs résultats, y compris non positifs, ou par la

transmission des éléments probants de diagnostic clinique susceptibles de caractériser l'infection mentionnés au même I. Ces informations sont renseignées par un médecin ou un biologiste médical ou sous leur responsabilité, dans le respect de leur devoir d'information à l'égard des patients ;
2° L'identification des personnes présentant un risque d'infection, par la collecte des informations relatives aux contacts des personnes infectées et, le cas échéant, par la réalisation d'enquêtes sanitaires, en présence notamment de cas groupés ;
3° L'orientation des personnes infectées, et des personnes susceptibles de l'être, en fonction de leur situation, vers des prescriptions médicales d'isolement prophylactiques, ainsi que l'accompagnement de ces personnes pendant et après la fin de ces mesures ;
4° La surveillance épidémiologique aux niveaux national et local, ainsi que la recherche sur le virus et les moyens de lutter contre sa propagation, sous réserve, en cas de collecte d'informations, de supprimer les nom et prénoms des personnes, leur numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques et leur adresse.
Les données d'identification des personnes infectées ne peuvent être communiquées, sauf accord exprès, aux personnes ayant été en contact avec elles.
Sont exclus de ces finalités le développement ou le déploiement d'une application informatique à destination du public et disponible sur équipement mobile permettant d'informer les personnes du fait qu'elles ont été à proximité de personnes diagnostiquées positives au covid-19.
III. - Outre les autorités mentionnées au I, le service de santé des armées, les communautés professionnelles territoriales de santé, les établissements de santé, sociaux et médico-sociaux, les équipes de soins primaires mentionnées à l'article L. 1411-11-1 du code de la santé publique, les maisons de santé, les centres de santé, les services de santé au travail mentionnés à l'article L. 4622-1 du code du travail et les médecins prenant en charge les personnes concernées, les pharmaciens, les dispositifs d'appui à la coordination des parcours de santé complexes prévus à l'article L. 6327-1 du code de la santé publique, les dispositifs spécifiques régionaux prévus à l'article L. 6327-6 du même code, les dispositifs d'appui existants qui ont vocation à les intégrer mentionnés au II de l'article 23 de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé ainsi que les laboratoires et services autorisés à réaliser les examens de biologie ou d'imagerie médicale pertinents sur les personnes concernées participent à la mise en œuvre de ces systèmes d'information et peuvent, dans la stricte mesure où leur intervention sert les finalités définies au II du présent article, avoir accès aux seules données nécessaires à leur intervention. [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2020-800 DC du 11 mai 2020.] Les personnes ayant accès à ces données sont soumises au secret professionnel. En cas de révélation d'une information issue des données collectées dans ce système d'information, elles encourent les peines prévues à l'article 226-13 du code pénal.
IV. - L'inscription d'une personne dans le système de suivi des personnes contacts emporte prescription pour la réalisation et le remboursement des tests effectués en laboratoires de biologie médicale, par exception à l'article L. 6211-8 du code de la santé publique, ainsi que pour la délivrance de masques en officine.
V. - Les modalités d'application du présent article sont fixées par les décrets en Conseil d'Etat mentionnés au I après avis public [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2020-800 DC du 11 mai 2020] de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ces décrets en Conseil d'Etat précisent notamment, pour chaque autorité ou organisme mentionné aux I et III, les services ou personnels dont les interventions sont nécessaires aux finalités mentionnées au II et les catégories de données auxquelles ils ont accès, la durée de cet accès, les règles de conservation des données ainsi que les organismes auxquels ils peuvent faire appel, pour leur compte et sous leur responsabilité, pour en assurer le traitement, dans la mesure où les finalités mentionnées au même II le justifient, et les modalités encadrant le recours à la sous-traitance.
VI. - Le covid-19 fait l'objet de la transmission obligatoire des données individuelles à l'autorité sanitaire par les médecins et les responsables des services et laboratoires de biologie médicale publics et privés prévue à l'article L. 3113-1 du code de la santé publique. Cette transmission est assurée au moyen des systèmes d'information mentionnés au présent article.
VII. - Le directeur général de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie mentionnée à l'article L. 182-2 du code de la sécurité sociale peut, en tant que de besoin, fixer les modalités de rémunération des professionnels de santé conventionnés participant à la collecte des données nécessaires au fonctionnement des systèmes d'information mis en œuvre pour lutter contre l'épidémie. La collecte de ces données ne peut faire l'objet d'une rémunération liée au nombre et à la complétude des données recensées pour chaque personne enregistrée.
VIII. - Il est instauré un Comité de contrôle et de liaison covid-19 chargé d'associer la société civile et le Parlement aux opérations de lutte contre la propagation de l'épidémie par suivi des contacts ainsi qu'au déploiement des systèmes d'information prévus à cet effet.
Ce comité est chargé, par des audits réguliers :
1° D'évaluer, grâce aux retours d'expérience des équipes sanitaires de terrain, l'apport réel des outils numériques à leur action, et de déterminer s'ils sont, ou pas, de nature à faire une différence significative dans le traitement de l'épidémie ;
2° De vérifier tout au long de ces opérations le respect des garanties entourant le secret médical et la protection des données personnelles.
Sa composition, qui inclut deux députés et deux sénateurs désignés par les présidents de leurs assemblées respectives, et la mise en œuvre de ses missions sont fixées par décret.
Les membres du comité exercent leurs fonctions à titre gratuit.
IX. - L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures mises en œuvre par les autorités compétentes en application du présent article.

[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2020-800 DC du 11 mai 2020.]
Le Gouvernement adresse au Parlement un rapport détaillé de l'application de ces mesures tous les trois mois à compter de la promulgation de la présente loi et jusqu'à la disparition des systèmes d'information développés aux fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19. Ces rapports sont complétés par un avis public de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Chapitre III : Dispositions relatives à l'outre-mer

Article 12

I.-Le livre VIII de la troisième partie du code de la santé publique est ainsi modifié :
1° L'article L. 3821-11 est ainsi modifié :
a) Au premier alinéa, la référence : « n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 » est remplacée par la référence : « n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions » ;
b) Le premier alinéa du 3° est ainsi rédigé :
« 3° Le I de l'article L. 3131-17 est complété par un alinéa ainsi rédigé : » ;
c) Le 4° est ainsi rédigé :
« 4° Les sixième et septième alinéas de l'article L. 3136-1 ne sont pas applicables ; »
2° Le chapitre Ier du titre IV est ainsi modifié :
a) L'article L. 3841-2 est ainsi modifié :

-au premier alinéa, après le mot : « française », sont insérés les mots : « dans sa rédaction résultant de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions » ;
-au premier alinéa du 2°, après la référence : « premier alinéa », est insérée la référence : « du I » ;
-au dernier alinéa du même 2°, les références : « 1° à 9° » sont remplacées par les références : « 1°, 2° et 5° à 9° du I » ;

b) L'article L. 3841-3 est ainsi modifié :

-au premier alinéa, la référence : « n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 » est remplacée par la référence : « n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions » ;
-il est ajouté un 4° ainsi rédigé :

« 4° Les septième et huitième alinéas ne sont pas applicables. » ;
3° L'article L. 3845-1 est ainsi modifié :
a) Les références : «, L. 3115-7 et L. 3115-10 » sont remplacées par la référence : « et L. 3115-7 » ;
b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
« L'article L. 3115-10 est applicable en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française dans sa rédaction résultant de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, sous réserve des adaptations prévues au présent chapitre. »
II.-L'article 711-1 du code pénal est ainsi rédigé :

« Art. 711-1.-Sous réserve des adaptations prévues au présent titre, les livres Ier à V sont applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna dans leur rédaction résultant de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions. »

III.-A l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, après le mot : « ordonnance », sont insérés les mots : «, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, ».
IV.-Par dérogation au troisième alinéa du II de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, le représentant de l'Etat peut s'opposer au choix du lieu retenu par l'intéressé s'il apparaît que ce lieu ne répond pas aux exigences sanitaires qui justifient son placement en quarantaine à son arrivée dans l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution.

Article 13

[Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2020-800 DC du 11 mai 2020.]
La présente loi entrera en vigueur immédiatement et sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 11 mai 2020.

Emmanuel Macron

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

Edouard Philippe

La garde des sceaux, ministre de la justice,

Nicole Belloubet

La ministre de la transition écologique et solidaire,

Elisabeth Borne

Le ministre des solidarités et de la santé,

Olivier Véran

Le ministre de l'économie et des finances,

Bruno Le Maire

Le ministre de l'intérieur,

Christophe Castaner

La ministre des outre-mer,

Annick Girardin

Le secrétaire d'Etat auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, chargé des transports,

Jean-Baptiste Djebbari

(1) Loi n° 2020-546.

- Travaux préparatoires :

Sénat :

Projet de loi n° 414 (2019-2020) ;

Rapport de M. Philippe Bas, au nom de la commission des lois, n° 416 (2019-2020) ;

Avis de M. Alain Milon, au nom de la commission des affaires sociales, n° 415 (2019-2020) ;

Texte de la commission n° 417 (2019-2020) ;

Discussion les 4 et 5 mai 2020 et adoption, après engagement de la procédure accélérée, le 5 mai 2020 (TA n° 85, 2019-2020).

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat, n° 2902 ;

Rapport de Mme Marie Guévenoux, au nom de la commission des lois, n° 2905 ;

Discussion les 7 et 8 mai 2020 et adoption le 8 mai 2020 (TA n° 417).

Sénat :

Projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, n° 421 (2019-2020) ;

Rapport de M. Philippe Bas, au nom de la commission mixte paritaire, n° 422 (2019-2020) ;

Texte de la commission n° 423 (2019-2020) ;

Discussion et adoption le 9 mai 2020 (TA n° 86, 2019-2020).

Assemblée nationale :

Rapport de Mme Marie Guévenoux, au nom de la commission mixte paritaire, n° 2908 ;

Discussion et adoption le 9 mai 2020 (TA n° 418, 2019-2020).

- Conseil constitutionnel :

Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 publiée au Journal officiel de ce jour.

b) Loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, JORF n° 0169 du 10 juillet 2020, NOR : PRMX2013758L.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Légifrance
Le service public de la diffusion du droit

En savoir plus sur ce texte...

JORF n°0169 du 10 juillet 2020
texte n° 1

LOI n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire (1)

NOR: PRMX2013758L
ELI: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2020/7/9/PRMX2013758L/jo/texte
Alias: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2020/7/9/2020-856/jo/texte

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,
L'Assemblée nationale a adopté,
Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020 ;
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1

I.-A compter du 11 juillet 2020, et jusqu'au 30 octobre 2020 inclus, hors des territoires mentionnés à l'article 2, le Premier ministre peut, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19 :
1° Réglementer ou, dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus, interdire la circulation des personnes et des véhicules, ainsi que l'accès aux moyens de transport collectif et les conditions de leur usage et, pour les seuls transports aériens et maritimes, interdire ou restreindre les déplacements de personnes et la circulation des moyens de transport, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux, professionnels et de santé ;
2° Réglementer l'ouverture au public, y compris les conditions d'accès et de présence, d'une ou de plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des locaux à usage d'habitation, en garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité.
La fermeture provisoire d'une ou de plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunions peut, dans ce cadre, être ordonnée lorsqu'ils accueillent des activités qui, par leur nature même, ne permettent pas de garantir la mise en œuvre des mesures de nature à prévenir les risques de propagation du virus ou lorsqu'ils se situent dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus ;
3° Sans préjudice des articles L. 211-2 et L. 211-4 du code de la sécurité intérieure, réglementer les rassemblements de personnes, les réunions et les activités sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public ;
4° Imposer aux personnes souhaitant se déplacer par transport public aérien à destination ou en provenance du territoire métropolitain ou de l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution de présenter le résultat d'un examen biologique de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par le covid-19.
Le présent 4° ne s'applique pas aux déplacements par transport public aérien en provenance de l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution qui n'est pas mentionnée dans la liste des zones de circulation de l'infection mentionnée au II de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique.
II.-Lorsque le Premier ministre prend des mesures mentionnées au I, il peut habiliter le représentant de l'Etat territorialement compétent à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions.
Lorsque les mesures prévues au même I doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, le Premier ministre peut habiliter le représentant de l'Etat dans le département à les décider lui-même. Les décisions sont prises par ce dernier après avis du directeur général de l'agence régionale de santé. Cet avis est rendu public.
Le Premier ministre peut également habiliter le représentant de l'Etat dans le département à ordonner, par arrêté pris après mise en demeure restée sans effet, la fermeture des établissements recevant du public qui ne mettent pas en œuvre les obligations qui leur sont imposées en application du 2° dudit I.

III. – Les mesures prescrites en application du présent article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires. Les mesures individuelles font l'objet d'une information sans délai du procureur de la République territorialement compétent.
IV.-Les mesures prises en application du présent article peuvent faire l'objet, devant le juge administratif, des recours présentés, instruits et jugés selon les procédures prévues aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative.
V. – L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement au titre du présent article. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures.
VI.-Par dérogation à la dernière phrase de l'article L. 3131-19 du code de la santé publique, le comité de scientifiques mentionné au même article L. 3131-19 se réunit pendant la période mentionnée au I du présent article et rend périodiquement des avis sur les mesures prescrites en application du même I ainsi que sur les mesures prises par le ministre chargé de la santé en application de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. Les avis du comité de scientifiques sont rendus publics sans délai.
VII. – Les troisième à septième et les deux derniers alinéas de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique sont applicables aux mesures prises en application des I et II du présent article.
VIII.-Les I à VII du présent article s'appliquent sur tout le territoire de la République.
IX.-A.-A la première phrase du premier alinéa du II de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, le mot : « national » est remplacé par le mot : « hexagonal ».
B.-Le présent IX n'est pas applicable aux personnes en provenance de l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution qui n'est pas mentionnée dans la liste des zones de circulation de l'infection mentionnée au II de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique.
X.-Les attributions dévolues au représentant de l'Etat par le présent article sont exercées à Paris et sur les emprises des aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, du Bourget et de Paris-Orly par le préfet de police.

Article 2

I. - L'état d'urgence sanitaire, déclaré par l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et prorogé par l'article 1er de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, est prorogé jusqu'au 30 octobre 2020 inclus sur les seuls territoires de la Guyane et de Mayotte. Le 4° du I de l'article 1er de la présente loi est également applicable, jusqu'à cette date, aux déplacements par transport public aérien en provenance ou à destination de ces territoires.
II. - Dans les circonscriptions territoriales autres que celles mentionnées au I du présent article, l'état d'urgence sanitaire peut être déclaré dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 3131-13 du code de la santé publique, lorsque l'évolution locale de la situation sanitaire met en péril la santé de la population.
III. - L'article 1er de la présente loi est applicable dans les territoires mentionnés aux I et II du présent article, lorsque l'état d'urgence sanitaire n'y est pas en cours d'application.

Article 3

Le troisième alinéa du I de l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions est complété par deux phrases ainsi rédigées : « La durée de conservation de certaines données à caractère personnel peut être prolongée, pour la seule finalité de traitement mentionnée au 4° du II et dans la limite de la durée mentionnée au premier alinéa du présent I, par décret en Conseil d'Etat pris après avis publics du comité mentionné au VIII et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ce décret précise, pour les données collectées avant son entrée en vigueur, les modalités selon lesquelles les personnes concernées sont informées sans délai de cette prolongation. »

Article 4

I.-L'article L. 3841-2 du code de la santé publique est ainsi modifié :
1° Le deuxième alinéa du 2° est complété par une phrase ainsi rédigée : « A ce titre, ils peuvent notamment habiliter le haut-commissaire à adapter, après consultation des autorités sanitaires territorialement compétentes de Nouvelle-Calédonie ou de Polynésie française et dans le respect de la répartition des compétences entre l'Etat et chacune de ces collectivités, les dispositions du II de l'article L. 3131-15 portant sur les durées des mesures de mise en quarantaine et de placement en isolement, dans la limite des durées maximales prévues au même article L. 3131-15, ainsi que sur le choix du lieu où sont effectuées ces mesures afin de lui permettre de s'opposer au choix du lieu retenu par l'intéressé s'il apparaît que ce lieu ne répond pas aux exigences sanitaires qui justifient la mise en quarantaine de ce dernier. » ;
2° Au début du deuxième alinéa ainsi qu'au début et à la fin du dernier alinéa du même 2°, il est ajouté le signe : « " » ;
3° Il est ajouté un 3° ainsi rédigé :
« 3° A la fin de la première phrase du premier alinéa du II du même article L. 3131-17, les mots : " du directeur général de l'agence régionale de santé " sont remplacés par les mots : " des autorités sanitaires territorialement compétentes de Nouvelle-Calédonie ou de Polynésie française ". »

II.-Au 3° de l'article L. 3841-3 du code de la santé publique, le mot : « cinquième » est remplacé par le mot : « sixième ».

Article 5

L'article 1er est applicable en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, sous réserve des adaptations suivantes :
1° Après le 4° du I, il est inséré un 5° ainsi rédigé :
« 5° Habiliter le haut-commissaire à prendre, dans le strict respect de la répartition des compétences, des mesures de mise en quarantaine des personnes susceptibles d'être affectées et de placement et maintien en isolement des personnes affectées dans les conditions prévues au II des articles L. 3131-15 et L. 3131-17 du code de la santé publique. » ;
2° Le II est ainsi rédigé :
« II. - Lorsque le Premier ministre prend des mesures mentionnées au I et les rend applicables à la Nouvelle-Calédonie ou à la Polynésie française, il peut habiliter le haut-commissaire à les adapter en fonction des circonstances locales et à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions lorsqu'elles relèvent de la compétence de l'Etat, après consultation du Gouvernement de la collectivité.
« Lorsqu'une des mesures mentionnées au même I doit s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas la Nouvelle-Calédonie ou la Polynésie française, le Premier ministre peut habiliter le haut-commissaire à la décider lui-même, assortie des adaptations nécessaires s'il y a lieu et dans les mêmes conditions qu'au premier alinéa du présent II. » ;
3° Le VII est applicable, sous réserve des adaptations prévues à l'article L. 3841-3 du code de la santé publique.
La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 9 juillet 2020.

Emmanuel Macron

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

Jean Castex

La ministre de la transition écologique,

Barbara Pompili

Le ministre de l'intérieur,

Gérald Darmanin

Le ministre des outre-mer,

Sébastien Lecornu

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

Éric Dupond-Moretti

Le ministre des solidarités et de la santé,

Olivier Véran

Le ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports,

Jean-Baptiste Djebbari

(1) Travaux préparatoires : loi n° 2020-856.

Assemblée nationale :

Projet de loi n° 3077 ;

Rapport de Mme Marie Guévenoux, au nom de la commission des lois, n° 3092 ;

Discussion et adoption, après engagement de la procédure accélérée, le 17 juin 2020 (TA n° 442).

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 537 (2019-2020) ;

Rapport de M. Philippe Bas, au nom de la commission des lois, n° 540 (2019 2020) ;

Texte de la commission n° 541 (2019-2020) ;

Discussion et adoption le 22 juin 2020 (TA n° 106, 2019-2020).

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat, n° 3122 ;

Rapport de Mme Marie Guévenoux, au nom de la commission mixte paritaire, n° 3131.

Sénat :

Rapport de M. Philippe Bas, au nom de la commission mixte paritaire, n° 569 (2019 2020) ;

Résultat des travaux de la commission n° 570 (2019-2020).

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat, n° 3122 ;

Rapport de Mme Marie Guévenoux, au nom de la commission des lois, n° 3135 ;

Conseil constitutionnel :

Décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020 publiée au Journal officiel de ce jour.

§ 2 - Textes réglementaires.

Legifrance.gouv.fr
LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

JORF n°0117 du 13 mai 2020
texte n° 12

Décret n° 2020-551 du 12 mai 2020 relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions

NOR: SSAX2011352D
ELI: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/5/12/SSAX2011352D/jo/texte
Alias: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/5/12/2020-551/jo/texte

Publics concernés : personnes infectées ou présentant un risque d'infection au virus du covid-19, professionnels de santé et professionnels placés sous la responsabilité des services ou laboratoires de biologie médicale, organismes de protection sociale, administrations.
Objet : modalités relatives aux systèmes d'informations destinées à permettre l'identification des chaînes de contamination du virus covid-19 et assurer le suivi et l'accompagnement des personnes.
Entrée en vigueur : le décret entre en vigueur immédiatement .
Notice : le décret autorise l'adaptation et la création de traitements de données à caractère personnel destinées à permettre l'identification des chaînes de contamination du virus covid-19 et assurer le suivi et l'accompagnement des personnes. Il définit à ce titre les responsables de traitements, les catégories de données traitées, les accès, les destinataires, ainsi que leur durée de conservation et les modalités d'exercice, par les personnes concernées, des droits prévus par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.
Références : le décret est pris en application de l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions. Il peut être consulté sur le site Légifrance (https://www.legifrance.gouv.fr).

Le Premier ministre,
Sur le rapport du ministre des solidarités et de la santé,
Vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE ;
Vu le code civil, notamment son article 1er ;
Vu le code de la défense, notamment son article L. 4123-9-1 ;
Vu le code de la santé publique ;
Vu le code de la sécurité sociale ;
Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;
Vu la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 modifiée d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;
Vu la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, notamment son article 11 ;
Vu l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés en date du 8 mai 2020 ;
Le Conseil d'Etat (section sociale) entendu ;
Vu l'urgence,
Décrète :

Chapitre Ier : Traitement « Contact Covid »

Article 1

I. - La caisse nationale de l'assurance maladie est autorisée, en application de l'article 11 de la loi du 11 mai 2020 susvisée, pour une durée de six mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 susvisée, à adapter le système d'information « amelipro », aux fins de mettre en œuvre un traitement de données, dénommé « Contact Covid », dans le cadre de sa mission d'intérêt public, conformément aux dispositions du e du 1. de l'article 6 du règlement (UE) du 27 avril 2016 susvisé et pour les motifs d'intérêt public mentionnés au i du 2. de l'article 9 de ce même règlement.

II. - Pour l'application du présent décret :
1° Le « patient zéro » désigne une personne testée comme positive ou confirmée positive par l'établissement de santé qui a posé le diagnostic ;
2° Le « cas contact » désigne la personne qui a eu un contact avec le patient zéro durant la période, qui ne peut être supérieure à quatorze jours avant le diagnostic, pendant laquelle ce dernier était susceptible d'être contagieux au virus du covid-19 ;
3° L'évaluation d'une personne comme « contact à risque de contamination » s'effectue au regard des recommandations sanitaires du ministre chargé de la santé, prises après avis du Haut Conseil de santé publique et rendues publiques.
III. - Ce traitement de données a pour finalités :
1° L'identification des personnes infectées, par la prescription et la réalisation des examens de biologie ou d'imagerie médicale pertinents ainsi que par la collecte de leurs résultats, y compris non positifs, ou par la transmission des éléments probants de diagnostic clinique susceptibles de caractériser l'infection ;
2° L'identification des personnes présentant un risque d'infection, par la collecte des informations relatives aux contacts des personnes infectées et, le cas échéant, par la réalisation d'enquêtes sanitaires, en présence notamment de cas groupés ;
3° L'orientation des personnes infectées, et des personnes susceptibles de l'être, en fonction de leur situation, vers des prescriptions médicales d'isolement prophylactiques, ainsi que le suivi médical et l'accompagnement de ces personnes pendant et après la fin de ces mesures ;
4° Permettre la surveillance épidémiologique et la recherche sur le virus et les moyens de lutter contre sa propagation.

Article 2

I. - Le traitement autorisé par l'article 1er porte sur :
1° Les données recueillies auprès du patient zéro ou de la personne évaluée comme contact à risque de contamination, lorsque ces derniers les ont communiquées ;
2° Les données collectées par l'intermédiaire du traitement autorisé par l'article 8 ;
3° Les données collectées dans les conditions prévues au III.
II. - Le traitement de données autorisé par l'article 1er comprend les catégories de données suivantes :
1° Pour le patient zéro :
a) Les données d'identification (noms, prénoms, date de naissance, sexe) de la personne et de ses éventuels représentants légaux et le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques ou le code d'admission au bénéfice de l'aide médicale d'Etat sous la mention « immatriculation » lorsque la personne en dispose d'un ;
b) Les coordonnées de contact (adresse de résidence, le numéro de téléphone et l'adresse électronique) ;
c) La désignation de l'organisme d'affiliation assurant la prise en charge des frais de santé ;
d) Les coordonnées et la spécialité du médecin à l'origine de l'inscription dans le traitement de données ;
e) Les données permettant de déterminer que la personne est infectée (caractère positif du test, date de prélèvement ou, pour patient hospitalisé, l'existence de symptômes associés à un scanner ;
f) Le cas échéant, l'existence de symptômes et la date de leur apparition ;
g) Les données relatives à la situation de la personne au moment du dépistage (hospitalisé, à domicile ou déjà à l'isolement) ;
h) La déclaration d'un besoin d'accompagnement social et d'appui à l'isolement ;
i) La mention de la profession et du lieu d'exercice professionnel ;
j) Le cas échéant, les régions ou Etats, autres que ceux de résidence, dans lesquels la personne s'est rendue dans les quatorze derniers jours ;
k) Le cas échéant, la fréquentation, dans les quatorze derniers jours, des catégories d'établissements suivantes : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, établissement médico-social, milieu scolaire, crèches, établissement de santé, établissement pénitentiaire ainsi que les coordonnées de l'établissement ;
l) Le cas échéant, la participation, dans les quatorze derniers jours, à un rassemblement de plus de dix personnes (localisation et date) ;
m) La mention d'une identification dans le traitement comme ancien cas contact ;
n) Les données d'identification et les coordonnées des personnes évaluées comme contacts à risque de contamination (nom, prénom, sexe, date de naissance, numéro de téléphone, adresse électronique) ;
o) Le cas échéant, le consentement du patient zéro à la divulgation de son identité à chaque personne évaluée comme étant un contact à risque de contamination ;
p) Les dates et heures de création, modification, traitement de la fiche et des contacts ;
2° Pour chaque personne évaluée comme contact à risque de contamination :
a) Les données d'identification de la personne et de ses éventuels représentants légaux (noms, prénoms, date de naissance, sexe) et le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques ou le code d'admission au bénéfice de l'aide médicale d'Etat sous la mention « immatriculation » lorsque la personne en dispose d'un ;
b) Les coordonnées (adresse de résidence, le numéro de téléphone et l'adresse électronique) ;
c) La désignation de l'organisme d'affiliation assurant la prise en charge des frais de santé ;
d) Les coordonnées du médecin traitant ou du médecin désigné par le patient pour assurer sa prise en charge ;
e) Les données permettant de déterminer que cette personne est infectée (caractère positif du test, date de prélèvement ou, pour patient hospitalisé, existence de symptômes associés à un scanner) ;
f) Le cas échéant, l'existence de symptômes et la date de leur apparition ;
g) Les données relatives à la situation de la personne au moment de la prise de contact (hospitalisé, à domicile ou déjà à l'isolement) ;

JORF n°0125 du 23 mai 2020
texte n° 4

Décret n° 2020-610 du 22 mai 2020 pris pour l'application de l'article L. 3131-17 du code de la santé publique

NOR: JUSC2011780D
ELI: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/5/22/JUSC2011780D/jo/texte
Alias: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/5/22/2020-610/jo/texte

Publics concernés : magistrats, préfets de département, directeurs généraux d'agences régionales de santé, médecins, avocats et particuliers.
Objet : mesures individuelles de mise en quarantaine ou mesures de placement à l'isolement prévues au II de l'article L. 3131-17 du code de la santé publique. Procédure devant le juge des libertés et de la détention, prévue au même article pour contester ces mesures ou pour demander leur prolongation.
Entrée en vigueur : immédiate.
Notice : le décret fixe les conditions dans lesquelles sont prises et renouvelées les mesures individuelles de mise en quarantaine et les mesures de placement à l'isolement prévues au II de l'article L. 3131-17 du code de la santé publique, ainsi que les modes d'information des personnes concernées. Il prévoit les modalités de transmission au préfet du certificat médical permettant de constater que la personne est atteinte par le virus, préalablement à la décision de placement à l'isolement. Le décret fixe la procédure applicable devant le juge des libertés et de la détention saisi d'une demande de prolongation ou de mainlevée d'une mesure de mise en quarantaine ou de placement à l'isolement.
Références : les textes créés et modifiés par le décret peuvent être consultés dans leur version issue de cette modification, sur le site Légifrance (https://www.légifrance.gouv.fr)

Le Premier ministre,
Sur le rapport de la garde des sceaux, ministre de la justice,
Vu la Constitution ;
Vu le code civil, notamment son article 1er ;
Vu le code de la santé publique, notamment ses articles L. 3131-15 et L. 3131-17 ;
Vu la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prolongeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, notamment ses articles 3 et 5, ensemble la décision n° 2020-800 DC du Conseil constitutionnel en date du 11 mai 2020 ;
Vu le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ;
Vu l'urgence ;
Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu,
Décrète :

Article 1

Le chapitre Ier bis du titre III du livre Ier de la troisième partie du code de la santé publique (partie réglementaire) est ainsi modifié :
1° L'article R.* 3131-18 devient une section 1 intitulée : « Dispositions particulières applicables à Paris » ;
2° Il est ajouté une section 2 ainsi rédigée :

« Section 2
« Mesures ayant pour objet la mise en quarantaine et mesures de placement et de maintien en isolement

« Art. R. 3131-19. - I. – Sous réserve des compétences du préfet de police mentionnées à l'article 73-1 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, le représentant de l'Etat dans le département compétent pour prononcer les mesures mentionnées au premier alinéa du II de l'article L. 3131-17 est le préfet compétent pour le lieu d'entrée de la personne sur le territoire national ou de son arrivée en Corse ou dans l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution.
« II. - Le préfet peut ordonner, par décision individuelle motivée prise sur proposition du directeur général de

l'agence régionale de santé, des mesures de mise en quarantaine ou de placement en isolement.
« Il peut, dans les mêmes conditions, et après avis médical établissant la nécessité de la prolongation, renouveler la mesure de mise en quarantaine ou de placement en isolement, lorsqu'elle n'interdit pas toute sortie de l'intéressé hors du lieu où la quarantaine ou l'isolement se déroule, et ne lui impose pas de demeurer à son domicile ou dans son lieu d'hébergement pendant une plage horaire de plus de douze heures par jour.
« Lorsqu'il propose un placement en isolement le directeur général de l'agence régionale de santé accompagne sa proposition du certificat médical mentionnant que la personne est diagnostiquée porteuse du virus covid-19.
« III. - La décision de mise en quarantaine ou de placement en isolement fixe les conditions d'exécution de la mesure, notamment :
« 1° Le lieu d'exécution de la mesure ;
« 2° La durée de la mesure ;
« 3° Les restrictions ou interdictions de sortie et les conditions auxquelles elles sont subordonnées ;
« 4° Les conditions permettant la poursuite de la vie familiale ;
« 5° Les adaptations nécessaires, le cas échéant, à la situation particulière des mineurs.
« Lorsque les conditions d'exécution de la mesure interdisent toute sortie du domicile ou du lieu d'hébergement, la décision précise les conditions permettant de garantir à la personne concernée un accès aux biens et services de première nécessité, ainsi qu'à des moyens de communication téléphonique et électronique lui permettant de communiquer librement avec l'extérieur.
« Lorsque la mesure concerne des personnes et enfants victimes ou alléguant être victimes des violences mentionnées à l'article 515-9 du code civil, la décision fixe les mesures de nature à garantir leur sécurité.
« IV. – La décision de mise en quarantaine ou la décision de placement en isolement, accompagnée dans ce dernier cas du certificat médical mentionné au II de l'article R. 3131-19, ainsi que ses conditions d'exécution, sont notifiées à la personne qui fait l'objet de la mesure. Dans les cas mentionnés à l'article R. 3131-22, cette notification est adressée également, selon le cas, au titulaire de l'exercice de l'autorité parentale, au tuteur ou à la personne chargée de la mesure de protection.
« La notification comporte l'indication des voies et délais de recours, des modalités de saisine du juge des libertés et de la détention, des effets attachés à ses décisions, et des conditions de son intervention en cas demande de prolongation par le préfet de la mesure de mise en quarantaine ou de placement à l'isolement au-delà de quatorze jours, selon les règles fixées à l'article R. 3131-23.
« V. - Le directeur général de l'agence régionale de santé est chargé de l'information régulière et de l'organisation du suivi médical des personnes faisant l'objet d'une quarantaine ou d'un placement en isolement. A cette fin il organise un suivi téléphonique régulier de ces personnes. Il les informe de la possibilité de bénéficier d'un accompagnement social, médical ou médico-psychologique.
« Il tient le préfet informé de son action.
« VI. - Le préfet peut, dans les conditions prévues au II, mettre fin à une mesure d'isolement avant son terme lorsqu'un avis médical établit que l'état de santé de l'intéressé le permet.

« Art. R. 3131-20. - I. – La personne mise en quarantaine ou placée à l'isolement en application du II de l'article L. 3131-17, ainsi que le ministère public, peuvent à tout moment demander au juge des libertés et de la détention la mainlevée de la mesure de quarantaine ou d'isolement.
« Le juge est saisi par requête adressée au greffe par tout moyen. A peine d'irrecevabilité, la requête est motivée et signée. Elle est accompagnée de toute pièce justificative utile.
« Le greffe la transmet sans délai au préfet.
« II. – Le juge des libertés et de la détention peut également se saisir d'office à tout moment. A cette fin, toute personne intéressée peut porter à sa connaissance les informations qu'elle estime utiles sur la situation d'une personne faisant l'objet d'une mise en quarantaine ou d'un placement à l'isolement en application du II de l'article L. 3131-17.
« III. – Dans les deux cas, le juge des libertés et de la détention statue selon une procédure écrite. Le juge peut décider de recourir à des moyens audiovisuels ou téléphoniques, à condition que la confidentialité de la transmission et le contradictoire soient assurés.
« Les parties peuvent échanger leurs écritures et leurs pièces par tout moyen dès lors que le juge peut s'assurer du respect du contradictoire.
« La personne mise en quarantaine ou placée à l'isolement peut être représentée par un avocat choisi, désigné au titre de l'aide juridictionnelle ou commis d'office. Elle peut être assistée d'un interprète.
« La personne qui fait l'objet de la mesure et, le cas échéant, son avocat ainsi que le ministère public et le préfet, peuvent adresser des observations au juge des libertés et de la détention. La décision du juge des libertés et de la détention leur est notifiée sans délai par tout moyen permettant d'en assurer la réception.

« Art. R. 3131-21. - L'ordonnance du juge des libertés et de la détention est susceptible d'appel devant le premier président de la cour d'appel ou son délégué dans les cinq jours de sa notification. Le premier président de la cour d'appel ou son délégué statue alors à bref délai. Les dispositions de l'article R. 3131-20 s'appliquent devant la cour d'appel.

« Art. R. 3131-22. - Lorsque la personne qui fait l'objet de la mesure est mineure, les droits mentionnés aux articles R. 3131-20 et R. 3131-24 sont exercés par les titulaires de l'exercice de l'autorité parentale ou le tuteur. Lorsqu'elle est majeure et fait l'objet d'une mesure de protection juridique avec assistance ou représentation à la personne, ils sont exercés par la personne bénéficiant de cette mesure ou par la personne

qui en est chargée.
« L'information prévue par le dernier alinéa de l'article R. 3131-23 est également délivrée à ces personnes.

« Art. R. 3131-23. - Sur proposition du directeur général de l'agence régionale de santé, le préfet saisit le juge des libertés et de la détention aux fins de prolongation de la mesure de mise en quarantaine ou de placement à l'isolement au-delà de quatorze jours en application du cinquième alinéa du II de l'article L. 3131-17 dès lors que la mesure de mise en quarantaine ou de placement en isolement interdit toute sortie de l'intéressé hors du lieu où la quarantaine ou l'isolement se déroule ou impose à l'intéressé de demeurer à son domicile ou dans son lieu d'hébergement pendant une plage horaire de plus de douze heures par jour.
« A peine d'irrecevabilité, la demande est présentée au plus tard le dixième jour de la mesure. Sous la même sanction, elle est motivée, datée, signée et accompagnée de l'avis médical établissant la nécessité de cette prolongation et, lorsque cette dernière a pour objet une mesure d'isolement, le certificat médical ayant justifié le placement à l'isolement. Elle comporte en outre toute pièce justificative utile.
« La demande est adressée par tout moyen au greffe du tribunal qui l'enregistre et y appose, ainsi que sur les pièces jointes, un timbre indiquant la date et l'heure de la réception.
« Le préfet communique sans délai, par tout moyen, une copie de la requête et des pièces qui y sont jointes à la personne faisant l'objet de la mesure et l'informe qu'elle peut présenter des observations écrites au plus tard le douzième jour de la mesure.

« Art. R. 3131-24. - Au plus tard le douzième jour de la mesure, la personne qui en fait l'objet et, le cas échéant, son avocat ainsi que le ministère public, peuvent adresser des observations au juge des libertés et de la détention.
« A l'issue de ce délai, le juge des libertés et de la détention statue selon une procédure exclusivement écrite. Le juge peut décider de recourir à des moyens audiovisuels ou téléphoniques, à condition que la confidentialité de la transmission et le contradictoire soient assurés.
« Les parties peuvent échanger leurs écritures et leurs pièces par tout moyen dès lors que le juge peut s'assurer du respect du contradictoire.
« La personne mise en quarantaine ou placée à l'isolement peut être représentée par un avocat choisi, désigné au titre de l'aide juridictionnelle ou commis d'office. Elle peut être assistée d'un interprète.
« Le juge des libertés et de la détention statue avant l'expiration du délai de quatorze jours à compter du placement en quarantaine ou à l'isolement.
« Il ordonne, s'il y a lieu, la mainlevée de la mesure de quarantaine ou d'isolement.
« La décision est notifiée aux personnes mentionnées au premier aliéna et au préfet sans délai par tout moyen permettant d'en établir la réception.
« Les dispositions des articles R. 3131-20 à R. 3131-22 sont applicables pendant la période au cours de laquelle la mesure de quarantaine ou d'isolement est prolongée au-delà de 14 jours.

« Art. R. 3131-25. - Lorsque le juge des libertés et de la détention n'a pas statué avant l'expiration du délai de quatorze jours prévu à l'article R. 3131-24, la mainlevée de la mesure de quarantaine ou d'isolement est acquise à l'issue ce délai. »

Article 2

L'article R. 3821-13 du code de la santé publique est ainsi modifié :
1° Après les mots : « Les chapitres », est insérée la référence : « Ier bis, » ;
2° Les mots compris entre : « résultant du » et : « , sont applicables » sont remplacés par les mots : « décret n° 2020-610 du 22 mai 2020 sous réserve des adaptations suivantes : » ;
3° Il est ajouté deux alinéas ainsi rédigés :
« 1° Les références au département sont remplacées par la référence aux îles Wallis et Futuna ;
« 2° Les attributions confiées à l'agence régionale de santé et à son directeur sont exercées par l'agence de santé de Wallis-et-Futuna ou son directeur. »

Article 3

Au titre IV du livre VIII de la troisième partie du code de la santé publique, il est inséré un chapitre I ainsi rédigé :

« Chapitre Ier
« Lutte contre les épidémies et certaines maladies transmissibles

« Art. R. 3841-1. - Le chapitre Ier bis du titre III du livre Ier de la troisième partie est applicable en Polynésie française et, à l'exception de l'article R. 3131-22, en Nouvelle-Calédonie dans sa rédaction résultant du décret n° 2020-610 du 22 mai 2020.
« Pour l'application de ces dispositions en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, les références au département sont remplacées par la référence, selon le cas, à la Nouvelle-Calédonie ou à la Polynésie française. »

Article 4

Le présent décret entre en vigueur immédiatement et est applicable jusqu'au 1er avril 2021.

Article 5

La garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre des solidarités et de la santé, la ministre des outre-mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 22 mai 2020.

Edouard Philippe

Par le Premier ministre :

La garde des sceaux, ministre de la justice,

Nicole Belloubet

Le ministre des solidarités et de la santé,

Olivier Véran

La ministre des outre-mer,

Annick Girardin

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Légifrance
Le service public de la diffusion du droit

JORF n°0133 du 1 juin 2020
texte n° 1

Décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire

NOR: SSAZ2013547D
ELI: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/5/31/SSAZ2013547D/jo/texte
Alias: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/5/31/2020-663/jo/texte

Le Premier ministre,
Sur le rapport du ministre des solidarités et de la santé,
Vu la Constitution, notamment son article 21 ;
Vu la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, notamment la notification n° 2020/329/F ;
Vu le code de l'action sociale et des familles, notamment ses articles L. 214-1, L. 227-4, L. 312-1 et L. 424-1 ;
Vu le code civil, notamment ses articles 515-9 et 515-10 ;
Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles R. 1424-1 et R. 2513-5 ;
Vu le code de la consommation, notamment ses articles liminaire et L. 120-1 ;
Vu le code de la construction et de l'habitation, notamment son article R. 123-12 ;
Vu le code de la défense, notamment son article R. 1321-19 ;
Vu le code de l'éducation, notamment ses livres IV et VII ;
Vu le code général des impôts, notamment le K bis de son article 278-0 bis ;
Vu le code monétaire et financier, notamment son article D. 712-1
Vu le code de la route, notamment son livre II ;
Vu le code rural et de la pêche maritime, notamment son article L. 811-8 ;
Vu le code de la santé publique, notamment ses articles L. 3131-15 et L. 3136-1 ;
Vu le code de la sécurité intérieure, notamment son article D. 321-13 ;
Vu le code de la sécurité sociale, notamment ses articles L. 162-5, L. 162-9, L. 162-12-2, L. 162-14-1, L. 162-32-1 et L. 221-1 ;
Vu le code du sport, notamment ses articles L. 322-1 et L. 322-2 ;
Vu le code du tourisme, notamment son article R. 233-1 ;
Vu le code des transports, notamment ses articles L. 1231-1, L. 1231-3, L. 2000-1, L. 2241-1, L. 2241-3, L. 3132-1, L. 3133-1 et L. 5222-1 ;
Vu la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, notamment son article 4 ;
Vu la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, ensemble la décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 du Conseil Constitutionnel ;
Vu le décret n° 84-810 du 30 août 1984 modifié relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à la prévention de la pollution, à la sûreté et à la certification sociale des navires ;
Vu les avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19 du code de la santé publique en date des 20 et 24 avril 2020 ;
Vu les avis du Haut Conseil de la santé publique en date des 24 avril, 27, 30 et 31 mai 2020 ;
Vu l'avis conjoint de l'Agence européenne de la sécurité aérienne et du centre européen de prévention et de contrôle des maladies en date du 20 mai 2020 ;
Vu l'information du Conseil national de la consommation,
Décrète :

Titre 1er : DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1

I. - Afin de ralentir la propagation du virus, les mesures d'hygiène définies en annexe 1 au présent décret et de distanciation sociale, incluant la distanciation physique d'au moins un mètre entre deux personnes, dites « barrières », définies au niveau national, doivent être observées en tout lieu et en toute circonstance.
II. - Les rassemblements, réunions, activités, accueils et déplacements ainsi que l'usage des moyens de transports qui ne sont pas interdits en vertu du présent décret sont organisés en veillant au strict respect de ces mesures.

Article 2

Dès lors que, par nature, le maintien de la distanciation physique n'est pas possible entre la personne en situation de handicap et la personne qui l'accompagne, cette dernière met en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir la propagation du virus.
Les obligations de port du masque prévues au présent décret ne s'appliquent pas aux personnes en situation de handicap munies d'un certificat médical justifiant de cette dérogation et qui mettent en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir la propagation du virus.

Article 3

I. - Tout rassemblement, réunion ou activité sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public, mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes, est interdit sur l'ensemble du territoire de la République. Lorsqu'il n'est pas interdit par l'effet de ces dispositions, il est organisé dans les conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er.
II. - L'interdiction mentionnée au I n'est pas applicable :
1° Aux rassemblements, réunions ou activités à caractère professionnel ;
2° Aux services de transport de voyageurs ;
3° Aux établissements recevant du public dans lesquels l'accueil du public n'est pas interdit en application du présent décret ;
4° Aux cérémonies funéraires organisées hors des établissements mentionnés au 3°.
III. - Les rassemblements, réunions ou activités mentionnés au I et qui sont indispensables à la continuité de la vie de la Nation peuvent être maintenus à titre dérogatoire par le préfet de département, par des mesures réglementaires ou individuelles, sauf lorsque les circonstances locales s'y opposent.
IV. - Le préfet de département est habilité à interdire ou à restreindre, par des mesures réglementaires ou individuelles, les rassemblements, réunions ou activités ne relevant pas du I lorsque les circonstances locales l'exigent. Toutefois, dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, le représentant de l'Etat est habilité à prendre des mesures d'interdiction proportionnées à l'importance du risque de contamination en fonction des circonstances locales, après avis de l'autorité compétente en matière sanitaire.
V. - Aucun événement réunissant plus de 5 000 personnes ne peut se dérouler sur le territoire de la République jusqu'au 31 août 2020.

Article 4

Pour l'application du présent décret, le territoire des départements et des collectivités de l'article 73 de la Constitution est classé en zone verte ou orange au regard de leur situation sanitaire, déterminée notamment en fonction du taux d'incidence de nouveaux cas quotidiens cumulés sur sept jours, du facteur de reproduction du virus, du taux d'occupation des lits de réanimation par des patients atteints par le covid-19, du taux de positivité des tests recueillis trois jours auparavant et du nombre de tests réalisés, ainsi que de la vulnérabilité particulière des territoires concernés. Le classement figure à l'annexe 2 du présent décret.

Titre 2 : DISPOSITIONS CONCERNANT LES TRANSPORTS

Chapitre 1er : Dispositions concernant le transport de passagers

Section 1 : Dispositions concernant le transport maritime et fluvial

Article 5

Les dispositions de la présente section s'appliquent à tout navire ou bateau à passagers.
Elles s'appliquent en outre aux navires ou bateaux relevant d'une autorité organisatrice ou d'Ile-de-France Mobilités effectuant un transport public de voyageurs et les espaces qui y sont affectés.
Les dispositions des articles 14 et 17 sont également applicables.

Article 6

Sauf dérogation accordée par le préfet de département, ou par le préfet maritime au-delà des

limites administratives des ports et en aval de la limite transversale de la mer, il est interdit à tout navire de croisière, de faire escale, de s'arrêter ou de mouiller dans les eaux intérieures et la mer territoriale françaises.
Le préfet de département du port de destination du navire est habilité à limiter, pour tout navire mentionné aux 1 et 3.3 du I de l'article 1er du décret du 30 août 1984 susvisé autre que les navires mentionnés au premier alinéa arrivant dans un port français, le nombre maximal de passagers transportés tels que définis par le même décret, à l'exclusion des chauffeurs accompagnant leur véhicule de transport de fret. Cette décision prend effet quarante-huit heures après sa publication.
Sauf dérogation accordée par le préfet territorialement compétent, la circulation des bateaux à passagers avec hébergement est interdite. Par exception, les bateaux à hébergement embarquant moins de dix personnes peuvent circuler entre des points situés dans des départements classés en zone verte.

Article 7

Le transporteur maritime ou fluvial peut demander au passager de présenter, avant son embarquement, une déclaration sur l'honneur attestant qu'il ne présente pas de symptôme d'infection au covid-19 et qu'il n'a pas connaissance d'avoir été en contact avec un cas confirmé de covid-19 dans les quatorze jours précédant l'embarquement. À défaut, l'accès peut lui être refusé et il peut être reconduit à l'extérieur des espaces concernés.

Article 8

Toute personne de onze ans ou plus qui accède ou demeure à bord d'un navire ou d'un bateau à passagers porte un masque de protection.
Sans préjudice des sanctions pénales prévues à l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, l'accès au navire ou au bateau est refusé à toute personne qui ne respecte pas cette obligation et la personne est reconduite à l'extérieur du navire ou du bateau concerné.
Cette obligation s'applique dans les zones accessibles au public des gares maritimes et des espaces d'attente, pour lesquelles le transporteur ou l'exploitant des installations organise les modalités de circulation des personnes présentes ou souhaitant accéder à ces espaces.
Cette obligation ne s'applique pas au passager qui reste dans son véhicule embarqué à bord du navire ou du bateau lorsqu'il y est autorisé.
L'obligation du port du masque pesant sur le passager ne fait pas obstacle à ce qu'il lui soit demandé de le retirer pour la stricte nécessité du contrôle de son identité.

Article 9

I. - Le transporteur maritime ou fluvial de passagers informe les passagers par un affichage à bord et des annonces sonores des mesures d'hygiène et de distanciation mentionnées à l'article 1er.
II. - Le transporteur maritime ou fluvial de passagers permet l'accès à un point d'eau et de savon ou à du gel hydro-alcoolique pour les passagers.
III. - Le transporteur maritime ou fluvial de passagers veille, dans la mesure du possible, à la distanciation physique à bord des navires et des bateaux, de sorte que les passagers qui y sont embarqués soient le moins possible assis les uns à côté des autres.
Pour les trajets qui ne font pas l'objet d'une attribution de sièges :
1° Le transporteur maritime ou fluvial :
a) Informe les passagers qu'ils doivent adopter la plus grande distance possible entre eux ou entre groupes de personnes voyageant ensemble ;
b) Veille à ce que les personnes ou groupes de personnes qui ne voyagent pas ensemble laissent entre eux si possible la largeur d'un siège.
2° Les passagers s'installent en laissant la plus grande distance possible entre eux ou entre groupes de personnes voyageant ensemble.

Section 2 : Dispositions concernant le transport aérien

Article 10

I. - Sont interdits, sauf s'ils sont fondés sur un motif impérieux d'ordre personnel ou familial, un motif de santé relevant de l'urgence ou un motif professionnel ne pouvant être différé, les déplacements de personnes par transport public aérien :
1° Au départ du territoire continental de la France à destination de l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution ou de la collectivité de Corse ;
2° Au départ de l'une de ces collectivités à destination du territoire continental de la France ;
3° Entre ces collectivités.
II. - Pour les vols au départ ou à destination de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, en fonction des circonstances locales, le représentant de l'Etat est habilité à compléter la liste des motifs de nature à justifier les déplacements mentionnés au I du présent article.
III. - Pour les déplacements mentionnés au 3° du I du présent article, les représentants de l'Etat dans les collectivités concernées sont habilités, en fonction des circonstances locales, à compléter

par arrêté conjoint la liste des motifs de nature à justifier les déplacements mentionnés au premier alinéa du I.

Article 11

I. - Les personnes souhaitant bénéficier de l'une des exceptions mentionnées à l'article 10 présentent à l'entreprise de transport aérien, lors de leur embarquement, une déclaration sur l'honneur du motif de leur déplacement accompagnée d'un ou plusieurs documents permettant de justifier de ce motif.
Tout passager présente à l'entreprise de transport aérien, avant son embarquement, outre le ou les documents prévus au premier alinéa du présent I, une déclaration sur l'honneur attestant qu'il ne présente pas de symptôme d'infection au covid-19 et qu'il n'a pas connaissance d'avoir été en contact avec un cas confirmé de covid-19 dans les quatorze jours précédant le vol. Sans préjudice des sanctions pénales prévues à l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, à défaut de présentation de ces documents, l'embarquement est refusé et le passager est reconduit à l'extérieur des espaces concernés.
II. - Toute personne de onze ans ou plus qui accède ou demeure dans les espaces accessibles aux passagers des aérogares ou les véhicules réservés aux transferts des passagers porte un masque de protection.
Toute personne de onze ans ou plus porte, à bord des aéronefs effectuant du transport public à destination, en provenance ou à l'intérieur du territoire national, dès l'embarquement, le masque de protection mentionné au I de l'article 49.
Sans préjudice des sanctions pénales prévues à l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, l'accès auxdits espaces, véhicules et aéronefs est refusé à toute personne qui ne respecte pas cette obligation et la personne est reconduite à l'extérieur des espaces, véhicules et aéronefs concernés.
L'obligation du port du masque pesant sur le passager ne fait pas obstacle à ce qu'il lui soit demandé de le retirer pour la stricte nécessité du contrôle de son identité.

Article 12

L'exploitant d'aéroport et l'entreprise de transport aérien informent les passagers des mesures d'hygiène et de distanciation mentionnées à l'article 1er par des annonces sonores, ainsi que par un affichage en aérogare et une information à bord des aéronefs.
L'exploitant d'aéroport et l'entreprise de transport aérien permettent l'accès à un point d'eau et de savon ou à du gel hydro-alcoolique pour les passagers.
L'entreprise de transport aérien veille, dans la mesure du possible, à la distanciation physique à bord de chaque aéronef de sorte que les passagers qui y sont embarqués soient le moins possible assis les uns à côté des autres.
L'exploitant d'aéroport et l'entreprise de transport aérien sont autorisés à soumettre les passagers à des contrôles de température. L'entreprise de transport aérien peut également refuser l'embarquement aux passagers qui ont refusé de se soumettre à un contrôle de température.
L'entreprise de transport aérien assure la distribution et le recueil des fiches de traçabilité mentionnées à l'article R. 3115-67 du code de la santé publique et vérifie qu'elles sont remplies par l'ensemble de ses passagers avant le débarquement dans les conditions prévues au II et III de ce même article.

Article 13

Le préfet territorialement compétent est habilité, lorsque les circonstances locales l'exigent, à limiter l'accès à l'aérogare des personnes accompagnant les passagers, à l'exception des personnes accompagnant des personnes mineures, des personnes en situation de handicap ou à mobilité réduite ou des personnes vulnérables.

Section 3 : Dispositions concernant le transport terrestre

Article 14

L'autorité organisatrice de la mobilité compétente, ou Ile-de-France Mobilités pour l'Ile-de-France, organise, en concertation avec les collectivités territoriales concernées, les employeurs, les associations d'usagers et les exploitants des services de transports, les niveaux de service et les modalités de circulation des personnes présentes dans les espaces et véhicules affectés au transport public de voyageurs, ainsi que l'adaptation des équipements, de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er.
Les opérateurs de transports veillent, dans la mesure du possible, à la distanciation physique entre les personnes ou les groupes de personnes voyageant ensemble, sur les quais et dans les véhicules, en tenant compte des contraintes propres à chaque moyen de transport.
Les passagers ou groupe de passagers voyageant ensemble veillent à laisser la plus grande distance possible entre eux.
Les dispositions particulières du deuxième et du troisième alinéas ne sont pas applicables au transport scolaire défini à l'article L. 3111-7 du code des transports.

Article 15

I. - Toute personne de onze ans ou plus qui accède ou demeure dans les véhicules ou dans les espaces accessibles au public et affectés au transport public de voyageurs porte un masque de protection.
Sans préjudice des sanctions pénales prévues à l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, l'accès auxdits véhicules et espaces est refusé à toute personne qui ne respecte pas cette obligation et la personne est reconduite à l'extérieur des véhicules et espaces concernés.
II. - L'obligation mentionnée au I s'applique également dans les emplacements situés sur la voie publique correspondant aux arrêts et stations desservis par les véhicules de transport de voyageurs.
III. - Cette obligation ne fait pas obstacle à ce qu'il soit demandé de le retirer pour la stricte nécessité d'un contrôle d'identité.
IV. - Cette obligation s'applique à tout conducteur d'un véhicule de transport public de voyageurs et à tout agent employé ou mandaté par un exploitant de service de transport dès lors qu'il est en contact avec le public, sauf s'il est séparé physiquement du public par une paroi fixe ou amovible.
V. - Cette obligation s'applique aux passagers et conducteurs des services privés mentionnés à l'article L. 3131-1 du code des transports réalisés avec des autocars.
VI. - Cette obligation s'applique également aux accompagnateurs présents dans les véhicules affectés au transport scolaire défini à l'article L. 3111-7 du code des transports.

Article 16

I. - Tout opérateur de transport public ou privé collectif de voyageurs routier par autocar ou autobus, ou guidé ou ferroviaire, informe les voyageurs des mesures d'hygiène et de distanciation mentionnées à l'article 1er, par des annonces sonores et par un affichage dans les espaces accessibles au public et affectés au transport public de voyageurs et à bord de chaque véhicule ou matériel roulant.
L'opérateur informe les passagers qu'ils doivent veiller à adopter la plus grande distance possible entre les passagers ou groupes de passagers ne voyageant pas ensemble.
II. - Le gestionnaire des espaces affectés au transport public de voyageurs permet l'accès à un point d'eau et de savon ou à du gel hydro-alcoolique pour les voyageurs.
III. - Dans les véhicules mentionnés au I de l'article 21 :
1° Un affichage rappelant les mesures d'hygiène et de distanciation mentionnées à l'article 1er visible pour les passagers est mis en place à l'intérieur du véhicule ;
2° Pour ceux comportant deux rangées de sièges arrière ou plus, du gel hydro-alcoolique est tenu à disposition des passagers.

Article 17

I. - Le préfet de département ou, pour l'Ile-de-France, le préfet de la région Ile-de-France, est habilité à réserver, à certaines heures, eu égard aux conditions d'affluence constatées ou prévisibles, l'accès aux espaces et véhicules de transport public collectif de voyageurs, ainsi qu'aux quais des tramways et aux espaces situés à proximité des points d'arrêts desservis par les véhicules de transport routier collectifs de voyageurs, aux seules personnes effectuant un déplacement pour les motifs suivants :
1° Trajets entre le lieu de résidence et le ou les lieux d'exercice de l'activité professionnelle, et déplacements professionnels insusceptibles d'être différés ;
2° Trajets entre le lieu de résidence et l'établissement scolaire effectué par une personne qui y est scolarisée ou qui accompagne une personne scolarisée et trajets nécessaires pour se rendre à des examens ou des concours ;
3° Déplacements pour consultation de santé et soins spécialisés ne pouvant être assurés à distance ou à proximité du domicile ;
4° Déplacements pour motif familial impérieux, pour l'assistance des personnes vulnérables, pour le répit et l'accompagnement des personnes handicapées et pour la garde d'enfants ;
5° Déplacements résultant d'une obligation de présentation aux services de police ou de gendarmerie nationales ou à tout autre service ou professionnel, imposée par l'autorité de police administrative ou l'autorité judiciaire ;
6° Déplacements résultant d'une convocation émanant d'une juridiction administrative ou de l'autorité judiciaire ;
7° Déplacements aux seules fins de participer à des missions d'intérêt général sur demande de l'autorité administrative et dans les conditions qu'elle précise ;
8° Déplacements liés à un déménagement résultant d'un changement de domicile et déplacements indispensables à l'acquisition ou à la location d'un bien immobilier, insusceptibles d'être différés.
II. - Lorsque la restriction concerne des services organisés par une autorité organisatrice ou par Ile-de-France Mobilités, le préfet de département ou, pour l'Ile-de-France, le préfet de la région Ile-de-France, consulte préalablement l'autorité organisatrice compétente.
III. - Les personnes se déplaçant pour l'un des motifs énumérés au I du présent article présentent, pour l'usage du transport public collectif de voyageurs aux heures définies en application du présent article, les documents permettant de justifier le motif de ce déplacement. Le préfet de département ou, pour l'Ile-de-France, le préfet de la région Ile-de-France, peut déterminer les formes et modalités particulières de présentation de ces documents.
Sans préjudice des sanctions pénales prévues à l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, à défaut de présentation de ces justificatifs, l'accès est refusé et les personnes sont reconduites à l'extérieur des espaces concernés.

Article 18

Les exploitants des services mentionnés à l'article L. 342-7 du code du tourisme veillent, dans la mesure du possible, à la distanciation physique des passagers ou groupes de passagers voyageant ensemble à bord de chaque appareil, en tenant compte des contraintes propres à chaque moyen de transport.
Par dérogation, le I de l'article 15 n'est pas applicable aux téléskis mentionnés à l'article L. 342-7 du code du tourisme.

Article 19

A l'exception des services organisés par une autorité organisatrice mentionnée aux articles L. 1231-1 et L. 1231-3 du code des transports ou par Ile-de-France Mobilités, toute entreprise qui propose des services ferroviaires ou routiers de transport de personnes rend obligatoire, sauf impossibilité technique, la réservation dans les trains et cars.
L'entreprise veille, dans la mesure du possible, à la distanciation physique à bord des véhicules de sorte que le moins possible de passagers qui y sont embarqués soient assis à côté les uns des autres.
Pour les trajets qui ne font pas l'objet d'une attribution de sièges :
1° L'entreprise :
a) Prend les mesures permettant, dans la mesure du possible, aux personnes ou groupes de personnes qui voyagent ensemble, de laisser entre eux, si possible, la largeur d'un siège ;
b) Informe les passagers ou groupes de passagers voyageant ensemble qu'ils doivent veiller à adopter la plus grande distance possible entre les passagers ;
2° Les passagers ou groupe de passagers ne voyageant pas ensemble sont tenus de s'installer en laissant la plus grande distance possible entre eux.

Article 20

Dans les services de transport public routier de personnes opérés par les entreprises de petits trains routiers touristiques définis par l'arrêté pris en application de l'article R. 233-1 du code du tourisme, plusieurs passagers sont admis sur une même banquette ou dans un même compartiment lorsqu'ils voyagent ensemble ou lorsqu'une distance d'un mètre est respectée entre eux. Les passagers qui ne voyagent pas ensemble sont placés à chaque extrémité d'une banquette ou en quinconce dans un compartiment.
Les articles 15 et 16 sont applicables à ces services.

Article 21

I. - Sans préjudice des dispositions particulières régissant le transport de malades assis, les dispositions du présent article sont applicables :
1° Aux services de transport public particulier de personnes ;
2° Aux services privés ou publics de transport collectif réalisés avec des véhicules de moins de neuf places, hors conducteur ;
3° Dans les véhicules utilisés pour le covoiturage mentionnés à l'article L.3132-1 du code des transports ;
4° Aux services de transport d'utilité sociale mentionnés à l'article L. 3133-1 du code des transports.
II. - Aucun passager n'est autorisé à s'asseoir à côté du conducteur.
III. - Un seul passager est admis dans le véhicule. Par dérogation, lorsque le conducteur est séparé des passagers par une paroi transparente fixe ou amovible, deux passagers sont admis sur chaque rangée. Le nombre de passagers n'est pas limité s'ils appartiennent au même foyer ou pour le transport des personnes handicapées accompagnées d'un tiers.
IV. - Dans les véhicules comportant deux rangées de sièges arrière ou plus, les rangées peuvent être occupées alternativement par un et deux passagers. Lorsque le conducteur n'est pas séparé des passagers par une paroi transparente fixe ou amovible, la première rangée de passagers est occupée par un seul passager.
V. - Tout passager de onze ans ou plus porte un masque de protection. Il en va de même pour le conducteur. L'accès est refusé à toute personne qui ne respecte pas cette obligation dès lors que le véhicule accueille plus d'un passager.

Chapitre 2 : Dispositions concernant le transport de marchandises

Article 22

I. - Les dispositions du présent article s'appliquent au transport de marchandises.
II. - Pour la réalisation des opérations de transport de marchandises, le véhicule est équipé d'une réserve d'eau et de savon ainsi que de serviettes à usage unique, ou de gel hydro-alcoolique.
III. - Lorsque les lieux de chargement ou de déchargement ne sont pas pourvus d'un point d'eau et de savon, ils sont pourvus de gel hydro-alcoolique. Il ne peut être refusé à un conducteur de véhicules de transport de marchandises l'accès à un lieu de chargement ou de déchargement, y compris à un point d'eau lorsque ce lieu en est pourvu.

IV. - La remise et la signature des documents de transport sont réalisées sans contact entre les personnes. La livraison est effectuée au lieu désigné par le donneur d'ordre et figurant sur le document de transport.
V. - Dans le cas de livraisons à domicile, à l'exception des opérations rendues nécessaires par un déménagement, les livreurs ou manutentionnaires, après avoir avisé au préalable le destinataire ou son représentant, laissent les colis devant la porte, mettent en œuvre des méthodes alternatives qui confirment la bonne livraison et ne récupèrent pas la signature du destinataire.
Il ne peut être exigé de signature d'un document sur quelque support que ce soit par le destinataire ou son représentant.
Sauf réclamation formée par tout moyen y compris par voie électronique, au plus tard à l'expiration du délai prévu contractuellement ou à défaut de stipulation contractuelle à midi le premier jour ouvrable suivant la remise de la marchandise, la livraison est réputée conforme au contrat.
VI. - Les dispositions du présent article sont d'ordre public.

Chapitre 3 : Dispositions finales

Article 23

Les dispositions des sections 1 et 2 du chapitre 1er du présent titre sont applicables dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et, dans le cadre des compétences exercées par l'Etat, en Nouvelle-Calédonie.

Titre 3 : MISE EN QUARANTAINE ET PLACEMENT À L'ISOLEMENT

Article 24

I. - Une mesure de mise en quarantaine ou de placement et maintien en isolement peut être prescrite à l'entrée sur le territoire national ou à l'arrivée en Corse ou dans l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution, pour toute personne ayant séjourné, au cours du mois précédant cette entrée ou cette arrivée, dans une zone de circulation de l'infection définie par arrêté du ministre chargé de la santé.
II. - Le préfet territorialement compétent est habilité à prescrire la mise en quarantaine ou le placement et le maintien en isolement, dans les conditions prévues aux articles L. 3131-17 et R. 3131-19 à R. 3131-25 du code de la santé publique :
1° Des personnes arrivant sur le territoire d'une collectivité mentionnée à l'article 72-3 de la Constitution depuis le reste du territoire national ou l'étranger ;
2° Des personnes arrivant sur le territoire métropolitain depuis l'étranger présentant des symptômes d'infection au covid-19.

Article 25

I. - La mise en quarantaine ou le placement et maintien en isolement se déroule, au choix de la personne qui en fait l'objet, à son domicile ou dans un lieu d'hébergement adapté à la mise en œuvre des consignes sanitaires qui lui sont prescrites, en tenant compte de sa situation individuelle et familiale.
Par dérogation au précédent alinéa, pour une personne arrivant dans l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution, le représentant de l'Etat territorialement compétent peut s'opposer au choix du lieu retenu par cette personne s'il apparaît que les caractéristiques de ce lieu ou les conditions de son occupation ne répondent pas aux exigences sanitaires qui justifient la mise en quarantaine. La personne justifie des conditions sanitaires de l'hébergement choisi par tout moyen démontrant que l'hébergement garantit son isolement vis-à-vis des autres occupants et qu'il dispose des moyens de nature à mettre en œuvre les mesures d'hygiène et de distanciation mentionnées à l'article 1er.
II. - Lorsque la mesure interdit toute sortie du domicile ou du lieu d'hébergement, ses conditions doivent permettre à la personne concernée un accès aux biens et services de première nécessité, ainsi qu'à des moyens de communication téléphonique et électronique lui permettant de communiquer librement avec l'extérieur, en prenant en compte les possibilités d'approvisionnement et les moyens de communication dont dispose la personne concernée par la mesure.
III. - La mise en œuvre de la mesure ne doit pas entraver la vie familiale, hors cas prévu au IV du présent article.
IV. - Les modalités de la mesure ne peuvent conduire à faire cohabiter une personne, majeure ou mineure, avec une autre personne envers laquelle des actes de violence à son encontre mentionnés à l'article 515-9 du code civil ont été constatés ou sont allégués.
Si l'auteur des violences constatées ou alléguées est la personne à isoler ou placer en quarantaine, le préfet le place d'office dans un lieu d'hébergement adapté.
Si la victime des violences constatées ou alléguées ou l'un de ses enfants mineurs est la personne à isoler ou placer en quarantaine, le préfet lui propose un hébergement adapté dès lors qu'il ne peut être procédé à l'éviction de l'auteur des violences.
Dans les deux cas, il en informe sans délai le procureur de la République aux fins notamment d'éventuelle poursuites et de saisine du juge aux affaires familiales dans les conditions prévues par les articles 515-9

et 515-10 du code civil.
V. - La durée initiale des mesures de mise en quarantaine ou de placement et maintien en isolement ne peut excéder quatorze jours. Ces mesures peuvent être renouvelées, dans les conditions prévues au II de l'article L. 3131-17 du code de la santé publique, dans la limite d'une durée maximale d'un mois.

Article 26

Le présent titre est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

Titre 4 : DISPOSITIONS CONCERNANT LES ÉTABLISSEMENTS ET ACTIVITÉS

Chapitre 1er : Dispositions générales

Article 27

I.- Dans les établissements relevant des types d'établissements définis par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation et qui ne sont pas fermés, l'exploitant met en œuvre les mesures de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er. Il peut limiter l'accès à l'établissement à cette fin.
Il informe les utilisateurs de ces lieux par affichage des mesures d'hygiène et de distanciation mentionnées à l'article 1er.
II. - Lorsque, par sa nature même, une activité professionnelle, quel que soit son lieu d'exercice, ne permet pas de maintenir la distanciation entre le professionnel et le client ou l'usager, le professionnel concerné met en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir les risques de propagation du virus.
III. - Toute personne de onze ans ou plus porte un masque de protection dans les établissements de type L, X, PA, CTS, Y et S, ainsi que, s'agissant de leurs espaces permettant des regroupements, dans les établissements de type O, sans préjudice des autres obligations de port du masque fixées par le présent décret. Il peut être rendu obligatoire par l'exploitant dans les autres types d'établissements.
IV. - Sans préjudice du V de l'article 3, l'exploitant d'un établissement de première catégorie au sens de l'article R. 123-19 du code de la construction et de l'habitation, relevant du type L, X, PA ou CTS, souhaitant accueillir du public en fait la déclaration au préfet de département au plus tard soixante-douze heures à l'avance. Le préfet peut faire usage des dispositions de l'article 29.
Le préfet peut fixer un seuil inférieur à celui mentionné au présent IV lorsque les circonstances locales l'exigent.

Article 28

Les établissements relevant des types d'établissements définis par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation et qui sont fermés peuvent toutefois accueillir du public, dans des conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er, pour :
1° L'organisation d'épreuves de concours ou d'examens ;
2° L'accueil d'enfants scolarisés et de ceux bénéficiant d'un mode d'accueil en application de l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles dans des conditions identiques à celles prévues à l'article 36 ;
3° La célébration de mariages par un officier d'état-civil ;
4° L'accueil des services des espaces de rencontres prévus à l'article D. 216-1 du code de l'action sociale et des familles ainsi que des services de médiation familiale prévus aux deuxième alinéa de l'article 373-2-10 du code civil ;
5° L'organisation d'activités de soutien à la parentalité relevant notamment des dispositifs suivants : lieux d'accueil enfants parents, contrats locaux d'accompagnement scolaire et réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents ;
6° L'organisation d'activités d'information, de consultation ou de conseil conjugal et familial des établissements mentionnés à l'article R. 2311-1 du code de la santé publique.

Article 29

Le préfet de département est habilité à interdire, à restreindre ou à réglementer, par des mesures réglementaires ou individuelles, les activités qui ne sont pas interdites en vertu du présent titre.
Le préfet de département peut, par arrêté pris après mise en demeure restée sans suite, ordonner la fermeture des établissements recevant du public qui ne mettent pas en œuvre les obligations qui leur sont applicables en application du présent décret.

Article 30

Les dispositions du présent titre sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République.
Toutefois, dans les collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution, le représentant de l'Etat est habilité à prendre des mesures d'interdiction proportionnées à l'importance du risque de contamination en fonction des circonstances locales.

A Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, le préfet peut ouvrir les établissements mentionnés au chapitre 2 du présent titre à une date particulière en fonction des conditions sanitaires du territoire.

Chapitre 2 : Enseignement

Article 31

Les établissements recevant du public relevant du type R défini par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation figurant ci-après ne peuvent accueillir de public :
1° Etablissements d'éveil sous réserve des dispositions de l'article 32 ;
2° Etablissements d'enseignement sous réserve des dispositions des articles 33 à 35.

Article 32

I. - Dans les établissements et services d'accueil du jeune enfant mentionnés à l'article R. 2324-17 du code de la santé publique ainsi que dans les maisons d'assistants maternels visées à l'article L. 424-1 du code de l'action sociale et des familles, l'accueil est assuré en groupes autonomes de dix enfants maximum et dans le respect les dispositions prévues au même code ainsi que des dispositions suivantes :
1° Pour chaque groupe de dix enfants maximum que comporte l'établissement, celui-ci respecte les exigences définies au dernier alinéa de l'article R. 2324-42 du code de la santé publique, au deuxième alinéa de l'article R. 2324-43-1, ainsi qu'aux quatre premiers alinéas de l'article R. 2324-36-1 du même code ;
2° Lorsqu'un établissement accueille plusieurs groupes d'enfants pour un total de vingt enfants ou plus, les exigences en matière de direction fixées au cinquième alinéa de l'article R. 2324-36-1 du code la santé publique s'appliquent et l'effectif du personnel encadrant directement les enfants comporte toujours au moins un des professionnels mentionnés au 1° de l'article R. 2324-42 du même code ;
3° Dans les crèches dites familiales mentionnées au 1° de l'article R. 2324-17 ainsi que dans les relais d'assistants maternels prévus à l'article L. 214-2-1 du code de l'action sociale et des familles, les regroupements de professionnels en présence des enfants qui leur sont confiés sont interdits ;
Un accueil est assuré par ces établissements, dans des conditions de nature à prévenir le risque de propagation du virus, au profit des enfants âgés de moins de trois ans des personnels indispensables à la gestion de la crise sanitaire et à la continuité de la vie de la Nation.
II. - Dans les maisons d'assistants maternels visées à l'article L. 424-1 du code de l'action sociale et des familles, l'accueil est assuré en groupes autonomes de dix enfants au maximum, dans le respect des limitations fixées au deuxième alinéa du même article et au premier alinéa de l'article L. 424-5 du même code.
III. - Dans les établissements autorisés à accueillir des enfants en application du présent article, les activités suivantes sont suspendues :
1° L'accueil avec hébergement des usagers des structures mentionnées aux I et III de l'article R. 227-1 du code de l'action sociale et des familles et au troisième alinéa de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique ;
2° Les activités prévues au II de l'article 2 de l'arrêté du 21 mai 2007 relatif aux conditions d'encadrement des accueils de scoutisme ;
3° Les activités physiques prévues à l'article 2 de l'arrêté du 25 avril 2012 portant application de l'article R. 227-13 du code de l'action sociale et des familles.
Toutefois, un accueil est assuré par les établissements et services mentionnés au 1°, dans des conditions de nature à prévenir le risque de propagation du virus, pour les enfants de moins de seize ans des personnels indispensables à la gestion de la crise sanitaire et à la continuité de la vie de la Nation.

Article 33

I. - L'accueil des usagers dans les établissements d'enseignement relevant du livre IV de la deuxième partie du code de l'éducation ainsi que dans les services d'hébergement, d'accueil et d'activités périscolaires qui y sont associés, est autorisé :
1° Dans les écoles maternelles et élémentaires ainsi que dans les classes correspondantes des établissements d'enseignement privés ;
2° Dans les collèges ainsi que dans les classes correspondantes des établissements d'enseignement privés ;
3° Dans les groupements d'établissements scolaires publics mentionnés au chapitre III du titre II du livre IV de la deuxième partie du code de l'éducation et dans les centres de formation d'apprentis mentionnés à l'article L. 431-1 du code de l'éducation, ainsi que dans les centres de formation professionnelle et de promotion agricoles et les centres de formation d'apprentis mentionnés à l'article L. 811-8 du code rural et de la pêche maritime ;
4° Dans les classes de lycée préparant à un diplôme professionnel ainsi que dans les classes correspondantes des établissements d'enseignement privés ;
5° Dans les départements classés en zone verte, dans les classes de lycée préparant au baccalauréat

général et technologique ainsi que dans les classes correspondantes des établissements d'enseignement privés.
II. - Un accueil est assuré par les établissements mentionnés au 1° et 2° du I au profit des enfants âgés de trois à seize ans des personnels indispensables à la gestion de la crise sanitaire et à la continuité de la vie de la Nation.
III. - Les élèves et leurs responsables légaux peuvent être accueillis à titre individuel dans les établissements d'enseignement relevant du livre IV de la deuxième partie du code de l'éducation.

Article 34

L'accueil des usagers dans les établissements d'enseignement supérieur mentionnés au livre VII de la troisième partie du code de l'éducation et dans les autres organismes de formation militaire supérieure est autorisé aux seules fins de permettre l'accès :
1° Aux formations continues ou dispensées en alternance ;
2° Aux laboratoires et unités de recherche ;
3° Aux bibliothèques et centres de documentation ;
4° Aux services administratifs, notamment ceux chargés des inscriptions, uniquement sur rendez-vous ou sur convocation de l'établissement ;
5° Aux services de médecine préventive et de promotion de la santé ;
6° Aux centres hospitaliers universitaires vétérinaires ;
7° Aux exploitations agricoles mentionnées à l'article L. 812-1 du code rural et de la pêche maritime ;
8° Aux locaux donnant accès à des équipements informatiques, uniquement sur rendez-vous ou sur convocation de l'établissement.

Article 35

Dans des conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er :
1° Les établissements mentionnés au titre V du livre III de la sixième partie du code du travail peuvent accueillir les stagiaires pour les besoins de la formation professionnelle, lorsqu'elle ne peut être effectuée à distance ;
2° Les établissements mentionnés au livre II du code de la route peuvent accueillir des candidats pour les besoins de la préparation aux épreuves du permis de conduire, lorsque ces établissements ne peuvent assurer cette préparation à distance ;
3° Les établissements mentionnés au chapitre II du titre VII du livre II de la cinquième partie du code des transports ;
4° Les établissements définis par arrêté du Premier ministre assurant la formation professionnelle des agents publics peuvent accueillir des stagiaires et élèves pour les besoins de leur formation, lorsqu'elle ne peut être effectuée à distance ;
5° Les établissements mentionnés à l'article L. 5547-3 du code des transports peuvent accueillir les stagiaires pour les besoins de la formation professionnelle maritime, lorsqu'elle ne peut être effectuée à distance.

Article 36

I. - L'accueil des usagers dans les établissements mentionnés au présent chapitre est organisé dans des conditions de nature à permettre le respect des règles d'hygiène et de distanciation mentionnées à l'article 1er.
Toutefois, dans les établissements et services mentionnés à l'article 32, dans les écoles maternelles ainsi que pour les assistants maternels, dès lors que le maintien de la distanciation physique entre le professionnel et l'enfant n'est par nature pas possible, l'établissement ou le professionnel concerné met en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir la propagation du virus.
II. - Portent un masque de protection :
1° Les personnels des établissements et structures mentionnés aux articles 32 et 33 en présence des usagers accueillis ;
2° Les assistants maternels, y compris à domicile ;
3° Les élèves des écoles élémentaires présentant des symptômes liés au virus jusqu'au moment de la prise en charge hors de l'école ;
4° Les collégiens et les lycéens lors de leurs déplacements ;
5° Les enfants de onze ans ou plus accueillis en application du III de l'article 32 ;
6° Les représentants légaux des élèves.
Les dispositions du 1° ne s'appliquent pas aux personnels enseignants lorsqu'ils font cours et sont à une distance d'au moins un mètre des élèves.

Chapitre 3 : Commerces, restaurants, débits de boisson et hébergements

Article 37

Dans les départements classés en zone orange, le préfet de département peut, après avis du maire, interdire l'ouverture d'un centre commercial comprenant un ou plusieurs bâtiments dont la surface commerciale utile cumulée est supérieure ou égale à 70 000 m2 et qui, du fait de son implantation dans un bassin de vie fortement peuplé et de sa proximité immédiate avec une gare desservie par

plusieurs lignes de transport ferroviaire ou guidé et de transport public régulier de personnes routier, favorise des déplacements significatifs de population. Cette interdiction ne fait pas obstacle à l'ouverture, au sein de ces centres commerciaux, des commerces de détail pour les activités relevant de la liste figurant en annexe 3.
Pour l'application du précédent alinéa, on entend par centre commercial tout établissement comprenant un ou plusieurs ensembles de magasins de vente, et éventuellement d'autres établissements recevant du public pouvant communiquer entre eux, qui sont, pour leurs accès et leur évacuation, tributaires de mails clos. L'ensemble des surfaces commerciales utiles sont additionnées pour déterminer l'atteinte du seuil de 70 000 m2, y compris en cas de fermeture de certains mails clos ou d'organisation indépendante des accès et évacuations des bâtiments

Article 38

Les dispositions du I de l'article 3 ne font pas obstacle à ce que les marchés, couverts ou non, reçoivent un nombre de personnes supérieur à celui qui y est fixé, dans le respect des dispositions qui leur sont applicables et dans des conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er et à prévenir, en leur sein, la constitution de regroupements de plus de dix personnes.
Le préfet de département peut, après avis du maire, interdire l'ouverture de ces marchés si les conditions de leur organisation ainsi que les contrôles mis en place ne sont pas de nature à garantir le respect des dispositions de l'alinéa précédent.

Article 39

Les établissements à vocation commerciale destinés à des expositions, des foires-expositions ou des salons ayant un caractère temporaire, relevant du type T défini par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation ne peuvent accueillir de public.

Article 40

I. - Les établissements recevant du public relevant des types suivants définis par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation ne peuvent accueillir du public que dans le respect des conditions prévues au présent article :

- établissements de type N : Restaurants et débits de boissons ;
- établissements de type EF : Etablissements flottants pour leur activité de restauration et de débit de boissons
- établissements de type OA : Restaurants d'altitude.

II. - Pour l'application de l'article 1er, les gérants des établissements mentionnés au I organisent l'accueil du public dans les conditions suivantes :
1° Les personnes accueillies ont une place assise ;
2° Une même table ne peut regrouper que des personnes venant ensemble ou ayant réservé ensemble, dans la limite de dix personnes ;
3° Une distance minimale d'un mètre est garantie entre les tables occupées par chaque personne ou groupe de personnes venant ensemble ou ayant réservé ensemble, sauf si une paroi fixe ou amovible assure une séparation physique.
III. - Dans les départements classés en zone orange, l'accueil du public par les établissements mentionnés au I est limité :
1° Aux terrasses extérieures et aux espaces de plein air ;
2° Aux activités de livraison et de vente à emporter ;
3° Au room service des restaurants d'hôtels ;
4° A la restauration collective sous contrat.
IV. - Portent un masque de protection :
1° Le personnel des établissements ;
2° Les personnes accueillies lors de leurs déplacements au sein de l'établissement.

Article 41

I. - Dans les départements classés en zone orange, sauf lorsqu'ils constituent pour les personnes qui y vivent un domicile régulier, les établissements suivants mentionnés au livre III du code du tourisme ne peuvent accueillir de public :
1° Les auberges collectives ;
2° Les résidences de tourisme ;
3° Les villages résidentiels de tourisme ;
4° Les villages de vacances et maisons familiales de vacances ;
5° Les terrains de camping et de caravanage.
Par dérogation, les établissements mentionnés au 1° à 4° du présent I peuvent accueillir des personnes pour l'exécution de mesures de quarantaine et d'isolement mises en œuvre sur prescription médicale ou décidées par le préfet dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19.
Dans les mêmes départements, les établissements thermaux mentionnés à l'article R. 1322-52 du code de la santé publique ne peuvent recevoir du public.
II. - Dans les départements classés en zone verte, les espaces collectifs des établissements mentionnés au I qui constituent des établissements recevant du public accueillent du public dans le respect des dispositions qui leur sont applicables et des règles fixées par le présent décret.

Chapitre 4 : Sports

Article 42

I. - Dans les départements classés en zone orange, les établissements recevant du public relevant des types suivants définis par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation ne peuvent accueillir de public :
1° Etablissements de type X : Etablissements sportifs couverts ;
2° Etablissements de type PA : Etablissements de plein air.
II. - Les établissements d'activité physiques et sportives relevant des articles L. 322-1 et L. 322-2 du code du sport sont fermés, sous réserve des dérogations suivantes :
1° Dans le respect des dispositions de l'article 3, ils peuvent organiser la pratique d'activités physiques et sportives de plein air ainsi que de pêche en eau douce, à l'exception :
a) Des sports collectifs ;
b) Des sports de combat ;
c) Des activités aquatiques pratiquées dans les piscines au sens de l'article D. 1332-1 du code de la santé publique.
Ces établissements peuvent utiliser les équipements des établissements de type PA mentionnés au 2° du I.
2° Les sportifs inscrits sur les listes mentionnées à l'article L. 221-2 du code du sport et les sportifs professionnels mentionnés au 1° de l'article L. 222-2 du même code peuvent pratiquer des activités physiques et sportives au sein des équipements sportifs des établissements relevant des types X et PA, à l'exception de la pratique compétitive des sports collectifs et de combat ;
3° Les piscines des établissements relevant des types X et PA peuvent accueillir l'organisation des épreuves pratiques des examens conduisant à l'obtention d'un diplôme conférant le titre de maître-nageur sauveteur ou à l'obtention du brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique et les formations continues mentionnées à l'article R. 212-1 du code du sport ;
4° Les établissements mentionnés au I peuvent également accueillir les enfants scolarisés et ceux bénéficiant d'un mode d'accueil en application de l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles peuvent également pratiquer des activités physiques et sportives, à l'exception de celles mentionnées aux a, b et c du 1° du présent II, au sein des équipements sportifs des établissements relevant du type X.

Article 43

Dans les départements classés en zone verte :
1° Les établissements mentionnés aux articles L. 322-1 et L. 322-2 du code du sport ne peuvent organiser la pratique de sports collectifs et de sports de combat. Ils peuvent toutefois organiser la pratique de ces sports, à l'exception de toute pratique compétitive, pour les sportifs inscrits sur les listes mentionnées à l'article L. 221-2 du code du sport et les sportifs professionnels mentionnés au 1° de l'article L. 222-2 du même code.
2° Les hippodromes ne peuvent recevoir que les seules personnes nécessaires à l'organisation de courses de chevaux et en l'absence de tout public.
3° Les stades ne peuvent recevoir que les pratiquants et les personnes nécessaires à l'organisation de la pratique d'activités physiques et sportives en l'absence de tout public.

Article 44

I. - Dans tous les établissements qui ne sont pas fermés en application du présent chapitre :
1° Les activités concernées ne peuvent donner lieu à des regroupements de plus de dix personnes, sauf pour les activités destinées aux sportifs inscrits sur les listes mentionnées à l'article L. 221-2 du code du sport, aux sportifs professionnels mentionnés au 1° de l'article L. 222-2 du même code, aux enfants scolarisés, à ceux bénéficiant d'un mode d'accueil en application de l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles et pour l'organisation des épreuves pratiques des examens conduisant à l'obtention d'un diplôme conférant le titre de maître-nageur sauveteur ou à l'obtention du brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique et les formations continues mentionnées à l'article R. 212-1 du code du sport ;
2° Par dérogation à l'article 1er, ces activités se déroulent dans des conditions de nature à permettre le respect d'une distanciation physique de deux mètres ;
3° Les vestiaires collectifs sont fermés.
II. - Sauf pour la pratique d'activités sportives, le port du masque est obligatoire dans les établissements autorisés à accueillir du public en application du présent article ;
III. - Dans les établissements de type PA, les dispositions du I de l'article 3 ne font pas obstacle à ce que, pour l'organisation des activités physiques et sportives autorisées par le présent chapitre, ces établissements reçoivent un nombre de personnes supérieur, dans le respect des dispositions qui leur sont applicables et dans des conditions de nature à prévenir tout regroupement de plus de dix personnes.

Chapitre 5 : Espaces divers, culture et loisirs

Article 45

I. - Dans tous les départements, les établissements recevant du public relevant des types suivants définis par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation ne peuvent accueillir de public :
1° Etablissements de type L : Salles de projection ;
2° Etablissements de type P : Salles de danse ;
3° Etablissements de type R : Centres de vacances ; établissements d'enseignement artistique spécialisé sauf pour la pratique individuelle ou en groupe de moins de quinze personnes ;
II. - Dans les départements classés en zone orange, les établissements recevant du public figurant ci-après ne peuvent accueillir de public :
1° Etablissements de type L : Salles d'auditions, de conférences, de réunions, de spectacles ou à usage multiple, sauf pour les salles d'audience des juridictions, les salles de ventes, les accueils de jour de personnes en situation de précarité ainsi que pour les centres sociaux.
2° Etablissements de type CTS : Chapiteaux, tentes et structures ;
3° Etablissements de type P : Salles de jeux ;
III. - Dans les départements situés en zone verte, les établissements recevant du public figurant ci-après ne peuvent accueillir de public que dans les conditions prévues au présent article :
1° Etablissements de type L : Salles d'auditions, de conférences, de réunions, de spectacles ou à usage multiple, sauf les salles de projection conformément au I ;
2° Etablissements de type CTS : Chapiteaux, tentes et structures ;
3° Etablissements de type P : Salles de jeux des casinos pour l'exploitation des seuls jeux d'argent et de hasard mentionnés aux 3° et 4° de l'article D. 321-13 du code de la sécurité intérieure.
IV. Pour l'application de l'article 1er, les gérants des établissements mentionnés au 1° et 2° du III, organisent l'accueil du public dans les conditions suivantes :
1° Les personnes accueillies ont une place assise ;
2° Une distance minimale d'un siège est laissée entre les sièges occupés par chaque personne ou chaque groupe de moins de dix personnes venant ensemble ou ayant réservé ensemble ;
3° L'accès aux espaces permettant des regroupements est interdit, sauf s'ils sont aménagés de manière à garantir le respect de l'article 1er.
V. - Sauf pour la pratique d'activités artistiques, le port du masque est obligatoire dans les établissements autorisés à accueillir du public en application du présent article.

Article 46

I. - Sont ouverts par l'autorité compétente dans des conditions de nature à permettre le respect et le contrôle des dispositions de l'article 1er et de l'article 3 :
1° Les parcs, jardins et autres espaces verts aménagés dans les zones urbaines ;
2° Les plages, plans d'eau et lacs ainsi que les centres d'activités nautiques.
II. - Le préfet de département peut, après avis du maire, interdire l'ouverture si les modalités et les contrôles mis en place ne sont pas de nature à garantir le respect des dispositions des articles 1er et 3.
Le préfet de département, de sa propre initiative ou sur proposition du maire, peut, en fonction des circonstances locales, décider de rendre obligatoire le port du masque de protection.
III. - L'autorité compétente informe les utilisateurs de ces lieux par affichage des mesures d'hygiène et de distanciation.

Chapitre 6 : Cultes

Article 47

I. - Les établissements de culte relevant du type V défini par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation sont autorisés à recevoir du public dans le respect des dispositions qui leur sont applicables et dans des conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er.
II. - Toute personne de onze ans ou plus qui accède ou demeure dans ces établissements porte un masque de protection.
L'obligation du port du masque ne fait pas obstacle à ce que celui-ci soit momentanément retiré pour l'accomplissement des rites qui le nécessitent.
III. - Le gestionnaire du lieu de culte s'assure à tout moment, et en particulier lors de l'entrée et de la sortie de l'édifice, du respect des dispositions mentionnées au présent article.
IV. - Le préfet de département peut, après mise en demeure restée sans suite, interdire l'accueil du public dans les établissements de culte si les conditions de leur organisation ainsi que les contrôles mis en place ne sont pas de nature à garantir le respect des dispositions mentionnées au présent article.

Titre 5 : DISPOSITIONS DE CONTRÔLE DES PRIX

Article 48

I. - Les dispositions du présent article sont applicables à la vente des gels ou solutions hydro-alcooliques destinés à l'hygiène corporelle, quelle que soit leur dénomination commerciale.
II. - Les prix de la vente au détail des produits mentionnés au I ne peuvent excéder :
1° Pour les contenants correspondant à un volume inférieur ou égal à 50 ml, 35,17 euros par litre toutes taxes comprises, soit un prix unitaire par flacon de 50 ml maximum de 1,76 euro toutes taxes comprises ;
2° Pour les contenants correspondant à un volume supérieur à 50 ml et inférieur ou égal à 100 ml, 26,38 euros toutes taxes comprises par litre, soit un prix unitaire maximum par flacon de 100 ml de 2,64 euros toutes taxes comprises ;
3° Pour les contenants correspondant à un volume supérieur à 100 ml et inférieur ou égal à 300 ml, 14,68 euros toutes taxes comprises par litre, soit un prix unitaire maximum par flacon de 300 ml de 4,40 euros toutes taxes comprises ;
4° Pour les contenants correspondant à un volume supérieur à 300 ml, 13,19 euros toutes taxes comprises par litre, soit un prix unitaire maximum par flacon d'un litre de 13,19 euros toutes taxes comprises.
Les prix de vente maximaux prévus au présent II sont applicables quel que soit le mode de distribution, y compris en cas de vente en ligne. Ils n'incluent pas les éventuels frais de livraison.

Prix de vente au détail maximum toutes taxes comprises (TTC) des gels hydro-alcooliques	
50 ml ou moins	35,17 € TTC par litre, soit un prix unitaire par flacon de 50 ml maximum de 1,76 € TTC
Plus de 50 ml, jusqu'à 100 ml inclus	26,38 € TTC par litre, soit un prix unitaire par flacon de 100 ml maximum de 2,64 € TTC
Plus de 100 ml, jusqu'à 300 ml inclus	14,68 € TTC par litre, soit un prix unitaire par flacon de 300 ml maximum de 4,40 € TTC
Plus de 300 ml	13,19 € TTC par litre, soit un prix unitaire par flacon d'un litre maximum de 13,19 € TTC

III. - Les dispositions du II sont également applicables à la vente des produits mentionnés au I lorsqu'elle est destinée à des utilisateurs finaux autres que les consommateurs au sens de l'article liminaire du code de la consommation.
IV. - Les prix de la vente en gros destinée à la revente des produits mentionnés au I ne peuvent excéder :
1° Pour les contenants correspondant à un volume inférieur ou égal à 50 ml, 30 euros hors taxes par litre ;
2° Pour les contenants correspondant à un volume supérieur à 50 ml et inférieur ou égal à 100 ml, 20 euros hors taxes par litre ;
3° Pour les contenants correspondant à un volume supérieur à 100 ml et inférieur ou égal à 300 ml, 10 euros hors taxes par litre ;
4° Pour les contenants correspondant à un volume supérieur à 300 ml, 8 euros hors taxes par litre.

Prix de vente en gros maximum hors taxe (HT) des gels hydro-alcooliques	
50ml ou moins	30 € HT par litre
Plus de 50ml, jusqu'à 100ml inclus	20 € HT par litre
Plus de 100ml, jusqu'à 300ml inclus	10 € HT par litre
Plus de 300ml	8 € HT par litre

V. - Pour les produits que les pharmacies d'officine et les pharmacies à usage intérieur peuvent préparer en vertu des dispositions prises par arrêté du ministre chargé de la santé en application de l'article L. 3131-16 du code de la santé publique, les prix de vente maximum mentionnés aux II et IV se voient appliquer un coefficient de majoration de :
1° 1,5 pour les contenants de 300 ml ou moins ;
2° 1,3 pour les contenants de plus de 300 ml.
Dans les cas de vente en vrac au sens de l'article L. 120-1 du code de la consommation, les coefficients de majorations mentionnés aux 1° et 2° sont fixés à :
a) 1,2 pour les contenants de 300 ml ou moins ;
b) 1,1 pour les contenants de plus de 300 ml.
VI. - Les prix de vente maximum mentionnés aux II et IV se voient appliquer un coefficient de majoration

de 1,3 :
1° Lorsque les produits sont conditionnés dans des contenants qui, d'une part, correspondent à un volume supérieur à 300 ml et, d'autre part, appartiennent à l'une des catégories suivantes de contenants comportant des spécificités techniques :
a) Les flacons pour distributeurs dotés d'un mécanisme de poussoir à coude ;
b) Les cartouches ou recharges destinés à des boîtiers de distribution manuels dotés d'un bouton poussoir ;
c) Les cartouches ou recharges destinés à des boîtiers de distribution sans contact ;
2° Lorsque les produits sont conditionnés dans des sachets unidose correspondant à un volume inférieur à 5 ml.
VII. - Le ministre chargé de l'économie peut modifier par arrêté les prix maximums mentionnés aux I à III, pour tenir compte de l'évolution de la situation du marché constatée sur tout ou partie du territoire, dans la limite d'un coefficient correcteur qui ne peut être inférieur à 0,5 ou supérieur à 1,5.
Cet arrêté peut également prendre en compte, sur proposition du représentant de l'État dans les départements et collectivités d'outre-mer où les dispositions du présent article sont applicables, la situation particulière de ces collectivités en ce qui concerne le coût du transport ou les dispositions fiscales applicables.
VIII. - Les dispositions du présent article s'appliquent aux ventes de produits mentionnés au I qui sont réalisées à compter de son entrée en vigueur.
IX. - Les dispositions du présent article sont applicables à Wallis-et-Futuna. Pour l'application du présent article à Wallis-et-Futuna, la référence aux montants exprimés en euros est remplacée par la référence aux montants équivalents en francs CFP sur la base de la parité mentionnée à l'article D. 712-1 du code monétaire et financier.

Article 49

I. - Les dispositions du présent article sont applicables à la vente de masques de type chirurgical à usage unique répondant à la définition de dispositifs médicaux, quelle que soit leur dénomination commerciale, et qu'il s'agisse :
1° Des masques anti-projections respectant la norme EN 14683 ;
2° Des masques fabriqués en France ou dans un autre Etat membre de l'Union européenne, ou importés, mis à disposition sur le marché national et ayant bénéficié d'une dérogation consentie par le directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé en application de l'article R. 5211-19 du code de la santé publique.
II. - Le prix de vente au détail des produits mentionnés au I ne peut excéder 95 centimes d'euros toutes taxes comprises par unité, quel que soit le mode de distribution, y compris en cas de vente en ligne. Ce prix n'inclut pas les éventuels frais de livraison.
III. - Les dispositions du II sont également applicables à la vente des produits mentionnés au I lorsqu'elle est destinée à des utilisateurs finaux autres que les consommateurs au sens de l'article liminaire du code de la consommation.
IV. - Le prix de vente en gros destinée à la revente des produits mentionnés au I ne peut excéder 80 centimes d'euros hors taxes par unité.
V. - Le ministre chargé de l'économie peut modifier par arrêté les prix maxima mentionnés aux II et IV, pour tenir compte de l'évolution de la situation du marché constatée sur tout ou partie du territoire, dans la limite d'un coefficient correcteur qui ne peut être inférieur à 0,5 ou supérieur à 1,5. Cet arrêté peut également prendre en compte, sur proposition du représentant de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer où les dispositions du présent article sont applicables, la situation particulière de ces collectivités en ce qui concerne le coût du transport ou les dispositions fiscales applicables.
VI. - Le présent article s'applique aux ventes de produits mentionnés au I qui sont réalisées à compter du 3 mai 2020.
VII. - Les dispositions du présent article sont applicables à Wallis-et-Futuna. Pour l'application du présent article à Wallis-et-Futuna, la référence aux montants exprimés en euros est remplacée par la référence aux montants équivalents en francs CFP sur la base de la parité mentionnée à l'article D. 712-1 du code monétaire et financier.

Titre 6 : DISPOSITIONS PORTANT RÉQUISITION

Article 50

I. - Le préfet de département est habilité, si l'afflux de patients ou de victimes ou la situation sanitaire le justifie, à ordonner, par des mesures générales ou individuelles, la réquisition nécessaire de tout établissement de santé ou établissement médico-social ainsi que de tout bien, service ou personne nécessaire au fonctionnement de ces établissements, notamment des professionnels de santé.
II. - Dans la mesure nécessaire à l'acheminement de produits de santé et d'équipements de protection individuelle nécessaires pour faire face à la crise sanitaire, sont réquisitionnés, sur décision du ministre chargé de la santé, les aéronefs civils et les personnes nécessaires à leur fonctionnement.
III. - Lorsqu'une telle mesure est nécessaire pour répondre aux besoins d'hébergement ou d'entreposage résultant de la crise sanitaire, le préfet de département est habilité à procéder à la réquisition des établissements mentionnés par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation, à l'exception de ceux relevant des types suivants :

- N : Restaurants et débits de boissons ;
- V : Etablissements de cultes ;
- EF : Etablissements flottants ;
- REF : Refuges de montagne.

IV. - Afin de garantir la bonne exécution des opérations funéraires, le préfet de département est habilité à procéder à la réquisition de tout opérateur participant au service extérieur des pompes funèbres ainsi que de tout bien, service ou personne nécessaire à l'exercice de l'activité de ces opérateurs.
V. - Le préfet de département est habilité, si l'afflux de patients ou de victimes ou la situation sanitaire le justifie, à ordonner, par des mesures générales ou individuelles, la réquisition de tout bien, service ou personne nécessaire au fonctionnement des agences régionales de santé ainsi que des agences chargées, au niveau national, de la protection de la santé publique, notamment l'Agence nationale du médicament et des produits de santé et l'Agence nationale de santé publique.
VI. - Lorsque les laboratoires de biologie médicale ne sont pas en mesure d'effectuer l'examen de détection du génome du SARS-CoV-2 par RT PCR inscrit à la nomenclature des actes de biologie médicale ou d'en réaliser en nombre suffisant pour faire face à la crise sanitaire, le préfet de département est habilité à ordonner, par des mesures générales ou individuelles, soit la réquisition des autres laboratoires autorisés à réaliser cet examen ainsi que les équipements et personnels nécessaires à leur fonctionnement, soit la réquisition des équipements et des personnels de ces mêmes laboratoires nécessaires au fonctionnement des laboratoires de biologie médicale qui réalisent cet examen.
VII. - Les I et VI du présent article sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République. Le II est applicable à Wallis-et-Futuna.

Titre 7 : DISPOSITIONS RELATIVES AUX MÉDICAMENTS

Article 51

I. - Par dérogation à l'article R. 5121-82 du code de la santé publique, les spécialités pharmaceutiques à base de paracétamol sous une forme injectable peuvent être dispensées dans le cadre de leur autorisation de mise sur le marché, par les pharmacies à usage intérieur autorisées à délivrer des médicaments au public en application du 1° de l'article L. 5126-6 du même code, sur présentation d'une ordonnance émanant de tout médecin portant la mention « Prescription dans le cadre du covid-19 », pour permettre la prise en charge de la fièvre et de la douleur des patients atteints ou susceptibles d'être atteints par le virus SARS-CoV-2 et dont l'état clinique le justifie.
Le pharmacien de la pharmacie à usage intérieur appose sur l'ordonnance le timbre de la pharmacie et la date de délivrance ainsi que le nombre d'unités communes de dispensation délivrées et procède à la facturation à l'assurance maladie de la spécialité au prix d'achat de la spécialité par l'établissement de santé.
Lorsqu'elle est ainsi dispensée, la spécialité est prise en charge sur la base de ce prix par l'assurance maladie avec suppression de la participation de l'assuré prévue à l'article R. 160-8 du code de la sécurité sociale.
Lorsqu'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes dispose d'une pharmacie à usage intérieur, celle-ci peut se procurer la spécialité auprès de l'établissement pharmaceutique qui en assure l'exploitation ou auprès d'une pharmacie à usage intérieur d'un établissement de santé.
II. - Par dérogation à l'article L. 5121-12-1 du code de la santé publique, la spécialité pharmaceutique Rivotril ® sous forme injectable peut faire l'objet d'une dispensation, par les pharmacies d'officine en vue de la prise en charge des patients atteints ou susceptibles d'être atteints par le virus SARS-CoV-2 dont l'état clinique le justifie sur présentation d'une ordonnance médicale portant la mention « Prescription Hors AMM dans le cadre du covid-19 ».
Lorsqu'il prescrit la spécialité pharmaceutique mentionnée au premier alinéa en dehors du cadre de leur autorisation de mise sur le marché, le médecin se conforme aux protocoles exceptionnels et transitoires relatifs, d'une part, à la prise en charge de la dyspnée et, d'autre part, à la prise en charge palliative de la détresse respiratoire, établis par la Société française d'accompagnement et de soins palliatifs et mis en ligne sur son site.
La spécialité mentionnée au premier alinéa est prise en charge par les organismes d'assurance maladie dans les conditions du droit commun avec suppression de la participation de l'assuré prévue à l'article R. 160-8 du code de la sécurité sociale.

Article 52

En cas d'impossibilité d'approvisionnement en spécialités pharmaceutiques à usage humain, des médicaments à usage vétérinaire à même visée thérapeutique, bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché mentionnée à l'article L. 5141-5 du code de la santé publique de même substance active, de même dosage et de même voie d'administration, peuvent être prescrits, préparés, dispensés et administrés en milieu hospitalier. La liste de ces médicaments et leurs principes actifs désignés par leur dénomination commune internationale mentionnée à l'article L. 5121-1-2 et leurs conditions de préparation et d'emploi sont fixées par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et publiées sur son site internet.
Ces médicaments sont utilisés suivant ces conditions particulières d'emploi pour un patient, au vu de son état clinique. Leur utilisation doit être inscrite dans le dossier médical du patient mentionné à l'article R.

1112-2 du même code.
Les médicaments figurant sur cette liste peuvent être fournis et achetés par les collectivités publiques auprès des fabricants et distributeurs mentionnés à l'article L. 5142-1 du code de la santé publique. Ils peuvent être utilisés et pris en charge dans les établissements de santé, dans les mêmes conditions que les médicaments inscrits sur la liste mentionnée au premier alinéa de l'article L. 5123-2 du code de la santé publique, sans qu'ils figurent sur cette dernière liste, sous réserve du respect par les professionnels de santé des conditions d'emploi mentionnées au premier alinéa du présent article.
Le recueil d'informations concernant les effets indésirables et leur transmission à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et au centre régional de pharmacovigilance territorialement compétent sont assurés par le professionnel de santé prenant en charge le patient dans le cadre des dispositions réglementaires en vigueur pour les médicaments à usage humain bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché.
Pour l'application du présent article, les hôpitaux des armées, l'institution nationale des Invalides et les structures médicales opérationnelles relevant du ministre de la défense déployées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire sont également considérés comme des établissements de santé.

Article 53

I. - Afin de garantir la disponibilité des médicaments dont la liste figure en annexe 5 du présent décret :
1° Leur achat est assuré par l'Etat ou, pour son compte, à la demande du ministre chargé de la santé, par l'Agence nationale de santé publique ;
2° L'Etat est substitué aux établissements de santé pour les contrats d'achats qui n'ont pas encore donné lieu à une livraison ;
3° La répartition de l'ensemble des stocks entre établissements de santé est assurée par le ministre chargé de la santé sur proposition de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé qui tient compte, pour chaque établissement, de l'état de ses stocks, du niveau d'activité, notamment en réanimation, ainsi que des propositions d'allocation des agences régionales de santé.
II. - Pour l'application du présent article, les hôpitaux des armées, l'Institution nationale des Invalides, les structures médicales opérationnelles relevant du ministre de la défense déployées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les services départementaux d'incendie et de secours mentionnés à l'article R. 1424-1 du code général des collectivités territoriales, le bataillon de marins-pompiers de Marseille mentionné à l'article R. 2513-5 du même code et la brigade de sapeurs-pompiers de Paris mentionnée à l'article R. 1321-19 du code de la défense sont assimilés à des établissements de santé.
Par dérogation au I, l'établissement de ravitaillement sanitaire du service de santé des armées mentionné au 13° de l'article R. 5124-2 du code de la santé publique peut acheter, détenir et distribuer les médicaments nécessaires pour répondre aux besoins spécifiques de la défense.

Article 54

Le ministre chargé de la santé peut faire acquérir par l'Agence nationale de santé publique dans les conditions prévues à l'article L. 1413-4 du code de la santé publique ou par certains établissements de santé, les principes actifs entrant dans la composition de médicaments ainsi que de tout matériel ou composant nécessaire à leur fabrication.

Article 55

I. - En cas de difficultés d'approvisionnement en médicaments disposant d'une autorisation de mise sur le marché, les médicaments faisant l'objet d'une autorisation d'importation mentionnée à l'article R. 5121-108 du code de la santé publique figurant sur une liste établie par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et publiée sur son site internet peuvent être importés par l'Agence nationale de santé publique dans les conditions prévues à l'article L. 1413-4 du même code sans mettre en œuvre le contrôle mentionné à son article R. 5124-52.
II. - L'Agence nationale de santé publique est autorisée, dans le respect des dispositions du code de la santé publique et notamment de celles de l'article L. 1413-4 et du 14° de l'article R. 5124-2, à assurer l'approvisionnement des médicaments mentionnés au I :
1° Des établissements de santé ;
2° Des hôpitaux des armées ;
3° De l'Institution nationale des Invalides ;
4° Des services départementaux d'incendie et de secours mentionnés à l'article L. 1424-1 du code général des collectivités territoriales ;
5° Du bataillon de marins-pompiers de Marseille mentionné à l'article R. 2513-5 du même code ;
6° De la brigade de sapeurs-pompiers de Paris mentionnée à l'article R. 1321-19 du code de la défense ;
7° De l'établissement de ravitaillement sanitaire du service de santé des armées mentionné au 13° de l'article R. 5124-2 du code de la santé publique lorsqu'il approvisionne les moyens de transport et les structures médicales opérationnelles relevant du ministre de la défense déployées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.
III. - Pour les médicaments figurant sur la liste mentionnée au I, l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé :
1° Etablit un document d'information relatif à leur utilisation à l'attention des professionnels de santé et des patients ;
2° Désigne un centre régional de pharmacovigilance en vue du recueil des données de sécurité ;
3° Met en œuvre un suivi de pharmacovigilance renforcé.
IV. - Le recueil d'informations concernant les effets indésirables de ces médicaments et leur transmission au centre régional de pharmacovigilance sont assurés par le professionnel de santé prenant en charge le

patient. Le centre régional de pharmacovigilance transmet ces informations à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé.

Titre 8 : DISPOSITIONS RELATIVES AUX SOINS FUNÉRAIRES

Article 56

Eu égard à la situation sanitaire :
1° Les soins de conservation définis à l'article L. 2223-19-1 du code général des collectivités territoriales sont interdits sur le corps des défunts atteints ou probablement atteints du covid-19 au moment de leur décès ;
2° Les défunts atteints ou probablement atteints du covid-19 au moment de leur décès font l'objet d'une mise en bière immédiate. La pratique de la toilette mortuaire est interdite pour ces défunts, à l'exclusion des soins réalisés post-mortem par des professionnels de santé ou des thanatopracteurs.
Les soins et la toilette qui ne sont pas interdits par le présent article sont pratiqués dans des conditions sanitaires appropriées.

Titre 9 : DISPOSITIONS RELATIVES AUX MESURES DE RECONFINEMENT

Article 57

Le préfet de département peut, lorsque l'évolution de la situation sanitaire le justifie et aux seules fins de lutter contre la propagation du virus, prendre les mesures définies par les dispositions suivantes :
I. - A. - Interdire les déplacements de personnes conduisant à la fois à sortir d'un périmètre défini par un rayon de 100 kilomètres de leur lieu de résidence et à sortir du département dans lequel ce dernier est situé, à l'exception des déplacements pour les motifs suivants :
1° Trajets entre le lieu de résidence et le ou les lieux d'exercice de l'activité professionnelle, et déplacements professionnels insusceptibles d'être différés ;
2° Trajets entre le lieu de résidence et l'établissement scolaire effectué par une personne qui y est scolarisée ou qui accompagne une personne scolarisée et trajets nécessaires pour se rendre à des examens ou des concours ;
3° Déplacements pour consultation de santé et soins spécialisés ne pouvant être assurés à distance ou à proximité du domicile ;
4° Déplacements pour motif familial impérieux, pour l'assistance des personnes vulnérables, pour le répit et l'accompagnement des personnes handicapées et pour la garde d'enfants ;
5° Déplacements résultant d'une obligation de présentation aux services de police ou de gendarmerie nationales ou à tout autre service ou professionnel, imposée par l'autorité de police administrative ou l'autorité judiciaire ;
6° Déplacements résultant d'une convocation émanant d'une juridiction administrative ou de l'autorité judiciaire ;
7° Déplacements aux seules fins de participer à des missions d'intérêt général sur demande de l'autorité administrative et dans les conditions qu'elle précise ;
8° Déplacements liés à un déménagement résultant d'un changement de domicile et déplacements indispensables à l'acquisition ou à la location d'un bien immobilier, insusceptibles d'être différés.
B. - Le préfet de département est habilité à adopter des conditions de déplacement plus restrictives à l'intérieur d'un département lorsque les circonstances locales l'exigent.
C. - Interdire les déplacements de personnes hors de leur lieu de résidence à l'exception des déplacements pour les motifs suivants en évitant tout regroupement de personnes :
1° Trajets entre le lieu de résidence et le ou les lieux d'exercice de l'activité professionnelle et déplacements professionnels insusceptibles d'être différés ;
2° Déplacements pour effectuer des achats de fournitures nécessaires à l'activité professionnelle et des achats de première nécessité dans des établissements dont les activités sont mentionnées à l'annexe 4 ;
3° Déplacements pour motifs de santé à l'exception des consultations et soins pouvant être assurés à distance et, sauf pour les patients atteints d'une affection de longue durée, de ceux qui peuvent être différés ;
4° Déplacements pour motif familial impérieux, pour l'assistance des personnes vulnérables et pour la garde d'enfants ;
5° Déplacements brefs, dans la limite d'une heure quotidienne et dans un rayon maximal d'un kilomètre autour du domicile, liés soit à l'activité physique individuelle des personnes, à l'exclusion de toute pratique sportive collective et de toute proximité avec d'autres personnes, soit à la promenade avec les seules personnes regroupées dans un même domicile, soit aux besoins des animaux de compagnie ;
6° Déplacements résultant d'une obligation de présentation aux services de police ou de gendarmerie nationales ou à tout autre service ou professionnel, imposée par l'autorité de police administrative ou l'autorité judiciaire ;
7° Déplacements résultant d'une convocation émanant d'une juridiction administrative ou de l'autorité judiciaire ;

8° Déplacements aux seules fins de participer à des missions d'intérêt général sur demande de l'autorité administrative et dans les conditions qu'elle précise ou pour se rendre à des examens ou des concours.
D. - Prévoir que les personnes souhaitant bénéficier de l'une des exceptions mentionnées au présent I se munissent, lors de leurs déplacements hors de leur domicile, d'un document leur permettant de justifier que le déplacement considéré entre dans le champ de l'une de ces exceptions.
II. - A. - Interdire l'accueil du public dans les établissements recevant du public relevant des types d'établissements définis par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation figurant ci-après :

- établissements de type L : Salles d'auditions, de conférences, de réunions, de spectacles ou à usage multiple sauf pour les salles d'audience des juridictions ;
- établissements de type M : Magasins de vente et Centres commerciaux, sauf pour leurs activités de livraison et de retraits de commandes ;
- établissements de type N : Restaurants et débits de boissons, sauf pour leurs activités de livraison et de vente à emporter, le « room service » des restaurants et bars d'hôtels et la restauration collective sous contrat ;
- établissements de type P : Salles de danse et salles de jeux ;
- établissements de type S : Bibliothèques, centres de documentation ;
- établissements de type T : Salles d'expositions ;
- établissements de type X : Etablissements sportifs couverts ;
- établissements de type Y : Musées ;
- établissements de type CTS : Chapiteaux, tentes et structures ;
- établissements de type PA : Etablissements de plein air ;
- établissements de type R : Etablissements d'éveil, d'enseignement, de formation, centres de vacances, centres de loisirs sans hébergement sous réserve des dispositions du chapitre 2 du titre 4.

Les établissements relevant du présent A peuvent toutefois continuer à recevoir du public pour les activités figurant en annexe 4.
B. - Interdire la tenue des marchés, couverts ou non et quel qu'en soit l'objet. Toutefois, le préfet de département peut, après avis du maire, accorder une autorisation d'ouverture des marchés alimentaires qui répondent à un besoin d'approvisionnement de la population si les conditions de leur organisation ainsi que les contrôles mis en place sont propres à garantir le respect des dispositions des articles 1er et 3.
C. - Interdire, réglementer ou restreindre les rassemblements ou réunions au sein des établissements de culte à l'exception des cérémonies funéraires par des mesures strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu.
D. - Fermer les établissements mentionnés aux articles L. 322-1 et L. 322-2 du code du sport.
E. - Interdire ou restreindre toute activité participant particulièrement à la propagation du virus.
III. - Suspendre les activités suivantes :
1° L'accueil des usagers des structures mentionnées aux articles L. 214-1, L. 227-4 et, lorsque des agréments ont été délivrés pour l'accueil de plus de dix enfants, L. 424-1 du code de l'action sociale et des familles, à l'exception des structures attachées à des établissements de santé et de celles mentionnées au 4° de l'article R. 2324-17 du code de la santé publique ;
2° L'accueil des usagers des établissements d'enseignement scolaire relevant du livre IV du code de l'éducation, à l'exception de ceux de son titre V, ainsi que l'accueil des usagers des services d'hébergement, d'accueil et d'activités périscolaires qui y sont associés ;
3° L'accueil des usagers des activités de formation des établissements d'enseignement supérieur mentionnés aux livres IV et VII du même code ;
4° La tenue des concours et examens nationaux de l'enseignement public et privé et des épreuves concourant au recrutement, à l'avancement et à la promotion des fonctionnaires et magistrats dans les établissements relevant des 1°, 2° et 3° ainsi qu'en tout autre lieu.
Toutefois, un accueil reste assuré par les établissements et services mentionnés aux 1° et 2°, dans des conditions de nature à prévenir le risque de propagation du virus, pour les enfants de moins de seize ans des personnels indispensables à la gestion de la crise sanitaire. Les prestations d'hébergement mentionnées au 2° sont en outre maintenues pour les usagers qui sont dans l'incapacité de rejoindre leur domicile.

Titre 10 : DISPOSITIONS DIVERSES

Article 58

I. - Pour l'application du présent décret en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française :
1° Les mots : « le préfet de département » sont remplacés par les mots : « le haut-commissaire de la République » ;
2° La référence aux types d'établissements recevant du public est remplacée par la référence aux types équivalents d'établissements selon la réglementation applicable localement.
II. - Pour l'application du présent décret à Wallis-et-Futuna, les mots : « le préfet de département » sont remplacés par les mots : « l'administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna ».

Article 59

Le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire est abrogé.

Article 60

La ministre de la transition écologique et solidaire, le ministre des solidarités et de la santé, le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, le ministre de l'intérieur et la ministre des outre-mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Annexe

ANNEXES
ANNEXE 1

I. - Les mesures d'hygiène sont les suivantes :

- se laver régulièrement les mains à l'eau et au savon (dont l'accès doit être facilité avec mise à disposition de serviettes à usage unique) ou par une friction hydro-alcoolique ;
- se couvrir systématiquement le nez et la bouche en toussant ou éternuant dans son coude ;
- se moucher dans un mouchoir à usage unique à éliminer immédiatement dans une poubelle ;
- éviter de se toucher le visage, en particulier le nez, la bouche et les yeux.

Les masques doivent être portés systématiquement par tous dès lors que les règles de distanciation physique ne peuvent être garanties.
II. - Sauf dispositions contraires, le masque de protection mentionné au présent décret répond aux caractéristiques techniques fixées par l'arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et du budget mentionné au K bis de l'article 278-0 bis du code général des impôts.

Annexe

ANNEXE 2

Territoires classés en zone verte ou orange en application de l'article 4 :

Zone verte	Zone orange
Ain, Aisne, Ardennes, Allier, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ardèche, Ariège, Aube, Aude, Aveyron, Bouches-du-Rhône, Calvados, Cantal, Charente, Charente-Maritime, Cher, Corrèze, Corse-du-Sud, Haute-Corse, Côtes d'Armor Côte-d'Or, Creuse, Dordogne, Doubs, Drôme, Eure, Eure-et-Loir, Finistère, Gard, Haute-Garonne, Gers, Gironde, Hérault, Ille-et-Vilaine, Indre, Indre-et-Loire, Isère, Jura, Landes, Loir-et-Cher, Loire, Haute-Loire, Loire-Atlantique, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Lozère, Maine-et-Loire, Manche, Marne, Haute-Marne, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Morbihan, Nièvre, Nord, Oise, Orne, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Bas-Rhin, Haut-Rhin Rhône, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Sarthe, Savoie, Haute-Savoie, Seine-Maritime, Deux-Sèvres, Somme Tarn, Tarn-et-Garonne, Var, Vaucluse, Vendée, Vienne, Haute-Vienne, Vosges, Yonne, Territoire de Belfort, Guadeloupe, Martinique, La Réunion.	Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-D'Oise, Guyane, Mayotte

Annexe

ANNEXE 3

Les activités mentionnées à l'article 37 sont les suivantes :
Entretien, réparation et contrôle techniques de véhicules automobiles, de véhicules, engins et matériels agricoles.
Commerce d'équipements automobiles.
Commerce et réparation de motocycles et cycles.
Fourniture nécessaire aux exploitations agricoles.

Commerce de détail de produits surgelés.
Commerce d'alimentation générale.
Supérettes.
Supermarchés.
Magasins multi-commerces.
Hypermarchés.
Commerce de détail de fruits et légumes en magasin spécialisé.
Commerce de détail de viandes et de produits à base de viande en magasin spécialisé.
Commerce de détail de poissons, crustacés et mollusques en magasin spécialisé.
Commerce de détail de pain, pâtisserie et confiserie en magasin spécialisé.
Commerce de détail de boissons en magasin spécialisé.
Autres commerces de détail alimentaires en magasin spécialisé.
Les distributions alimentaires assurées par des associations caritatives.
Commerce de détail de carburants et combustibles en magasin spécialisé.
Commerce de détail d'équipements de l'information et de la communication en magasin spécialisé.
Commerce de détail d'ordinateurs, d'unités périphériques et de logiciels en magasin spécialisé.
Commerce de détail de matériels de télécommunication en magasin spécialisé.
Commerce de détail de matériaux de construction, quincaillerie, peintures et verres en magasin spécialisé.
Commerce de détail de textiles en magasin spécialisé.
Commerce de détail de journaux et papeterie en magasin spécialisé.
Commerce de détail de produits pharmaceutiques en magasin spécialisé.
Commerce de détail d'articles médicaux et orthopédiques en magasin spécialisé.
Commerces de détail d'optique.
Commerce de détail d'aliments et fournitures pour les animaux de compagnie.
Commerce de détail alimentaire sur éventaires sous réserve, lorsqu'ils sont installés sur un marché, des dispositions de l'article 38.
Commerce de détail de produits à base de tabac, cigarettes électroniques, matériels et dispositifs de vapotage en magasin spécialisé.
Vente par automates et autres commerces de détail hors magasin, éventaires ou marchés n. c. a.
Hôtels et hébergement similaire à l'exclusion des villages vacances, maisons familiales et auberges collectives.
Location et location-bail de véhicules automobiles.
Location et location-bail d'autres machines, équipements et biens.
Location et location-bail de machines et équipements agricoles.
Location et location-bail de machines et équipements pour la construction.
Activités des agences de placement de main-d'œuvre.
Activités des agences de travail temporaire.
Réparation d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques.
Réparation d'ordinateurs et d'équipements de communication.
Réparation d'ordinateurs et d'équipements périphériques.
Réparation d'équipements de communication.
Blanchisserie-teinturerie.
Blanchisserie-teinturerie de gros.
Blanchisserie-teinturerie de détail.
Services funéraires.
Activités financières et d'assurance.
Commerce de gros fournissant les biens et services nécessaires aux activités mentionnées à la présente annexe.

Annexe

ANNEXE 4

Les activités mentionnées à l'article 57 sont les suivantes :
Entretien, réparation et contrôle techniques de véhicules automobiles, de véhicules, engins et matériels agricoles.
Commerce d'équipements automobiles.
Commerce et réparation de motocycles et cycles.
Fourniture nécessaire aux exploitations agricoles.
Commerce de détail de produits surgelés.
Commerce d'alimentation générale.
Supérettes.
Supermarchés.
Magasins multi-commerces.
Hypermarchés.
Commerce de détail de fruits et légumes en magasin spécialisé.
Commerce de détail de viandes et de produits à base de viande en magasin spécialisé.
Commerce de détail de poissons, crustacés et mollusques en magasin spécialisé.
Commerce de détail de pain, pâtisserie et confiserie en magasin spécialisé.

Commerce de détail de boissons en magasin spécialisé.
Autres commerces de détail alimentaires en magasin spécialisé.
Les distributions alimentaires assurées par des associations caritatives.
Commerce de détail de carburants et combustibles en magasin spécialisé.
Commerce de détail d'équipements de l'information et de la communication en magasin spécialisé.
Commerce de détail d'ordinateurs, d'unités périphériques et de logiciels en magasin spécialisé.
Commerce de détail de matériels de télécommunication en magasin spécialisé.
Commerce de détail de matériaux de construction, quincaillerie, peintures et verres en magasin spécialisé.
Commerce de détail de textiles en magasin spécialisé.
Commerce de détail de journaux et papeterie en magasin spécialisé.
Commerce de détail de produits pharmaceutiques en magasin spécialisé.
Commerce de détail d'articles médicaux et orthopédiques en magasin spécialisé.
Commerces de détail d'optique.
Commerce de détail d'aliments et fournitures pour les animaux de compagnie.
Commerce de détail alimentaire sur éventaires sous réserve, lorsqu'ils sont installés sur un marché, des dispositions du B du II de l'article 57.
Commerce de détail de produits à base de tabac, cigarettes électroniques, matériels et dispositifs de vapotage en magasin spécialisé.
Vente par automates et autres commerces de détail hors magasin, éventaires ou marchés n. c. a.
Hôtels et hébergement similaire à l'exclusion des villages vacances, maisons familiales et auberges collectives.
Hébergement touristique et autre hébergement de courte durée lorsqu'il constitue pour les personnes qui y vivent un domicile régulier.
Terrains de camping et parcs pour caravanes ou véhicules de loisirs lorsqu'ils constituent pour les personnes qui y vivent un domicile régulier.
Location et location-bail de véhicules automobiles.
Location et location-bail d'autres machines, équipements et biens.
Location et location-bail de machines et équipements agricoles.
Location et location-bail de machines et équipements pour la construction.
Activités des agences de placement de main-d'œuvre.
Activités des agences de travail temporaire.
Réparation d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques.
Réparation d'ordinateurs et d'équipements de communication.
Réparation d'ordinateurs et d'équipements périphériques.
Réparation d'équipements de communication.
Blanchisserie-teinturerie.
Blanchisserie-teinturerie de gros.
Blanchisserie-teinturerie de détail.
Services funéraires.
Activités financières et d'assurance.
Commerce de gros fournissant les biens et services nécessaires aux activités mentionnées à la présente annexe.

Annexe

ANNEXE 5

Les médicaments mentionnés à l'article 53 sont :
Curares :

- atracurium ;
- cisatracurium ;
- rocuronium.

Hypnotiques (formes injectables) :

- midazolam ;
- propofol.

Fait le 31 mai 2020.

Edouard Philippe

Par le Premier ministre :

Le ministre des solidarités et de la santé,

Olivier Véran

La ministre de la transition écologique et solidaire,

Elisabeth Borne

Le ministre de l'économie et des finances,

Bruno Le Maire

Le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse,

Jean-Michel Blanquer

Le ministre de l'intérieur,

Christophe Castaner

La ministre des outre-mer,

Annick Girardin

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Légifrance
Le service public de la diffusion du droit

JORF n°0146 du 15 juin 2020
texte n° 1

Décret n° 2020-724 du 14 juin 2020 modifiant le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire

NOR: SSAZ2014912D
ELI: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/6/14/SSAZ2014912D/jo/texte
Alias: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/6/14/2020-724/jo/texte

Le Premier ministre,
Sur le rapport du ministre des solidarités et de la santé,
Vu le code civil, notamment son article 1er ;
Vu le code de la santé publique, notamment son article L. 3131-15 ;
Vu le code de la sécurité intérieure, notamment son article L. 211-1 ;
Vu la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 modifiée d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, notamment son article 4 ;
Vu la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, ensemble la décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 du Conseil constitutionnel ;
Vu le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 modifié prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;
Vu l'avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19 du code de la santé publique en date du 2 juin 2020 ;
Vu les avis du Haut conseil de la santé publique en date du 10 juin 2020 relatifs à la pertinence d'un bilan médical et virologique avant un départ en outre-mer, aux établissements accueillant des jeunes enfants et aux établissements scolaires ;
Vu l'urgence,
Décrète :

Article 1

Le décret du 31 mai 2020 susvisé est ainsi modifié :
1° L'article 3 est ainsi modifié :
a) Le I est remplacé par les dispositions suivantes :
« I.-Tout rassemblement, réunion ou activité sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public, mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes, est interdit sur l'ensemble du territoire de la République. Lorsqu'il n'est pas interdit par l'effet de ces dispositions, il est organisé dans les conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er. » ;
b) Après le II, il est inséré un II bis ainsi rédigé :
« II bis.-Par dérogation aux dispositions du I et sans préjudice de l'article L. 211-3 du code de la sécurité intérieure, les cortèges, défilés et rassemblement de personnes, et, d'une façon générale, toutes les manifestations sur la voie publique mentionnés au premier alinéa de l'article L. 211-1 du même code sont autorisés par le préfet de département si les conditions de leur organisation sont propres à garantir le respect des dispositions de l'article 1er du présent décret.
« Pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent, les organisateurs de la manifestation adressent au préfet du département sur le territoire duquel celle-ci doit avoir lieu la déclaration prévue par les dispositions de l'article L. 211-2 du code de la sécurité intérieure, dans les conditions fixées à cet article, assortie des conditions d'organisation mentionnées à l'alinéa précédent. Cette déclaration tient lieu de demande d'autorisation. » ;
2° L'article 10 est ainsi modifié :
a) Le premier alinéa du I est complété par les mots : « entre, d'une part, la Guyane, Mayotte, la Polynésie Française, la Nouvelle-Calédonie ou Wallis et Futuna et, d'autre part, tout point du territoire de la République » ;
b) Les 1°, 2° et 3° du même I ainsi que le III sont abrogés ;

3° L'article 32 est ainsi modifié :
a) Le I est remplacé par les dispositions suivantes :
« I.-Dans les établissements et services d'accueil du jeune enfant mentionnés à l'article R. 2324-17 du code de la santé publique, dans les maisons d'assistants maternels mentionnées à l'article L. 424-1 du code de l'action sociale et des familles et dans les relais d'assistants maternels mentionnés à l'article L. 214-2-1 du même code, l'accueil est assuré dans le respect des dispositions qui leur sont applicables et en groupes d'enfants qui ne peuvent pas se mélanger.
« Un accueil est assuré par ces établissements, dans des conditions de nature à prévenir le risque de propagation du virus, au profit des enfants âgés de moins de trois ans des personnels indispensables à la gestion de la crise sanitaire et à la continuité de la vie de la Nation lorsque l'accueil des usagers y est suspendu en application du présent chapitre ou d'une mesure prise sur le fondement de l'article 57 du présent décret. » ;
b) Le II est abrogé et le III devient le II ;
4° Le II de l'article 33 est complété par les mots : « lorsque l'accueil des usagers y est suspendu en application du présent chapitre ou d'une mesure prise sur le fondement de l'article 57 du présent décret » ;
5° L'article 36 est ainsi modifié :
a) Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« Dans les écoles élémentaires et les collèges, l'observation d'une distanciation physique d'au moins un mètre s'applique uniquement dans les salles de classe et tous les espaces clos, entre l'enseignant et les élèves ainsi qu'entre chaque élève lorsqu'ils sont côte à côte ou qu'ils se font face. L'accueil est assuré par groupes qui ne peuvent pas se mélanger. » ;
b) Au 5° du II, la référence : « III de l'article 32 » est remplacée par la référence : « II de l'article 32 » ;
c) Le dernier alinéa du même II est complété par les mots : « ainsi qu'aux professionnels des établissements d'accueil du jeune enfant définis à l'article R. 2324-17 du code de la santé publique et aux assistants maternels lorsqu'ils sont en présence des enfants. » ;
6° Le tableau figurant à l'annexe 2 est remplacé par le tableau suivant :

Zone verte	Zone orange
Ain, Aisne, Allier, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ardèche, Ardennes, Ariège, Aube, Aude, Aveyron, Bouches-du-Rhône, Calvados, Cantal, Charente, Charente-Maritime, Cher, Corrèze, Corse-du-Sud, Haute-Corse, Côte-d'Or, Côtes d'Armor, Creuse, Dordogne, Doubs, Drôme, Eure, Eure-et-Loir, Finistère, Gard, Haute-Garonne, Gers, Gironde, Hérault, Ille-et-Vilaine, Indre, Indre-et-Loire, Isère, Jura, Landes, Loir-et-Cher, Loire, Haute-Loire, Loire-Atlantique, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Lozère, Maine-et-Loire, Manche, Marne, Haute-Marne, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Morbihan, Moselle, Nièvre, Nord, Oise, Orne, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Rhône, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Sarthe, Savoie, Haute-Savoie, Seine-Maritime, Deux-Sèvres, Somme, Tarn, Tarn-et-Garonne, Var, Vaucluse, Vendée, Vienne, Haute-Vienne, Vosges, Yonne, Territoire de Belfort, Guadeloupe, Martinique, La Réunion, Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise.	Guyane, Mayotte

Article 2

Les dispositions des articles 3 et 10 du décret du 31 mai 2020 susvisé dans leur rédaction issue des 1° et 2° de l'article 1er du présent décret sont applicables à l'ensemble du territoire de la République.
Les dispositions des articles 32, 33 et 36 du décret du 31 mai 2020 susvisé dans leur rédaction issue des 3°, 4° et 5° du présent décret sont applicables à l'ensemble du territoire de la République dans les conditions prévues à l'article 30 du décret du 31 mai 2020 susvisé.

Article 3

La ministre de la transition écologique et solidaire, le ministre des solidarités et de la santé, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, le ministre de l'intérieur et la ministre des outre-mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française et entrera en vigueur immédiatement, à l'exception du 2° de son article 1er ainsi que du premier alinéa de son article 2 en tant qu'il se réfère à ce même 2° qui entreront en vigueur le 22 juin 2020.

Fait le 14 juin 2020.

Edouard Philippe

Par le Premier ministre :

e) Décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé. (en extrait)

Voir le texte complet sur :
https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000042105897&categorieLien=id

Le 28 juillet 2020

JORF n°0170 du 11 juillet 2020

Texte n°23

Décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé

NOR: SSAZ2018127D

ELI:https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/7/10/SSAZ2018127D/jo/texte
Alias: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/7/10/2020-860/jo/texte

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des solidarités et de la santé,

Vu la Constitution, notamment son article 21 ;

Vu la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, notamment la notification n° 2020/447/F ;

Vu le code de l'action sociale et des familles, notamment ses articles L. 214-1, L. 227-4, L. 312-1 et L. 424-1 ;

Vu le code civil, notamment ses articles 1er, 515-9 et 515-10 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles R. 1424-1 et R. 2513-5 ;

Vu le code de la construction et de l'habitation, notamment son article R. 123-12 ;

Vu le code de la défense, notamment son article R. 1321-19 ;

Vu le code de l'éducation, notamment ses livres IV et VII ;

Vu le code général des impôts, notamment le K bis de son article 278-0 bis ;

Vu le code monétaire et financier, notamment son article D. 712-1

Vu le code de la route, notamment son livre II ;

Vu le code rural et de la pêche maritime, notamment son article L. 811-8 ;

Vu le code de la santé publique, notamment ses articles L.3131-1, L. 3131-8, L. 3131-9, L. 3131-15 et L. 3136-1 ;

Vu le code de la sécurité intérieure, notamment ses articles L. 211-1, L.211-2 et L.211-4 ;

Vu le code de la sécurité sociale, notamment ses articles L. 162-5, L. 162-9, L. 162-12-2, L. 162-14-1, L. 162-32-1 et L. 221-1 ;

Vu le code du sport, notamment ses articles L. 322-1 et L. 322-2 ;

Vu le code du tourisme, notamment ses articles L. 221-1 et R. 233-1 ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 1231-1, L. 1231-3, L. 2000-1, L. 2241-1, L. 2241-3, L. 3111-7, L. 3132-1, L. 3133-1 et L. 5222-1 ;

Vu la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire ensemble la décision n° 2020-803 du 9 juillet 2020 du Conseil constitutionnel ;

Vu le décret n° 84-810 du 30 août 1984 modifié relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à la prévention de la pollution, à la sûreté et à la certification sociale des navires ;

Vu les avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19 du code de la santé publique en date des 20 et 24 avril, 2 juin et 10 juillet 2020 ;

Vu les avis du Haut Conseil de la santé publique en date des 24 avril, 27, 30 et 31 mai, 10, 14, 17, 18 et 20 juin et 2 et 7 juillet 2020 ;

Vu l'avis conjoint de l'Agence européenne de la sécurité aérienne et du centre européen de prévention et de contrôle des maladies en date du 20 mai 2020 ;

Vu l'urgence,

Décrète :

Titre 1er : DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article préliminaire

Les articles du présent décret dont le numéro est suivi des lettres « EUS » ne sont applicables que dans les territoires, mentionnés en annexe préliminaire, où l'état d'urgence sanitaire est en vigueur.

Sauf disposition contraire, les autres articles sont applicables dans ces mêmes territoires ainsi que dans ceux, mentionnés à la même annexe, sortis de l'état d'urgence sanitaire.

Article 1

I. - Afin de ralentir la propagation du virus, les mesures d'hygiène définies en annexe 1 au présent décret et de distanciation sociale, incluant la distanciation physique d'au moins un mètre entre deux personnes, dites « barrières », définies au niveau national, doivent être observées en tout lieu et en toute circonstance.

II. - Les rassemblements, réunions, activités, accueils et déplacements ainsi que l'usage des moyens de transports qui ne sont pas interdits en vertu du présent décret sont organisés en veillant au strict respect de ces mesures.

Article 2

I. - Dès lors que, par nature, le maintien de la distanciation physique n'est pas possible entre la personne en situation de handicap et la personne qui l'accompagne, cette dernière met en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir la propagation du virus.

Les obligations de port du masque prévues au présent décret ne s'appliquent pas aux personnes en situation de handicap munies d'un certificat médical justifiant de cette dérogation et qui mettent en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir la propagation du virus.

II. - Les dispositions de l'article 1er ne sont pas applicables lorsqu'elles sont incompatibles avec la préparation et la conduite des opérations des forces armées.

Article 3

I. - Tout rassemblement, réunion ou activité sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public est organisé dans des conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er.

II. - Les organisateurs des rassemblements, réunions ou activités mentionnés au I mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes adressent au préfet de département sur le territoire duquel la manifestation doit avoir lieu, sans préjudice des autres formalités applicables, une déclaration contenant les mentions prévues à l'article L. 211-2 du code de la sécurité intérieure, en y précisant, en outre, les mesures qu'ils mettent en œuvre afin de garantir le respect des dispositions de l'article 1er du présent décret.

Sans préjudice des dispositions de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure, le préfet peut en prononcer l'interdiction si ces mesures ne sont pas de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er.

III. - Ne font pas l'objet de la déclaration préalable mentionnée au II :

1° Les rassemblements, réunions ou activités à caractère professionnel ;

2° Les services de transport de voyageurs ;

3° Les établissements recevant du public dans lesquels l'accueil du public n'est pas

interdit en application du présent décret ;

4° Les cérémonies funéraires organisées hors des établissements mentionnés au 3° ;

5° Les visites guidées organisées par des personnes titulaires d'une carte professionnelle.

IV. - Le préfet de département est habilité à interdire ou à restreindre, par des mesures réglementaires ou individuelles, les rassemblements, réunions ou activités auxquels la déclaration mentionnée au II n'est pas applicable lorsque les circonstances locales l'exigent. Toutefois, dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, le représentant de l'Etat est habilité à prendre des mesures d'interdiction proportionnées à l'importance du risque de contamination en fonction des circonstances locales, après avis de l'autorité compétente en matière sanitaire.

V. - Aucun événement réunissant plus de 5 000 personnes ne peut se dérouler sur le territoire de la République jusqu'au 31 août 2020.

VI. - Les demandes d'autorisation déposées en application de l'article 3 du décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire tiennent lieu de la déclaration prévue du II du présent article.

Article 4

La liste des zones de circulation active du virus mentionnées aux 1° et 2° du I de l'article 1er de la loi du 9 juillet 2020 susvisée figure en annexe 2 du présent décret.

f) Décret n° 2020-884 du 17 juillet 2020 modifiant le décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé.

Le 28 juillet 2020

JORF n°0175 du 18 juillet 2020

Texte n°32

Décret n° 2020-884 du 17 juillet 2020 modifiant le décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé

NOR: SSAZ2018225D

ELI:https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/7/17/SSAZ2018225D/jo/texte
Alias: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/7/17/2020-884/jo/texte

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des solidarités et de la santé,

Vu la Constitution, notamment son article 21 ;

Vu la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, notamment la notification n° 2020/466/F ;

Vu le code civil, notamment son article 1er ;

Vu le code de la santé publique, notamment ses articles L. 3131-15 et L. 3136-1 ;

Vu la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, ensemble la décision n° 2020-803 du 9 juillet 2020 du Conseil constitutionnel ;

Vu le décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé ;

Vu l'avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19 du code de la santé publique en date du 10 juillet 2020 ;

Vu l'urgence,

Décrète :

Article 1

I.-Le décret du 10 juillet 2020 susvisé est ainsi modifié :

1° Le II de l'article 11 est ainsi modifié :

a) Au deuxième alinéa, les mots : « ou d'un pays étranger » et les mots : « ou ce pays » sont supprimés ;

b) Le troisième alinéa est complété par la phrase suivante : « Toutefois, le premier alinéa du présent II n'est applicable qu'à compter du 25 juillet 2020 aux voyageurs en provenance de pays étrangers ne figurant pas sur la liste des zones de circulation de l'infection mentionnée au II de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique. » ;

2° L'article 24 est ainsi modifié :

a) Le II est remplacé par les dispositions suivantes :

« II.-Dans les conditions prévues aux articles L. 3131-17 et R. 3131-19 à R. 3131-25 du code de la santé publique, le préfet territorialement compétent :

« 1° Prescrit la mise en quarantaine ou le placement et le maintien en isolement, lorsqu'elles arrivent sur du territoire national depuis l'étranger des personnes présentant des symptômes d'infection au covid-19 ;

« 2° Est habilité à prescrire la mise en quarantaine ou le placement et le maintien en isolement :

« a) Des personnes ne pouvant justifier, à leur arrivée, du résultat d'un examen biologique de dépistage virologique réalisé moins de 72 heures avant le vol ne concluant pas à une contamination par le covid-19 ;

« b) Des personnes arrivant sur le territoire d'une collectivité mentionnée à l'article 72-3 de la Constitution en provenance du reste du territoire national. ».

b) Le III est abrogé ;

3° Au III de l'article 27, les mots : « et S » sont remplacés par les mots : «, S, M et, à l'exception des bureaux, W » ;

4° Avant le premier alinéa de l'article 38, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le port du masque est obligatoire dans les marchés couverts. ».

II.-Les dispositions du I sont applicables aux collectivités de l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie dans les mêmes conditions que les dispositions qu'elles modifient.

Article 2

Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, la ministre de la transition écologique, le ministre de l'économie, des finances et de la relance, le ministre de l'intérieur, le ministre des outre-mer, le ministre des solidarités et de la santé et la ministre de la transformation et de la fonction publiques sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française et entrera en vigueur le 20 juillet 2020 à l'exception des 1° et 2° du I de son article 1er et, en tant qu'il s'y réfère, du II du même article, qui entreront en vigueur immédiatement.

Fait le 17 juillet 2020.

Jean Castex
Par le Premier ministre :

Le ministre des solidarités et de la santé,
Olivier Véran

Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères,
Jean-Yves Le Drian

La ministre de la transition écologique,
Barbara Pompili

Le ministre de l'économie, des finances et de la relance,
Bruno Le Maire

Le ministre de l'intérieur,
Gérald Darmanin

Le ministre des outre-mer,
Sébastien Lecornu

La ministre de la transformation et de la fonction publiques,
Amélie de Montchalin

§ 3 - Ordonnances.

Le 16 avril 2020

JORF n°0093 du 16 avril 2020

Texte n°2

Ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions en matière de délais pour faire face à l'épidémie de covid-19

NOR: JUSX2009567R

ELI:https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2020/4/15/JUSX2009567R/jo/texte
Alias: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2020/4/15/2020-427/jo/texte

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et de la garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu la Constitution, notamment son article 38 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code des assurances ;

Vu le code de commerce ;

Vu le code de la défense ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d'asile ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de justice administrative, notamment ses articles R. 123-10-1 et R. 123-10-2 ;

Vu le code monétaire et financier ;

Vu le code rural et de la pêche maritime ;

Vu le code de l'urbanisme ;

Vu la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, notamment les b et c du 2° du I de son article 11 ;

Vu l'ordonnance n° 2020-305 modifiée du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif ;

Vu l'ordonnance n° 2020-306 modifiée du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période ;

Vu l'ordonnance n° 2020-386 du 1er avril 2020 adaptant les conditions d'exercice des missions des services de santé au travail à l'urgence sanitaire et modifiant le régime des demandes préalables d'autorisation d'activité partielle ;

Le Conseil d'Etat entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Ordonne :

Titre Ier : MODIFICATION DES DISPOSITIONS GÉNÉRALES RELATIVES À LA PROROGATION DES DÉLAIS

Article 1

L'article 1er de l'ordonnance n° 2020-306 susvisée est ainsi modifié :

1° Au I, le chiffre : « 22 » est remplacé par le chiffre : « 23 » ;

2° Au II, le 3° est remplacé par les dispositions suivantes :

« 3° Aux délais concernant les procédures d'inscription dans un établissement d'enseignement ou d'inscription à un examen conduisant à la délivrance d'un diplôme ; » ;

3° Après le 3°, il est inséré un 3° bis ainsi rédigé :

« 3° bis Aux délais dont le respect conditionne l'accès aux corps, cadres d'emploi, emplois ou grades de la fonction publique ainsi que le bénéfice de mutations, détachements, mises à disposition ou autres affectations des agents publics ; » ;

4° Après le 4°, sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés :

« 4° bis Aux obligations qui résultent, pour les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 du code monétaire et financier, de la section 4 du chapitre 1er ainsi que du chapitre II du titre VI du livre V du même code ;

« 4° ter Aux obligations de déclaration prévues par les articles L. 512-3 du code des assurances et L. 546-2 du code monétaire et financier, pour les personnes tenues de s'immatriculer au registre unique mentionné aux articles L. 512-1 du code des assurances et L. 546-1 du code monétaire et financier, ainsi que pour leurs mandants, les entreprises d'assurance auprès desquelles ils ont souscrit un contrat au titre de leur responsabilité civile professionnelle et les établissements de crédit ou les sociétés de financement auprès desquels ils ont souscrit une garantie financière ;

« 4° quater Aux obligations, notamment de déclaration et de notification imposées en

application des livres II, IV, V et VI du code monétaire et financier aux entités, personnes, offres et opérations mentionnées à l'article L. 621-9 du même code ainsi qu'aux obligations imposées en application du I et II de l'article L. 233-7 du code de commerce ;

« 4° quinquies Aux délais concernant les déclarations prévues aux articles L. 152-1, L. 721-2, L. 741-4, L. 751-4, L. 761-3 et L. 771-1 du code monétaire et financier ; » ;

5° Après le 5°, sont insérés six alinéas ainsi rédigés :

« 6° Aux délais concernant les déclarations relatives aux produits chimiques et aux installations fabriquant, stockant, traitant ou consommant de tels produits, mentionnées aux articles L. 2342-8 à L. 2342-21 du code de la défense ;

« 7° Aux délais de demande de restitution de l'enfant déclaré pupille de l'Etat à titre provisoire, tels que définis au deuxième alinéa de l'article L. 224-6 du code de l'action sociale et des familles ;

« 8° Aux demandes d'aides ainsi qu'aux déclarations et formalités nécessaires pour bénéficier des différents régimes d'aides relevant de la politique agricole commune ;

« 9° Aux délais, régis par le code de l'environnement ou le code de la défense, concernant les déclarations d'accident ou d'incident nucléaire ainsi que toute autre procédure de déclaration, d'information ou d'alerte ou acte destiné à assurer la sécurité nucléaire et la protection des installations, des matières et des équipements nucléaires ainsi que celles du transport des substances radioactives et des matières nucléaires ;

« 10° Aux délais dans lesquels doivent être présentées les demandes d'attribution de logements destinés aux étudiants et gérés par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires ;

« 11° Aux délais accordés par des procédures d'appels à projets aux personnes souhaitant concourir à la réalisation de politiques publiques et bénéficier à ce titre d'aides publiques. »

Article 2

L'article 2 de la même ordonnance est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le présent article n'est pas applicable aux délais de réflexion, de rétractation ou de renonciation prévus par la loi ou le règlement, ni aux délais prévus pour le remboursement de sommes d'argent en cas d'exercice de ces droits. »

Cette modification de l'article 2 a un caractère interprétatif.

Article 3

Le dernier alinéa de l'article 3 de la même ordonnance est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'exercice, par le juge ou

l'autorité compétente, de ses compétences pour modifier ces mesures ou y mettre fin, ou, lorsque les intérêts dont il a la charge le justifient, pour prescrire leur application ou en ordonner de nouvelles en fixant un délai qu'il détermine. Dans tous les cas, le juge ou l'autorité compétente tient compte, dans la détermination des prescriptions ou des délais à respecter, des contraintes liées à l'état d'urgence sanitaire. »

Article 4

Le deuxième alinéa de l'article 4 de la même ordonnance est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Si le débiteur n'a pas exécuté son obligation, la date à laquelle ces astreintes prennent cours et ces clauses produisent leurs effets est reportée d'une durée, calculée après la fin de cette période, égale au temps écoulé entre, d'une part, le 12 mars 2020 ou, si elle est plus tardive, la date à laquelle l'obligation est née et, d'autre part, la date à laquelle elle aurait dû être exécutée.

« La date à laquelle ces astreintes prennent cours et ces clauses prennent effet, lorsqu'elles ont pour objet de sanctionner l'inexécution d'une obligation, autre que de sommes d'argent, dans un délai déterminé expirant après la période définie au I de l'article 1er, est reportée d'une durée égale au temps écoulé entre, d'une part, le 12 mars 2020 ou, si elle est plus tardive, la date à laquelle l'obligation est née et, d'autre part, la fin de cette période. »

Titre II : MODIFICATION DES DISPOSITIONS PARTICULIÈRES AUX DÉLAIS ET PROCÉDURES EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE

Article 5

L'article 7 de la même ordonnance est ainsi modifié :

1° Au dernier alinéa, les mots : « aux délais prévus pour la consultation ou la participation du public » sont remplacés par les mots : « au délai de rétractation fixé au titre de la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique prévue par l'article 72 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Sous réserve des dispositions de l'article 12, les délais prévus pour la consultation ou la participation du public sont suspendus jusqu'à l'expiration d'une période de sept jours suivant la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré dans les conditions de l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 susvisée. »

Article 6

A l'article 8 de la même ordonnance, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'exercice, par l'autorité

administrative, de ses compétences pour modifier ces obligations ou y mettre fin, ou, lorsque les intérêts dont elle a la charge le justifie, pour prescrire leur application ou en ordonner de nouvelles, dans le délai qu'elle détermine. Dans tous les cas, l'autorité administrative tient compte, dans la détermination des obligations ou des délais à respecter, des contraintes liées à l'état d'urgence sanitaire. »

Article 7

A l'article 9 de la même ordonnance, après les mots : « salubrité publique, », sont insérés les mots : « de sauvegarde de l'emploi et de l'activité, de sécurisation des relations de travail et de la négociation collective, ».

Titre III : DISPOSITIONS DIVERSES

Article 8

I. – Après l'article 11 de la même ordonnance, est inséré l'intitulé :

« Titre II BIS

« DISPOSITIONS PARTICULIÈRES AUX ENQUÊTES PUBLIQUES ET AUX DÉLAIS APPLICABLES EN MATIÈRE D'URBANISME ET D'AMÉNAGEMENT »

II. – Le titre II bis ainsi créé est complété par quatre articles ainsi rédigés :

« Art. 12 bis. - Les délais applicables aux recours et aux déférés préfectoraux à l'encontre d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire, d'aménager ou de démolir, qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus. Ils recommencent à courir à compter de la cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré dans les conditions de l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 susvisée pour la durée restant à courir le 12 mars 2020, sans que cette durée puisse être inférieure à sept jours.

« Le point de départ des délais de même nature qui auraient dû commencer à courir durant la période comprise entre le 12 mars 2020 et la date de cessation de l'urgence sanitaire est reporté à l'achèvement de celle-ci.

« Art. 12 ter. - Les délais d'instruction des demandes d'autorisation et de certificats d'urbanisme et des déclarations préalables prévus par le livre IV du code de l'urbanisme ainsi que les procédures de récolement prévues à l'article L. 462-2 du même code, qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020 sont, à cette date, suspendus. Ils reprennent leur cours à compter de la cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré dans les conditions de l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 susvisée.

« Le point de départ des délais de même nature qui auraient dû commencer à courir pendant la période comprise entre le 12 mars 2020 et la date de cessation de l'urgence sanitaire est reporté à l'achèvement de celle-ci.

« Les mêmes règles s'appliquent aux délais impartis aux collectivités territoriales et à leurs

établissements publics, aux services, autorités ou commissions, pour émettre un avis ou donner un accord dans le cadre de l'instruction d'une demande ou d'une déclaration mentionnée à l'alinéa précédent.

« Art. 12 quater. - Les délais relatifs aux procédures de préemption, prévues au titre Ier du livre II du code de l'urbanisme et au chapitre III du titre IV du livre Ier du code rural et de la pêche maritime, à l'issue desquels une décision, un accord ou un avis de l'un des organismes ou personnes mentionnés à l'article 6 peut ou doit intervenir ou est acquis implicitement et qui n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020, sont, à cette date, suspendus. Ils reprennent leur cours à compter de la cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré dans les conditions de l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 susvisée pour la durée restant à courir le 12 mars 2020.

« Le point de départ des délais de même nature qui auraient dû commencer à courir pendant la période comprise entre le 12 mars 2020 et la date de cessation de l'urgence sanitaire est reporté à l'achèvement de celle-ci.

« Art. 12 quinquies. - A compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions en matière de délais pour faire face à l'épidémie de covid-19, le cours des délais reprend pour les participations par voie électronique prévues à l'article 9 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. »

Article 9

I. - Le II de l'article 15 de l'ordonnance n° 2020-305 susvisée est ainsi modifié :

1° Le 1° et le 2° sont remplacés par les dispositions suivantes :

« 1° Le point de départ du délai des recours suivants est reporté au lendemain de la cessation de l'état d'urgence sanitaire mentionné à l'article 2 :

« a) Recours prévus à l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, à l'exception de ceux prévus au premier alinéa du III de cet article ;

« b) Recours prévus à l'article L. 731-2 du même code ;

« c) Recours contre les décisions de transfert prévus à l'article L. 742-4 du même code, à l'exception de ceux prévus contre ces décisions au premier alinéa du II de cet article et à l'article L. 213-9 de ce code ;

« d) Recours prévu à l'article 9-4 de la loi susvisée du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

« 2° Les délais applicables aux procédures prévues à l'article L. 213-9, au premier alinéa du III de l'article L. 512-1 et au premier alinéa du II de l'article L. 742-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne font pas l'objet d'adaptations. » ;

2° Au 3°, le mot : « mentionnées » est remplacé par le mot : « mentionnés » et le mot : « formées » est remplacé par le mot : « formés ».

II. – Au I de l'article 16 de la même ordonnance, les mots : « Par dérogation aux dispositions de l'article 3 de l'ordonnance n° 2020-306 susvisée, » sont supprimés.

Article 10

I. – La présente ordonnance est applicable en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, à l'exception des articles 1er à 4 et de l'article 12 quater créé par l'article 8 en tant qu'ils s'appliquent à des matières relevant de la compétence de ces collectivités, ainsi que de l'article 12 ter créé par l'article 8. Les articles 5 à 7 ne sont applicables qu'en ce qui concerne les administrations de l'Etat et ses établissements publics.

Elle est applicable dans les îles Wallis et Futuna, à l'exception du quatrième alinéa du 5° de l'article premier et des articles 12 ter et 12 quater créés par l'article 8.

II. – L'article 14 de l'ordonnance n° 2020-306 susvisée est modifié de la façon suivante :

1° A la première phrase, les mots : « à l'exception de ses articles 10 et 11 » sont remplacés par les mots : « à l'exception de son article 10 » ;

2° Le deuxième alinéa est supprimé ;

3° Au troisième alinéa, devenu le second, après les mots : « en Nouvelle-Calédonie », sont insérés les mots : « et en Polynésie française » et les mots : « de la Nouvelle-Calédonie » sont remplacés par les mots : « de ces collectivités ».

Article 11

Le Premier ministre, la garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de l'intérieur, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et la ministre des outre-mer sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application de la présente ordonnance, qui sera publiée au Journal officiel de la République française.

Fait le 15 avril 2020.

Emmanuel Macron
Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
Edouard Philippe

La garde des sceaux, ministre de la justice,
Nicole Belloubet

Le ministre de l'intérieur,
Christophe Castaner

La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales,
Jacqueline Gourault

La ministre des outre-mer,
Annick Girardin

Le 16 avril 2020

JORF n°0093 du 16 avril 2020

Texte n°5

Ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions sociales pour faire face à l'épidémie de covid-19

NOR: SSAX2009285R

ELI:https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2020/4/15/SSAX2009285R/jo/texte
Alias: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2020/4/15/2020-428/jo/texte

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre, du ministre des solidarités et de la santé et de la ministre du travail,

Vu la Constitution, notamment son article 38 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code de justice administrative, notamment son article R. 123-20 ;

Vu le code rural et de la pêche maritime ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code des transports ;

Vu le code du travail ;

Vu la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007, notamment son article 83 ;

Vu la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé, notamment son article 70 ;

Vu la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, notamment ses articles 4 et 11 ;

Vu l'ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996 relative à l'amélioration de la santé publique, à l'assurance maladie, maternité, invalidité et décès, au financement de la

sécurité sociale à Mayotte et à la caisse de sécurité sociale de Mayotte, notamment son article 20-7 ;

Vu l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période ;

Vu l'ordonnance n° 2020-309 du 25 mars 2020 relative à la garantie de financement des établissements de santé et aux régimes complémentaires obligatoires de sécurité sociale ;

Vu l'ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux, notamment ses articles 2 et 4 ;

Vu l'ordonnance n° 2020-313 du 25 mars 2020 relative aux adaptations des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux, notamment son article 4 ;

Vu l'ordonnance n° 2020-322 du 25 mars 2020 adaptant temporairement les conditions et modalités d'attribution de l'indemnité complémentaire prévue à l'article L. 1226-1 du code du travail et modifiant, à titre exceptionnel, les dates limites et les modalités de versement des sommes versées au titre de l'intéressement et de la participation, notamment son article 1er ;

Vu l'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle, notamment ses articles 4, 7 et 11 ;

Vu l'ordonnance n° 2020-387 du 1er avril 2020 portant mesures d'urgence en matière de formation professionnelle, notamment son article 3 ;

Le Conseil d'Etat (section sociale) entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Ordonne :

Titre Ier : PROLONGATION DE L'ACTIVITÉ DES PRATICIENS AUTORISÉS TITULAIRES D'UN DIPLÔME HORS UE (PADHUE)

Article 1

I. - L'article 83 de la loi du 21 décembre 2006 susvisée est ainsi modifié :

1° Au IV :

a) Au A :

- l'année : « 2018 » est remplacée par l'année : « 2019 » ;

- après l'année : « 2020 », sont inséré les mots : « ou au plus tard trois mois après la date

de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, le cas échéant prolongé dans les conditions prévues par cet article » ;

b) Au premier alinéa du B, les mots : « 31 janvier 2019 » sont remplacés par les mots : « 30 juin 2019 » et après les mots : « 1er octobre 2020 », sont insérés les mots : « ou au plus tard trois mois après la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, le cas échéant prolongé dans les conditions prévues par cet article » ;

2° Au premier alinéa du V :

a) Les mots : « 31 janvier 2019 » sont remplacés par les mots : « 30 juin 2019 » ;

b) Après les mots : « 1er octobre 2020 », sont insérés les mots : « ou au plus tard trois mois après la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, le cas échéant prolongé dans les conditions prévues par cet article ».

II. - Le C du VIII de l'article 70 de la loi du 24 juillet 2019 susvisée est ainsi modifié :

1° L'année : « 2020 » est remplacée par l'année : « 2021 » ;

2° Il est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Toutefois, les dispositions du dernier alinéa du I de l'article L. 4111-2 et de l'article L. 4221-12 issues de la rédaction du présent article sont applicables pour les lauréats des épreuves de vérification des connaissances de 2020. »

Titre II : DISPOSITIONS RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE SANTÉ

Article 2

I. - Les établissements publics de santé soumis à l'obligation prévue à l'article L. 6145-16 du code de la santé publique peuvent, à leur initiative, en être dispensés pour l'exercice 2019. Dans ce cas, ils sont soumis à un dispositif adapté d'audit de leurs comptes afin de préparer la certification de l'exercice 2020. Les modalités de ce dispositif adapté sont fixées par décret.

II. - Pour l'exercice 2020, par dérogation aux dispositions de l'article L. 6145-4 et au 4° de l'article L. 6145-8 du code de la santé publique, le directeur de l'établissement peut engager, liquider et mandater toute dépense nécessaire au fonctionnement de l'établissement, entre le 12 mars 2020 et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 susvisée, le cas échéant prolongé dans les conditions prévues par cet article.

Dans le cas où les dépenses mandatées dépasseraient le montant des crédits prévus à l'état prévisionnel des recettes et des dépenses pour les chapitres faisant partie des crédits qui présentent un caractère limitatif au sens de l'article L. 6145-8 du code de la

santé publique, le directeur de l'établissements public de santé en informe l'agence régionale de santé dans un délai maximal d'un mois après le mandatement de la dépense.

Dans le délai d'un mois suivant la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 susvisée, le cas échéant prolongé dans les conditions prévues par cet article, ces opérations sont régularisées par l'adoption, soit de l'état des prévisions de recettes et de dépenses de l'établissement, soit de la décision modificatrice de l'état des prévisions de recettes et de dépenses prévus au II de l'article L. 6145-4 du même code.

III. - Lorsqu'un établissement de santé bénéficie d'une garantie de financement en application de l'article 1er de l'ordonnance n° 2020-309 du 25 mars 2020 susvisée, le délai de prescription mentionné à l'article L. 162-25 du code de la sécurité sociale est prorogé jusqu'au 31 décembre 2020 pour les actions pour le paiement par l'assurance maladie des prestations réalisées au cours de l'année 2019, et jusqu'au 31 décembre 2021 pour les prestations réalisées au cours de l'année 2020.

Titre III : PRESTATIONS SOCIALES

Article 3

I. - A compter du 20 mars 2020 et jusqu'à la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 susvisée, le cas échéant prolongé dans les conditions prévues par cet article, pour les actes réalisés en téléconsultation, les actes d'accompagnement de la téléconsultation, ainsi que pour les actes de télésoin, la participation mentionnée au I de l'article L. 160-13 du code de la sécurité sociale est supprimée.

II. - Les prestations en espèces d'assurance maladie des régimes obligatoires de sécurité sociale versées au titre d'arrêt de travail débutant entre le 12 mars 2020 et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 susvisée, le cas échéant prolongé dans les conditions prévues par cet article, ne sont pas prises en compte :

1° Dans les périodes mentionnées aux 1° et 2° de l'article L. 323-1 du code de la sécurité sociale ;

2° Dans la période d'indemnisation mentionnée à l'article L. 732-4 du code rural et de la pêche maritime ;

3° Dans les durées mentionnées aux 1° et 2° de l'article 20-7 de l'ordonnance du 20 décembre 1996 susvisée.

III. - Lorsque la suppression du ticket modérateur prévue en application des 3° et 4° de l'article L. 160-14 du code de la sécurité sociale arrive à échéance entre le 12 mars et le 31 juillet 2020, elle est prolongée, dans les mêmes conditions, jusqu'à cette dernière date.

Article 4

L'ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 susvisée est ainsi modifié :

1° Après le 2° du II de l'article 2, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« 3° Les organismes débiteurs des prestations familiales sont autorisés à procéder, sur la période qui court jusqu'au 12 septembre 2020, à des avances sur droits pour les bénéficiaires de l'allocation prévue à l'article L. 522-14 du code de l'action sociale et des familles qui sont dans l'incapacité de renouveler leur déclaration annuelle de ressources. Le montant de l'allocation est réexaminé à l'issue de ce délai y compris pour la période écoulée à compter de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance. » ;

2° Après l'article 2, il est inséré un article 2 bis ainsi rédigé :

« Art. 2 bis. - A compter du 16 mars 2020 et jusqu'à la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 susvisée, le cas échéant prolongé dans les conditions prévues par cet article, l'allocation de remplacement, mentionnée à l'article L. 732-10 du code rural et de la pêche maritime, est attribuée par l'assurance maladie, invalidité et maternité des personnes non salariées des professions agricoles, aux personnes mentionnées aux 1° et 2°, au a du 4° et au 5° de l'article L. 722-10 du même code qui font l'objet d'une mesure d'isolement, d'éviction ou de maintien à domicile ainsi que celles qui sont parents d'un enfant de moins de seize ans faisant lui-même l'objet d'une telle mesure ou d'un enfant handicapé âgé de moins de dix-huit ans et qui se trouvent, pour l'un de ces motifs, empêchées d'accomplir les travaux de l'exploitation agricole.

« Le montant de l'allocation de remplacement versée pour les motifs mentionnés au premier alinéa est fixé par décret.

« Cette allocation de remplacement n'est pas cumulable avec le bénéfice des indemnités journalières prévues à l'article L. 732-4 du code rural et de la pêche maritime. » ;

3° L'article 4 est ainsi modifié :

a) Les mots : « mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-1 du code de la sécurité sociale et à l'article L. 723-3 du code rural et de la pêche maritime » sont remplacés par les mots : « des régimes obligatoires de sécurité sociale ainsi que par Pôle emploi » ;

b) Il est complété par les dispositions suivantes :

« A titre exceptionnel compte tenu de l'état d'urgence sanitaire et de ses impacts économiques sur les entreprises, peuvent être accordés des reports ou délais de paiement des cotisations et contributions dues à ces dates.

« L'aménagement du paiement des cotisations et contributions sociales ne donne alors lieu à aucune majoration ou pénalité et, en cas de report du paiement des cotisations salariales, l'obligation mentionnée à l'article L. 243-1 du code de la sécurité sociale et à l'article L. 741-20 du code rural et de la pêche maritime est considérée comme étant satisfaite.

« Lorsqu'un redevable dissimule, de manière volontaire ou par omission, la véritable situation financière de la société pour pouvoir bénéficier des reports exceptionnels de paiement des cotisations et contributions, les dispositions du premier alinéa du présent

article ne sont pas applicables pour le recouvrement de ces cotisations et contributions et des pénalités et majorations applicables.

« Les dispositions du présent article sont applicables à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. ».

Titre III : FINANCEMENT ET FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS MÉDICO-SOCIAUX

Article 5

I. - Le IV de l'article 1er de l'ordonnance n° 2020-313 du 25 mars 2020 susvisée est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, après les mots : « du code de l'action sociale et des familles », sont insérés les mots : « ainsi que des lieux de vie et d'accueil mentionnés au III du même article » et les mots : « prévisionnelle, sans tenir compte de la sous-activité ou des fermetures temporaires » sont remplacés par les mots : « qui aurait prévalu en l'absence de sous-activité ou de fermeture temporaire » ;

2° Après le premier alinéa sont insérées les dispositions suivantes :

« La partie de l'allocation mentionnée à l'article L. 232-3 du code de l'action sociale et des familles et de la prestation mentionnée à l'article L. 245-6 du même code affectées à la rémunération d'un service d'aide et d'accompagnement à domicile est versée par le département aux bénéficiaires ou aux services d'aide et d'accompagnement à domicile sur la base des plans d'aide établis antérieurement à l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 susvisée, selon des modalités et conditions définies par décret. Ces dispositions s'appliquent à compter du 12 mars 2020 et jusqu'à la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, le cas échéant prolongé dans les conditions prévues par cet article. »

II. - Par dérogation à l'article L. 314-6 du code de l'action sociale et des familles, entre le 12 mars 2020 et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 susvisée, le cas échéant prolongé dans les conditions prévues par cet article, les conventions collectives de travail et conventions d'entreprise ou d'établissement applicables aux salariés des établissements et services sociaux et médico-sociaux à but non lucratif, dont l'objet est exclusivement de préciser les conditions d'organisation et de fonctionnement de l'établissement ou du service pour la durée de l'état d'urgence, prennent effet après agrément du ministre chargé de la santé et du ministre chargé de l'action sociale, l'avis de la commission nationale d'agrément étant réputé rendu.

Titre IV : DROIT DU TRAVAIL

Article 6

L'ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020 susvisée est ainsi modifiée :

1° A l'article 4 :

a) Après les mots : « ou de professionnalisation », sont insérés les mots : « dont la rémunération est inférieure au salaire minimum interprofessionnel de croissance » et après les mots : « code du travail », sont insérés les mots : « et, s'il y a lieu, des dispositions conventionnelles applicables à l'entreprise » ;

b) Il est ajouté deux alinéas ainsi rédigés :

« L'indemnité horaire d'activité partielle versée par l'employeur aux salariés mentionnés à l'alinéa précédent dont la rémunération est supérieure ou égale au salaire minimum interprofessionnel de croissance, correspond à 70 % de la rémunération horaire brute antérieure du salarié, telle que déterminée en application des dispositions réglementaires applicables à l'activité partielle, lorsque le résultat de ce calcul est supérieur à 8,03 euros.

« Lorsque ce résultat est inférieur ou égal à 8,03 euros, l'indemnité horaire d'activité partielle est égale à 8,03 euros. » ;

2° Au premier alinéa du IV de l'article 7 :

a) Après les mots : « pour le compte de l'Etat », sont insérés les mots : « et de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage » ;

b) Après la deuxième phrase, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Une convention conclue entre l'Etat et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage détermine les modalités de financement des sommes versées aux particuliers employeurs au titre du remboursement des indemnités mentionnées au III. » ;

3° A l'article 8, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les cadres dirigeants mentionnés à l'article L. 3111-2 du code du travail, le placement en activité partielle ne peut intervenir que dans le cas prévu au deuxième alinéa du I de l'article L. 5122-1 du même code. » ;

4° Après l'article 8, il est inséré un article 8 bis ainsi rédigé :

« Art. 8 bis. - Par dérogation au II de l'article L. 1254-21 du code du travail, les salariés portés titulaires d'un contrat à durée indéterminée peuvent également être placés en activité partielle au cours des périodes sans prestation à une entreprise cliente. Les modalités de calcul de leur indemnité d'activité partielle au titre de ces périodes sont définies par décret. » ;

5° Après le nouvel article 8 bis, il est inséré un article 8 ter ainsi rédigé :

« Art. 8 ter. - Les salariés des entreprises de travail temporaire bénéficient de l'allocation complémentaire mentionnée au premier alinéa de l'article L. 3232-5 du code du travail. » ;

6° Après l'article 10, il est inséré un article 10 bis ainsi rédigé :

« Art. 10 bis. - La rémunération horaire prise en compte pour le calcul de l'indemnité

d'activité partielle des marins rémunérés à la part au sens de l'article L. 5544-35 du code des transports ainsi que de l'allocation perçue par leur employeur est définie par décret. » ;

7° A l'article 11, après les mots : « aux dispositions », sont insérés les mots : « du premier alinéa » ;

8° A l'article 12, après le mot : « applicables » sont insérés les mots : « à compter du 12 mars 2020 ».

Article 7

L'article 3 de l'ordonnance n° 2020-387 du 1er avril 2020 susvisée est ainsi modifié :

1° Au 1°, après le mot : « apprenti », sont insérés les mots : « ou le bénéficiaire du contrat de professionnalisation » ;

2° Après le 1°, sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés :

« 1° bis Ne sont pas applicables aux prolongations de contrats prévues au 1° :

« a) Les dispositions des premier et deuxième alinéas de l'article L. 6222-7-1 et de l'article L. 6325-11 du code du travail relatives aux durées des contrats ;

« b) Les dispositions des quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 6211-2 et du deuxième alinéa de l'article L. 6325-13 du code du travail relatives aux durées de formation ;

« c) Les dispositions du premier alinéa de l'article L. 6222-1 et du 1° de l'article L. 6325-1 du code du travail relatives à l'âge maximal de l'apprenti ou du bénéficiaire du contrat de professionnalisation ; »

3° Après le 2°, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« 3° Ne sont pas applicables aux contrats d'apprentissage et aux contrats de professionnalisation en cours à la date du 12 mars 2020 dont la fin d'exécution est prévue avant le 1er septembre 2020, les dispositions des quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 6211-2 et du deuxième alinéa de l'article L. 6325-13 du code du travail relatives aux durées de formation ;

« 4° Ne sont pas applicables aux contrats d'apprentissage et aux contrats de professionnalisation en cours à la date du 12 mars 2020 les dispositions des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 6222-12 du code du travail. »

Article 8

Après l'article 11 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 susvisée, il est inséré un article 11 bis ainsi rédigé :

« Art. 11 bis. - I. - Les dispositions du présent article sont applicables aux accords

collectifs conclus jusqu'à l'expiration du délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 susvisée, le cas échéant prolongé dans les conditions prévues par cet article, et dont l'objet est exclusivement de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 ainsi qu'aux conséquences des mesures prises pour limiter cette propagation.

« II. - Pour la négociation et la conclusion des accords mentionnés au I :

« 1° Le délai de quinze jours mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 2232-6 du code du travail est réduit à huit jours ;

« 2° Le délai d'un mois mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 2232-12 du même code est réduit à huit jours ;

« 3° Le délai de huit jours mentionné au troisième alinéa de l'article L. 2232-12 du même code est réduit à cinq jours ;

« 4° Le délai minimum de quinze jours mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 2232-21 du même code est réduit à cinq jours ;

« 5° Le délai d'un mois mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 2232-25-1 du même code est réduit à huit jours.

« III. - Pour l'extension des accords mentionnés au I, le délai d'un mois mentionné au troisième alinéa de l'article L. 2261-19 du code du travail est réduit à huit jours. Un décret peut adapter les délais applicables à la procédure d'extension des accords mentionnés au I.

« IV. - Les dispositions de l'article 2 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 susvisée ne s'appliquent pas aux délais mentionnés au présent article.

« V. - Les dispositions du présent article s'appliquent aux délais qui n'ont pas commencé à courir à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance.

« Les dispositions du 1° du II s'appliquent aux accords conclus à compter du 12 mars 2020 qui n'ont pas fait l'objet de la notification prévue à l'article L. 2232-6 du code du travail à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance.

« Les dispositions du III s'appliquent aux accords conclus à compter du 12 mars 2020 dont l'avis d'extension au Journal officiel de la République française n'a pas été publié à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance. »

Article 9

L'article 1er de l'ordonnance n° 2020-322 du 25 mars 2020 susvisée est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, les mots : « , jusqu'au 31 août 2020 » sont supprimés ;

2° Le dernier alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Un décret peut aménager les modalités de calcul de l'indemnité mentionnée au premier alinéa ainsi que les délais et modalités selon lesquels elle est versée aux salariés mentionnés aux 1° et 2°.

« Les dispositions du présent article sont applicables aux arrêts de travail en cours au 12 mars 2020 ainsi qu'à ceux ayant commencé postérieurement à cette date, quelle que soit la date du premier jour de ces arrêts de travail, pour les indemnités complémentaires perçues par les salariés mentionnés aux 1° et 2° à compter de cette date. Elles cessent d'être applicables à une date, fixée par décret, qui ne pourra excéder le 31 décembre 2020. »

Article 10

Le Premier ministre, la ministre de la transition écologique et solidaire, le ministre des solidarités et de la santé, la ministre du travail, le ministre de l'action et des comptes publics, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriale et la secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargée des personnes handicapées sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application de la présente ordonnance, qui sera publiée au Journal officiel de la République française.

Fait le 15 avril 2020.

Emmanuel Macron
Par le Président de la République :

Le ministre des solidarités et de la santé,
Olivier Véran

La ministre de la transition écologique et solidaire,
Elisabeth Borne

La ministre du travail,
Muriel Pénicaud

Le ministre de l'action et des comptes publics,
Gérald Darmanin

La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales,
Jacqueline Gourault

La secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargée des personnes handicapées,
Sophie Cluzel

c) Ordonnance n° 2020-557 du 13 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, JORF n° 0118 du 14 mai 2020.

Le 15 mai 2020

JORF n°0118 du 14 mai 2020

Texte n°3

Ordonnance n° 2020-557 du 13 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

NOR: JUSX2011096R

ELI:https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2020/5/13/JUSX2011096R/jo/texte
Alias: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2020/5/13/2020-557/jo/texte

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et de la garde des sceaux, ministre de la justice,

Vu la Constitution, notamment son article 38 ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code de justice administrative, notamment son article R. 123-20 ;

Vu la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;

Vu la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, notamment le e du 2° du I de son article 11 ;

Vu la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions ;

Vu l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Ordonne :

Article 1

L'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 susvisée est ainsi modifiée :

1° L'article 2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Un décret peut toutefois prévoir que tout ou partie de ces dispositions cesseront d'être applicables, sur tout ou partie du territoire de la République, à une date qu'il fixe, avant l'expiration de ce délai, si l'évolution de la situation sanitaire et les mesures décidées en application de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique ne justifient plus les adaptations prévues par ces dispositions. Tant que ce délai n'est pas expiré, si l'évolution de la situation et ces mesures le justifient, un décret peut prévoir à nouveau l'application de tout ou partie de ces dispositions, sur tout ou partie du territoire de la République. » ;

2° Au premier alinéa de l'article 4, après les mots : « procédure pénale », sont insérés les mots : « ou par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse » ;

3° Après l'article 28, il est inséré un article 28-1 ainsi rédigé :

« Art. 28-1.-Si pendant la période définie au premier alinéa de l'article 2 l'évolution de la crise sanitaire le justifie et alors même qu'aucune interdiction n'aurait été édictée en application du 2° de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, un décret peut prévoir, dans les conditions qu'il précise, que le régime de l'exécution du reliquat de la peine sous forme d'une assignation à domicile défini à l'article 28 est applicable sur tout ou partie du territoire. »

Article 2

Les dispositions de la présente ordonnance sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République.

Article 3

Le Premier ministre et la garde des sceaux, ministre de la justice, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application de la présente ordonnance, qui sera publiée au Journal officiel de la République française.

Fait le 13 mai 2020.

Emmanuel Macron
Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
Edouard Philippe

La garde des sceaux, ministre de la justice,
Nicole Belloubet

C - JURISPRUDENCE ET AVIS DES JURIDICTIONS, EN RAPPORT AVEC L'URGENCE SANITAIRE.

§ 1 - Conseil constitutionnel.

Décision n° 2020-846/847/848 QPC du 26 juin 2020

M. Oussman G. et autres [Violations réitérées du confinement]

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 14 mai 2020 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêts nos 868, 867 et 869 du 13 mai 2020), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, de trois questions prioritaires de constitutionnalité. Ces questions ont été respectivement posées pour MM. Oussman G. et Mohamed T. par la SCP Célice, Texidor, Perier, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, et pour M. Toufik B. par la SCP Spinosi et Sureau, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elles ont été enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous les nos 2020-846 QPC, 2020-847 QPC et 2020-848 QPC. Elles sont relatives à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit « des dispositions de l'alinéa 4 de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique qui incriminent la violation d'interdictions ou obligations édictées en application du 2 ° de l'article L. 3131-15 du même code ».

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations en intervention présentées pour M. Malek M. par Me Rosanna Lendom, avocate au barreau de Grasse, enregistrées le 22 mai 2020 ;
- les observations en intervention présentées pour M. Yvan A. par Me Cloé Fonteix, avocate au barreau de Nice, enregistrées le 26 mai 2020 ;
- les observations présentées pour M. Oussman G. par la SCP Célice, Texidor, Périer, enregistrées le 28 mai 2020 ;
- les observations présentées pour M. Mohamed T. par la SCP Célice, Texidor, Périer, enregistrées le même jour ;
- les observations présentées pour M. Toufik B. par la SCP Spinosi et Sureau, enregistrées le même jour ;
- les observations en intervention présentées pour la ligue des droits de l'homme par la SCP Spinosi et Sureau, enregistrées le même jour ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;
- les secondes observations présentées pour M. Toufik B. par la SCP Spinosi et Sureau, enregistrées le 5 juin 2020 ;
- les secondes observations en intervention présentées pour M. Yvan A. par Me Fonteix, enregistrées le même jour ;
- les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Bertrand Perier, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, et Me Aurélien Bourdier, avocat au barreau de Poitiers, pour M. Oussman G., Me Raphaël Kempf, avocat au barreau de Paris, pour M. Mohamed T., Me Antoine Ory, avocat au barreau de Paris, pour M. Toufik B., Me Lendom pour M. Malek M., Me Patrice Spinosi, avocat

au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour la ligue des droits de l'homme, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 17 juin 2020 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Il y a lieu de joindre les trois questions prioritaires de constitutionnalité pour y statuer par une seule décision.

2. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée. Dès lors, le Conseil constitutionnel est saisi du quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique dans sa rédaction résultant de la loi du 23 mars 2020 mentionnée ci-dessus.

3. Le troisième alinéa de cet article L. 3136-1 punit de peines contraventionnelles la violation des interdictions ou obligations édictées en application des articles L. 3131-1 et L. 3131-15 à L. 3131-17 du code de la santé publique parmi lesquelles figure, au 2 ° de l'article L. 3131-15, l'interdiction de sortir de son domicile sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé. Le quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du même code, dans la rédaction mentionnée ci-dessus, prévoit :« Si les violations prévues au troisième alinéa du présent article sont verbalisées à plus de trois reprises dans un délai de trente jours, les faits sont punis de six mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende ainsi que de la peine complémentaire de travail d'intérêt général, selon les modalités prévues à l'article 131-8 du code pénal et selon les conditions prévues aux articles 131-22 à 131-24 du même code, et de la peine complémentaire de suspension, pour une durée de trois ans au plus, du permis de conduire lorsque l'infraction a été commise à l'aide d'un véhicule ».

4. En premier lieu, les requérants estiment que ces dispositions méconnaîtraient le principe de légalité des délits et des peines. Ils font valoir que le législateur aurait abandonné au pouvoir réglementaire la définition des éléments constitutifs du délit qu'elles répriment dès lors qu'il a laissé à ce dernier la définition des cas dans lesquels une personne peut sortir de son domicile et les conditions dans lesquelles le respect de cette interdiction est contrôlé. Ils soutiennent également que la notion de verbalisation serait équivoque et que les termes de « besoins familiaux ou de santé » seraient imprécis. Deux requérants font valoir en outre que l'imprécision des dispositions permettrait qu'une même sortie non autorisée puisse faire l'objet de plusieurs verbalisations.

5. En deuxième lieu, les requérants reprochent à ces dispositions de méconnaître le principe de la présomption d'innocence, les droits de la défense et le droit à un recours juridictionnel effectif. Cette méconnaissance résulterait de la possibilité de caractériser le délit alors que les contraventions des trois premières violations n'auraient pas encore été soumises à un juge. De plus, ils soutiennent que le délit serait constitué par la simple constatation de plus de trois verbalisations et présenterait, ce faisant, un caractère automatique.

6. En dernier lieu, un requérant fait valoir que, en prévoyant une peine de six mois d'emprisonnement, ces dispositions méconnaîtraient le principe de proportionnalité des peines. D'une part, la peine choisie pour réprimer les comportements incriminés serait manifestement disproportionnée. D'autre part, le délit réprimerait des violations qui ont déjà été punies de contraventions au mépris du principe non bis in idem.

7. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le renvoi opéré, au sein du quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, au 2 ° de l'article L. 3131-15 du même code.

8. Les parties intervenantes développent les mêmes griefs que les requérants.

- **Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines :**

9. Selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ». Selon l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant ... la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ». Le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire.

10. Le 2 ° de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique permet au Premier ministre, dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré et pour garantir la santé publique, d'interdire aux personnes de sortir de leur domicile sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux et de santé. Les dispositions contestées répriment la violation de cette interdiction lorsqu'elle est commise alors que, dans les trente jours précédents, trois autres violations de la même interdiction ont déjà été verbalisées. La violation de cette interdiction est alors punie de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

11. En premier lieu, ni la notion de verbalisation qui désigne le fait de dresser un procès-verbal d'infraction ni la référence aux « déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux et de santé » ne présentent de caractère imprécis ou équivoque. Par ailleurs, en retenant comme élément constitutif du délit le fait que la personne ait été précédemment verbalisée « à plus de trois reprises », le législateur n'a pas adopté des dispositions imprécises. En particulier, ces dispositions ne permettent pas qu'une même sortie, qui constitue une seule violation de l'interdiction de sortir, puisse être verbalisée à plusieurs reprises.

12. En second lieu, d'une part, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a réprimé la méconnaissance de l'interdiction de sortir qui peut être mise en œuvre lorsqu'est déclaré l'état d'urgence sanitaire. Il a défini les éléments essentiels de cette interdiction. Il y a ainsi apporté deux exceptions pour les déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux et de santé. S'il ressort des travaux préparatoires que le législateur n'a pas exclu que le pouvoir réglementaire prévoie d'autres exceptions, celles-ci ne peuvent, conformément au dernier alinéa de l'article L. 3131-15, que viser à garantir que cette interdiction soit strictement proportionnée aux risques sanitaires encourus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu. D'autre part, le législateur a prévu que le délit n'est constitué que lorsque la violation de l'interdiction de sortir est commise alors que, dans les trente jours précédents, trois autres violations de la même interdiction ont déjà été verbalisées. Ainsi, le législateur a suffisamment déterminé le champ de l'obligation et les conditions dans lesquelles sa méconnaissance constitue un délit.

13. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines doit être écarté.

- **Sur les autres griefs :**

14. En premier lieu, le tribunal correctionnel saisi de poursuites d'une violation de l'interdiction de sortir apprécie les éléments constitutifs de l'infraction et notamment la régularité et le bien-fondé des précédentes verbalisations. Les

dispositions contestées, qui n'instaurent aucune présomption de culpabilité, ne méconnaissent ni la présomption d'innocence ni les droits de la défense.

15. En second lieu, d'une part, en sanctionnant la quatrième violation de l'interdiction de sortir, les dispositions contestées punissent des faits distincts de ceux réprimés lors des trois premières violations. D'autre part, l'incrimination a pour objet d'assurer le respect de mesures prises pour garantir la santé publique durant l'état d'urgence sanitaire qui peut être déclaré en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. Compte tenu des risques induits durant une telle période par le comportement réprimé, les peines instituées ne sont pas manifestement disproportionnées. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe de proportionnalité des peines doit être écarté.

16. Les dispositions contestées, qui ne méconnaissent pas non plus le droit à un recours juridictionnel effectif, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1er. - Le renvoi opéré, au sein du quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique dans sa rédaction résultant de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, au 2 ° de l'article L. 3131-15 du même code, est conforme à la Constitution.

Article 2. - Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 25 juin 2020, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 26 juin 2020.

ECLI:FR:CC:2020:2020.846.QPC

À voir aussi sur le site :Communiqué de presse, Commentaire, Dossier documentaire, Décision de renvoi Cass., Version PDF de la décision, Vidéo de la séance.

Décision n° 2020-849 QPC
du 17 juin 2020

(M. Daniel D. et autres)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 26 mai 2020 par le Conseil d'État (décision n° 440217 du 25 mai 2020), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour M. Daniel D. et autres par Me Céline Alinot, avocate au barreau de Nice. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2020-849 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des paragraphes I, III et IV de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Au vu des textes suivants :

– la Constitution ;

– l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

– le code électoral ;

– le code de la santé publique ;

– la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;

– l'ordonnance n° 2020-390 du 1er avril 2020 relative au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020 et à l'établissement de l'aide publique pour 2021 ;

– le décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019 fixant la date du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et portant convocation des électeurs ;

– le décret n° 2020-267 du 17 mars 2020 portant report du second tour du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, initialement fixé au 22 mars 2020 par le décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019 ;

– le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour les requérants par Me Alinot, enregistrées le 28 mai 2020 ;

– les observations en intervention présentées par M. Jean-Louis M., enregistrées le même jour ;

– les observations en intervention présentées pour Mme Béatrice D. et autres par Me Étienne Tête, avocat au barreau de Lyon, enregistrées le 2 juin 2020 ;

– les observations en intervention présentées pour Mme Françoise G. par Me Sébastien Plunian, avocat au barreau de Valence, enregistrées le même jour ;

– les observations en intervention présentées pour M. Jean-Claude B. par Me Sarah Margaroli, avocate au barreau de Paris, enregistrées le 3 juin 2020 ;

– les observations en intervention présentées pour M. Pierre-Yves M. par Me Margaroli, enregistrées le même jour ;

– les observations en intervention présentées pour M. Pierre S. par Me Arié Alimi, avocat au barreau de Paris, enregistrées le même jour ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations en intervention présentées par M. Jean-Louis M., enregistrées le 5 juin 2020 ;

– les secondes observations présentées pour les requérants par Me Alinot, enregistrées le 8 juin 2020 ;

– les secondes observations en intervention présentées pour Mme Béatrice D. et autres par Me Tête, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations en intervention présentées pour MM. Jean-Claude B. et Pierre-Yves M. par Me Margaroli, enregistrées le 10 juin 2020 ;

– les secondes observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Alinot pour les requérants, Me Philippe Prigent, avocat au barreau de Paris, pour M. Jean-Louis M., Me Margaroli, pour MM. Jean-Claude B. et Pierre-Yves M., Me Alimi, pour M. Pierre S., et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 15 juin 2020 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée. Dès lors, le Conseil constitutionnel est saisi de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 mentionnée ci-dessus dans sa rédaction initiale.

2. Le paragraphe I de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020, dans cette rédaction, prévoit :

« Lorsque, à la suite du premier tour organisé le 15 mars 2020 pour l'élection des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, un second tour est nécessaire pour attribuer les sièges qui n'ont pas été pourvus, ce second tour, initialement fixé au 22 mars 2020, est reporté au plus tard en juin 2020, en raison des circonstances exceptionnelles liées à l'impérative protection de la population face à l'épidémie de covid-19. Sa date est fixée par décret en conseil des ministres, pris le mercredi 27 mai 2020 au plus tard si la situation sanitaire permet l'organisation des opérations électorales au regard, notamment, de l'analyse du comité de scientifiques institué sur le fondement de l'article L. 3131-19 du code de la santé publique.

« Les déclarations de candidature à ce second tour sont déposées au plus tard le mardi qui suit la publication du décret de convocation des électeurs.

« Si la situation sanitaire ne permet pas l'organisation du second tour au plus tard au mois de juin 2020, le mandat des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers d'arrondissement, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains concernés est prolongé pour une durée fixée par la loi. Les électeurs sont convoqués par décret pour les deux tours de scrutin, qui ont lieu dans les trente jours qui précèdent l'achèvement des mandats ainsi prolongés. La loi détermine aussi les modalités d'entrée en fonction des conseillers municipaux élus dès le premier tour dans les communes de moins de 1 000 habitants pour lesquelles le conseil municipal n'a pas été élu au complet.

« Dans tous les cas, l'élection régulière des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers d'arrondissement, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 reste acquise, conformément à l'article 3 de la Constitution ».

3. Le paragraphe III de ce même article, dans cette même rédaction, prévoit :

« Les conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 entrent en fonction à une date fixée par décret au plus tard au mois de juin 2020, aussitôt que la situation sanitaire le permet au regard de l'analyse du comité de scientifiques. La première réunion du conseil municipal se tient de plein droit au plus tôt cinq jours et au plus tard dix jours après cette entrée en fonction.

« Par dérogation, dans les communes de moins de 1 000 habitants pour lesquelles le conseil municipal n'a pas été élu au complet, les conseillers municipaux élus au premier tour entrent en fonction le lendemain du second tour de l'élection ou, s'il n'a pas lieu, dans les conditions prévues par la loi mentionnée au troisième alinéa du I du présent article.

« Par dérogation, les conseillers d'arrondissement et les conseillers de Paris élus au premier tour entrent en fonction le lendemain du second tour de l'élection ou, s'il n'a pas lieu, dans les conditions prévues par la loi mentionnée au même troisième alinéa ».

4. Le paragraphe IV de ce même article, dans cette même rédaction, prévoit :

« Par dérogation à l'article L. 227 du code électoral :

« 1° Dans les communes pour lesquelles le conseil municipal a été élu au complet, les conseillers municipaux en exercice avant le premier tour conservent leur mandat jusqu'à l'entrée en fonction des conseillers municipaux élus au premier tour. Le cas échéant, leur mandat de conseiller communautaire est également prorogé jusqu'à cette même date ;

« 2° Dans les communes, autres que celles mentionnées au 3° du présent IV, pour lesquelles le conseil municipal n'a pas été élu au complet, les conseillers municipaux en exercice avant le premier tour conservent leur mandat jusqu'au second tour. Le cas échéant, leur mandat de conseiller communautaire est également prorogé jusqu'au second tour, sous réserve du 3 du VII ;

« 3° Dans les secteurs des communes mentionnées au chapitre IV du titre IV du livre Ier du code électoral, les conseillers d'arrondissement, les conseillers municipaux et, à Paris, les conseillers de Paris en exercice avant le premier tour conservent leur mandat jusqu'au second tour. Le cas échéant, leur mandat de conseiller communautaire est également prorogé jusqu'au second tour, sous réserve du 3 du VII du présent article.

« Par dérogation à l'article L. 224-1 du code électoral, le mandat des conseillers métropolitains de Lyon en exercice avant le premier tour est prorogé jusqu'au second tour.

« Les délégations attribuées aux élus dont le mandat est prolongé non plus qu'aucune délibération ne deviennent caduques de ce seul fait ».

5. En premier lieu, les requérants reprochent à ces dispositions, adoptées postérieurement au premier tour des élections municipales, qui s'est tenu le 15 mars 2020, d'en reporter le second tour à une date indéterminée, susceptible d'être fixée jusqu'à la fin du mois de juin par le pouvoir réglementaire. Selon eux, d'une part, le législateur ne pouvait pas interrompre un processus électoral en cours et aurait donc dû annuler les résultats du scrutin du 15 mars 2020 afin d'organiser de nouvelles élections municipales. D'autre part, alors que le scrutin à deux tours formerait un bloc indissociable, ces dispositions permettent que le second tour ait lieu plus de trois mois après le premier tour, ce qui constituerait un délai excessif. Enfin, en prévoyant la tenue de ce second tour pendant la crise sanitaire causée par l'épidémie de covid-19, le législateur créerait les conditions d'une forte abstention des électeurs. Il en résulterait une méconnaissance des principes de sincérité du scrutin et d'égalité devant le suffrage.

6. En deuxième lieu, les requérants soutiennent que les dispositions renvoyées auraient pour effet de valider les résultats du premier tour des élections municipales, sans égard pour les contestations en cours devant le juge de l'élection. Il en résulterait une violation de la séparation des pouvoirs et de la garantie des droits.

7. En dernier lieu, les requérants reprochent à ces dispositions de fixer des dates d'entrée en fonction et des durées de mandat des conseillers municipaux différentes selon qu'ils ont été élus dès le premier tour ou qu'ils

le seront à l'issue du second tour reporté. Il en résulterait une méconnaissance du principe d'égalité devant le suffrage.

8. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les premier et dernier alinéas du paragraphe I de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020.

9. Les intervenants au soutien de la question prioritaire de constitutionnalité soulèvent des griefs similaires à ceux des requérants. En outre, selon l'un des intervenants, en prévoyant un second tour en juin 2020 alors que l'épidémie n'est pas totalement maîtrisée, les dispositions contestées entraîneraient une *« abstention contrainte et programmée »*, méconnaissant ainsi la liberté de vote et la sincérité du scrutin. De plus, en favorisant les élus sortants et en soumettant les candidats à des contraintes très strictes pour mener leur campagne électorale, ces dispositions entraîneraient une rupture de l'égalité devant le suffrage et contreviendraient au principe de sincérité du scrutin.

10. Un autre intervenant reproche aux dispositions contestées d'entériner les résultats du premier tour, y compris dans les communes dans lesquelles le conseil municipal a été élu au complet. Il en résulterait une méconnaissance des principes de sincérité du scrutin et d'égalité devant le suffrage, dans la mesure où ce scrutin, organisé pendant l'épidémie de covid-19, a donné lieu à une très forte abstention. En outre, la validation des résultats du premier tour porterait une atteinte inconstitutionnelle au droit à un recours juridictionnel effectif.

– Sur certaines interventions :

11. Selon le deuxième alinéa de l'article 6 du règlement intérieur du 4 février 2010 mentionné ci-dessus, seules les personnes justifiant d'un *« intérêt spécial »* sont admises à présenter une intervention.

12. Les requérants concluent à l'irrecevabilité des demandes d'intervention présentées par Mme Béatrice D. et autres, Mme Françoise G., M. Pierre-Yves M. et M. Jean-Claude B.. Ils soutiennent que ces personnes ne justifieraient pas d'un intérêt spécial à intervenir aux motifs, notamment, qu'elles sont parties à d'autres instances en cours et que leurs interventions ont pour objet de soutenir la conformité à la Constitution des dispositions contestées.

13. Toutefois, ces quatre demandes en intervention sont présentées par des personnes ayant été élues lors du premier tour des élections municipales organisé le 15 mars 2020. Elles sont parties en défense de contestations électorales déposées devant le tribunal administratif, à l'occasion desquelles l'auteur de ces contestations a déposé une question prioritaire de constitutionnalité portant sur tout ou partie des dispositions contestées dans la présente question prioritaire de constitutionnalité. Par conséquent, elles disposent d'un intérêt spécial à intervenir. Les conclusions aux fins d'irrecevabilité de ces interventions doivent donc être rejetées.

– Sur les conclusions aux fins de non-lieu :

14. Un des intervenants soutient qu'il n'y aurait pas lieu pour le Conseil constitutionnel de statuer sur la conformité des dispositions contestées aux droits et libertés que la Constitution garantit, dans la mesure où celles-ci seront prochainement modifiées ou remplacées par des dispositions nouvelles, résultant d'un projet de loi déposé auprès de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020, qui pourraient s'appliquer aux instances en cours devant le juge de l'élection.

15. Toutefois, à supposer même que ce projet de loi puisse avoir de telles conséquences, en tout état de cause, la modification ou l'abrogation ultérieure de la disposition contestée ne fait pas disparaître l'atteinte éventuelle aux droits et libertés que la Constitution garantit et n'ôte donc pas son effet utile à la question prioritaire de constitutionnalité. Les conclusions aux fins de non-lieu doivent donc être rejetées.

– Sur le fond :

. En ce qui concerne le premier alinéa du paragraphe I de l'article 19 :

– *S'agissant du report du second tour des élections municipales :*

16. Selon le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution, le suffrage *« est toujours universel, égal et secret »*. Il en résulte le principe de sincérité du scrutin.

17. L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que la loi *« doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse »*. Il résulte de cette disposition et du troisième

alinéa de l'article 3 de la Constitution le principe de l'égalité devant le suffrage.

18. Le législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales, peut, à ce titre, déterminer la durée du mandat des élus qui composent l'organe délibérant d'une collectivité territoriale. Toutefois, dans l'exercice de cette compétence, il doit se conformer aux principes constitutionnels, qui impliquent notamment que les électeurs soient appelés à exercer leur droit de suffrage, garanti par l'article 3 de la Constitution, selon une périodicité raisonnable.

19. En application de l'article L. 227 du code électoral, le décret du 4 septembre 2019 mentionné ci-dessus a fixé au 15 mars 2020 la date du premier tour de scrutin des élections municipales. Conformément à l'article L. 56 du même code, selon lequel, en cas de deuxième tour de scrutin, il y est procédé le dimanche suivant le premier tour, l'article 6 du même décret a fixé la date du second tour au 22 mars 2020. En raison de l'épidémie de covid-19, le décret du 17 mars 2020 mentionné ci-dessus a abrogé cet article 6.

20. Selon le premier alinéa du paragraphe I de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020, en raison des circonstances exceptionnelles liées à l'épidémie de covid-19, le second tour des élections municipales initialement fixé au 22 mars 2020 aura lieu au plus tard en juin 2020, à condition que la situation sanitaire permette l'organisation des opérations électorales. Si cette condition n'était pas remplie, le troisième alinéa du même paragraphe I prévoit que les électeurs des communes dont le conseil municipal n'a pas été élu au complet à l'issue du premier tour seraient à nouveau convoqués pour les deux tours de scrutin, dans des conditions à définir par une nouvelle loi. Dans l'une et l'autre de ces hypothèses, en vertu du dernier alinéa du même paragraphe, l'élection régulière des conseillers municipaux élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 reste acquise.

21. Ainsi, les dispositions contestées suspendent les opérations électorales postérieurement à la tenue du premier tour et reportent l'organisation du second tour. Si elles remettent en cause l'unité de déroulement des opérations électorales, elles permettent, contrairement à une annulation du premier tour, de préserver l'expression du suffrage lors de celui-ci. Toutefois, le législateur ne saurait, sans méconnaître les exigences résultant de l'article 3 de la Constitution, autoriser une telle modification du déroulement des opérations électorales qu'à la condition qu'elle soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général et que, par les modalités qu'il a

retenues, il n'en résulte pas une méconnaissance du droit de suffrage, du principe de sincérité du scrutin ou de l'égalité devant le suffrage.

22. D'une part, en adoptant les dispositions contestées, alors que le choix avait été fait, avant qu'il n'intervienne, de maintenir le premier tour de scrutin, le législateur a entendu éviter que la tenue du deuxième tour de scrutin initialement prévu le 22 mars 2020 et la campagne électorale qui devait le précéder ne contribuent à la propagation de l'épidémie de covid-19, dans un contexte sanitaire ayant donné lieu à des mesures de confinement de la population. Ces dispositions sont donc justifiées par un motif impérieux d'intérêt général.

23. D'autre part, en premier lieu, le législateur a prévu que le second tour des élections municipales aurait lieu au plus tard au mois de juin 2020. Le délai maximal ainsi fixé pour la tenue du second tour était, lors de son adoption, adapté à la gravité de la situation sanitaire et à l'incertitude entourant l'évolution de l'épidémie.

24. En deuxième lieu, le législateur a imposé au pouvoir réglementaire de fixer la date de ce second tour, par décret en conseil des ministres pris le 27 mai 2020 au plus tard. Il a subordonné cette fixation à la condition que la situation sanitaire le permette, compte tenu notamment de l'analyse du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19 du code de la santé publique.

25. En troisième lieu, si les requérants et certains intervenants font valoir que, en raison de l'épidémie de covid-19, l'organisation du second tour avant la fin du mois de juin 2020 risque de nuire à la participation des électeurs, ce scrutin ne peut se tenir que si la situation sanitaire le permet. Dès lors, les dispositions contestées ne favorisent pas par elles-mêmes l'abstention. Il appartiendra, le cas échéant, au juge de l'élection, saisi d'un tel grief, d'apprécier si le niveau de l'abstention a pu ou non altérer, dans les circonstances de l'espèce, la sincérité du scrutin.

26. En dernier lieu, plusieurs mesures d'adaptation du droit électoral contribuent à assurer, malgré le délai séparant les deux tours de scrutin, la continuité des opérations électorales, l'égalité entre les candidats au cours de la campagne et la sincérité du scrutin. En particulier, afin de préserver l'unité du corps électoral entre les deux tours, l'ordonnance du 1er avril 2020 mentionnée ci-dessus dispose que, sauf exceptions, le second tour du scrutin initialement fixé au 22 mars 2020 aura lieu à partir des listes

électorales et des listes électorales complémentaires établies pour le premier tour.

27. En outre, les 6° et 7° du paragraphe XII de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 permettent, par dérogation au code électoral, de majorer par décret les plafonds de dépenses électorales applicables et d'obtenir le remboursement d'une partie des dépenses de propagande ayant été engagées pour le second tour initialement prévu le 22 mars 2020. Ces dispositions concourent à garantir le respect de l'égalité entre les candidats au cours de la campagne électorale.

28. Enfin, afin de préserver les possibilités de contester les résultats du premier tour en dépit de la suspension du scrutin, les électeurs ont pu, par dérogation au troisième alinéa de l'article L. 68 du code électoral, obtenir communication des listes d'émargement des bureaux de vote à compter de l'entrée en vigueur du décret de convocation pour le second tour et jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux.

29. Il résulte de ce qui précède que le report du second tour des élections municipales au plus tard en juin 2020 ne méconnaît ni le droit de suffrage, ni le principe de sincérité du scrutin, ni celui d'égalité devant le suffrage.

– *S'agissant des conséquences du report du second tour sur les mandats des conseillers municipaux et sur le contentieux de l'élection* :

30. D'une part, s'il résulte des dispositions contestées une différence de durée de mandat entre les conseillers municipaux élus dès le premier tour et ceux élus à l'issue du second tour organisé au plus tard en juin 2020, cette différence de traitement repose sur une différence de situation au regard de l'élection et répond directement à la volonté du législateur d'assurer la mise en œuvre des objectifs qu'il s'est fixés en reportant le second tour.

31. D'autre part, pour les communes dans lesquelles un second tour est nécessaire, les dispositions contestées n'ont aucune incidence sur les éventuelles contestations devant le juge de l'élection des opérations électorales du premier tour. Elles ne portent donc pas d'atteinte à la séparation des pouvoirs et au droit à un recours juridictionnel effectif garantis par l'article 16 de la Déclaration de 1789.

32. Il résulte de tout ce qui précède que le premier alinéa du paragraphe I de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 ne méconnaît ni le droit

de suffrage, ni les principes de sincérité du scrutin et d'égalité devant le suffrage, ni les exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789. Cet alinéa, qui ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclaré conforme à la Constitution.

. En ce qui concerne le dernier alinéa du paragraphe I de l'article 19 :

33. Le dernier alinéa du paragraphe I de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 se borne à préciser que ni le report du second tour au plus tard en juin 2020 ni l'éventuelle organisation de deux nouveaux tours de scrutin après cette date n'ont de conséquence sur les mandats régulièrement acquis dès le premier tour organisé le 15 mars 2020. Ces dispositions n'ont ainsi ni pour objet ni pour effet de valider rétroactivement les opérations électorales du premier tour ayant donné lieu à l'attribution de sièges. Dès lors, elles ne font pas obstacle à ce que ces opérations soient contestées devant le juge de l'élection.

34. Dès lors, les griefs tirés de la méconnaissance des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et des principes de sincérité du scrutin et d'égalité devant le suffrage doivent être écartés.

35. Par conséquent, le dernier alinéa du paragraphe I de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020, qui ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclaré conforme à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1er. – Les premier et dernier alinéas du paragraphe I de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, dans sa rédaction initiale, sont conformes à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 17 juin 2020, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 17 juin 2020 .

Décision n° 2020-851/852 QPC du 3 juillet 2020

M. Sofiane A. et autre [Habilitation à prolonger la durée des détentions provisoires dans un contexte d'urgence sanitaire]

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 27 mai 2020 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêts nos 971 et 973 du 26 mai 2020), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, de deux questions prioritaires de constitutionnalité. Ces questions ont été respectivement posées pour MM. Sofiane A. et Djemil H. par la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elles ont été enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous les nos 2020-851 QPC et 2020-852 QPC. Elles sont relatives, pour la première, à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 2 ° du paragraphe I de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et, pour la seconde, à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du d de ce même 2 °.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations présentées pour M. Djemil H. par la SCP Waquet, Farge, Hazan, enregistrées le 4 juin 2020 ;
- les observations présentées pour M. Sofiane A. par la SCP Waquet, Farge, Hazan, enregistrées le 5 juin 2020 ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;
- les observations en intervention présentées pour le Conseil national des barreaux, la Conférence des bâtonniers et le Syndicat des avocats de France par la SCP Anne Sevaux et Paul Mathonnet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour ;
- les observations en intervention présentées pour la ligue des droits de l'homme par la SCP Spinosi et Sureau, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour ;
- les observations en intervention présentées pour M. Christian M. par Me François Danglehant, avocat au barreau de Seine Saint-Denis, enregistrées le même jour ;
- les secondes observations présentées pour M. Sofiane A. par la SCP Waquet, Farge, Hazan, enregistrées le 10 juin 2020 ;
- les secondes observations présentées pour M. Djemil H. par la SCP Waquet, Farge, Hazan, enregistrées le même jour ;
- les secondes observations présentées pour M. Christian M. par Me Danglehant, enregistrées le 12 juin 2020 ;
- les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Hélène Farge, avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour le premier requérant, Me Claire Waquet, avocate au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour le second requérant, Me Patrice Spinosi, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour la ligue des droits de l'homme, Me Danglehant, pour M. Christian M., Me

Paul Mathonnet, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, pour le Conseil national des barreaux, la Conférence des bâtonniers et le Syndicat des avocats de France, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l'audience publique du 25 juin 2020 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Il y a lieu de joindre les deux questions prioritaires de constitutionnalité pour y statuer par une seule décision.

2. Le paragraphe I de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 mentionnée ci-dessus habilite le Gouvernement, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance certaines mesures relevant du domaine de la loi. Le 2 ° prévoit qu'il peut prendre :
« Afin de faire face aux conséquences, notamment de nature administrative ou juridictionnelle, de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation, toute mesure :
« a) Adaptant les délais et procédures applicables au dépôt et au traitement des déclarations et demandes présentées aux autorités administratives, les délais et les modalités de consultation du public ou de toute instance ou autorité, préalables à la prise d'une décision par une autorité administrative et, le cas échéant, les délais dans lesquels cette décision peut ou doit être prise ou peut naitre ainsi que les délais de réalisation par toute personne de contrôles, travaux et prescriptions de toute nature imposées par les lois et règlements, à moins que ceux-ci ne résultent d'une décision de justice ;
« b) Adaptant, interrompant, suspendant ou reportant le terme des délais prévus à peine de nullité, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, déchéance d'un droit, fin d'un agrément ou d'une autorisation ou cessation d'une mesure, à l'exception des mesures privatives de liberté et des sanctions. Ces mesures sont rendues applicables à compter du 12 mars 2020 et ne peuvent excéder de plus de trois mois la fin des mesures de police administrative prises par le Gouvernement pour ralentir la propagation de l'épidémie de covid-19 ;
« c) Adaptant, aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant à la conduite et au déroulement des instances, les règles relatives à la compétence territoriale et aux formations de jugement des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire ainsi que les règles relatives aux délais de procédure et de jugement, à la publicité des audiences et à leur tenue, au recours à la visioconférence devant ces juridictions et aux modalités de saisine de la juridiction et d'organisation du contradictoire devant les juridictions ;
« d) Adaptant, aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant à ces procédures, les règles relatives au déroulement des gardes à vue, pour permettre l'intervention à distance de l'avocat et la prolongation de ces mesures pour au plus la durée légalement prévue sans présentation de la personne devant le magistrat compétent, et les règles relatives au déroulement et à la durée des détentions provisoires et des assignations à résidence sous surveillance électronique, pour permettre l'allongement des délais au cours de l'instruction et en matière d'audiencement, pour une durée proportionnée à celle de droit commun et ne pouvant excéder trois mois en matière délictuelle et six mois en appel ou en matière criminelle, et la prolongation de ces mesures au vu des seules réquisitions écrites du parquet et des observations écrites de la personne et de son avocat ;
« e) Aménageant aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant ou impliquées dans ces procédures, d'une part, les règles relatives à l'exécution et l'application des peines privatives de liberté pour assouplir les modalités d'affectation des détenus dans les établissements pénitentiaires ainsi que les modalités d'exécution des fins de peine et, d'autre part, les règles relatives à l'exécution des mesures de placement et autres mesures éducatives prises en application de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ;
« f) Simplifiant et adaptant les conditions dans lesquelles les assemblées et les organes dirigeants collégiaux des personnes morales de droit privé et autres entités se réunissent et délibèrent ainsi que les règles relatives aux assemblées

générales ;
« g) Simplifiant, précisant et adaptant les règles relatives à l'établissement, l'arrêté, l'audit, la revue, l'approbation et la publication des comptes et des autres documents que les personnes morales de droit privé et autres entités sont tenues de déposer ou de publier, notamment celles relatives aux délais, ainsi qu'adaptant les règles relatives à l'affectation des bénéfices et au paiement des dividendes ;
« h) Adaptant les dispositions relatives à l'organisation de la Banque publique d'investissement créée par l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement afin de renforcer sa capacité à accorder des garanties ;
« i) Simplifiant et adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives, y compris les organes dirigeants des autorités administratives ou publiques indépendantes, notamment les règles relatives à la tenue des réunions dématérialisées ou le recours à la visioconférence ;
« j) Adaptant le droit de la copropriété des immeubles bâtis pour tenir compte, notamment pour la désignation des syndics, de l'impossibilité ou des difficultés de réunion des assemblées générales de copropriétaires ;
« k) Dérogeant aux dispositions du chapitre III du titre II du livre VII du code rural et de la pêche maritime afin de proroger, pour une période n'allant pas au-delà du 31 décembre 2020, la durée des mandats des membres du conseil d'administration des caisses départementales de mutualité sociale agricole, des caisses pluridépartementales de mutualité sociale agricole et du conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole ;
« l) Permettant aux autorités compétentes pour la détermination des modalités d'accès aux formations de l'enseignement supérieur, des modalités de délivrance des diplômes de l'enseignement supérieur ou des modalités de déroulement des concours ou examens d'accès à la fonction publique d'apporter à ces modalités toutes les modifications nécessaires pour garantir la continuité de leur mise en œuvre, dans le respect du principe d'égalité de traitement des candidats ;
« m) Permettant aux autorités compétentes de prendre toutes mesures relevant du code de la santé publique et du code de la recherche afin, dans le respect des meilleures pratiques médicales et de la sécurité des personnes, de simplifier et d'accélérer la recherche fondamentale et clinique visant à lutter contre l'épidémie de covid-19 ».

3. Les requérants, rejoints par certaines parties intervenantes, soutiennent que ces dispositions méconnaîtraient les exigences découlant de l'article 66 de la Constitution ainsi que les droits de la défense en permettant aux ordonnances prises sur le fondement de cette loi d'habilitation de prévoir une prolongation automatique de tous les titres de détention provisoire venant à expiration durant la période d'état d'urgence sanitaire, sans que cette prolongation soit subordonnée à l'intervention d'un juge. Par ailleurs, un des requérants reproche au législateur de ne pas avoir suffisamment précisé, dans la loi d'habilitation, les conditions de cette prolongation automatique de la détention provisoire, ce qui serait constitutif d'une incompétence négative.

4. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur les mots « des détentions provisoires » figurant au d du 2 ° du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020.

- Sur l'intervention de M. Christian M. :

5. Selon le deuxième alinéa de l'article 6 du règlement intérieur du 4 février 2010 mentionné ci-dessus, seules les personnes justifiant d'un « intérêt spécial » sont admises à présenter une intervention.

6. M. Christian M. conteste, non la possibilité accordée au Gouvernement d'allonger les délais de détention provisoire, mais celle d'augmenter les délais impartis à la chambre de l'instruction pour statuer sur une demande de mise en liberté. Ses griefs ne portant pas sur les dispositions contestées, il ne justifie donc pas d'un intérêt spécial à intervenir

dans la procédure de la présente question prioritaire de constitutionnalité. Par conséquent, son intervention n'est pas admise.

- **Sur le fond :**

. En ce qui concerne le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur les textes adoptés sur le fondement de l'article 38 de la Constitution :

7. Aux termes de l'article 38 de la Constitution : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. - Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse. - À l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif ».

8. D'une part, si le premier alinéa de l'article 38 de la Constitution fait obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention, il n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation. Les dispositions d'une loi d'habilitation ne sauraient, ni par elles-mêmes, ni par les conséquences qui en découlent nécessairement, méconnaître une règle ou un principe de valeur constitutionnelle. En outre, elles ne sauraient avoir ni pour objet ni pour effet de dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en application de l'article 38 de la Constitution, de respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle.

9. Aux termes de l'article 61-1 de la Constitution : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ». Par conséquent, le Conseil constitutionnel ne saurait être saisi, sur le fondement de cet article 61-1, que de griefs tirés de ce que les dispositions d'une loi d'habilitation portent atteinte, par elles-mêmes ou par les conséquences qui en découlent nécessairement, aux droits et libertés que la Constitution garantit.

10. D'autre part, le Conseil constitutionnel ne peut être saisi, sur le fondement de ce même article 61-1, que de dispositions législatives. Or, si le deuxième alinéa de l'article 38 de la Constitution prévoit que la procédure d'habilitation du Gouvernement à prendre des ordonnances se clôt, en principe, par leur soumission à la ratification expresse du Parlement, il dispose qu'elles entrent en vigueur dès leur publication. Par ailleurs, conformément à ce même alinéa, dès lors qu'un projet de loi de ratification a été déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation, les ordonnances demeurent en vigueur y compris si le Parlement ne s'est pas expressément prononcé sur leur ratification. Enfin, en vertu du dernier alinéa de l'article 38 de la Constitution, à l'expiration du délai de l'habilitation fixé par la loi, les dispositions d'une ordonnance prise sur son fondement ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

11. Si les dispositions d'une ordonnance acquièrent valeur législative à compter de sa signature lorsqu'elles ont été ratifiées par le législateur, elles doivent être regardées, dès l'expiration du délai de l'habilitation et dans les matières qui sont du domaine législatif, comme des dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution. Leur conformité

aux droits et libertés que la Constitution garantit ne peut donc être contestée que par une question prioritaire de constitutionnalité.

. En ce qui concerne la constitutionnalité des dispositions contestées :

12. Aux termes de l'article 66 de la Constitution : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. - L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi ». La liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible.

13. Les dispositions contestées du d du 2 ° du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 habilitaient le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, des mesures adaptant les règles relatives au déroulement et à la durée des détentions provisoires aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 pour permettre, d'une part, l'allongement des délais au cours de l'instruction et en matière d'audiencement, pour une durée proportionnée à celle de droit commun et ne pouvant excéder trois mois en matière délictuelle et six mois en appel ou en matière criminelle, et, d'autre part, la prolongation de ces mesures au vu des seules réquisitions écrites du parquet et des observations écrites de la personne et de son avocat.

14. Dès lors, les dispositions contestées n'excluent pas toute intervention d'un juge lors de la prolongation d'un titre de détention provisoire venant à expiration durant la période d'application de l'état d'urgence sanitaire. Elles ne portent donc atteinte ni par elles-mêmes, ni par les conséquences qui en découlent nécessairement, aux exigences de l'article 66 de la Constitution imposant l'intervention d'un juge dans le plus court délai possible en cas de privation de liberté. L'inconstitutionnalité alléguée par les requérants ne pourrait résulter que de l'ordonnance prise sur le fondement de ces dispositions.

15. Les dispositions d'une loi d'habilitation ne sauraient avoir ni pour objet ni pour effet de dispenser le Gouvernement, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en application de l'article 38 de la Constitution, du respect des règles et principes de valeur constitutionnelle, notamment les exigences résultant de son article 66 s'agissant des modalités de l'intervention du juge judiciaire en cas de prolongation d'une mesure de détention provisoire.

16. Le grief tiré de la méconnaissance de ces exigences par la loi d'habilitation doit donc être écarté. Il en va de même du grief tiré de l'incompétence négative dirigé contre les dispositions contestées, qui est inopérant à l'égard d'une loi d'habilitation.

17. Les mots « des détentions provisoires » figurant au d du 2 ° du paragraphe I de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020, qui ne méconnaissent pas non plus les droits de la défense ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1er. - L'intervention de M. Christian M. n'est pas admise.
Article 2. - Les mots « des détentions provisoires » figurant au d du 2 ° du paragraphe I de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 sont conformes à la Constitution.
Article 3. - Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 2 juillet 2020, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 3 juillet 2020.

JORF n°0164 du 4 juillet 2020, texte n° 102
ECLI:FR:CC:2020:2020.851.QPC

À voir aussi sur le site :Communiqué de presse, Commentaire, Dossier documentaire, Décision de renvoi Cass. 1, Décision de renvoi Cass. 2, Version PDF de la décision, Vidéo de la séance.

Décision n° 2020-800 DC
du 11 mai 2020

(Loi prorogeant l'état d'urgence
sanitaire et complétant ses dispositions)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, sous le n° 2020-800 DC, le 9 mai 2020, par le Président de la République.

Il a également été saisi, le même jour, par le président du Sénat.

Il a également été saisi, le 10 mai 2020, par Mme Valérie RABAULT, MM. Jean-Luc MÉLENCHON, André CHASSAIGNE, Joël AVIRAGNET, Mmes Marie-Noëlle BATTISTEL, Gisèle BIÉMOURET, MM. Christophe BOUILLON, Jean-Louis BRICOUT, Luc CARVOUNAS, Alain DAVID, Mme Laurence DUMONT, MM. Olivier FAURE, Guillaume GAROT, David HABIB, Christian HUTIN, Régis JUANICO, Mme Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Serge LETCHIMY, Mmes Josette MANIN, George PAU-LANGEVIN, Christine PIRES BEAUNE, MM. Dominique POTIER, Joaquim PUEYO, Mme Claudia ROUAUX, M. Hervé SAULIGNAC, Mmes Sylvie TOLMONT, Cécile UNTERMAIER, Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, M. Boris VALLAUD, Mmes Michèle VICTORY, Clémentine AUTAIN, MM. Ugo BERNALICIS, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Mme Caroline FIAT, MM. Bastien LACHAUD, Michel LARIVE, Mmes Danièle OBONO, Mathilde PANOT, MM. Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Mmes Muriel RESSIGUIER, Sabine RUBIN, M. François RUFFIN, Mme Bénédicte TAURINE, M. Alain BRUNEEL, Mme Marie-George BUFFET, MM. Pierre DHARRÉVILLE, Jean-Paul DUFRÈGNE, Mme Elsa FAUCILLON, MM. Sébastien JUMEL, Jean-Paul LECOQ, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Hubert WULFRANC, Jean-Félix ACQUAVIVA, Jean-Michel CLÉMENT, Paul-André COLOMBANI, Mmes Frédérique DUMAS, Sandrine JOSSO, MM. François-Michel LAMBERT et Paul MOLAC, députés.

Il a également été saisi, le même jour, par M. Patrick KANNER, Mme Éliane ASSASSI, M. Maurice ANTISTE, Mmes Cathy APOURCEAU-POLY, Viviane ARTIGALAS, Esther BENBASSA, MM. Claude BÉRIT-DÉBAT, Jacques BIGOT, Joël BIGOT,

Mme Maryvonne BLONDIN, MM. Éric BOCQUET, Yannick BOTREL, Martial BOURQUIN, Michel BOUTANT, Mme Céline BRULIN, M. Thierry CARCENAC, Mme Laurence COHEN, M. Pierre-Yves COLLOMBAT, Mme Hélène CONWAY-MOURET, M. Roland COURTEAU, Mme Cécile CUKIERMAN, M. Yves DAUDIGNY, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Alain DURAN, Vincent ÉBLÉ, Mme Frédérique ESPAGNAC, M. Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, M. Jean-Luc FICHET, Mme Martine FILLEUL, MM. Fabien GAY, Hervé GILLÉ, Guillaume GONTARD, Mmes Michelle GREAUME, Nadine GRELET-CERTENAIS, Annie GUILLEMOT, Laurence HARRIBEY, MM. Jean-Michel HOULLEGATTE, Olivier JACQUIN, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Mme Gisèle JOURDA, MM. Éric KERROUCHE, Pierre LAURENT, Jean-Yves LECONTE, Mmes Claudine LEPAGE, Marie-Noëlle LIENEMANN, M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, MM. Christian MANABLE, Didier MARIE, Rachel MAZUIR, Mme Marie-Pierre MONIER, MM. Franck MONTAUGÉ, Pierre OUZOULIAS, Mmes Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, Christine PRUNAUD, M. Claude RAYNAL, Mme Sylvie ROBERT, MM. Pascal SAVOLDELLI, Jean-Pierre SUEUR, Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, MM. Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Jean-Marc TODESCHINI, Jean-Louis TOURENNE, André VALLINI et Mme Sabine VAN HEGHE, sénateurs.

Au vu des textes suivants :

– la Constitution ;

– l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

– le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) ;

– le code de la défense ;

– le code pénal ;

– le code de procédure pénale ;

– le code de la santé publique ;

– le code du travail ;

– la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

– la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé ;

– la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 10 mai 2020 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Le Président de la République, le président du Sénat, les députés et les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions. Le Président de la République demande au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité à la Constitution de certaines dispositions des articles 1er, 3, 5 et 11 de cette loi. Le président du Sénat demande au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité à la Constitution de certaines dispositions de ses articles 1er, 3, 5 et 11 et sur la conformité à la Constitution de ses articles 8 et 13. Les députés et sénateurs requérants contestent certaines dispositions de ses articles 3, 5 et 11. Les sénateurs contestent également la procédure d'adoption de la loi et certaines dispositions de son article 1er et de son article 9.

– Sur la procédure d'adoption de la loi :

2. Les sénateurs requérants font valoir que, en imposant, pour des raisons sanitaires, une limitation du nombre de députés présents simultanément dans l'hémicycle à soixante-quinze, selon une représentation proportionnelle des groupes, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale, a empêché certains députés de participer aux débats sur la loi déférée et de défendre personnellement leurs amendements, en méconnaissance de la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat et de leur droit d'amendement.

3. Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : *« La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation »*. Le premier alinéa de l'article 3 de la Constitution dispose : *« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum »*. En vertu de l'article 26 de la Constitution : *« Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions »*. L'article 27 de la Constitution dispose : *« Tout mandat impératif est nul »*. Ces dispositions imposent le respect de la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat.

4. Aux termes du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution : *« Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique »*.

5. Le 21 avril 2020, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale a décidé que, à compter du 28 avril 2020, en raison de la situation sanitaire, l'hémicycle réunissant les députés ne pourrait accueillir, présidents de groupe ou leurs représentants compris, que soixante-quinze députés, selon une répartition fixée à la proportionnelle des groupes politiques. Le 5 mai 2020, elle a réitéré cette règle pour l'organisation des lectures en séance publique relatives au texte dont est issue la loi déférée.

6. En tout état de cause, si les sénateurs requérants allèguent que des députés auraient été empêchés, de ce fait, de prendre part aux votes ou de présenter leurs amendements, ils ne l'établissent pas. En outre, les travaux parlementaires ne font pas état que des députés qui se seraient présentés pour participer aux débats, défendre leurs amendements ou prendre part aux votes se le seraient vu refuser. Dès lors, les griefs ne peuvent qu'être écartés.

– Sur certaines dispositions de l'article 1er :

7. Le paragraphe II de l'article 1er de la loi déférée introduit dans le code de la santé publique un article L. 3136-2 relatif aux conditions d'engagement de la responsabilité pénale en cas de catastrophe sanitaire.

8. Le Président de la République et le président du Sénat demandent au Conseil constitutionnel d'examiner la conformité de ces

dispositions au principe constitutionnel d'égalité devant la loi pénale. Selon les sénateurs requérants, ces dispositions méconnaîtraient ce même principe dès lors qu'elles pourraient avoir pour effet d'exonérer certains *« décideurs »* de toute responsabilité pénale. Ils estiment également que ces dispositions sont entachées d'incompétence négative dans la mesure où elles seraient imprécises quant aux faits auxquels elles sont susceptibles de s'appliquer et quant à la nature des moyens à la disposition de l'auteur des faits devant être pris en compte pour apprécier sa responsabilité.

9. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi *« doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse »*. Le principe d'égalité devant la loi pénale ne fait pas obstacle à ce qu'une différenciation soit opérée par le législateur entre agissements de nature différente.

10. Le législateur tient de l'article 34 de la Constitution l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale.

11. Selon les troisième et quatrième alinéas de l'article 121-3 du code pénal, il y a délit non intentionnel *« lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. – Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer »*.

12. En application de l'article L. 3136-2 du code de la santé publique, l'article 121-3 du code pénal est applicable *« en tenant compte des compétences, du pouvoir et des moyens dont disposait l'auteur des faits dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire, ainsi que de la nature de ses missions ou de ses fonctions, notamment en tant qu'autorité locale ou employeur »*.

13. Les dispositions contestées ne diffèrent donc pas de celles de droit commun et s'appliquent de la même manière à toute personne ayant commis un fait susceptible de constituer une faute pénale non intentionnelle dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire. Dès lors, elles ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la loi pénale. Elles ne sont pas non plus entachées d'incompétence négative. Dans la mesure où elles ne contreviennent à aucune autre exigence constitutionnelle, elles sont donc conformes à la Constitution.

– Sur les dispositions de l'article 3 relatives aux transports, aux établissements recevant du public, aux lieux de réunion et aux réquisitions :

14. Les 2° à 4° de l'article 3 modifient les 1°, 5° et 7° du paragraphe I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, qui permettent au Premier ministre, dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, de prendre certaines mesures de réglementation des transports, des établissements recevant du public et des lieux de réunion et d'ordonner des réquisitions.

15. Le président du Sénat demande au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité de ces dispositions à la liberté personnelle. Les sénateurs requérants reprochent à ces dispositions de permettre aux pouvoirs publics de réquisitionner des personnes, même dans le cas où celles-ci ne seraient pas nécessaires à l'usage de biens ou au fonctionnement de services eux-mêmes réquisitionnés. Il en résulterait une violation de la liberté personnelle, de la liberté d'aller et de venir, du droit au respect de la vie privée et de la liberté d'entreprendre.

16. Aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation *« garantit à tous ... la protection de la santé »*. Il en découle un objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

17. La Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence sanitaire. Il lui appartient, dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle, protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, le droit au respect de la vie privée garanti par cet article 2, la liberté d'entreprendre qui découle de cet article 4, ainsi que le droit d'expression collective des idées et des opinions résultant de l'article 11 de cette déclaration.

18. Le 1° du paragraphe I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique permet au Premier ministre de réglementer ou d'interdire la circulation des personnes et des véhicules et de réglementer l'accès aux moyens de transport et les conditions de leur usage. Ces dispositions portent atteinte à la liberté d'aller et de venir.

19. Le 5° du même paragraphe autorise le Premier ministre à ordonner la fermeture provisoire et à réglementer l'ouverture des établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion. Ces dispositions portent atteinte à la liberté d'entreprendre et, en ce qu'elles restreignent la liberté de se réunir, au droit d'expression collective des idées et des opinions.

20. Le 7° du même paragraphe permet au Premier ministre d'ordonner la réquisition de toute personne et de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire.

21. En premier lieu, les mesures mentionnées ci-dessus ne peuvent être prononcées que lorsque l'état d'urgence sanitaire a été déclaré. Celui-ci ne peut être déclaré, en vertu de l'article L. 3131-12 du code de la santé publique, qu'*« en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population »*. Ensuite, en vertu de l'article L. 3131-14 du même code, ces mesures cessent d'avoir effet au plus tard en même temps que prend fin l'état d'urgence sanitaire. Celui-ci, déclaré par décret en conseil des ministres, doit, au-delà d'un délai d'un mois, être prorogé par une loi qui en fixe la durée, après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19. Enfin, en vertu du premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 3131-15, les mesures contestées ne peuvent être prises qu'aux seules fins de garantir la santé publique. Selon le paragraphe III du même article, elles doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires. Le juge est chargé de s'assurer que ces mesures sont adaptées, nécessaires et proportionnées à la finalité qu'elles poursuivent.

22. En second lieu, d'une part, en application du 5° du paragraphe I de l'article L. 3131-15, les mesures relatives aux établissements recevant du public et aux lieux de réunion, lesquels ne s'étendent pas aux locaux à usage d'habitation, doivent se concilier avec la préservation de l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité. D'autre part, les réquisitions de personnes, de biens et de services permises par le 7° du même paragraphe I doivent être *« nécessaires à la lutte contre la*

catastrophe sanitaire ». En outre, ces réquisitions donnent lieu à indemnisation, dans les conditions prévues par le code de la défense.

23. Il résulte de ce qui précède que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a procédé à une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées.

24. Par conséquent, les 1°, 5° et 7° du paragraphe I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur les dispositions des articles 3 et 5 relatives aux mesures de mise en quarantaine et de placement en isolement :

25. Le 5° de l'article 3 et l'article 5 modifient les articles L. 3131-15 et L. 3131-17 du code de la santé publique afin de préciser le champ d'application et le régime des mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement susceptibles d'être ordonnées en cas d'état d'urgence sanitaire.

26. Le Président de la République demande au Conseil constitutionnel d'examiner la conformité des deux premières dispositions à la Constitution.

27. Le président du Sénat demande au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité de ces dispositions à la liberté d'aller et de venir, au droit de mener une vie familiale normale, au droit à un recours juridictionnel effectif ainsi qu'à l'article 66 de la Constitution.

28. Les députés requérants soutiennent que les mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien à l'isolement méconnaissent la liberté d'aller et de venir et la liberté individuelle. Ils font valoir, en particulier, que la mesure de quarantaine ne bénéficie pas des mêmes garanties que celle d'isolement, en ce qu'elle n'est pas subordonnée à la production d'un certificat médical confirmant sa nécessité. Ils dénoncent également l'insuffisante effectivité du droit au recours devant le juge des libertés et de la détention, faute d'avoir prévu sa saisine automatique dans les quarante-huit heures suivant le prononcé d'une mesure de mise en quarantaine ou de placement en isolement. Ils dénoncent, en outre, l'imprécision des termes *« lieux d'hébergement adapté »*.

29. Les sénateurs requérants rejoignent les députés requérants dans leur critique au regard de l'article 66 de la Constitution et dénoncent l'absence d'information systématique du juge des libertés et de la détention lorsque des mesures de mise en quarantaine et de placement en isolement sont ordonnées et la tardiveté de l'intervention de ce dernier.

. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 66 de la Constitution et du droit à un recours juridictionnel effectif :

30. Aux termes de l'article 66 de la Constitution : *« Nul ne peut être arbitrairement détenu. – L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi »*. La liberté individuelle, dont la protection est confiée à l'autorité judiciaire, ne saurait être entravée par une rigueur non nécessaire. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis.

31. Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : *« Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution »*. Est garanti par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif.

– *S'agissant de la nature des mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement :*

32. En application des 3° et 4° du paragraphe I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, le Premier ministre, le ministre chargé de la santé et, lorsqu'il reçoit leur habilitation, le préfet peuvent ordonner, aux seules fins de garantir la santé publique, la mise en quarantaine des personnes susceptibles d'être affectées par la maladie à l'origine de la catastrophe sanitaire ayant justifié la déclaration de l'état d'urgence sanitaire ainsi que le placement et le maintien en isolement des personnes affectées pour une durée initiale qui ne peut excéder quatorze jours, renouvelable dans la limite d'une durée maximale d'un mois. Dans le cadre de ces mesures, le sixième alinéa du paragraphe II de l'article L. 3131-15 prévoit qu'il peut être fait obligation à la personne qui en fait l'objet de ne pas sortir de son domicile ou du lieu d'hébergement où elle exécute la quarantaine ou l'isolement, sous réserve des déplacements qui lui sont spécifiquement autorisés par l'autorité administrative. Cette mesure peut également consister en un isolement complet, lequel impose une interdiction de *« toute sortie »*.

33. En cas d'interdiction de toute sortie, les mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement constituent une privation de liberté. Il en va de même lorsqu'elles imposent à l'intéressé de demeurer à son domicile ou dans son lieu d'hébergement pendant une plage horaire de plus de douze heures par jour.

– *S'agissant de la proportionnalité de l'atteinte à la liberté individuelle* :

34. En premier lieu, l'objet des mesures de mise en quarantaine et de placement en isolement, tel que défini à l'article 1er du règlement sanitaire international de 2005 auquel renvoient les dispositions contestées, est d'assurer la mise à l'écart du reste de la population des personnes qui en font l'objet en les soumettant à un isolement, le cas échéant complet, dans le but de prévenir la propagation de la maladie à l'origine de la catastrophe sanitaire. En adoptant ces dispositions, le législateur a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

35. En deuxième lieu, les mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement ne peuvent être prononcées et mises en œuvre que dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, selon les conditions énoncées au paragraphe 21.

36. En troisième lieu, ces mesures ne peuvent viser que les personnes ayant séjourné au cours du mois précédent dans une zone de circulation de l'infection qui entrent sur le territoire national ou qui, déjà présentes sur le territoire national, arrivent en Corse ou dans l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution

37. En quatrième lieu, les mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement sont prononcées par décision individuelle motivée du préfet sur proposition du directeur général de l'agence régionale de santé. Cette décision mentionne les voies et délais de recours ainsi que les modalités de saisine du juge des libertés et de la détention. En cas de placement en isolement, la décision, qui est subordonnée à la constatation médicale de l'infection de la personne, ne peut être prise qu'au vu d'un certificat médical. Ces mesures ne peuvent être prolongées au-delà d'un délai de quatorze jours qu'après avis médical établissant la nécessité de cette prolongation.

38. En cinquième lieu, la personne peut choisir d'effectuer la quarantaine ou l'isolement à son domicile ou dans un lieu d'hébergement adapté.

39. En dernier lieu, il est mis fin aux mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement avant leur terme lorsque l'état de santé de l'intéressé le permet.

40. Il résulte de tout ce qui précède que le législateur a fixé des conditions propres à assurer que ces mesures ne soient mises en œuvre que dans les cas où elles sont adaptées, nécessaires et proportionnées à l'état des personnes affectées ou susceptibles d'être affectées par la maladie à l'origine de la catastrophe sanitaire.

– *S'agissant du contrôle des mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement* :

41. La liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible.

42. En premier lieu, les mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement peuvent faire à tout moment l'objet d'un recours par l'intéressé ou par le procureur de la République devant le juge des libertés et de la détention en vue de la mainlevée de la mesure. Le juge des libertés et de la détention, qui peut également se saisir d'office à tout moment, statue dans un délai de soixante-douze heures par une ordonnance motivée immédiatement exécutoire.

43. En second lieu, les dispositions du cinquième alinéa du paragraphe II de l'article L. 3131-17 prévoient que les mesures de mise en quarantaine ou de placement en isolement interdisant toute sortie de l'intéressé hors du lieu où se déroule la quarantaine ou l'isolement ne peuvent se poursuivre au-delà d'un délai de quatorze jours sans que le juge des libertés et de la détention, préalablement saisi par le préfet, ait autorisé cette prolongation. Toutefois, aucune intervention systématique d'un juge judiciaire n'est prévue dans les autres hypothèses. Dès lors, ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître les exigences de l'article 66 de la Constitution, permettre la prolongation des mesures de mise en quarantaine ou de placement en isolement imposant à l'intéressé de demeurer à son domicile ou dans son lieu d'hébergement pendant une plage horaire de plus de douze heures par jour sans l'autorisation du juge judiciaire.

44. Il résulte de tout ce qui précède que les premier et troisième à sixième alinéas du paragraphe II de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique et, sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, le paragraphe II de l'article L. 3131-17 du même code, ne méconnaissent pas

les exigences de l'article 66 de la Constitution. Ces dispositions ne méconnaissent pas non plus le droit à un recours juridictionnel effectif.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'aller et de venir :

45. Dans le cadre des mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement, outre l'interdiction de sortir, l'autorité administrative peut interdire à la personne la fréquentation de certains lieux ou catégories de lieux.

46. Toutefois, compte tenu des finalités poursuivies et des garanties qui entourent ces dispositions, telles qu'énoncées aux paragraphe 34 à 39, elles ne méconnaissent pas la liberté d'aller et de venir.

47. Il résulte de tout ce qui précède que les premier et troisième à septième alinéas du paragraphe II de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique ainsi que le paragraphe II de l'article L. 3131-17 du même code, qui ne méconnaissent pas non plus le droit de mener une vie familiale normale ni aucune autre exigence constitutionnelle, sont, sous la réserve énoncée au paragraphe 43 s'agissant du paragraphe II de l'article L. 3131-17, conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 8 :

48. L'article 8 modifie les articles L. 3115-10 et L. 3131-1 du code de la santé publique afin d'étendre le régime de contrôle applicable aux mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement ordonnées en cas d'état d'urgence sanitaire aux mêmes mesures lorsqu'elles sont prises dans le cadre de la lutte contre la propagation internationale des maladies ou en cas de menace sanitaire grave.

49. Pour les mêmes motifs que ceux énoncés aux paragraphes 42 et 43 et sous la réserve énoncée au paragraphe 43, ces dispositions ne méconnaissent pas les exigences constitutionnelles précitées.

50. Il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au paragraphe 43, les mots *« Dans les conditions prévues au II de l'article L. 3131-17 »* figurant à la première phrase de l'article L. 3115-10 du code de la santé publique ainsi que la référence *« L. 3131-17 »* figurant au troisième alinéa de l'article L. 3131-1 du même code sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 9 :

51. Le 1° de l'article 9 et le deuxième alinéa de son 2° insèrent un cinquième et un septième alinéas à l'article L. 3136-1 du code de la santé publique afin de permettre à des agents de police judiciaire adjoints et à des agents assermentés des services de transport de constater certaines contraventions aux interdictions et obligations en vigueur pendant l'état d'urgence sanitaire.

52. Selon les sénateurs requérants, ces dispositions contreviendraient au principe de placement de la police judiciaire sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire. Les dispositions relatives aux agents des services de transport seraient également contraires au principe de légalité des délits et des peines, faute de déterminer clairement quelles infractions peuvent être verbalisées par ces agents.

53. En premier lieu, il résulte de l'article 66 de la Constitution que la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire.

54. D'une part, selon le cinquième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, la violation des interdictions ou obligations, autres que les réquisitions, édictées en application des articles L. 3131-1 et L. 3131-15 à L. 3131-17 du même code, peut être constatée par procès-verbal par les agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux 1°, 1° *bis* et 1° *ter* de l'article 21 du code de procédure pénale. Sont ainsi visés les fonctionnaires des services actifs de la police nationale n'ayant pas la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire, certains militaires volontaires et réservistes opérationnels de la gendarmerie nationale, certains membres de la réserve civile de la police nationale et les adjoints de sécurité. La prérogative ainsi reconnue à ces agents est limitée au constat des contraventions qui ne nécessite pas d'actes d'enquête de leur part.

55. D'autre part, la première phrase du septième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique se borne à permettre aux agents assermentés des exploitants de services de transport ou de leurs sous-traitants et à ceux des services internes de sécurité de la société nationale SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens de constater les contraventions sanctionnant la violation des interdictions ou obligations édictées en application du 1° du paragraphe I de l'article L. 3131-15 du même code en matière d'usage des services de transport ferroviaire ou guidé et de transport public routier de personnes. Cette compétence est limitée au cas où de telles

contraventions sont commises dans les véhicules et emprises immobilières de ces services de transport.

56. Par conséquent, compte tenu des prérogatives ainsi confiées à ces deux catégories d'agents, les dispositions contestées ne contreviennent pas aux exigences résultant de l'article 66 de la Constitution.

57. En second lieu, les dispositions contestées n'établissant par elles-mêmes aucune infraction ni aucune peine, le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines ne peut qu'être écarté.

58. Dès lors, le cinquième alinéa et la première phrase du septième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 11 :

59. L'article 11 organise les conditions dans lesquelles les données médicales des personnes atteintes par le covid-19 et de celles ayant été en contact avec ces dernières peuvent être partagées entre certains professionnels chargés de traiter les chaînes de contamination.

. En ce qui concerne les paragraphes I à III et V :

60. Selon les députés requérants, certaines des dispositions de cet article méconnaîtraient le droit au respect de la vie privée et seraient entachées d'incompétence négative. À ce titre, ils critiquent notamment l'ampleur et la sensibilité des données recueillies, l'absence de mesure d'anonymisation, le nombre trop élevé de personnes qui auront accès à ces données et le renvoi à un décret pour fixer les règles d'habilitation pour l'accès aux données ou celles d'interconnexion des fichiers. Ils estiment que les garanties dont est entouré le dispositif sont insuffisantes, faute notamment de prévoir le consentement des personnes dont les données sont collectées et partagées ou l'exercice normal des droits d'accès, d'information et de rectification desdites données. Ils reprochent également à ces dispositions de ne pas prévoir de mécanisme permettant de mettre fin, de manière anticipée, à l'utilisation des données. Les sénateurs requérants dénoncent également la méconnaissance du droit au respect de la vie privée qui résulterait de l'ampleur de la collecte des données permise par l'article 11. Ils estiment en outre que ces dispositions, qui dérogent à

l'exigence du consentement au traitement des données, tout en maintenant le droit d'opposition des personnes en cause, seraient inintelligibles.

61. Il résulte du droit au respect de la vie privée que la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif. Lorsque sont en cause des données à caractère personnel de nature médicale, une particulière vigilance doit être observée dans la conduite de ces opérations et la détermination de leurs modalités.

62. L'article 11 prévoit que, par dérogation à l'exigence fixée à l'article L. 1110-4 du code de la santé publique, les données à caractère personnel relatives à la santé des personnes atteintes par le covid-19 et des personnes en contact avec elles peuvent être traitées et partagées, sans le consentement des intéressés, dans le cadre d'un système d'information *ad hoc* ainsi que dans le cadre d'une adaptation des systèmes d'information relatifs aux données de santé déjà existants. La collecte, le traitement et le partage d'informations portent donc non seulement sur les données médicales personnelles des intéressés, mais aussi sur certains éléments d'identification et sur les contacts qu'ils ont noués avec d'autres personnes. Ce faisant, les dispositions contestées portent atteinte au droit au respect de la vie privée.

63. Toutefois, en premier lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu renforcer les moyens de la lutte contre l'épidémie de covid-19, par l'identification des chaînes de contamination. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

64. Ensuite, la collecte, le traitement et le partage des données personnelles précitées ne peuvent être mis en œuvre que dans la mesure strictement nécessaire à l'une des quatre finalités suivantes : l'identification des personnes infectées par le covid-19, grâce à la prescription, la réalisation et la collecte des résultats des examens médicaux pertinents ainsi que la transmission des éléments probants de diagnostic clinique ; l'identification des personnes qui, ayant été en contact avec ces dernières, présentent un risque d'infection ; l'orientation des unes et des autres vers des prescriptions médicales d'isolement prophylactiques ainsi que leur accompagnement pendant et après la fin de ces mesures d'isolement ; la surveillance épidémiologique nationale et locale ainsi que la recherche sur le virus et les moyens de lutter contre sa propagation.

65. Enfin, le dispositif proposé exclut expressément le développement ou le déploiement d'une application informatique à destination du public et disponible sur équipement mobile permettant d'informer les personnes du fait qu'elles ont été à proximité de personnes diagnostiquées positives au covid-19.

66. En deuxième lieu, d'une part, le législateur a restreint le champ des données de santé à caractère personnel susceptibles de faire l'objet de la collecte, du traitement et du partage en cause, aux seules données relatives au statut virologique ou sérologique des personnes à l'égard du covid-19 ou aux éléments probants de diagnostic clinique et d'imagerie médicale précisés par décret en Conseil d'État. D'autre part, dans le cadre des trois premières finalités mentionnées ci-dessus, les autres données à caractère personnel en cause sont celles permettant l'identification des intéressés et celles précisant les contacts qu'une personne infectée a eus, au moment où elle a pu être infectée et pendant la période où elle était susceptible de contaminer d'autres personnes. Le législateur a ainsi restreint le champ des données à caractère personnel soumises au dispositif contesté aux seules données strictement nécessaires à la poursuite des trois premières finalités mentionnées ci-dessus.

67. Pour ce qui concerne la dernière finalité, relative à la surveillance épidémiologique et la recherche contre le virus, il est prévu que les nom et prénoms des intéressés, leur numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques et leur adresse soient supprimés. Sauf à méconnaître le droit au respect de la vie privée, cette exigence de suppression doit également s'étendre aux coordonnées de contact téléphonique ou électronique des intéressés.

68. En troisième lieu, peuvent avoir accès aux données enregistrées dans le système d'information le ministre de la santé, l'Agence nationale de santé publique, un organisme d'assurance maladie, les agences régionales de santé, le service de santé des armées, les communautés professionnelles territoriales de santé, les établissements de santé, sociaux et médico-sociaux, les équipes de soins primaires mentionnées à l'article L. 1411-11-1 du code de la santé publique, les maisons de santé, les centres de santé, les services de santé au travail mentionnés à l'article L. 4622-1 du code du travail et les médecins prenant en charge les personnes en cause, les pharmaciens, les dispositifs d'appui à la coordination des parcours de santé complexes prévus à l'article L. 6327-1 du code de la santé publique, les dispositifs spécifiques régionaux prévus à l'article L. 6327-6 du même code, les dispositifs d'appui existants qui ont vocation à les intégrer mentionnés au paragraphe II de l'article 23 de la loi du 24 juillet 2019 mentionnée ci-

dessus, ainsi que les laboratoires et services autorisés à réaliser les examens de biologie ou d'imagerie médicale pertinents sur les personnes en cause.

69. Si le champ des personnes susceptibles d'avoir accès à ces données à caractère personnel, sans le consentement de l'intéressé, est particulièrement étendu, cette extension est rendue nécessaire par la masse des démarches à entreprendre pour organiser la collecte des informations nécessaires à la lutte contre le développement de l'épidémie.

70. En revanche, sont également inclus dans ce champ, pour le partage des données, les organismes qui assurent l'accompagnement social des intéressés. Or, s'agissant d'un accompagnement social, qui ne relève donc pas directement de la lutte contre l'épidémie, rien ne justifie que la communication des données à caractère personnel traitées dans le système d'information ne soit pas subordonnée au recueil du consentement des intéressés. Dès lors, la deuxième phrase du paragraphe III de l'article 11, qui méconnaît le droit au respect de la vie privée, est contraire à la Constitution.

71. En outre, conformément au paragraphe III de l'article 11, chaque organisme n'est appelé à participer au système d'information mis en place que pour la part de ses missions susceptibles de répondre à l'une ou l'autre des finalités propres à ce système d'information et n'a accès qu'aux seules données nécessaires à son intervention. Il résulte également du paragraphe V du même article qu'un décret en Conseil d'État précisera, au sein de ces organismes, les services et personnels dont les interventions seraient, dans ce cadre, nécessaires, les catégories de données auxquelles ils auront accès, la durée de leurs accès ainsi que les règles de conservation de ces données.

72. Par ailleurs, conformément au sixième alinéa du paragraphe II de l'article 11, les agents de ces organismes ne sont pas autorisés à communiquer les données d'identification d'une personne infectée, sans son accord exprès, aux personnes qui ont été en contact avec elle. En outre, et de manière plus générale, ces agents sont soumis aux exigences du secret professionnel et ne peuvent donc, sous peine du délit prévu à l'article 226-13 du code pénal, divulguer à des tiers les informations dont ils ont connaissance par le biais du dispositif ainsi instauré.

73. Enfin, il appartiendra au pouvoir réglementaire de définir des modalités de collecte, de traitement et de partage des informations assurant leur stricte confidentialité et, notamment, l'habilitation spécifique des agents chargés, au sein de chaque organisme, de participer à la mise en œuvre du

système d'information ainsi que la traçabilité des accès à ce système d'information.

74. En quatrième lieu, le paragraphe V de l'article 11 autorise les organismes précités à recourir, pour l'exercice de leur mission dans le cadre du dispositif examiné, à des organismes sous-traitants précisés par décret en Conseil d'État. Toutefois, d'une part, ces sous-traitants agissent pour leur compte et sous leur responsabilité. D'autre part, pour respecter le droit au respect de la vie privée, ce recours aux sous-traitants doit s'effectuer en conformité avec les exigences de nécessité et de confidentialité mentionnées aux paragraphes 71 à 73.

75. En cinquième lieu, si les dispositions contestées de l'article 11 exemptent la collecte, le traitement et le partage des données de santé de l'obligation d'obtenir le consentement des intéressés, elles n'exemptent pas ces mêmes opérations du respect des dispositions du règlement du 27 avril 2016 mentionné ci-dessus et de la loi du 6 janvier 1978 mentionnée ci-dessus relatives aux principes régissant les traitements des données à caractère personnel et aux droits reconnus aux personnes dont les données sont collectées, notamment leurs droits d'accès, d'information et de rectification.

76. En sixième lieu, d'une part, le dispositif instauré par l'article 11 ne peut s'appliquer au-delà du temps strictement nécessaire à la lutte contre la propagation de l'épidémie de covid-19 ou, au plus tard, au-delà de six mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire déclaré par la loi du 23 mars 2020 mentionnée ci-dessus. D'autre part, les données à caractère personnel collectées, qu'elles soient ou non médicales, doivent, quant à elles, être supprimées trois mois après leur collecte.

77. En dernier lieu, le paragraphe V de l'article 11 prévoit que le décret d'application de la loi est pris après avis public conforme de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Or, en vertu de l'article 21 de la Constitution et sous réserve de son article 13, le Premier ministre exerce le pouvoir réglementaire à l'échelon national. Ces dispositions n'autorisent pas le législateur à subordonner à l'avis conforme d'une autre autorité de l'État l'exercice, par le Premier ministre, de son pouvoir réglementaire. Dès lors, le mot *« conforme »* figurant à la première phrase du paragraphe V de l'article 11 est contraire à la Constitution.

78. Il résulte de tout ce qui précède que, sous les réserves énoncées aux paragraphes 67, 73 et 74, les paragraphes I et II et le reste des paragraphes III et V de l'article 11 ne méconnaissent pas le droit au respect

de la vie privée. Ces dispositions, qui ne sont pas non plus entachées d'incompétence négative ou inintelligibles ni ne méconnaissent d'autres exigences constitutionnelles, sont, sous les mêmes réserves, conformes à la Constitution.

. En ce qui concerne le paragraphe IX :

79. Le paragraphe IX de l'article 11 définit les conditions d'information des assemblées parlementaires sur les mesures prises en application de cet article.

80. La séparation des pouvoirs résulte de l'article 16 de la Déclaration de 1789. Aux termes du premier alinéa de l'article 20 de la Constitution : *« Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation »*. En vertu de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre assure l'exécution des lois. Le principe de la séparation des pouvoirs s'applique à l'égard du Gouvernement.

81. Le deuxième alinéa du paragraphe IX de l'article 11 impose aux autorités mentionnées à cet article, c'est-à-dire au ministre chargé de la santé, à l'Agence nationale de santé publique, à un organisme d'assurance maladie et aux agences régionales de santé, de transmettre *« sans délai »* à l'Assemblée nationale et au Sénat *« copie de tous les actes »* qu'elles prennent en application de cet article. Il ajoute que les assemblées parlementaires peuvent *« requérir toute information complémentaire »* dans le cadre du contrôle et de l'évaluation des mesures mises en œuvre.

82. Il est loisible au législateur de prévoir des dispositions assurant l'information du Parlement afin de lui permettre, conformément à l'article 24 de la Constitution, de contrôler l'action du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques. Toutefois, en prévoyant une transmission immédiate à l'Assemblée nationale et au Sénat d'une copie de chacun des actes pris en application de l'article 11 de la loi déférée, le législateur, compte tenu du nombre d'actes en cause et de la nature des données en jeu, a méconnu le principe de séparation des pouvoirs et les articles 20 et 21 de la Constitution. Dès lors, le deuxième alinéa du paragraphe IX de l'article 11 est contraire à la Constitution.

– Sur l'article 13 :

83. L'article 13 prévoit que les dispositions du 5° de l'article 3 et celles du 3° de l'article 5 de la loi déférée modifiant le régime des mesures de quarantaine et d'isolement pouvant être prononcées en cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire entrent en vigueur à compter de la publication du décret mentionné au même 3°, et au plus tard le 1er juin 2020.

84. Le président du Sénat demande au Conseil constitutionnel d'examiner la conformité de ces dispositions à l'article 66 de la Constitution, ainsi qu'à la liberté d'aller et venir, au droit au respect de la vie privée et au droit à un recours juridictionnel effectif.

85. L'article 13 a pour effet, à compter de l'entrée en vigueur de la loi déférée, de laisser subsister, au plus tard jusqu'au 1er juin 2020, le régime juridique actuellement en vigueur des mesures de mise en quarantaine et de placement et maintien à l'isolement en cas d'état d'urgence sanitaire.

86. Or, si le dernier alinéa de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique dans sa rédaction actuellement en vigueur prévoit que ces mesures doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu et qu'il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires, le législateur n'a assorti leur mise en œuvre d'aucune autre garantie, notamment quant aux obligations pouvant être imposées aux personnes y étant soumises, à leur durée maximale et au contrôle de ces mesures par le juge judiciaire dans l'hypothèse où elles seraient privatives de liberté.

87. Dès lors, l'article 13 méconnaît la liberté individuelle. Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la conformité aux autres droits et libertés invoqués, il est donc contraire à la Constitution.

– Sur les autres dispositions :

88. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1er. – Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions :
– la deuxième phrase du paragraphe III de l'article 11 ;
– le mot *« conforme »* figurant à la première phrase du paragraphe V de l'article 11 ;
– le deuxième alinéa du paragraphe IX de l'article 11 ;
– l'article 13.

Article 2. – Sous les réserves énoncées ci-dessous, sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes :
– sous la réserve énoncée au paragraphe 43, le paragraphe II de l'article L. 3131-17 du code de la santé publique dans sa rédaction résultant de l'article 5 de la loi déférée ;
– sous la même réserve énoncée au paragraphe 43, les mots *« Dans les conditions prévues au II de l'article L. 3131-17 »* figurant à la première phrase de l'article L. 3115-10 du code de la santé publique ainsi que la référence *« L. 3131-17 »* figurant au troisième alinéa de l'article L. 3131-1 du même code dans leur rédaction résultant de l'article 8 de la même loi ;
– sous les réserves énoncées aux paragraphes 67, 73 et 74, les paragraphes I et II et le reste des paragraphes III et V de l'article 11 de la même loi.

Article 3. – Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes :
– l'article L. 3136-2 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de l'article 1er de la loi déférée ;
– les 1°, 5° et 7° du paragraphe I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, dans sa rédaction résultant de l'article 3 de la même loi ;
– les premier et troisième à septième alinéas du paragraphe II du même article L. 3131-15 dans sa même rédaction ;
– le cinquième alinéa et la première phrase du septième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, dans sa rédaction résultant de l'article 9 de la même loi.

Article 4. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 11 mai 2020, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 11 mai 2020.

Décision n° 2020-803 DC
du 9 juillet 2020

(Loi organisant la sortie de l'état
d'urgence sanitaire)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, sous le n° 2020-803 DC, le 4 juillet 2020, par MM. Patrick KANNER, Maurice ANTISTE, Mme Viviane ARTIGALAS, MM. David ASSOULINE, Claude BÉRIT-DÉBAT, Jacques BIGOT, Joël BIGOT, Mmes Maryvonne BLONDIN, Nicole BONNEFOY, MM. Yannick BOTREL, Michel BOUTANT, Thierry CARCENAC, Mmes Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, MM. Roland COURTEAU, Michel DAGBERT, Yves DAUDIGNY, Marc DAUNIS, Mme Marie-Pierre de la GONTRIE, MM. Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Alain DURAN, Vincent ÉBLÉ, Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, M. Jean-Luc FICHET, Mmes Martine FILLEUL, Annie GUILLEMOT, Laurence HARRIBEY, MM. Jean-Michel HOULLEGATTE, Olivier JACQUIN, Mme Victoire JASMIN, MM. Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Mme Gisèle JOURDA, MM. Éric KERROUCHE, Jean-Yves LECONTE, Mme Claudine LEPAGE, M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Jacques-Bernard MAGNER, Christian MANABLE, Didier MARIE, Mmes Michelle MEUNIER, Marie-Pierre MONIER, M. Franck MONTAUGÉ, Mmes Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, Angèle PRÉVILLE, M. Claude RAYNAL, Mmes Sylvie ROBERT, Laurence ROSSIGNOL, MM. Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, MM. Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Mme Nelly TOCQUEVILLE, MM. Jean-Marc TODESCHINI, Jean-Louis TOURENNE, André VALLINI, Mme Sabine VAN HEGHE et M. Yannick VAUGRENARD, sénateurs.

Le 5 juillet 2020, le Premier ministre a demandé au Conseil constitutionnel de statuer selon la procédure d'urgence prévue au troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution.

Au vu des textes suivants :

– la Constitution ;

– l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

– le code de la santé publique ;

– le code de la sécurité intérieure ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 7 juillet 2020 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire. Ils contestent certaines dispositions de son article 1er.

– Sur certaines dispositions du premier alinéa du paragraphe I de l'article 1er :

2. Le paragraphe I de l'article 1er de la loi déférée permet au Premier ministre, pendant une période déterminée, de prendre diverses mesures de réglementation ou d'interdiction dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19.

3. Selon les sénateurs requérants, en prévoyant que les mesures qu'elles édictent sont applicables *« hors des territoires mentionnés à l'article 2 »* alors que cet article mentionne l'ensemble des territoires de la République, les dispositions du premier alinéa du paragraphe I de l'article 1er seraient entachées d'inintelligibilité.

4. L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques.

5. Le premier alinéa du paragraphe I de l'article 1er prévoit que, du 11 juillet au 30 octobre 2020, le Premier ministre peut prendre diverses mesures dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19. Ces mesures peuvent uniquement être prises *« hors des territoires mentionnés à l'article 2 »*.

6. D'une part, en application du paragraphe I de l'article 2, l'état d'urgence sanitaire est prorogé jusqu'au 30 octobre 2020 sur les seuls territoires de la Guyane et de Mayotte. Toutefois, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 3131-14 du code de la santé publique, il peut être mis fin à cet état d'urgence par décret en conseil des ministres avant cette date. D'autre part, le paragraphe II de ce même article 2 rappelle que l'état d'urgence sanitaire peut, par ailleurs, toujours être déclaré dans les autres territoires de la République aux conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 3131-13 du code de la santé publique, lorsque l'évolution locale de la situation sanitaire met en péril la santé de la population. Enfin, le paragraphe III de ce même article 2 indique que le régime transitoire prévu par l'article 1er s'applique sur un territoire lorsque l'état d'urgence sanitaire n'est pas déclaré sur celui-ci.

7. Il en résulte que, en prévoyant que les dispositions de l'article 1er ne s'appliquent pas sur les territoires mentionnés à l'article 2, le législateur a indiqué que le régime transitoire prévu par cet article 1er ne peut être mis en œuvre sur un territoire sur lequel l'état d'urgence sanitaire est déclaré. Ces dispositions ne sont donc ni imprécises ni équivoques. Le grief tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité doit donc être écarté.

– Sur le 1° du paragraphe I de l'article 1er :

8. Le 1° du paragraphe I de l'article 1er permet au Premier ministre de réglementer ou interdire sous certaines conditions la circulation des personnes et des véhicules ainsi que celle des moyens de transport collectif.

9. Les sénateurs requérants reprochent à ces dispositions de permettre aux pouvoirs publics de méconnaître la liberté d'aller et de venir dans la mesure où elles seraient susceptibles de conduire à une totale interdiction de circulation alors même que les conditions de recours à l'état d'urgence sanitaire ne sont plus réunies.

10. Aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation *« garantit à tous ... la protection de la santé »*. Il en découle un objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

11. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre cet objectif de valeur constitutionnelle et le respect des droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figure la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789.

12. En premier lieu, la circulation des personnes et des véhicules étant un vecteur de propagation de l'épidémie de covid-19, le législateur a entendu permettre aux pouvoirs publics de prendre des mesures visant à restreindre les déplacements, en particulier dans les zones de circulation active du virus, pour limiter les risques sanitaires liés à cette épidémie. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de santé.

13. En deuxième lieu, ces mesures ne peuvent être prononcées que pour la période allant du 11 juillet au 30 octobre 2020, durant laquelle le législateur a estimé qu'un risque important de propagation de l'épidémie persistait. Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, de remettre en cause l'appréciation par le législateur de ce risque, dès lors que cette appréciation n'est pas, en l'état des connaissances, manifestement inadéquate au regard de la situation présente.

14. En troisième lieu, en vertu du premier alinéa du paragraphe I de l'article 1er, les mesures contestées ne peuvent être prises que dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19. Selon le paragraphe III de ce même article, elles doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires. Conformément au paragraphe IV, ces mesures peuvent faire l'objet d'un référé-suspension ou d'un référé-liberté devant le juge administratif.

15. En dernier lieu, d'une part, l'interdiction de circulation des personnes et des véhicules ainsi que l'interdiction d'accès aux moyens de transport collectif de voyageurs ne peut être édictée que dans les territoires où une circulation active du virus a été constatée. D'autre part, il ressort des travaux parlementaires que l'interdiction de circulation des personnes ne

peut conduire à leur interdire de sortir de leur domicile ou de ses alentours. Enfin, l'ensemble des mesures susceptibles d'être prises en application des dispositions contestées s'appliquent sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux, professionnels et de santé.

16. Il résulte de ce qui précède que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a procédé à une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées.

17. Par conséquent, le 1° du paragraphe I de l'article 1er, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur le second alinéa du 2° et le 3° du paragraphe I de l'article 1er :

18. Le second alinéa du 2° du paragraphe I de l'article 1er permet au Premier ministre d'ordonner la fermeture provisoire de certaines catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion. Le 3° du même paragraphe I l'autorise à réglementer les rassemblements de personnes, les réunions et les activités se déroulant sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public.

19. Pour les sénateurs requérants, l'état d'urgence sanitaire s'achevant le 10 juillet 2020, ces dispositions n'auraient plus de justification. En outre, ils dénoncent le fait que le 3° autoriserait le Premier ministre à interdire les rassemblements ou les réunions de personnes à partir d'un certain seuil ou à substituer au régime déclaratif actuel applicable aux manifestations un régime d'autorisation préalable. Faute de garanties suffisantes, de telles interdictions, qui pourraient être prononcées largement pour lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, méconnaîtraient la liberté de manifestation et la liberté de réunion.

20. Aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : *« La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi »*. La liberté d'expression et de communication, dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté et de ce droit doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

21. En premier lieu, d'une part, la compétence conférée au Premier ministre pour ordonner la fermeture provisoire de certaines catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion est subordonnée au fait que les activités qui s'y déroulent, par leur nature même, ne permettent pas de garantir la mise en œuvre des mesures susceptibles de prévenir les risques de propagation du virus. Ces fermetures peuvent également être ordonnées lorsque les établissements en cause sont situés dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus. Dans l'un comme dans l'autre cas, l'objet de telles fermetures provisoires ne peut être que de remédier au risque accru de contamination que présente la fréquentation publique de ces lieux. Ces mesures répondent donc à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

22. D'autre part, la mesure de fermeture provisoire ne s'applique qu'aux lieux ou établissements accessibles au public. Elle ne concerne pas les locaux d'habitation ni les parties de tels établissements qui n'ont pas vocation à accueillir du public. En outre, elle est également soumise aux conditions et garanties mentionnées aux paragraphes 13 et 14.

23. En second lieu, la réglementation des rassemblements, activités ou réunions rendue possible par les dispositions contestées vise à déterminer les conditions dans lesquelles ils doivent se tenir pour limiter la propagation de l'épidémie.

24. D'une part, les rassemblements de personnes, les réunions ou les activités qui se déroulent sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public présentent un risque accru de propagation de l'épidémie du fait de la rencontre ponctuelle d'un nombre important de personnes venant, parfois, de lieux éloignés. Une telle réglementation répond donc à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

25. D'autre part, le 3° du paragraphe I de l'article 1er énonce qu'il s'applique sans préjudice des articles L. 211-2 et L. 211-4 du code de la sécurité intérieure. Il ressort de cette référence, à la lumière des travaux préparatoires, que le législateur n'a pas autorisé le Premier ministre à substituer un régime d'autorisation préalable au régime déclaratif qui s'applique à l'organisation des manifestations sur la voie publique. En outre, les mesures de réglementation adoptées par le Premier ministre sont soumises aux conditions et garanties mentionnées aux paragraphes 13 et 14 et, en particulier, qu'elles ne peuvent se fonder, comme il a été mentionné au paragraphe 14, que sur des motifs tenant à l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutte contre la propagation de l'épidémie de covid-19.

26. Il résulte de tout ce qui précède que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur n'a pas porté au droit d'expression collective des idées et des opinions une atteinte qui ne serait pas nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé. Ces dispositions, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions du paragraphe VII de l'article 1er :

27. Le paragraphe VII de l'article 1er de la loi rend notamment applicable le quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique aux mesures de réglementation et d'interdiction qui peuvent être prises par le pouvoir réglementaire en application des paragraphes I et II du même article 1er. Ce quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 réprime la violation répétée de ces réglementations ou interdictions d'une peine délictuelle.

28. Les sénateurs requérants font valoir que ces dispositions méconnaîtraient le principe de légalité des délits et des peines. Ils soutiennent que les mesures dont la méconnaissance constitue un délit ne sont pas suffisamment définies par le législateur qui en aurait laissé la détermination au pouvoir réglementaire.

29. Selon l'article 8 de la Déclaration de 1789 : *« La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée »*. Selon l'article 34 de la Constitution : *« La loi fixe les règles concernant ... la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables »*. Le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire.

30. En premier lieu, les paragraphes I et de II de l'article 1er de la loi autorisent le pouvoir réglementaire à prendre, du 11 juillet 2020 au 30 octobre 2020, certaines mesures de réglementation ou d'interdiction dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19.

31. D'une part, le législateur a prévu aux 1° à 4° du paragraphe I de l'article 1er que le Premier ministre peut, sous réserve des déplacements

strictement indispensables aux besoins familiaux, professionnels et de santé, réglementer la circulation des personnes et des véhicules ainsi que l'accès aux moyens de transport collectif et, pour les seuls transports aériens et maritimes, interdire ou restreindre les déplacements de personnes et la circulation des moyens de transport. Sous la même réserve et dans les parties du territoire où est constatée une circulation active du virus responsable de l'épidémie de covid-19, le Premier ministre peut interdire la circulation des personnes et des véhicules et l'accès aux moyens de transport collectif. Le Premier ministre peut également réglementer l'ouverture au public d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des locaux à usage d'habitation, en garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité ainsi que, tout en garantissant ce même accès, prononcer la fermeture provisoire de ces mêmes établissements et lieux de réunion lorsqu'ils accueillent des activités qui, par leur nature même, ne permettent pas de garantir la mise en œuvre des mesures de nature à prévenir les risques de propagation du virus ou lorsqu'ils se situent dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus. Le Premier ministre peut aussi réglementer les rassemblements de personnes, les réunions et les activités sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public. Il peut enfin imposer aux personnes souhaitant se déplacer par transport public aérien à destination ou en provenance du territoire métropolitain ou de l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution de présenter le résultat d'un examen biologique de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par le covid-19. En outre, le paragraphe II de l'article 1er prévoit que, lorsque le Premier ministre prend de telles mesures, il peut habiliter le préfet à prendre toute mesure générale ou individuelle d'application ou lorsque les mesures doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, habiliter le préfet à les décider lui-même. Dès lors, le législateur a défini les éléments essentiels de ces mesures de réglementation et d'interdiction.

32. D'autre part, le paragraphe III de l'article 1er exige que ces mesures soient strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu et qu'il y soit mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.

33. En second lieu, il résulte du quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique que la violation de ces réglementations ou interdictions ne constitue un délit que lorsqu'elle est commise alors que, dans les trente jours précédents, trois autres violations de la même obligation ou interdiction ont déjà été verbalisées.

34. Dès lors, le législateur a suffisamment déterminé le champ des obligations et interdictions qui peuvent être édictées par le pouvoir réglementaire ainsi que les conditions dans lesquelles leur méconnaissance constitue un délit. Par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines doit être écarté.

35. Par conséquent, le renvoi opéré par le paragraphe VII de l'article 1er de la loi au quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur les autres dispositions :

36. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1er. – Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes de la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire :
– le 1°, le second alinéa du 2° et le 3° du paragraphe I de l'article 1er ;
– le renvoi opéré par le paragraphe VII du même article 1er au quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 9 juillet 2020, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 9 juillet 2020

f) Décision n° 2020-846/847/848 QPC du 26 juin 2020 M. Oussman G. et autres [Violations réitérées du confinement] Conformité

À télécharger à l'adresse suivante :
https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020846_847_848QPC.htm

g) La Conférence des avocats du barreau de Paris (23e Chambre correctionnelle du Tribunal judiciaire de Paris) Question prioritaire de Constitutionnalité

Tendant à faire constater que les dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du Code de la santé publique portent atteinte au droit au recours effectif, aux droits de la défense, et qu'elles méconnaissent le principe de légalité des délits et des peines ainsi que le principe de nécessité et de proportionnalité des peines.

À télécharger à l'adresse suivante :
http://www.laconference.net/wp-content/uploads/2020/03/QPC-D%C3%A9lit-de-violation-du-confinement.pdf

§ 2 – Conseil d'État.

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

Nos 440366, 440380, 440410, 440531, 440550, 440562, 440563, 440590

M. W... et autres

Ordonnance du 18 mai 2020

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

1° Sous le n° 440366, par une requête et des mémoires, enregistrés les 3 et 12 mai 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. G... W..., M. A... R..., M. AD... AF..., Mme I... AP..., M. AG... AM..., Mme AN... AV..., M. AA... N..., M. BA... P... et Mme U... AH... demandent, dans le dernier état de leurs écritures, au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner sans délai à tout titulaire du pouvoir règlementaire compétent toutes mesures utiles visant à permettre au moins partiellement l'exercice immédiat de la liberté du culte et de la liberté religieuse dans les établissements du culte, sur tout le territoire national, ou dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, ou sur le ressort territorial de la Paroisse Saint-Bernard à Metz Plantières, notamment en suspendant provisoirement les dispositions du III de l'article 8 du décret n° 2020-545 du 11 mai 2020 et de l'article 10 du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 qui les ont reprises, pour la durée qu'il déterminera et au moins jusqu'à ce que le caractère absolu des atteintes à la liberté du culte et à la liberté religieuse à l'intérieur des édifices cultuels ait été aménagé par voie règlementaire en conformité avec le principe de nécessité, le principe de proportionnalité et le principe de réalité ;

2°) d'ordonner la notification de l'ordonnance à intervenir à M. AZ... AK..., évêque du diocèse de Metz, domicilié 15 place Sainte-Glossinde, 57000 Metz;

3°) d'enjoindre à tout titulaire du pouvoir règlementaire compétent de prendre sous huitaine toutes mesures utiles visant, pendant la durée de l'état d'urgence, à prévoir des dérogations à l'interdiction absolue de l'exercice de la liberté du culte et de la liberté religieuse dans les établissements du culte, et notamment en en fixant les termes et conditions suivant le principe de nécessité et le principe de proportionnalité et le principe de réalité, sur tout le territoire national, ou dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, ou sur le ressort territorial de la Paroisse Saint-Bernard à Metz Plantières ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Ils soutiennent que :

- ils justifient d'un intérêt à agir ;

- la condition d'urgence est remplie eu égard, premièrement, à l'interdiction totale de l'exercice libre, public et communautaire du culte et à l'interdiction de recevoir les sacrements, deuxièmement, à l'intérêt que représente la célébration du culte pour l'ensemble de la société, troisièmement, à la date du 21 mai 2020 fixée pour le sacrement de la Confirmation dans leur paroisse et, quatrièmement, à l'importance de la célébration du culte et des sacrements pour les catholiques ;

- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte, à la liberté religieuse, à la liberté d'organisation du culte par l'église catholique dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, à la publicité du culte et à la liberté d'exercice de la pratique religieuse ;

- les dispositions contestées méconnaissent l'article 1er de la convention du 26 messidor an IX en ce qu'elles restreignent l'exercice du culte pour un motif qui n'y est pas prévu ;

- elles méconnaissent l'article 9 des articles organiques de la convention du 26 messidor an IX en ce qu'elles s'immiscent dans l'organisation du culte réservée à la compétence exclusive des ministres du culte ;

- des aménagements dans l'exercice du culte sont possibles pour garantir à la fois le libre exercice du culte, la libre pratique religieuse et le respect des mesures sanitaires ;

- les dispositions contestées méconnaissent les articles 9 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en opérant des distinctions fondées sur la religion et la croyance.

Par une intervention, enregistrée le 5 mai 2020, M. L... AR... demande au juge des référés du Conseil d'Etat de faire droit aux conclusions présentées par les requérants et d'enjoindre au Premier ministre de prendre les mesures nécessaires au libre exercice des cultes à compter du 11 mai 2020. Il soutient que son intervention est recevable dès lors qu'il a intérêt à intervenir, que la condition d'urgence est remplie dès lors qu'une atteinte injustifiée à la liberté de culte est imminente et que l'interdiction du culte public dans les établissements de culte à compter du 11 mai 2020, qui ne tient pas compte de la possibilité d'y respecter les gestes barrières et les mesures de distanciation sociale, porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte et au principe d'égalité.

Par un mémoire en défense et un mémoire, enregistrés les 7 et 12 mai 2020, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient, à titre principal, que les demandes sont irrecevables eu égard à l'office du juge du référé-liberté et, à titre subsidiaire, que la condition d'urgence n'est pas remplie en ce qui concerne les dispositions du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 et qu'il n'est porté aucune atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte.

Par trois interventions, enregistrées le 7 mai 2020, M. B... X... et Mme V... AI..., M. O... AB... et Mme AS... AE..., ainsi que M. AW... J... et M. Q... Z... demandent au juge des référés du Conseil d'Etat de faire droit aux conclusions présentées par les requérants et d'enjoindre au Premier ministre de prendre les mesures nécessaires au libre exercice des cultes à compter du 11 mai 2020. Ils soutiennent qu'ils ont intérêt à intervenir, que la condition

d'urgence est remplie dès lors qu'à compter du 11 mai, la liberté de culte sera entravée sans motif légitime quand d'autres lieux et activités seront autorisés et que l'interdiction du culte public dans les établissements de culte à compter du 11 mai 2020, qui ne tient pas compte de la possibilité d'y respecter les gestes barrières et les mesures de distanciation sociale, porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte et au principe d'égalité.

Par une intervention, enregistrée le 14 mai 2020, M. O... AB..., Mme AS... AJ..., M. AW... J..., M. Q... Z..., Mme AS... AE... et M. B... X... demandent au juge des référés du Conseil d'Etat de faire droit aux conclusions présentées par les requérants. En outre, ils demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution du III de l'article 10 du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020, d'enjoindre au Premier ministre d'adopter, dans un délai de 24 heures, les dispositions et mesures provisoires et proportionnées éventuellement nécessaires pour permettre sans attendre la fin du mois de mai l'exercice du culte dans le respect des recommandations et normes sanitaires nécessaires à la santé publique et mises en œuvre sous la seule responsabilité des propriétaires et affectataires des édifices cultuels et de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ils soutiennent que la condition d'urgence est remplie compte tenu de la tenue prochaine de fêtes religieuses importantes et que le III de l'article 10 du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 porte une atteinte grave et manifestement illégale au libre exercice du culte.

2° Sous le n° 440380, par une requête et des mémoires, enregistrés les 4, 5, 7, 11, 12 et 13 mai 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Civitas demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'enjoindre au Premier ministre ou à toute autorité compétente d'autoriser toute cérémonie religieuse à partir du 11 mai 2020, sous réserve de restrictions strictement limitées à l'ordre public, sous astreinte de 300 euros par jour de retard à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision verbale du Premier ministre du 28 avril 2020 peut être contestée dans le cadre d'un référé-liberté ;

- le Conseil d'Etat est compétent pour connaître de ce recours en premier et dernier ressort ;

- elle justifie d'un intérêt à agir ;

- la condition d'urgence est remplie dès lors que la décision contestée s'appliquera dès le 11 mai et jusqu'au 2 juin 2020 minimum, que la prorogation de l'état d'urgence sanitaire n'est pas un critère pertinent pour la justifier, que les mesures de confinement et la saturation des structures hospitalières ne sont plus d'actualité et, en tout état de cause, que l'atteinte portée à plusieurs libertés fondamentales constitue en tant que telle une urgence ;

- la décision contestée porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de conscience et de culte, à la liberté personnelle, à la liberté d'aller et venir et à la liberté de réunion ;

- l'interdiction d'organiser des cérémonies religieuses au moins jusqu'au 2 juin 2020 constitue une interdiction générale et absolue qui n'est ni adaptée, ni nécessaire ni proportionnée, des mesures moins restrictives des libertés pouvant permettre d'organiser des cérémonies religieuses en toute sécurité ;

- la décision contestée est entachée d'incompétence ;

- elle n'est pas suffisamment motivée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 mai 2020, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient que la déclaration attaquée du Premier ministre du 28 avril 2020 ne constitue qu'un acte préparatoire aux dispositions règlementaires à intervenir et ne saurait, par elle-même, être regardée comme ayant un impact juridique ni, *a fortiori*, être susceptible de porter atteinte, de façon grave et immédiate, à une liberté fondamentale.

3° Sous le n° 440410, par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 5, 8 et 13 mai 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le parti Chrétien-Démocrate et M. AY... AC... demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution du IV et du VII de l'article 8 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 en tant qu'ils interdisent tout rassemblement ou réunion au sein des établissements de culte, à l'exception des cérémonies funéraires dans la limite de vingt personnes, sur l'ensemble du territoire de la République ;

2°) de suspendre l'exécution de la déclaration du Premier ministre du 28 avril 2020 en tant qu'elle prévoit qu'il est légitime de demander de ne pas organiser de cérémonies avant le 2 juin 2020 ;

3°) d'enjoindre à l'Etat de lever l'interdiction de rassemblement ou de réunion au sein des édifices cultuels, au besoin en aménageant les conditions dans lesquelles les cérémonies religieuses peuvent se dérouler, et ce dans un délai de deux jours à compter de l'ordonnance à intervenir, sous astreinte de 10 000 euros par jour de retard à compter de l'expiration de ce délai ;

4°) de suspendre l'exécution du III de l'article 10 du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 en tant qu'il prévoit pour les établissements de culte, relevant du type V que « Tout rassemblement ou réunion en leur sein est interdit » ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le président du parti Chrétien-Démocrate est régulièrement habilité à représenter ce parti politique en vertu de ses statuts ;

- le parti Chrétien-Démocrate ainsi que son président, à titre personnel, justifient d'un intérêt leur donnant qualité pour agir ;

- la condition d'urgence est remplie compte tenu, premièrement, de l'amélioration de la situation sanitaire, deuxièmement, de la gravité de l'atteinte portée à la liberté de culte, troisièmement, de la tenue prochaine de fêtes religieuses importantes ;

- les dispositions et déclaration contestées portent une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte ;

- l'interdiction des célébrations religieuses sur l'ensemble du territoire national, à l'exception des cérémonies funéraires dans la limite de vingt personnes, n'est manifestement plus proportionnée au regard de l'objectif recherché de sécurité sanitaire, tout particulièrement dans les départements les moins touchés par la maladie dite covid-19, et alors même que le plan dit de « déconfinement » a un caractère progressif ;

- cette interdiction présente un caractère discriminatoire par rapport aux régimes applicables, à partir du 11 mai 2020, à d'autre activités, alors que les circonstances propres à chaque lieu de culte impliquent uniquement le respect de règles de sécurité ;

- les dispositions combinées des article 10 et 27 du décret n° 2020-548 qui prévoient respectivement l'interdiction de tout rassemblement ou réunion au sein des établissements de culte et la possibilité pour le préfet de département de prononcer une telle interdiction sont entachées d'un défaut de clarté qui justifie la suspension de l'article 10.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 mai 2020, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie en ce qui concerne les dispositions du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 et la déclaration du Premier ministre du 28 avril 2020, que cette déclaration ne constitue qu'un acte préparatoire aux dispositions règlementaires à intervenir et qu'en tout état de cause, les « décisions » en litige ne portent aucune atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte et au principe de non-discrimination.

4° Sous le n° 440531, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 12 et 14 mai 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association cultuelle Fraternité sacerdotale Saint-Pierre, M. BC...-N..., M. AO... AL..., l'association Amis de la province de France de l'institut du Christ roi souverain prêtre, M. K... Y..., M. D... AQ..., la congrégation La Fraternité Saint Vincent Ferrier et M. AA... BB... demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution des dispositions du III de l'article 10 du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, en ce qu'elles interdisent dans les lieux de culte tout rassemblement ou réunion et y limite les cérémonies funéraires à vingt personnes ;

2°) d'ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde de la liberté de culte et, notamment, les mesures permettant que la liberté de culte puisse être exercée dans le respect des prescriptions de l'article 1er et de l'annexe 1 du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 et, subsidiairement, d'enjoindre au gouvernement d'adopter, dans un délai de 24 heures, les

dispositions et mesures provisoires et proportionnées de nature à permettre, sans attendre la fin du mois de mai, l'exercice du culte dans le respect des recommandations et normes sanitaires, sous la seule responsabilité des propriétaires et affectataires des édifices cultuels ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros à verser à chacun des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils justifient d'un intérêt à agir ;

- la condition d'urgence est remplie dès lors que le culte public a cessé depuis deux mois, que les fidèles catholiques ont cessé de recevoir les sacrements, notamment celui de la communion, qu'il n'y a plus de quêtes le dimanche qui permettent aux ministres du culte de vivre, de pourvoir aux besoins du culte et au fonctionnement des maisons dont ils ont la charge, que la fête de l'Ascension doit avoir lieu le 21 mai 2020 et que l'interdiction générale et absolue des cultes n'est pas suffisamment justifiée par des considérations sanitaires ;

- les dispositions contestées portent une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte ;

- le maintien de l'interdiction générale et absolue de tout rassemblement ou réunion dans les établissements de culte pour une durée indéterminée n'est pas strictement nécessaire, proportionné et approprié aux circonstances de temps et de lieu dès lors que des mesures d'organisation relativement simples rendraient possible le respect des règles de sécurité sanitaire, que si les réunions de moins de dix personnes sont possibles dans l'espace public et dans les espaces privés, rien ne justifie de les interdire dans les lieux de culte, que si les cérémonies funéraires sont autorisées avec moins de vingt personnes, rien ne justifie de refuser que les cultes puissent se tenir avec moins de vingt personnes, et que les églises ne sont pas des lieux clos mais de vastes bâtiments ;

- il porte une atteinte grave et manifestement illégale au principe d'égalité et de non-discrimination, au détriment des croyants, dès lors que, par ailleurs, sont autorisées des activités moins essentielles pour nombre de citoyens ;

- il porte une atteinte grave et manifestement illégale au principe de laïcité dès lors que, pour le justifier, le gouvernement a jugé de la nécessité du culte.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 mai 2020, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'il n'est porté aucune atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte.

5° Sous le n° 440550, par une requête, enregistrée le 12 mai 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Alliance générale contre le racisme et pour le respect de l'identité française et chrétienne (AGRIF), M. S... F..., Mme M... E... et M. AU... AX... demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution des dispositions du III de l'article 10 du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;

2°) d'enjoindre à l'Etat d'autoriser à nouveau, dans les établissements de culte, les rassemblements et réunions organisés dans les conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la condition d'urgence est remplie dès lors que l'interdiction frappant les cultes depuis le 17 mars est prolongée par les dispositions contestées pour une durée indéterminée et qu'ils ont le besoin spirituel d'assister à la messe et de recevoir les sacrements de l'église ;

- les dispositions contestées portent porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte ;

- le maintien de l'interdiction de tout rassemblement ou réunion dans les établissements de culte pour une durée indéterminée, qui n'est accompagné d'aucune faculté de dérogation au profit du représentant de l'Etat dans le département, en fonction des circonstances locales n'est pas proportionné dès lors que des mesures d'organisation relativement simples rendraient possible le respect des règles de sécurité sanitaire.

Par un mémoire en défense, enregistré le 12 mai 2020, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'il n'est porté aucune atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte.

6° Sous le n° 440562, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 12 et 15 mai 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. C... AT... demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution des dispositions du III de l'article 10 du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre et au ministre de l'intérieur d'adopter une réglementation restaurant la liberté des cultes et la célébration des obsèques, sous la seule réserve de prescriptions dites « barrières » ou de « distanciation sociale » comparables à celles imposées dans le cadre du rétablissement de diverses activités économiques, culturelles ou autres ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 135 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- il justifie d'un intérêt à agir ;

- la condition d'urgence est remplie ;

- les dispositions contestées portent une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte ;

- le maintien de l'interdiction de tout rassemblement ou réunion dans les établissements de culte n'est pas proportionné au but poursuivi, rien n'indiquant qu'il serait impossible d'organiser des cérémonies religieuses dans le respect des règles sanitaires ;

- il méconnaît le principe d'égalité, d'une part, au détriment des croyants, dès lors que, par ailleurs, sont autorisées des activités moins essentielles pour nombre de citoyens et, d'autre part, entre les religions, dès lors que le ministre de l'intérieur a autorisé les rassemblements de voisinage festifs lors de la rupture du jeûne pratiqué dans la religion musulmane, et non la réunion des fidèles des autres religions.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 mai 2020, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'il n'est porté aucune atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte et au principe de non-discrimination.

7° Sous le n° 440563, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 12 et 14 mai 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association La Fraternité sacerdotale Saint-Pie X demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution des dispositions du III de l'article 10 du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;

2°) d'ordonner au Premier ministre de prendre, dans un délai de quarante-huit heures, toutes mesures propres à permettre l'organisation de manifestations religieuses, dans des conditions de sécurité sanitaire proportionnées, à l'intérieur des édifices cultuels, d'une part, dans les espaces publics et privés à l'air libre, d'autre part ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la condition d'urgence est remplie dès lors que l'interdiction générale et absolue des rassemblements et réunions dans les établissements de culte dure depuis deux mois, que la saturation des structures hospitalières n'est plus d'actualité et qu'est prévue la tenue prochaine de fêtes religieuses importantes ;

- les dispositions contestées portent une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'expression ou liberté d'opinion ;

- l'interdiction des célébrations religieuses à l'intérieur des édifices de culte, pour une durée indéterminée, est disproportionnée dès lors qu'il est possible d'organiser des rassemblements de fidèles dans le respect des règles de distanciation sociale, que les ministres du culte sont à même d'imposer le respect de ces règles, que la limite de dix personnes n'est pas justifiée, les cérémonies funéraires pouvant réunir vingt personnes, et que les commerces et établissements scolaires peuvent à nouveau accueillir du public ;

- l'interdiction des offices religieux à l'air libre, dans les espaces publics et privés, pour une durée indéterminée, est disproportionnée dès lors que des rassemblements de 50, 100 ou 300 personnes pratiquant une activité sportive sont admis.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 mai 2020, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'il n'est porté aucune atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte et au principe de non-discrimination.

8° Sous le n° 440590, par une requête, enregistrée le 13 mai 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme T... H... demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'enjoindre au Premier ministre d'abroger le III de l'article 10 du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, en ce qu'il interdit tout rassemblement ou réunion au sein des établissements de culte et limite les cérémonies funéraires à vingt personnes ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre d'abroger le C du II de l'article 27 du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020, en ce qu'il permet au préfet de département d'interdire tout rassemblement ou réunion au sein des établissements de culte, à l'exception des cérémonies funéraires dans la limite de vingt personnes ;

3°) d'enjoindre au Premier ministre d'étendre aux établissements de culte l'application de l'article 7, alinéa 2, du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 permettant aux établissements de culte d'accueillir un nombre de personnes supérieur à dix, dans le respect des dispositions qui leur sont applicables et dans des conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er du décret du 11 mai 2020.

Elle soutient que :

- elle justifie d'un intérêt à agir ;

- la condition d'urgence est remplie dès lors qu'il est porté une atteinte grave et manifestement illégale à sa liberté de pensée, de conscience, de religion et de culte et qu'il lui est interdit de pratiquer son culte individuellement ou collectivement, en privé ou en public ;

- les dispositions contestées portent une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de pensée, de conscience, de religion et de culte ;

- l'interdiction absolue de tout rassemblement ou réunion dans les établissements de culte n'est ni prévue par la loi, ni nécessaire, ni proportionné ;

- elle présente un caractère discriminatoire.

Par un mémoire en défense, enregistré le 14 mai 2020, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête. Il soutient, à titre principal, que les demandes sont irrecevables eu égard à l'office du juge du référé-liberté et, à titre subsidiaire, qu'il n'est porté aucune atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte et au principe de non-discrimination.

Les requêtes ont été communiquées au Premier ministre qui n'a pas produit d'observations.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- la convention du 26 messidor an IX et ses articles organiques ;

- le code de la santé publique ;

- la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes ;

- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;

- la loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine ;

- la loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;

- l'ordonnance du 15 septembre 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;

- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;

- la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 ;

- le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 ;

- le décret n° 2020-545 du 11 mai 2020 ;

- le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 ;

- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, M. W... et autres, M. AR..., Mme AI..., M. AB... et autres, l'association Civitas, le parti Chrétien-Démocrate et autre, l'AGRIF et autres, l'association cultuelle Fraternité sacerdotale Saint-Pierre et autres, M. AT..., l'association La Fraternité sacerdotale Saint-Pie X, Mme H... et, d'autre part, le Premier ministre et le ministre de l'intérieur ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 15 mai 2020, à 14 heures 30 :

- Me Le Bret, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de M. W... et autres et de l'association cultuelle Fraternité sacerdotale Saint-Pierre et autres ;

- Me Le Griel, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat du parti Chrétien-Démocrate et autre, de l'AGRIF et autres, et de M. AT... ;

- Me Gaschignard, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de l'association La Fraternité sacerdotale Saint-Pie X ;

- Me Perier, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de M. AB... et autres et de Mme H... ;

- le représentant de M. W... et autres ;

- le représentant de l'association cultuelle Fraternité sacerdotale Saint-Pierre et autres ;

- le représentant de l'association La Fraternité sacerdotale Saint-Pie X ;

- le représentant de l'association Civitas ;

- M. AY... AC... ;

- Mme T... H... ;

- les représentants du ministre de l'intérieur ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction.

Considérant ce qui suit :

1. L'article L. 511-1 du code de justice administrative dispose que : *« Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais »*. Aux termes de l'article L. 521-2 du même code : *« Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. »*.

2. Les requêtes visées ci-dessus sont présentées, en application de l'article L. 521-2 du code de la justice administrative, par des particuliers dont certains sont des catholiques qui résident en Moselle, un parti politique et des associations. Elles sont relatives aux modalités selon lesquelles peuvent être organisées les cérémonies religieuses, notamment dans les établissements de culte, durant la présente période d'état d'urgence sanitaire. Elles présentent à juger les mêmes questions, il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance.

3. M. AR..., M. AB..., Mme AJ..., M. J..., M. Z..., Mme AE..., Mme AI... et M. X... justifient d'un intérêt suffisant pour intervenir à l'appui de la requête enregistrée sous le n° 440366. Ainsi, leurs interventions sont recevables.

Sur les circonstances :

4. L'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19), de caractère pathogène et particulièrement contagieux et sa propagation sur le territoire français ont conduit le ministre des solidarités et de la santé à prendre, par plusieurs arrêtés à compter du 4 mars 2020, des mesures

sur le fondement des dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. En particulier, par un arrêté du 14 mars 2020, un grand nombre d'établissements recevant du public ont été fermés au public, les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits et l'accueil des enfants, élèves et étudiants dans les établissements les recevant et les établissements scolaires et universitaires a été suspendu. Puis, par un décret du 16 mars 2020 motivé par les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19, modifié par décret du 19 mars, le Premier ministre a interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, à compter du 17 mars à 12h, sans préjudice de mesures plus strictes susceptibles d'être ordonnées par le représentant de l'Etat dans le département. Le ministre des solidarités et de la santé a pris des mesures complémentaires par plusieurs arrêtés successifs.

5. Le législateur, par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020 puis, par l'article 1er de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, a prorogé cet état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 inclus. Par un décret du 23 mars 2020 pris sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique issu de la loi du 23 mars 2020, plusieurs fois modifié et complété depuis lors, le Premier ministre a réitéré les mesures précédemment ordonnées tout en leur apportant des précisions ou restrictions complémentaires. Par un premier décret du 11 mai 2020, applicable les 11 et 12 mai 2020, le Premier ministre a abrogé l'essentiel des mesures précédemment ordonnées par le décret du 23 mars 2020 et en a pris de nouvelles. Enfin, par un second décret du 11 mai 2020, pris sur le fondement de la loi du 11 mai 2020 et abrogeant le précédent décret, le Premier ministre a prescrit les nouvelles mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Sur l'office du juge des référé et la liberté fondamentale en jeu :

6. Dans l'actuelle période d'état d'urgence sanitaire, il appartient aux différentes autorités compétentes de prendre, en vue de sauvegarder la santé de la population, toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie. Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent.

7. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai et qu'il est possible de prendre utilement de telles mesures. Celles-ci doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte.

8. Aux termes de l'article 10 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* ». Aux termes de l'article 9 de la

convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *1 - Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. / 2 - La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

9. Aux termes de l'article 1er de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat : « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public* ». Aux termes de l'article 25 de la même loi : « *Les réunions pour la célébration d'un culte tenues dans les locaux appartenant à une association cultuelle ou mis à sa disposition sont publiques. Elles sont dispensées des formalités de l'article 8 de la loi du 30 juin 1881, mais restent placées sous la surveillance des autorités dans l'intérêt de l'ordre public.* ».

10. Aux termes de l'article 1er de la convention passée à Paris le 26 messidor an IX, entre le Pape et le gouvernement français, qui est applicable aux catholiques d'Alsace et de Moselle, dès lors que la convention a été promulguée et rendu exécutoire, avec ses articles organiques, comme lois de la République par la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes, puis est restée applicable, dans les départements concernés, à la suite, notamment de la loi du 17 octobre 1919 relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine et de la loi du 1er juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle : « *La religion catholique, apostolique et romaine, sera librement exercée en France. Son culte sera public, en se conformant aux règlements de police que le Gouvernement jugera nécessaires pour la tranquillité publique* ». Aux termes de l'article organique IX de cette convention : « *Le culte catholique sera exercé sous la direction des archevêques et évêques dans leurs diocèses, et sous celle des curés dans leurs paroisses* ».

11. La liberté du culte présente le caractère d'une liberté fondamentale. Telle qu'elle est régie par la loi, cette liberté ne se limite pas au droit de tout individu d'exprimer les convictions religieuses de son choix dans le respect de l'ordre public. Elle comporte également, parmi ses composantes essentielles, le droit de participer collectivement, sous la même réserve, à des cérémonies, en particulier dans les lieux de culte. La liberté du culte doit, cependant, être conciliée avec l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

Sur les conclusions dirigées contre le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 :

12. Aux termes du IV de l'article 8 du décret du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire : « *Les établissements de culte, relevant de la catégorie V, sont autorisés à rester ouverts.* Tout rassemblement ou réunion en leur sein est interdit à l'exception des cérémonies funéraires dans la limite de 20 personnes ».

13. Dès lors que ces dispositions ont été abrogées par le premier décret du 11 mai 2020 mentionné au point 5, les conclusions présentées à leur encontre, sous le n° 440410

par le parti Chrétien-Démocrate et M. AC... sont privées d'objet. Il n'y a, par suite, pas lieu de statuer sur ces conclusions.

Sur les conclusions dirigées contre la déclaration du Premier ministre du 28 avril 2020 :

14. Aux termes de l'article 50-1 de la Constitution : « *Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité* ».

15. Il résulte de l'instruction qu'en présentant à l'Assemblée nationale, le 28 avril 2020, la stratégie nationale du plan de « déconfinement » dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19, qui a ensuite donné lieu à un débat et a fait l'objet d'un vote en application de l'article 50-1 de la Constitution, le Premier ministre a, notamment, déclaré : « Quant aux lieux de culte, je sais l'impatience des communautés religieuses. Les lieux de culte pourront continuer à rester ouverts. Mais je crois qu'il est légitime de demander de ne pas organiser de cérémonies avant le 2 juin ». Ces propos, qui renvoyaient aux modalités d'application dans le temps de mesures à venir, et qui ont été, au demeurant, nuancés lors de la déclaration faite devant le Sénat le 4 mai 2020 où le Premier ministre a indiqué que « si la situation sanitaire ne se dégrade pas au cours des premières semaines de levée du confinement, le Gouvernement est prêt à étudier la possibilité que les offices religieux puissent reprendre à partir du 29 mai », ne peuvent être contestés devant le juge administratif, indépendamment des mesures en cause.

Sur les conclusions dirigées contre le décret n° 2020-545 du 11 mai 2020 :

16. Aux termes du III de l'article 8 du décret du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire : « *Les établissements de culte, relevant du type V, sont autorisés à rester ouverts*. Tout rassemblement ou réunion en leur sein est interdit. / Les cérémonies funéraires sont autorisées dans la limite de vingt personnes, y compris dans les lieux mentionnés à l'alinéa précédent ».

17. Dès lors que ces dispositions ont été abrogées par le second décret du 11 mai 2020 mentionné au point 5, les conclusions présentées à leur encontre, sous le n° 440366 par M. W... et autres, sont privées d'objet. Il n'y a, par suite, pas lieu de statuer sur ces conclusions.

Sur les conclusions dirigées contre le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 :

En ce qui concerne les dispositions applicables :

18. Aux termes de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de la loi n°2020-546 du 11 mai 2020 : « *I - Dans les circonscriptions territoriales*

où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique : / (...) / 5° Ordonner la fermeture provisoire et réglementer l'ouverture, y compris les conditions d'accès et de présence, d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, en garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité ; / (...) / III. - Les mesures prescrites en application du présent article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires ».

19. Après avoir relevé que les lieux de réunion visés par le 5° du I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique ne s'étendent pas aux locaux à usage d'habitation, le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 2020-80 DC du 11 mai 2020, a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution en jugeant que le législateur avait procédé à une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République.

20. Aux termes de l'article 1er du décret du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire : « *Afin de ralentir la propagation du virus, les mesures d'hygiène définies en annexe 1 au présent décret et de distanciation sociale, incluant la distanciation physique d'au moins un mètre entre deux personnes, dites « barrières », définies au niveau national, doivent être observées en tout lieu et en toute circonstance. / Les rassemblements, réunions, activités, accueils et déplacements ainsi que l'usage des moyens de transports qui ne sont pas interdits en vertu du présent décret sont organisés en veillant au strict respect de ces mesures* ».

21. Aux termes de l'article 7 du décret mentionné au point 20: « *Tout rassemblement, réunion ou activité à un titre autre que professionnel sur la voie publique ou dans un lieu public, mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes, est interdit sur l'ensemble du territoire de la République. Lorsqu'il n'est pas interdit par l'effet de ces dispositions, il est organisé dans les conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er. / Les dispositions du premier alinéa ne font pas obstacle à ce que les établissements recevant du public relevant du chapitre III du titre II du livre Ier du code de la construction et de l'habitation dans lesquels l'accueil du public n'est pas interdit en application de l'article 10, reçoivent un nombre de personnes supérieur à celui qui y est fixé, dans le respect des dispositions qui leur sont applicables et dans des conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er. / Les dispositions du premier alinéa ne sont pas applicables dans les services de transport de voyageurs.* (...) ».

22. Aux termes de l'article 10 du décret mentionné au point 20: « *I. - 1° Les établissements recevant du public relevant des types d'établissements définis par le règlement pris en application de l'article R. 123-12 du code de la construction et de l'habitation et figurant ci-après ne peuvent accueillir de public : / - établissements de type L : Salles d'auditions, de conférences, de réunions, de spectacles ou à usage multiple sauf pour les salles d'audience des juridictions, les salles de ventes et pour les accueils de jour de personnes en situation de précarité et les centres sociaux ; / - établissements de type N : Restaurants et débits de boissons, sauf pour leurs activités de livraison et de vente à emporter, le room service des restaurants et bars d'hôtels et la restauration collective sous contrat ; /- établissements de type P : Salles de danse et salles de jeux ;/ - établissements de type T : Etablissements à vocation commerciale destinés à des expositions, des foires-expositions ou des salons ayant un caractère temporaire ; / (...) / établissements de type PA : Etablissements de plein air, à l'exception de ceux au sein*

desquels sont pratiquées les activités physiques et sportives mentionnées au IV du présent article et dans les conditions que ledit IV prévoit, ainsi que la pêche en eau douce ; dans ces établissements, les dispositions du premier alinéa de l'article 7 ne font pas obstacle à ce qu'ils reçoivent un nombre de personnes supérieur, dans le respect des dispositions qui leur sont applicables et dans des conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er et à prévenir tout regroupement de plus de dix personnes ; / III. - Les établissements de culte, relevant du type V, sont autorisés à rester ouverts. Tout rassemblement ou réunion en leur sein est interdit. / Les cérémonies funéraires sont autorisées dans la limite de vingt personnes, y compris dans les lieux mentionnés à l'alinéa précédent. ».

23. Aux termes de l'article 27 du décret mentionné au point 20 : « *Par dérogations aux dispositions des articles 3 et 7 à 15, le préfet de département peut, lorsque l'évolution de la situation sanitaire le justifie et aux seules fins de lutter contre la propagation du virus, prendre les mesures définies par les dispositions suivantes./(...) / C. - Interdire tout rassemblement ou réunion au sein des établissements de culte à l'exception des cérémonies funéraires dans la limite de vingt personnes* ». Il ne résulte pas de ces dispositions, qui visent l'hypothèse où il apparaîtrait nécessaire de procéder à des « reconfinements » partiels, qu'elles puissent être regardées comme ayant pour effet de tenir pour autorisés les rassemblements et réunions dans les établissements de culte.

En ce qui concerne l'urgence :

24. Il résulte de l'instruction que, depuis l'entrée en vigueur du décret du 23 mars 2020 mentionné au point 12, les établissements de culte sont restés ouverts et les fidèles peuvent s'y rendre individuellement. Toutefois, ces derniers ne peuvent s'y rassembler ou s'y réunir, à l'exception des cérémonies funéraires dans la limite de 20 personnes. Les fidèles ne peuvent ainsi participer à des cérémonies non funéraires qui s'y tiennent à huis clos que par le biais de retransmissions, y compris pour les importantes fêtes qui ont eu lieu au printemps dans les trois religions réunissant le plus grand nombre de fidèles en France. Par suite et eu égard à l'amélioration de la situation sanitaire ayant justifié le déconfinement, la condition d'urgence caractérisée, qui est prévue par les dispositions précitées, doit être regardée, ce que ne conteste d'ailleurs pas le ministre de l'intérieur, comme remplie.

En ce qui concerne l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale dans les établissements de culte :

25. Les requérants soutiennent, notamment, que les circonstances propres à chaque lieu de culte impliquent, certes, le respect de règles de sécurité mais que l'interdiction des célébrations religieuses sur l'ensemble du territoire national, à l'exception des cérémonies funéraires dans la limite de vingt personnes, est, en dépit du caractère progressif du plan dit de « déconfinement », disproportionnée au regard de l'objectif recherché de sécurité sanitaire, en particulier si on compare cette interdiction avec les régimes applicables à d'autre activités, tout particulièrement dans les départements les moins touchés par la maladie dite covid-19.

26. Il apparait que dès lors que le coronavirus, qui provoque la maladie dite covid-19, se transmet par voie respiratoire, le risque de contamination est plus élevé dans un espace clos qu'ouvert, si les personnes ont des contacts proches et prolongés et lorsque les intéressés émettent davantage de gouttelettes. S'il est possible d'être également contaminé par le biais des surfaces sur lesquelles le virus s'est déposé, les rassemblements et réunions sont la

principale cause de propagation de celui-ci. Les effets des facteurs risque précités peuvent, toutefois, être atténués par les règles de sécurité qui sont appliquées au cours des rassemblements et réunions.

27. Par suite, les cérémonies de culte qui constituent des rassemblements ou des réunions au sens des dispositions contestées, exposent les participants à un risque de contamination, lequel est d'autant plus élevé qu'elles ont lieu dans un espace clos, de taille restreinte, pendant une durée importante, avec un grand nombre de personnes, qu'elles s'accompagnent de prières récitées à haute voix ou de chants, de gestes rituels impliquant des contacts, de déplacements, ou encore d'échanges entre les participants, y compris en marge des cérémonies elles-mêmes et, enfin, que les règles de sécurité appliquées sont insuffisantes.

28. La circonstance, mise en avant par le ministre de l'intérieur pour justifier les dispositions contestées, qu'un rassemblement religieux réunissant plus d'un millier de participants venus de toute la France entre le 17 et le 24 février 2020 près de Mulhouse, c'est-à-dire un mois environ avant le début de la période dite de « confinement », ait provoqué un nombre important de contaminations qui ont, elles-mêmes, contribué à la diffusion massive du virus, dans la région Grand-Est et au-delà, illustre l'importance du risque précité, non seulement pour les fidèles mais également pour l'ensemble de la population.

29. Par suite, la nécessité de réglementer, en application de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, dans un objectif de santé publique, les conditions d'accès et de présence dans les établissements de culte, lesquels ne peuvent être regardés comme assurant l'accès à des biens et services de première nécessité au sens de ces dispositions, est établie, en particulier au début de la période dite de « déconfinement ».

30. Toutefois, il n'est pas contesté, en premier lieu, que le rassemblement mentionné au point 28 n'est pas représentatif de l'ensemble des cérémonies de culte, qu'il a cumulé un grand nombre des facteurs de risque précités et qu'il s'est tenu à une date à laquelle n'étaient appliquées ni même recommandées de règles de sécurité particulières en matière de contamination par le coronavirus et à laquelle, s'agissant des chaînes ultérieures de contaminations, le dispositif, notamment en matière de dépistage, était sans commune mesure avec ce qu'il est devenu.

31. En deuxième lieu, le décret du 11 mai 2020 dont les dispositions sont contestées, prévoit, pour de nombreuses activités qui ne présentent pas nécessairement de risque équivalent à celui des cérémonies de culte mais pour lesquels ce risque repose aussi sur les facteurs exposés au point 25, des régimes moins restrictifs pour l'accès du public, notamment :

- les services de transport des voyageurs, qui ne sont pas soumis, eu égard aux contraintes économiques de leur exploitation, à la limitation à dix personnes de tout rassemblement et réunion sur la voie publique ou dans un lieu public alors que de tels rassemblements et réunions ne peuvent pas se tenir dans les établissements de culte, même dans cette limite, en dehors des cérémonies funéraires ;

- et les magasins de vente et centres commerciaux, les établissements d'enseignement ainsi que les bibliothèques qui peuvent, au regard de motifs économiques, éducatifs et culturels, accueillir du public dans le respect des dispositions qui leur sont applicables et dans des conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er, lesquelles impliquent, à la lumière de l'avis du Haut conseil de la santé publique du 24 avril 2020, un espace sans contact d'environ 4 m^2 par personne.

32. En troisième lieu, si, durant la première phase du « déconfinement », les rassemblements et réunions ne sont pas autorisés dans d'autres établissements recevant du public que les lieux de culte, en application du 1° du I de l'article 10 du décret contesté, les activités qui y sont exercées ne sont pas de même nature et les libertés fondamentales qui sont en jeu ne sont pas les mêmes.

33. En quatrième et dernier lieu, il résulte de l'instruction, et notamment des déclaration faites à l'audience par l'administration, que l'interdiction de tout rassemblement ou réunion dans les établissements de culte, à la seule exception des cérémonies funéraires regroupant moins de vingt personnes, a été essentiellement motivée par la volonté de limiter, durant une première phase du « déconfinement », les activités présentant, en elles-mêmes, un risque plus élevé de contamination et qu'elle ne l'a, en revanche, été ni par une éventuelle difficulté à élaborer des règles de sécurité adaptées aux activités en cause - certaines institutions religieuses ayant présenté des propositions en la matière depuis plusieurs semaines – ni par le risque que les responsables des établissements de culte ne puissent en faire assurer le respect ou que les autorités de l'Etat ne puissent exercer un contrôle effectif en la matière, ni encore par l'insuffisante disponibilité, durant cette première phase, du dispositif de traitement des chaînes de contamination.

34. Dans ces conditions, les requérants sont fondés à soutenir, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur leurs autres moyens, que l'interdiction générale et absolue imposée par le III de l'article 10 du décret contesté, de tout rassemblement ou réunion dans les établissements de culte, sous la seule réserve des cérémonies funéraires pour lesquels la présence de vingt personnes est admise, présente, en l'état de l'instruction, alors que des mesures d'encadrement moins strictes sont possibles, notamment au regard de la tolérance des rassemblements de moins de 10 personnes dans les lieux publics, un caractère disproportionné au regard de l'objectif de préservation de la santé publique et constitue ainsi, eu égard au caractère essentiel de cette composante de la liberté de culte, une atteinte grave et manifestement illégale à cette dernière.

35. Il résulte de l'instruction, et notamment des déclarations faites à l'audience par le représentant du ministre de l'intérieur que des mesures complémentaires pourraient s'avérer nécessaires si les dispositions contestées étaient suspendues, aux fins d'adapter les règles générales prévues par le décret, notamment en son article 1er et en son annexe I, aux particularités des activités religieuses.

36. Par suite, les requérants sont recevables, en l'absence d'alternative pour sauvegarder la liberté de culte, et fondés à demander à ce qu'il soit enjoint au Premier ministre de modifier, en application de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, les dispositions du III de l'article 10 du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020, en prenant les mesures strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu applicables en ce début de « déconfinement », pour encadrer les rassemblements et réunions dans les établissements de culte. Eu égard à la concertation requise avec les représentants des principaux cultes, il y a lieu de fixer, dans les circonstances de l'espèce, un délai de huit jours à compter de la notification de la présente ordonnance.

En ce qui concerne les autres lieux :

37. L'association Fraternité sacerdotale Saint-Pie X conclut, en outre, qu'il soit enjoint au Premier ministre de prendre des mesures propres à permettre l'organisation de manifestations religieuses dans les espaces publics et privés à l'air libre.

38. S'agissant des espaces publics à l'air libre ne relevant pas des lieux de culte, l'association n'apporte aucun élément de nature à établir que l'interdiction de tout rassemblement, réunion ou activité à un titre autre que professionnel sur la voie publique ou dans un lieu public, mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes, qui est imposée par l'article 7 du décret mentionné au point 21, porterait, dans sa généralité ou au regard des activités à caractère religieux en particulier, une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

39. S'agissant des espaces privés à l'air libre, il résulte de l'instruction et notamment des échanges tenus à l'audience, qu'à la différence des locaux d'habitation qui sont expressément exclus de l'interdiction de rassemblement précitée, le régime applicable à ces espaces lorsqu'ils sont utilisés à des fins religieuses, notamment dans l'hypothèse où ils constituent des établissements recevant du public de type plein air (PA) ou sont susceptibles d'être requalifiés comme tels, est, en l'état des dispositions mentionnées au point 22, incertain. Eu égard, toutefois, aux effets de la présente ordonnance sur les rassemblements et réunions dans les établissements de culte, il n'est pas établi, en l'état de l'instruction, que cette incertitude, à laquelle il appartient au Premier ministre de remédier, soit constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de culte.

40. Par suite, les conclusions mentionnées au point 37 doivent être rejetées.

41. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement pour chacune des requêtes sous les n°s 440366, 440380, 440410, 440531, 440550, 440563 et 440590 d'une somme de 500 euros, à répartir le cas échéant entre les requérants, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces dispositions font, en revanche, obstacle à ce qu'une somme soit versée, d'une part, à M. AB..., Mme AJ..., M. J..., M. Z..., Mme AE... et M. X... qui sont intervenus volontairement à l'appui de la requête n° 440366, et d'autre part, à M. AT... qui ne justifie pas avoir exposé de frais non compris dans les dépens.

O R D O N N E :

Article 1er : Les interventions de M. AR..., M. AB..., Mme AJ..., M. J..., M. Z..., Mme AE..., Mme AI... et M. X..., sous le n° 440366, sont admises.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions des requêtes qui ont été présentées, sous le n° 440410 par le parti Chrétien-Démocrate et autre ainsi que sous le n° 440366 par M. W... et autres, qui tendent à la suspension de l'exécution, respectivement de l'article 8 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 et de l'article 8 du décret n° 2020-545 du 11 mai 2020.

Article 3 : Il est enjoint au Premier ministre de modifier, dans un délai de huit jours à compter de la notification de la présente ordonnance, en application de l'article L. 3131-15 du code de la

santé publique, les dispositions du III de l'article 10 du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020, en prenant les mesures strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu applicables en ce début de « déconfinement », pour encadrer les rassemblements et réunions dans les établissements de culte.

Article 4 : L'Etat versera pour chacune des requêtes présentées sous les n°s 440366, 440380, 440410, 440531, 440550, 440563 et 440590, la somme de 500 euros, à répartir le cas échéant entre les requérants, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 6 : La présente ordonnance sera notifiée à M. G... W..., premier requérant dénommé, à M. L... AR..., à Mme V... AI..., à M. O... AB..., premier intervenant dénommé, à l'association Civitas, au parti Chrétien-Démocrate, premier requérant dénommé, à l'association Alliance générale contre le racisme et pour le respect de l'identité française et chrétienne, premier requérant dénommé, à l'association cultuelle Fraternité sacerdotale Saint-Pierre, premier requérant dénommé, à M. C... AT..., à l'association La Fraternité sacerdotale Saint-Pie X, à Mme T... H... et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au Premier ministre.

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N°s 440846, 440856, 441015

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. A...

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

CONFEDERATION GENERALE DU TRAVAIL et autres

Ordonnance du 13 juin 2020

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 440846, par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 25 mai et 5 juin 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B... A... demande, dans le dernier état de ses écritures, au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre au Premier ministre :

1°) de « supprimer » l'article 3 du décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;

2°) d'accepter, dans les conditions de droit commun, les déclarations de manifestation prévoyant plus de dix participants dans les lieux publics en espace ouvert ;

3°) dans l'application des mesures de protection sanitaire en cas de manifestations excédant dix personnes, de se référer à l'article 1er du décret du 31 mai 2020.

Il soutient que :
- il justifie d'un intérêt lui donnant qualité à agir ;
- la condition d'urgence est remplie eu égard, d'une part, au caractère absolu de l'interdiction posée par le I de l'article 3 du décret du 31 mai 2020 de toute manifestation rassemblant plus de dix personnes, d'autre part, à l'intérêt que représente pour l'ensemble de la société le droit de manifester, enfin, à l'imminence de la manifestation prévue le 16 juin 2020 en soutien au personnel hospitalier à l'appel de plusieurs syndicats, à laquelle il souhaite participer, ainsi qu'aux autres manifestations prévues à brève échéance ;

- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de réunion et à la liberté de manifester ;

- l'interdiction générale de tout rassemblement de plus de dix personnes est disproportionnée au regard du risque sanitaire ;

- elle est mise en œuvre de façon incohérente ;

- les mesures « barrières » fixées à l'article 1er du décret, qui s'imposent à tout rassemblement, réunion ou activité, et le port du masque sont de nature à assurer une conciliation suffisante avec l'objectif de protection de la santé.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 juin 2020, le ministre des solidarités et de la santé conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'il n'est porté aucune atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales.

La requête a été communiquée au Premier ministre et au ministre de l'intérieur qui n'ont pas produit d'observations.

2° Sous le n° 440856, par une requête, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés le 26 mai et les 2 et 10 juin 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ligue des droits de l'homme demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'article 7 du décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire et de l'article 3 du décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, en ce qu'ils prévoient une interdiction générale et absolue de toute forme de manifestation ou rassemblement syndical dans l'espace public regroupant plus de dix personnes ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre de modifier, à très brève échéance et en application de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, les dispositions de l'article 7 du décret du 11 mai 2020 et de l'article 3 du décret du 31 mai 2020, afin de prévoir explicitement que les rassemblements, réunions ou activités sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes qui relèvent de l'exercice de la liberté de manifestation ou de la liberté syndicale sont autorisés, sous réserve de respecter les mesures « barrières » d'hygiène et de distanciation sociale mentionnées à l'article 1er de ces décrets ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- elle justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir ;

- la condition d'urgence est remplie dès lors, d'une part, que ces dispositions sont mobilisées pour interdire des rassemblements relevant de la liberté de manifester et pour sanctionner pénalement les participants, d'autre part, eu égard à l'impact de la crise sanitaire, qui rend plus nécessaire encore l'expression collective des idées et des opinions, enfin, du fait de la gravité de l'atteinte portée à l'exercice de la liberté de manifester et à l'expression collective des idées et des opinions, ainsi qu'à la liberté syndicale ;

- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'expression, à la liberté de manifestation et à la liberté syndicale, qui sont des libertés essentielles ;

- la restriction n'est pas adaptée, nécessaire et proportionnée, en ce qu'elle interdit de manière générale et absolue tout rassemblement ou réunion sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public qui met en présence de manière simultanée plus de dix personnes, sauf s'il y a lieu à titre professionnel, s'il se tient dans certains établissements recevant du public ou dans le cadre d'un transport de voyageurs ;

- le risque sanitaire est moins élevé à l'extérieur que dans les espaces clos ;

- il est possible d'élaborer des règles de sécurité sanitaire pour une manifestation réunissant plus de dix personnes dans l'espace public et d'en contrôler le respect ;

- la possibilité ouverte au préfet de maintenir à titre dérogatoire, sauf lorsque les circonstances locales s'y opposent, par des mesures réglementaires ou individuelles, des rassemblements, réunions ou activités indispensables à la continuité de la vie de la Nation, ne constitue pas une garantie suffisante et équivalente et n'est pas mise en œuvre.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 juin 2020, le ministre des solidarités et de la santé conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'il n'est porté aucune atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales.

La requête a été communiquée au Premier ministre et au ministre de l'intérieur qui n'ont pas produit d'observations.

3° Sous le n° 441015, par une requête et un mémoire complémentaire, enregistrés les 3 et 8 juin 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Confédération Générale du Travail, La Fédération syndicale unitaire, l'Union syndicale Solidaires, le Syndicat de la magistrature et le Syndicat des avocats de France demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ;

1°) de suspendre l'exécution des dispositions du I de l'article 3 du décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre de modifier, dans un délai de huit jours à compter de la notification de la présente ordonnance, en application de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, les dispositions du I de l'article 3 du décret n° 2020-663 du 31 mai 2020, en prenant les mesures strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu applicables, pour encadrer les rassemblements et réunions sur la voie publique ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Ils soutiennent que :

- ils justifient d'un intérêt leur donnant qualité à agir ;

- la condition d'urgence est remplie dès lors que, d'une part, des manifestations syndicales et rassemblements à caractère politique vont se dérouler à brève échéance et que des manifestations ont déjà eu lieu malgré l'interdiction et, d'autre part, elle est inhérente à l'état d'urgence sanitaire ;

- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de manifester, au droit d'expression collective des idées et des opinions, à la liberté de réunion et la liberté syndicale ;

- l'interdiction de rassemblement à caractère politique ou syndical, en ce qu'elle présente un caractère absolu et n'est en outre pas soumise à un quelconque contrôle du juge, n'est pas adaptée, nécessaire et proportionnée à l'objectif sanitaire poursuivi.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 juin 2020, le ministre des solidarités et de la santé conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'il n'est porté aucune atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 8 juin 2020, l'association SOS Racisme - Touche pas à mon pote conclut à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de la requête et à ce que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que son intervention est recevable et s'associe aux moyens de la requête.

La requête a été communiquée au Premier ministre et au ministre de l'intérieur qui n'ont pas produit d'observations.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :
- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code pénal ;
- le code de la santé publique ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 ;
- la loi n°2020-546 du 11 mai 2020 ;
- le décret n°2020-260 du 16 mars 2020 ;
- le décret n°2020-293 du 23 mars 2020 ;
- le décret n°2020-548 du 11 mai 2020 ;
- le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 ;
- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, M. A..., la Ligue des droits de l'homme et la Confédération Générale du travail et autres, ainsi que l'association SOS Racisme - Touche pas à mon pote et, d'autre part, le Premier ministre, le ministre de l'intérieur et le ministre des solidarités et de la santé.

Ont été entendus lors de l'audience publique du 11 juin 2020, à 9 heures :

- Me Spinosi, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la Ligue des droits de l'homme ;

- Me Mathonnet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la Confédération générale du travail et des autres syndicats requérants ;

- les représentants de la Confédération générale du Travail et des autres syndicats requérants ;

- Me Ghnassia, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de l'association SOS Racisme – Touche pas à mon pote ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes visées ci-dessus concluent à la suspension de l'exécution des mêmes dispositions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance.

Sur les circonstances et le cadre juridique du litige :

2. En raison de l'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie covid-19, de caractère pathogène et particulièrement contagieux, et de sa propagation sur le territoire français, après de premières mesures arrêtées par le ministre des solidarités et de la santé et par le Premier ministre, en particulier l'interdiction, décidée par le décret du 16 mars 2020, de déplacement de toute personne, en principe, hors de son domicile, la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020. L'article 1er de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions a prorogé cet état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 inclus. L'interdiction de déplacement hors du domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, s'est appliquée entre le 17 mars et le 11 mai 2020, avant que ne soient prescrites, par décret du 11 mai 2020, de nouvelles mesures générales, moins contraignantes que celles applicables dans la période antérieure mais continuant d'imposer de strictes sujétions afin de faire face à l'épidémie de covid-19 puis, par décret du 31 mai 2020, des mesures moins contraignantes encore, compte tenu de l'évolution de l'épidémie et de la situation sanitaire.

3. L'article L. 3131-15 du code de la santé publique dispose, dans sa rédaction issue de la loi du 11 mai 2020, que : « *I. - Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique :/ (...) 6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature ; (...) III. - Les mesures prescrites en application du présent article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.* ».

4. Dans ce cadre, le décret du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire a défini au niveau national à son article 1er les règles d'hygiène et de distanciation sociale, dites « barrières », et prévu que, notamment, les rassemblements, réunions, et déplacements qui n'étaient pas interdits en vertu de ce décret devaient être organisés en veillant au strict respect de ces mesures. L'article 7 de ce décret dispose en son premier alinéa que : « Tout rassemblement, réunion ou activité à un titre autre que professionnel sur la voie publique ou dans un lieu public, mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes, est interdit sur l'ensemble du territoire de la République. Lorsqu'il n'est pas interdit par l'effet de ces dispositions, il est organisé dans les conditions de nature à permettre le respect des dispositions de l'article 1er» et en son quatrième alinéa que : « Les rassemblements, réunions ou activités définis au premier alinéa et qui sont indispensables à la continuité de la vie de la Nation peuvent être maintenus à titre dérogatoire par le préfet de département, par des mesures réglementaires ou individuelles, sauf lorsque les circonstances locales s'y opposent. ». Enfin, l'article 8 du même décret prévoit qu'aucun évènement réunissant plus de 5 000 personnes ne peut se dérouler sur le territoire de la République jusqu'au 31 août 2020. Ces dispositions ont été reprises aux articles 1er et 3 du décret du 31 mai 2020 visé ci-dessus, qui a abrogé le décret du 11 mai 2020. Le II de l'article 3 du décret du 31 mai 2020 a toutefois étendu l'exception à l'interdiction, reprise à son I, des rassemblements, réunions ou activités sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public mettant en présence simultanée plus de dix personnes, aux services de transport de voyageurs, aux établissements recevant du public dans lesquels l'accueil du public n'est pas interdit et aux cérémonies funéraires organisées hors de tels établissements, en plus des rassemblements, réunions ou activités à caractère professionnel pour lesquels cette exception était déjà prévue par le décret du 11 mai 2020.

5. Les requérants demandent principalement au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution des dispositions de l'article 7 du décret du 11 mai 2020, reprises à l'article 3 du décret du 31 mai 2020, en tant qu'elles ne prévoient pas d'exception à l'interdiction qu'elles posent des rassemblements, réunions ou activités sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public mettant en présence simultanée plus de dix personnes pour les manifestations ou rassemblements dans l'espace public visant à l'expression collective des idées et des opinions, notamment syndicales.

Sur l'intervention :

6. L'association SOS Racisme – Touche pas à mon pote justifie, eu égard à son objet statutaire et à la nature du litige, d'un intérêt suffisant à la suspension des dispositions en litige. Son intervention est, par suite, recevable.

Sur l'office du juge des référé et la liberté fondamentale en jeu :

7. L'article L. 511-1 du code de justice administrative dispose que : *« Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.* Aux termes de l'article L. 521-2 du même code : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* ».

8. Dans l'actuelle période d'état d'urgence sanitaire, il appartient aux différentes autorités compétentes de prendre, en vue de sauvegarder la santé de la population, toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie. Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent.

9. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai et qu'il est possible de prendre utilement de telles mesures. Celles-ci doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte.

10. La liberté d'expression et de communication, garantie par la Constitution et par les articles 10 et 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Son exercice, notamment par la liberté de manifester ou de se réunir, est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect d'autres droits et libertés constituant également des libertés fondamentales au sens de cet article, tels que la liberté syndicale. Il doit cependant être concilié avec le respect de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et avec le maintien de l'ordre public.

Sur la demande en référé :

11. Ainsi qu'il a été dit au point 4, le décret du 11 mai 2020 a été abrogé par le décret du 31 mai 2020, qui l'a remplacé. Le ministre des solidarités et de la santé est dès lors fondé à soutenir que les conclusions de la Ligue des droits de l'homme tendant à ce que soit ordonnée la suspension de l'exécution des dispositions résultant du décret du 11 mai 2020 ont perdu leur objet et qu'il n'y a plus lieu d'y statuer.

12. Pour justifier que les mesures d'interdiction de rassemblement sur la voie publique, mentionnées au point 4 et reprises par le décret du 31 mai 2020, en tant qu'elles concernent les manifestations sur la voie publique, demeurent à ce jour nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent, le ministre des solidarités et de la santé fait valoir, d'une part, que de tels rassemblements ne permettent pas de garantir l'application des mesures dites « barrières », lesquelles demeurent nécessaires dès lors que le virus reste en circulation. Il fait valoir, d'autre part, que, ne s'appliquant qu'aux rassemblements excédant dix personnes et pouvant recevoir des dérogations, individuelles ou réglementaires, accordées par le préfet, l'interdiction en litige n'est ni générale ni absolue et demeure proportionnée.

13. Il n'est, en premier lieu, pas contesté que la situation sanitaire continue de justifier des mesures de prévention, au nombre desquelles figurent les mesures dites « barrières », imposées depuis le décret du 11 mai 2020 et maintenues par le décret du 31 mai 2020, notamment lors des rassemblements qui ne sont pas interdits en vertu de ce décret. Il n'est pas davantage contesté que l'organisation de manifestations sur la voie publique dans des conditions de nature à permettre le respect de ces « mesures barrières » présente une complexité particulière, compte tenu de la difficulté d'en contrôler les accès ou la participation, des déplacements ou mouvements de foule auxquelles elles peuvent donner lieu, ainsi que, le cas échéant, des mesures de maintien de l'ordre qu'elles peuvent appeler.

14. Il ne résulte toutefois pas de l'instruction qu'une telle organisation serait impossible en toute circonstance, sur l'ensemble du territoire de la République et pour toute manifestation, quelle qu'en soit la forme, alors d'ailleurs que des exceptions à l'interdiction posée sont déjà admises pour les activités mentionnées au point 4. En outre, s'il résulte des recommandations du Haut Conseil de la santé publique du 24 avril 2020, dont se prévaut l'administration, qu'il est préconisé de faire dépendre le nombre de personnes en milieu extérieur de la distance et de l'espace, aucune restriction de principe, autre que celle du respect des mesures « barrières », n'est posée à la liberté d'aller et venir sur la voie publique. Enfin, l'avis du conseil scientifique du 8 juin 2020, sollicité en prévision du scrutin du 28 juin 2020 et rendu public sur le site internet du ministère des solidarités et de la santé, indique que les indicateurs épidémiologiques rassemblées à la date du 5 juin 2020 par Santé Publique France se situent sur l'ensemble du territoire à un niveau bas et ne témoignent pas d'une reprise de l'épidémie, cette évolution s'inscrivant dans un contexte de baisse de la circulation du virus en France depuis plus de neuf semaines. L'interdiction des manifestations sur la voie publique mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes ne peut, dès lors, sauf circonstances particulières, être regardée comme strictement proportionnée aux risques sanitaires désormais encourus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu, ainsi que l'imposent les dispositions de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique en application desquelles cette interdiction a été prise, que lorsqu'il apparaît que les mesures « barrières » ou l'interdiction de tout événement réunissant plus de 5 000 personnes ne pourront y être respectées.

15. En deuxième lieu, s'il est vrai que le III de l'article 3 du décret du 31 mai 2020 permet au préfet de département, lorsque les circonstances locales ne s'y opposent pas, de maintenir à titre dérogatoire, par des mesures réglementaires ou individuelles, ceux des rassemblements en principe interdits en vertu du I de cet article qui sont « indispensables à la continuité de la vie de la nation », il résulte de l'instruction que cette possibilité de dérogation, dont il demeure discuté par l'administration qu'elle serait susceptible d'être ouverte à toute manifestation sur la voie publique, n'a à ce jour jamais été mise en œuvre pour ces rassemblements, pas même sous la forme d'un refus de dérogation lorsque les organisateurs ont saisi l'administration d'une déclaration préalable. Plusieurs manifestations se sont ainsi tenues ces derniers jours, certaines réunissant plusieurs milliers de participants, en dépit de l'interdiction prévue, sans que leur tenue ou leur organisation aient pu être examinées préalablement au titre d'une décision individuelle, à l'occasion de laquelle le lieu, la forme, le trajet, les modalités de leur déroulement n'ont ainsi pu faire l'objet d'échanges entre les organisateurs et l'administration.

16. En troisième lieu et en tout état de cause, toute manifestation sur la voie publique demeure soumise à l'obligation d'une déclaration préalable en vertu de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure et peut, en application de l'article L. 211-4 de ce code, être interdite par l'autorité investie des pouvoirs de police ou, à défaut, par le représentant de l'Etat dans le département, s'il estime qu'elle est de nature à troubler l'ordre public, dont la

sécurité et la salubrité publique sont des composantes. Le fait de participer à une manifestation interdite sur le fondement de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure est puni par l'article R. 644-4 du code pénal de l'amende prévue pour les contraventions de la 4ème classe, d'un montant forfaitaire de 135 euros, équivalente à celle applicable en vertu de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique en cas de violation des interdictions édictées par le décret du 31 mai 2020. Le IV de l'article 3 de ce décret habilite également le préfet de département à interdire ou à restreindre, par des mesures réglementaires ou individuelles, les rassemblements, réunions ou activités qui ne sont pas interdits par le I de cet article lorsque les circonstances locales l'exigent. Enfin, tout rassemblement de personnes sur la voie publique susceptible de troubler l'ordre public constitue un attroupement, au sens de l'article 431-3 du code pénal, pouvant à ce titre être dissipé par la force publique, dans les conditions que cet article prévoit.

17. Par suite, l'interdiction posée au I de l'article 3 du décret du 31 mai 2020, dont il résulte de ce qui a été dit précédemment qu'elle doit être regardée comme présentant un caractère général et absolu à l'égard des manifestations sur la voie publique, ne peut, à ce jour, être regardée comme une mesure nécessaire et adaptée, et, ce faisant, proportionnée à l'objectif de préservation de la santé publique qu'elle poursuit en ce qu'elle s'applique à ces rassemblements soumis par ailleurs à l'obligation d'une déclaration préalable en vertu de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure, que l'autorité investie des pouvoirs de police et le représentant de l'Etat demeurent en droit d'interdire dans les conditions mentionnées au point précédent, sous le contrôle du juge administratif, y compris le cas échéant saisi sur le fondement du livre V du code de justice administrative.

18. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont fondés à soutenir que l'exécution de l'article 3 du décret du 31 mai 2020 porte à ce jour une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales mentionnées au point 10 en tant que l'interdiction qu'il prévoit en son I s'applique aux manifestations sur la voie publique soumises à l'obligation d'une déclaration préalable en vertu de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure. La condition d'urgence devant être également regardée comme remplie, eu égard à l'imminence de plusieurs des manifestations prévues dont les requérants se prévalent, il y a lieu de faire droit à leurs conclusions tendant à ce que soit ordonnée dans cette mesure la suspension de l'exécution de ces dispositions, sans qu'il y ait lieu d'assortir cette suspension d'une injonction.

19. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à la Ligue des droits de l'homme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que la somme de 600 euros à verser au même titre à la Confédération Générale du Travail, à la Fédération syndicale unitaire, à l'Union syndicale Solidaires, au Syndicat de la magistrature et au Syndicat des avocats de France. Ces dispositions font en revanche obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées au même titre par l'association SOS Racisme - Touche pas à mon pote, qui n'a pas la qualité de partie dans la présente instance.

ORDONNE :

Article 1er : L'intervention de l'association SOS Racisme - Touche pas à mon pote est admise.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la Ligue des droits de l'homme dirigées contre le décret du 11 mai 2020.

Article 3 : L'exécution des dispositions du I de l'article 3 du décret du 31 mai 2020 est suspendue en tant qu'elle s'applique aux manifestations sur la voie publique soumises à l'obligation d'une déclaration préalable en vertu de l'article L. 211-1 du code de la sécurité intérieure.

Article 4 : L'Etat versera une somme de 3 000 euros à la Ligue des droits de l'homme au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : L'Etat versera une somme de 600 euros à la Confédération Générale du Travail, à la Fédération syndicale unitaire, à l'Union syndicale Solidaires, au Syndicat de la magistrature et au Syndicat des avocats de France au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : Le surplus des conclusions des requérants est rejeté.

Article 7 : Les conclusions présentées par l'association SOS Racisme - Touche pas à mon pote au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 8 : La présente ordonnance sera notifiée à M. B... A..., à la Ligue des droits de l'homme, à la Confédération Générale du Travail, premier requérant dénommé sous le n° 441015, à l'association SOS Racisme - Touche pas à mon pote et au ministre des solidarités et de la santé.
Copie en sera adressée au Premier ministre et au ministre de l'intérieur.

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 439762

FEDERATION NATIONALE DES MARCHES DE FRANCE

Ordonnance du 1er avril 2020

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 24 et 31 mars 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération nationale des marchés de France demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution des dispositions du III de l'article 8 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;

2°) d'enjoindre à l'Etat de rétablir le principe d'autorisation de la tenue des marchés alimentaires, couverts et de plein air, sur l'ensemble du territoire national ;

3°) d'enjoindre à l'Etat de modifier les dispositions du III de l'article 8 du décret du 23 mars 2020, d'autoriser par principe la tenue des marchés couverts et de plein air, sur l'ensemble du territoire national, sans préjudice de la faculté qui pourrait être utilement accordée aux préfets sur avis des maires concernés, ou directement aux maires, d'édicter les mesures de toute nature propres à garantir la santé de la clientèle des marchés et des commerçant non-sédentaires, pour faire face efficacement à la propagation du covid-19, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;

Elle soutient que :

- sa requête est recevable, dès lors qu'en tant qu'organisation professionnelle qui assure la défense des commerçants non sédentaires, elle dispose d'un intérêt à agir contre le décret attaqué ;

- la condition d'urgence est remplie ;

- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'exercice d'une profession, à la liberté d'entreprendre et la liberté de commerce et d'industrie, à la libre

administration des collectivités territoriales, à l'égalité de traitement entre les commerçant non sédentaires exerçant sur le domaine public et les commerces sédentaires ;

- en effet, l'interdiction générale et absolue de la tenue de marchés résultant des dispositions litigieuses est excessive et disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi ;

- ces mêmes dispositions méconnaissent l'article L. 3131-15 du code de la santé publique ;

- elles méconnaissent le principe d'égalité entre les commerces non sédentaires exerçant sur le domaine public et les commerces sédentaires en instaurant une différence de traitement qui n'est pas justifiée par l'objectif de protection de la santé publique, dès lors que les premiers sont, au même titre que les seconds, en charge de l'approvisionnement de biens de première nécessité et à même de respecter les mesures de sécurité sanitaire et, qu'en outre, la fédération requérante a diffusé un guide des bonnes pratiques imposant aux commerçants non sédentaires, et proposant aux élus, une série de mesures propres à garantir la santé publique sur les marchés de plein air ou couverts ;

- elles méconnaissent les dispositions des articles L. 2122-1 et L. 2224-18 du code général des collectivités territoriales en permettant aux préfets d'accorder des dérogations à l'interdiction générale alors que la compétence pour autoriser ou refuser l'occupation du domaine public communal relève du maire et que celle d'autoriser ou supprimer un marché relève du conseil municipal ;

- la mise en œuvre de l'interdiction contestée aura pour effet d'accroître l'affluence de la population dans les commerces sédentaires d'alimentation et, par là-même, les risques de propagation du covid-19 en méconnaissance de l'objectif de protection de la santé publique ;

- l'interdiction des marchés aura pour effet de priver les personnes les plus vulnérables, âgées et à la mobilité réduite, d'un mode d'approvisionnement de proximité.

Par une intervention et trois mémoires, enregistrés les 25 et 31 mars 2020, la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), la Fédération Saveurs Commerces, la Fédération des fromagers de France et l'Organisation des poissonniers écaillers de France déclarent intervenir au soutien de la requête de la Fédération nationale des marchés de France.

Par une intervention, enregistrée le 31 mars 2020, la Confédération des commerçants de France déclare intervenir au soutien de la requête de la Fédération nationale des marchés de France.

Par un mémoire en défense, enregistré le 28 mars 2020, le ministre des solidarités et de la santé conclut au rejet de la requête. Il soutient qu'aucune atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées n'est caractérisée.

Par un mémoire, enregistré le 31 mars 2020, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation déclare s'associer aux conclusions du ministre des solidarités et de la santé.

Par un mémoire, enregistré le 1er avril 2020, le ministre de l'économie et des finances déclare s'associer aux conclusions du ministre des solidarités et de la santé.

La requête a été communiquée au Premier ministre et au ministre de l'intérieur qui n'ont pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- la Constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 ;
- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;

Les parties ont été informées, sur le fondement de l'article 9 de l'ordonnance du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif, de ce qu'aucune audience ne se tiendrait et de ce que la clôture de l'instruction serait fixée le 1er avril 2020 à 12 heures.

Considérant ce qui suit :

1. L'article L. 511-1 du code de justice administrative dispose que : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.* » Aux termes de l'article L. 521-2 du même code : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* ».

Sur les interventions :

2. La Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), la Fédération Saveurs Commerces, la Fédération des fromagers de France et l'Organisation des poissonniers écaillers de France justifient d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête de la Fédération nationale des marchés de France. La Confédération des commerçants de France justifie d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de cette requête. Leurs interventions sont, par suite, recevables.

Sur l'office du juge des référés :

3. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai. Ces mesures doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Sur le fondement de l'article L. 521-2, le juge des référés peut ordonner à l'autorité

compétente de prendre, à titre provisoire, des mesures d'organisation des services placés sous son autorité, dès lors qu'il s'agit de mesures d'urgence qui lui apparaissent nécessaires pour sauvegarder, à très bref délai, la liberté fondamentale à laquelle il est gravement, et de façon manifestement illégale, porté atteinte. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

Sur les circonstances :

4. L'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19), de caractère pathogène et particulièrement contagieux et sa propagation sur le territoire français a conduit le ministre des solidarités et de la santé à prendre, par plusieurs arrêtés à compter du 4 mars 2020, des mesures sur le fondement des dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. En particulier, par un arrêté du 14 mars 2020, un grand nombre d'établissements recevant du public ont été fermés au public, les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits et l'accueil des enfants dans les établissements les recevant et les établissements scolaires et universitaires a été suspendu. Puis, par un décret du 16 mars 2020 motivé par les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19, modifié par décret du 19 mars, le Premier ministre a interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, à compter du 17 mars à 12h, sans préjudice de mesures plus strictes susceptibles d'être ordonnées par le représentant de l'Etat dans le département. Le ministre des solidarités et de la santé a pris des mesures complémentaires par des arrêtés des 17, 19, 20, 21 mars 2020.

5. Par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a été déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois sur l'ensemble du territoire national. Par un nouveau décret du 23 mars 2020 pris sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique issu de la loi du 23 mars 2020, le Premier ministre a réitéré les mesures qu'il avait précédemment ordonnées tout en leur apportant des précisions ou restrictions complémentaires.

Sur la demande en référé :

6. Aux termes de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, créé par la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 : « *Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique : [...] 5° Ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des établissements fournissant des biens ou des services de première nécessité ; 6° Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature ; [...] 10° En tant que de besoin, prendre par décret toute autre mesure réglementaire limitant la liberté d'entreprendre, dans la seule finalité de mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12 du présent code. / Les mesures prescrites en application des 1° à 10° du présent article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.* ».

7. L'article 1er du décret du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire dispose que : « *Eu égard à la situation sanitaire résultant de l'épidémie de covid-19, le présent décret fixe les mesures propres à garantir la santé publique mentionnées à l'article L.3131-15 du*

code de la santé publique. ». L'article 2 du même décret dispose que : « *Afin de ralentir la propagation du virus, les mesures d'hygiène et de distanciation sociale, dites « barrières », définies au niveau national, doivent être observées en tout lieu et en toute circonstance. Les rassemblements, réunions, activités, accueils et déplacements ainsi que l'usage des moyens de transports qui ne sont pas interdits en vertu du présent décret sont organisés en veillant au strict respect de ces mesures.* ». Aux termes de l'article 7 du même décret : « *Tout rassemblement, réunion ou activité mettant en présence de manière simultanée plus de 100 personnes en milieu clos ou ouvert, est interdit sur le territoire de la République jusqu'au 15 avril 2020. Les rassemblements, réunions ou activités indispensables à la continuité de la vie de la Nation peuvent être maintenus à titre dérogatoire par le représentant de l'Etat dans le département, par des mesures réglementaires ou individuelles, sauf lorsque les circonstances locales s'y opposent. / Le représentant de l'Etat dans le département est habilité aux mêmes fins à interdire ou à restreindre, par des mesures réglementaires ou individuelles, les rassemblements, réunions ou activités ne relevant pas du premier alinéa lorsque les circonstances locales l'exigent.* ».

8. Par sa requête, la fédération demande au juge des référés du Conseil d'Etat, d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution des dispositions du III de l'article 8 du décret du 23 mars 2020 aux termes desquelles : « La tenue des marchés, couverts ou non et quel qu'en soit l'objet, est interdite. Toutefois, le représentant de l'Etat dans le département peut, après avis du maire, accorder une autorisation d'ouverture des marchés alimentaires qui répondent à un besoin d'approvisionnement de la population si les conditions de leur organisation ainsi que les contrôles mis en place sont propres à garantir le respect des dispositions de l'article 1er et de l'article 7. » et d'enjoindre à l'Etat d'autoriser la tenue des marchés couverts et de plein air, sur l'ensemble du territoire national.

9. En premier lieu, dans l'actuelle période d'état d'urgence sanitaire, il appartient aux différentes autorités compétentes, en particulier au Premier ministre, de prendre, en vue de sauvegarder la santé de la population, toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie. Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux, comme la liberté d'exercice d'une profession ou la liberté d'entreprendre doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent.

10. D'une part, il résulte de l'instruction que l'interdiction de tenue des marchés, posée par les dispositions litigieuses, repose sur le constat que l'insuffisance des mesures d'organisation rendait, dans une large mesure, difficile voire impossible le respect des règles de sécurité sanitaire, en particulier les règles de distance minimale entre les personnes, qu'impose la situation actuelle. D'autre part, cette interdiction générale s'accompagne de la faculté pour le représentant de l'Etat d'autoriser, au terme d'un examen des circonstances locales, l'ouverture d'un marché alimentaire à la double condition que doive être satisfait un besoin d'approvisionnement de la population et que les conditions de son organisation ainsi que les contrôles mis en place permettent de garantir le respect des règles de sécurité sanitaire requises pour assurer la protection tant de la population que des personnes y travaillant.

11. La fédération requérante soutient que les dispositions litigieuses méconnaissent l'article L. 3131-15 du code de la santé publique précité sur le fondement duquel elles ont été prises qui permet au Premier ministre d'ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements à l'exception de ceux fournissant des biens ou des services de première nécessité. Il découle toutefois de l'économie générale du dispositif présenté au point précédent, qui prévoit que le représentant de l'Etat dans le département prenne en compte, dans l'exercice de son pouvoir d'autorisation, l'obligation de pourvoir aux besoins de première

nécessité de la population, que les dispositions litigieuses ne méconnaissent pas l'article L. 3131-15 du code de la santé publique qui excepte des mesures susceptibles d'être prescrites pour garantir la santé publique celles qui auraient pour effet de faire obstacle à la fourniture à la population des biens ou des services de première nécessité.

12. Il résulte enfin de l'instruction, en particulier des éléments produits en défense, que le nombre des autorisations préfectorales augmente régulièrement depuis l'entrée en vigueur du décret du 23 mars 2020 et a vocation à continuer de s'élever au fur et à mesure qu'il apparaîtra que l'ouverture d'un marché alimentaire peut s'accompagner des mesures d'organisation permettant de prévenir le risque sanitaire, notamment en ce qui concerne la gestion des flux et le respect des distances. Dans ces conditions, les dispositions litigieuses, dont il ne résulte pas de l'instruction qu'elles entraîneraient un phénomène d'afflux dans les magasins d'alimentation sédentaires, ménagent un juste équilibre entre la nécessité de garantir la santé publique et la satisfaction des besoins d'approvisionnement de la population. Il s'ensuit qu'il ne résulte pas de l'instruction que serait méconnue l'obligation posée par l'article L. 3131-15 du code de la santé publique précité que les mesures prises sur son fondement soient strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu.

13. Il résulte des motifs énoncés aux points 10 à 12 qu'eu égard à l'objectif de sauvegarde de la santé publique que poursuit l'interdiction contestée, à son caractère provisoire, à la perspective que se développent sur l'ensemble du territoire, dans le respect des règles de sécurité sanitaire, les autorisations d'ouverture des marchés alimentaires ainsi qu'aux mesures de soutien mises en place par l'Etat, notamment le fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation créé par l'ordonnance du 25 mars 2020, auxquelles sont éligibles les entreprises de commerce et d'artisanat non sédentaires, les dispositions litigieuses ne caractérisent, en l'état de l'instruction, aucune atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'entreprendre, à la liberté du commerce et de l'industrie qui en est une composante et la liberté d'exercice d'une profession.

14. En deuxième lieu, les dispositions litigieuses qui confient, ainsi qu'il a été dit, au représentant de l'Etat dans le département la faculté d'autoriser, après un avis du maire de la commune concernée qui ne le lie pas, l'ouverture d'un marché alimentaire, par dérogation à l'interdiction générale qu'elles édictent, n'affectent ni la compétence du conseil municipal pour créer ou supprimer les halles et marchés communaux ni celle du maire pour autoriser ou refuser l'occupation du domaine public communal. Il s'ensuit qu'elles ne portent aucune atteinte à la libre administration des collectivités territoriales.

15. En troisième et dernier lieu, la méconnaissance du principe d'égalité ne saurait révéler, par elle-même, une atteinte à une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Au demeurant, si la fédération requérante soutient que les dispositions litigieuses introduisent une différence de traitement entre les marchés alimentaires non sédentaires et les établissements de commerce alimentaire sédentaires, il résulte de l'instruction que les premiers sont placés, au regard de l'objectif de protection de sauvegarde de la santé publique et de la nécessité de respecter les règles de sécurité sanitaire qui en découlent, dans une situation différente de celle des seconds eu égard aux caractéristiques et spécificités de leur topographie, de leurs jours et heures d'ouverture et de la densité de leur personnel.

16. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, la requête de la Fédération nationale des marchés de France doit être rejetée.

ORDONNE :

Article 1er : Les interventions de la Confédération des petites et moyennes entreprises, la Fédération Saveurs Commerces, la Fédération des fromagers de France et l'Organisation des poissonniers écaillers de France ainsi que de la Confédération des commerçants de France sont admises.

Article 2 : La requête de la Fédération nationale des marchés de France est rejetée.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à la Fédération nationale des marchés de France, au ministre des solidarités et de la santé, au ministre de l'économie et des finances, au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, à la Confédération des petites et moyennes entreprises, à la Fédération Saveurs Commerces, à la Fédération des fromagers de France, à l'Organisation des poissonniers écaillers de France et à la Confédération des commerçants de France.

Copie en sera adressée au Premier ministre et au ministre de l'intérieur.

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 439844

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. CASSIA et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 2 avril 2020

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire rectificatif, enregistrés le 30 mars 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, MM. Paul Cassia, Jean-Louis Sinet et Patrick Weil, ainsi que l'Association de défense des libertés constitutionnelles (ADELICO), l'association Act-Up Paris (ACT-UP PARIS), l'association Collectif inter-hôpitaux (CIH), le syndicat Coordination nationale infirmière (CNI), l'association Collectif inter-urgences (CIU) et l'Association des victimes, malades et impactés du coronavirus demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner toutes mesures qu'il estimera utiles afin que le Premier ministre mette en place dans l'urgence une politique industrielle sur le territoire national de prévention et de dépistage du covid-19, et d'isolement des personnes détectées ;

2°) et, plus précisément, d'enjoindre au Premier ministre d'utiliser les pouvoirs que lui confèrent les 7° et 10° de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique pour prendre des décrets réglementaires de nature à procéder à des réquisitions à l'échelle industrielle sur le territoire national des usines de productions nécessaires, en premier lieu, pour fournir aux médecins et professionnels de santé des masques FFP2 et FFP3 ainsi que tout autre matériel d'équipement de tous les personnels et des services prenant directement ou indirectement en charge les patients (pyjama à usage unique, gilets jetables, surblouses, lunettes, tabliers, pousse-seringues, ventilateurs mécaniques), et des masques chirurgicaux aux malades et à la population générale, en deuxième lieu, pour fournir aux professionnels de santé les moyens de dépistage massif et pour dépister la population en vue de prendre des mesures de protection ciblées, en troisième lieu, pour fournir et autoriser les médecins et hôpitaux à prescrire et administrer aux patients à risque les thérapeutiques curatives ou palliatives, en respectant les précautions d'emploi, pour toute molécule apparaissant d'intérêt sanitaire (Tociluzimab, Dexaméthasone, Lopinavir, Ritonavir, Anakinra, Midazolam, morphine, curares…) et, en quatrième lieu, pour autoriser tous les laboratoires vétérinaires et de biologie médicale à réaliser les tests de dépistage, notamment en édictant des actes réglementaires à destination des agences régionales de santé.

Ils soutiennent que :

- la carence du Premier ministre à ordonner, au titre de l'état d'urgence sanitaire, la réquisition d'entreprises, biens et services permettant aux services publics et à la population de disposer en urgence de moyens matériels de la lutte contre la propagation du covid-19 est à l'origine de la prolongation, sans durée déterminée, du confinement et conduit à des atteintes à la dignité de la personne humaine ;

- il y a urgence à prononcer de telles mesures de réquisition eu égard, en premier lieu, au caractère préoccupant de la situation française, à l'augmentation exponentielle du nombre de patients infectés par le covid-19, aux déclarations du directeur général de la santé qui évoque un doublement des cas tous les jours et à la mention de l'urgence dans les visas du décret du 16 mars 2020 ainsi que du décret du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, en deuxième lieu, à l'atteinte portée à la liberté d'aller et venir des personnes confinées et au risque pour les patients de ne pas recevoir les soins appropriés et, en troisième et dernier lieu, à l'absence de livraison immédiate et opérationnelle du milliard de masques dont la commande a été annoncée ;

- la condition tenant à l'absence de contestation sérieuse est remplie dès lors qu'aucune décision administrative n'est contestée ;

- les mesures demandées sont utiles, en premier lieu, sur le plan sanitaire, au regard de l'avis du conseil scientifique sur le covid-19 du 23 mars 2020 qui fait le lien entre la carence de l'Etat et la prolongation du confinement pour une durée indéterminée, en deuxième lieu, en matière de dignité de personne humaine compte tenu du risque croissant de tri entre les patients, et en troisième lieu, sur le plan économique et social, pour mettre fin à la désorganisation entraînée par le confinement ;

- les mesures demandées ne font par elles-mêmes obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative, et notamment pas celles qui portent sur le confinement, mais elles visent à ce que le Premier ministre puisse utilement mettre en œuvre les compétences prévues par les dispositions des 7° et 10° de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique ;

- les mesures demandées ont un caractère provisoire dès lors qu'elles ont vocation à prendre fin avec le confinement ;

- les mesures demandées sont indispensables pour envisager la fin du confinement.

Par un mémoire en intervention, enregistré le 31 mars 2020, l'association AIDES conclut à ce qu'il soit fait droit à la requête de M. Cassia et autres.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-190 du 3 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-247 du 13 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 modifié notamment par le décret n° 2020-344 du 27 mars 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-3 du code de justice administrative : « *En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative* ». En vertu de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, le juge des référés peut, par une ordonnance motivée, rejeter une requête sans instruction ni audience lorsque la condition d'urgence n'est pas remplie ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée.

Sur l'intervention de l'association AIDES :

2. L'association AIDES justifie d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête de M. Cassia et autres. Son intervention est, par suite, recevable.

Sur l'office du juge des référés :

3. Saisi sur le fondement de l'article L. 521-3 d'une demande qui n'est pas manifestement insusceptible de se rattacher à un litige relevant de la compétence du juge administratif, le juge des référés peut prescrire, à des fins conservatoires ou à titre provisoire, toutes mesures que l'urgence justifie, notamment sous forme d'injonctions adressées à l'administration, à la condition que ces mesures soient utiles et ne se heurtent à aucune contestation sérieuse. En raison du caractère subsidiaire du référé régi par l'article L. 521-3, le juge saisi sur ce fondement ne peut prescrire les mesures qui lui sont demandées lorsque leurs effets pourraient être obtenus par les procédures de référé régies par les articles L. 521-1 et L. 521-2 de ce code.

Sur les circonstances :

4. L'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie à coronavirus 2019 ou covid-19, de caractère pathogène et particulièrement contagieux, et sa propagation sur le territoire français, ont conduit le ministre des solidarités et de la santé, puis le Premier ministre, à prendre, à compter du 4 mars 2020, des mesures de plus en plus strictes destinées à réduire les risques de contagion. Par un décret du 16 mars 2020, le Premier ministre a interdit jusqu'au 31 mars 2020 le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées. Par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a été déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois sur l'ensemble du territoire national. Par un décret du 23 mars 2020 pris sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique issu de la loi précitée, le Premier ministre a réitéré les mesures qu'il avait précédemment ordonnées, tout en leur apportant des précisions ou restrictions complémentaires.

5. Par un avis du 23 mars 2020, le conseil scientifique covid-19, qui a été installé par le ministre des solidarités et de la santé, s'est prononcé, suite à une saisine de ce dernier, en faveur de la prolongation du confinement résultant des décrets mentionnés au point précédent dont il a, d'une part, rappelé qu'il était destiné à soulager les services de réanimation français, en réduisant le nombre de formes graves nécessitant un séjour dans des tels services, et à propos duquel il a, d'autre part, indiqué qu'un délai de trois semaines à compter de sa mise en œuvre était nécessaire pour en apprécier les effets, dès lors que ce délai correspond à celui qui

peut séparer l'infection d'une personne et son admission éventuelle en réanimation. Le conseil scientifique a invité le gouvernement, avant d'envisager une sortie de confinement à s'assurer, d'une part, que l'objectif poursuivi aura été atteint au regard d'indicateurs tenant à la saturation des services hospitaliers notamment en matière de réanimation, et, d'autre part, que les éléments de la stratégie à mettre en œuvre après le confinement, sur laquelle il a annoncé qu'il rendrait prochainement un autre avis, seront opérationnels. Se référant aux incertitudes scientifiques relatives à l'évolution de l'épidémie, le conseil scientifique a dit ne pas pouvoir proposer de date de sortie du confinement, mais a précisé que ce dernier durerait vraisemblablement au moins six semaines. Enfin, il a été relevé, dans l'introduction de l'avis, que « le confinement est actuellement la seule stratégie réellement opérationnelle, l'alternative d'une politique de dépistage à grande échelle et d'isolement des personnes détectées n'étant pas pour l'instant réalisable à l'échelle nationale ».

6. A la suite de cet avis, par décret du 27 mars 2020, le Premier ministre a prolongé jusqu'au 15 avril 2020 le confinement et pris diverses mesures complémentaires, notamment pour permettre la réquisition, d'une part, des matières premières nécessaires à la fabrication des masques et, d'autre part, des aéronefs civils et des personnes nécessaires à leur fonctionnement qui sont nécessaires à l'acheminement de produits de santé et d'équipements de protection individuelle nécessaires pour faire face à la crise sanitaire.

Sur la demande de référé :

7. Aux termes de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, applicable, en vertu de l'article 4 de cette loi, pendant une durée de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 : « *Dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, le Premier ministre peut, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique : / (...) / 7° Ordonner la réquisition de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire ainsi que de toute personne nécessaire au fonctionnement de ces services ou à l'usage de ces biens. L'indemnisation de ces réquisitions est régie par le code de la défense ; / (...) / 10° En tant que de besoin, prendre par décret toute autre mesure réglementaire limitant la liberté d'entreprendre, dans la seule finalité de mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L. 3131-12 du présent code. / Les mesures prescrites en application des 1° à 10° du présent article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires (...)* ».

8. Les requérants, qui se prévalent de l'avis du 23 mars 2020 du conseil scientifique covid-19 mentionné au point 5, soutiennent, d'une part, qu'il y a une carence du Premier ministre à ordonner, au titre de l'état d'urgence sanitaire, la réquisition d'entreprises, biens et services permettant aux services publics et à la population de disposer en urgence de moyens matériels de la lutte contre la propagation du covid-19 et, d'autre part, que cette carence est à l'origine de la prolongation sans durée déterminée du confinement et conduit à des atteintes à la dignité de la personne humaine. Ils demandent, par voie de conséquence, au juge des référés du Conseil d'Etat d'ordonner, sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, toutes mesures qu'il estimera utiles afin que le Premier ministre utilise les pouvoirs que lui confèrent les 7° et 10° de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique et procède à des réquisitions pour assurer la production, sur le territoire national, de masques et autres matériels de protection, de ventilateurs mécaniques de réanimation, de tests de dépistage et de médicaments à visée curative ou palliative.

9. Toutefois, il apparaît, d'une part, que certains des biens mentionnés au point précédent ont déjà fait l'objet, soit de mesures de réquisitions, comme les masques en application des dispositions des décrets des 3 et 13 mars 2020 qui ont été reprises à l'article 12 du décret du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, soit de partenariats industriels comme ceux qui ont été annoncés par le président de la République dans son discours du 31 mars 2020 à Saint-Barthélémy-d'Anjou. D'autre part, les dispositions du décret du 27 mars 2020 mentionnées au point 6 permettent d'assurer l'acheminement par voie aérienne des produits de santé et d'équipements de protection individuelle faisant l'objet de commandes à l'étranger. Dès lors, l'existence même d'une carence à prendre l'une des mesures auxquelles le législateur a autorisé le gouvernement, à sa demande, à recourir, est sérieusement contestable et, à supposer même que les mesures sollicitées soient au nombre de celles qui peuvent être ordonnées sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, l'utilité d'enjoindre à l'administration de les prendre, de manière urgente, n'est pas établie. Par suite, et sans qu'il soit besoin de se prononcer ni sur l'éventuel lien entre la carence invoquée et les modalités de mise en œuvre et de prolongation du confinement, ni sur l'existence ou le risque d'apparition à brève échéance de chacune des insuffisances d'approvisionnement alléguées, qui ne sont, au demeurant pour la plupart, pas assorties de précision, il est manifeste que la demande des requérants n'est pas fondée.

10. Il résulte de ce qui précède que la requête ne peut, en tout état de cause, qu'être rejetée selon la procédure prévue par l'article L. 522-3 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1er : L'intervention de l'association AIDES est admise.

Article 2 : La requête de M. Cassia et autres est rejetée.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M. Cassia, premier requérant dénommé, ainsi qu'à l'association AIDES.
Copie en sera adressée au Premier ministre et au ministre des solidarités et de la santé.

Fait à Paris, le 2 avril 2020

Signé : Frédéric Aladjidi

Pour expédition conforme,

Le secrétaire,

Kenzo Mastronuzzi

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 439894

SYNDICAT DES AVOCATS DE FRANCE

Ordonnance du 3 avril 2020

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 1er avril 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat des avocats de France demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution des dispositions des articles 4, 5, 13, 14, 16, 17, du dernier alinéa de l'article 24 et de l'article 30 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 ;

2°) de suspendre l'exécution de la circulaire du 26 mars 2020 présentant les dispositions les dispositions de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 et de la circulaire contenue dans un courriel de la directrice des affaires criminelles et des grâces prescrivant aux magistrats du parquet les modalités selon lesquelles doivent être appliquées les dispositions de l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020.

Il soutient que :

- il a intérêt à agir contre l'ordonnance et les circulaires contestées dès lors que les intérêts qu'il défend, comme les conditions d'exercice de la profession qu'il représente, sont directement affectés ;

- sa requête est recevable, dès lors que, d'une part, l'ordonnance contestée n'ayant pas été ratifiée par le Parlement, elle constitue un acte susceptible de recours devant le juge administratif et, d'autre part, les circulaires contestées revêtent un caractère impératif en ce qu'elles prescrivent les modalités d'application de l'article 16 de l'ordonnance ;

- la condition d'urgence est remplie, dès lors que l'ordonnance contestée est d'ores et déjà exécutoire et que son exécution porte une atteinte grave et immédiate au droit à la liberté et à la sûreté et au droit à un procès équitable en ce qu'elle expose de manière injustifiée le personnel, les auxiliaires de justice et les usagers des juridictions pénales à un risque de contamination au covid-19 et en ce qu'elle prévoit des dérogations aux règles de procédure pénale, relatives à l'introduction des demandes, recours et voies de recours, au recours à la visioconférence, à l'intervention de l'avocat pour assister une personne gardée à vue par un

moyen de télécommunication audiovisuelle ou par téléphone, à l'allongement des délais de détention provisoire, à l'allongement du délai imparti à la chambre d'application des peines pour statuer et aux mesures de placement des mineurs, qui sont de nature à justifier l'intervention dans les quarante-huit heures d'une mesure de suspension ;

- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit au procès équitable, et plus précisément au droit d'accéder au juge et au droit au réexamen d'une condamnation pénale, au principe de l'exercice des droits de la défense, à l'exigence d'une protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et au droit à la sûreté ;

- le recours au seul courrier recommandé, exclusif de toute communication dématérialisée, prévu à l'article 4 de l'ordonnance pour la présentation des demandes, l'introduction des recours et voies de recours et le dépôt des conclusions et mémoires, d'une part, rend ineffectif le droit d'accès au juge et l'exercice des droits de la défense et, d'autre part, excède de ce qui est nécessaire pour concilier les intérêts en présence et permettre la continuité du service public de la justice ;

- les modalités d'enregistrement des recours introduits par courriers électroniques, prévues à l'article 4 de l'ordonnance, privent les justiciables de leur droit d'accéder au juge et, s'agissant de l'appel, de leur droit de faire réexaminer une condamnation pénale ;

- l'extension, prévue à l'article 5 de l'ordonnance, de la possibilité de recourir à la visioconférence ou à tout autre procédé de communication électronique, y compris le téléphone, pour l'ensemble des audiences devant les juridictions pénales autres que criminelles sans limitation tenant à la nature du contentieux et sans l'accord des parties porte une atteinte grave et manifestement illégale à l'exercice des droits de la défense dès lors qu'elle n'est pas strictement encadrée et n'est assortie d'aucune garantie ;

- la possibilité, prévue à l'article 13 de l'ordonnance, qu'un avocat puisse assister à distance une personne gardée à vue, par l'intermédiaire d'un moyen de communication électronique, y compris téléphonique, sans que ce dernier l'ait demandé ni accepté, porte une atteinte grave et manifestement illégale au principe du respect des droits de la défense ;

- la possibilité, prévue à l'article 14 de l'ordonnance, de prolonger la garde à vue d'un mineur sans présentation devant le juge compétent, ni physiquement ni par visioconférence, contrevient au droit à la sûreté et à la garantie judiciaire prévus au paragraphe 3 de l'article 5 de la convention européenne de droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'à l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant ;

- la prolongation de plein droit et sans intervention d'un juge de la durée de tous les mandats de dépôt arrivant à expiration, quelle que soit la durée déjà écoulée de la détention provisoire, si elle devait être considérée comme prévue par l'article 16 de l'ordonnance contestée, porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la sûreté et à la présomption d'innocence en ce qu'elle excède, d'une part, l'habilitation législative résultant du d) du 2) du I de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 qui a seulement visé l'allongement des délais maximum ou butoirs de la détention provisoire et, d'autre part, ce qui est justifié par les circonstances exceptionnelles liées au covid-19 ;

- la faculté de présenter une demande de mise en liberté ne constitue pas une garantie suffisante pour compenser l'absence de contrôle par un juge de la durée de la détention provisoire et de la nécessité de prolonger cette mesure ;

- si l'article 16 de l'ordonnance ne devait pas être interprété comme ayant, par lui-même, cet effet, les circulaires contestées portent une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la sûreté et à la présomption d'innocence en ce qu'elles prescrivent de maintenir en détention sans décision de prolongation des personnes qui n'auraient pu subir un tel sort sans l'intervention d'un juge ;

- l'allongement des délais en matière de comparution immédiate, prévu à l'article 17 de l'ordonnance, porte une atteinte excessive à la présomption d'innocence et au droit à la sûreté, faute d'être justifié par les circonstances exceptionnelles liées à l'épidémie du covid-19 ;

- l'allongement à quatre mois du délai imparti à la chambre d'application des peines pour se prononcer sur l'appel à caractère suspensif du parquet, prévu au dernier alinéa de l'article 24 de l'ordonnance, prive de son contenu le droit du détenu à obtenir l'exécution de la chose jugée, excédant ainsi ce qui peut être admis en raison des circonstances exceptionnelles, et contrevient à l'objectif poursuivi par le législateur de favoriser les mesures d'aménagement de peines pour réduire le taux d'occupation des établissements pénitentiaires ;

- la prorogation des mesures de placement sans audition des mineurs, prévue à l'article 30 de l'ordonnance, porte atteinte à l'exigence de protection de l'intérêt de l'enfant en ce qu'elle excède ce qui peut être admis au regard des circonstances exceptionnelles et n'est pas indispensable, l'audition des mineurs pouvant avoir lieu par un procédé de communication électronique.

Par une intervention, enregistrée le 2 avril 2020, le Syndicat de la magistrature demande au juge des référés de faire droit à la requête. Il soutient que son intervention est recevable et reprend les moyens de la requête.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la convention internationale relative aux droits de l'enfant ;
- le code de procédure pénale ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ». En vertu de l'article L. 522-3 du même code, le juge des référés peut rejeter une requête par une ordonnance motivée, sans instruction contradictoire ni audience publique, lorsque la condition d'urgence n'est pas remplie ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée.

Sur l'intervention :

2. Le Syndicat de la magistrature justifie, eu égard à la nature et l'objet du litige, d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête présentée par le Syndicat des avocats de France. Son intervention est, par suite, recevable.

Sur les circonstances :

3. L'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19), de caractère pathogène et particulièrement contagieux, et sa propagation sur le territoire français ont conduit le ministre des solidarités et de la santé à prendre, par plusieurs arrêtés à compter du 4 mars 2020, des mesures sur le fondement des dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. En particulier, par un arrêté du 14 mars 2020, un grand nombre d'établissements recevant du public ont été fermés au public, les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits et l'accueil des enfants dans les établissements les recevant et les établissements scolaires et universitaires a été suspendu. Puis, par un décret du 16 mars 2020 motivé par les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19, modifié par décret du 19 mars, le Premier ministre a interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, à compter du 17 mars à 12h, sans préjudice de mesures plus strictes susceptibles d'être ordonnées par le représentant de l'Etat dans le département. Le ministre des solidarités et de la santé a pris des mesures complémentaires par des arrêtés des 17, 19, 20, 21 mars 2020.

4. Par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a été déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois sur l'ensemble du territoire national. Par un nouveau décret du 23 mars 2020 pris sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique issu de la loi du 23 mars 2020, le Premier ministre a réitéré les mesures qu'il avait précédemment ordonnées tout en leur apportant des précisions ou restrictions complémentaires. Leurs effets ont été prolongés par décret du 27 mars 2020.

5. L'article 11 de la même loi du 23 mars 2020 a habilité le Gouvernement, pendant trois mois, à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, toute mesure relevant du domaine de la loi afin de faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19, que ce soit en matière économique, financière et sociale, en matière administrative ou juridictionnelle, pour ce qui concerne le financement des établissements de santé, pour la garde des jeunes enfants des parents dont l'activité professionnelle est maintenue sur leur lieu de travail, pour assurer la continuité de l'accompagnement et la protection des personnes en situation de handicap et des personnes âgées, pour assurer la continuité des droits des assurés sociaux et leur accès aux soins et aux droits, pour assurer la continuité de l'indemnisation des victimes et pour assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice de leurs compétences.

Sur la demande en référé :

6. En particulier, le Gouvernement a été autorisé, en vertu du 2° du I de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020, « *afin de faire face aux conséquences, notamment de nature administrative ou juridictionnelle, de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation* » à prendre toute mesure, pouvant entrer en

vigueur, si nécessaire, à compter du 12 mars 2020, relevant du domaine de la loi « *c) Adaptant, aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant à la conduite et au déroulement des instances, les règles relatives à la compétence territoriale et aux formations de jugement des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire ainsi que les règles relatives aux délais de procédure et de jugement, à la publicité des audiences et à leur tenue, au recours à la visioconférence devant ces juridictions et aux modalités de saisine de la juridiction et d'organisation du contradictoire devant les juridictions ; / d) Adaptant, aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant à ces procédures, les règles relatives au déroulement des gardes à vue, pour permettre l'intervention à distance de l'avocat et la prolongation de ces mesures pour au plus la durée légalement prévue sans présentation de la personne devant le magistrat compétent, et les règles relatives au déroulement et à la durée des détentions provisoires et des assignations à résidence sous surveillance électronique, pour permettre l'allongement des délais au cours de l'instruction et en matière d'audiencement, pour une durée proportionnée à celle de droit commun et ne pouvant excéder trois mois en matière délictuelle et six mois en appel ou en matière criminelle, et la prolongation de ces mesures au vu des seules réquisitions écrites du parquet et des observations écrites de la personne et de son avocat ; / e) Aménageant aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant ou impliquées dans ces procédures, d'une part, les règles relatives à l'exécution et l'application des peines privatives de liberté pour assouplir les modalités d'affectation des détenus dans les établissements pénitentiaires ainsi que les modalités d'exécution des fins de peine et, d'autre part, les règles relatives à l'exécution des mesures de placement et autres mesures éducatives prises en application de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ; / (...)* ».

7. Sur le fondement de cette habilitation, l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a adapté les règles de la procédure pénale afin, comme l'indique son article 1er, « de permettre la continuité de l'activité des juridictions pénales essentielle au maintien de l'ordre public », en édictant des règles dérogatoires applicables, ainsi que le détermine son article 2, « sur l'ensemble du territoire de la République jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré dans les conditions de l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 ».

8. Le Syndicat des avocats de France, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, demande au juge des référés du Conseil d'Etat de suspendre l'exécution des dispositions des articles 4, 5, 13, 14, 16, 17, 24 et 30 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020. Il demande, en outre de suspendre l'exécution de la circulaire de la garde des sceaux, ministre de la justice, en date du 26 mars 2020, présentant les dispositions de l'ordonnance et de la circulaire contenue dans un courriel de la directrice des affaires criminelles et des grâces prescrivant aux magistrats du parquet les modalités selon lesquelles doivent être appliquées les dispositions de l'article 16 de l'ordonnance.

En ce qui concerne l'article 4 de l'ordonnance :

9. L'article 4 de l'ordonnance contestée augmente les délais d'exercice des voies de recours prévus par le code de procédure pénale, ouvre la possibilité, au-delà des modes habituels de dépôt des recours, demandes, mémoires et conclusions, d'y procéder par la voie d'une lettre recommandée avec accusé de réception et prévoit, en outre, la possibilité de former appel ou de se pourvoir en cassation par l'envoi d'un courrier électronique faisant l'objet d'un

accusé de réception. En ménageant ces possibilités supplémentaires, l'article 4 de l'ordonnance ne peut être regardé comme ayant porté une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

En ce qui concerne l'article 5 de l'ordonnance :

10. L'article 5 de l'ordonnance contestée prévoit la possibilité dérogatoire de recourir à des moyens de télécommunication audiovisuelle devant les juridictions pénales autres que criminelles, sans qu'il soit nécessaire de recueillir l'accord des parties, et aussi, dans le cas où il serait techniquement ou matériellement impossible d'avoir recours à ces moyens, de recourir à des moyens de communication téléphonique « permettant de s'assurer de la qualité de la transmission, de l'identité des personnes et de garantir la confidentialité des échanges entre les parties et leurs avocats ». L'article contesté précise que le juge « s'assure à tout instant du bon déroulement des débats » et qu'il « organise et conduit la procédure en veillant au respect des droits de la défense et en garantissant le caractère contradictoire des débats ».

11. En mettant en œuvre l'habilitation résultant du c) du 2° du I de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 et en permettant, sous les conditions prévues, le recours dérogatoire à des moyens de communication à distance pendant la période prévue à l'article 2 de l'ordonnance, dans le but de permettre une continuité d'activité des juridictions pénales, l'article 5 de l'ordonnance contestée n'a pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées par le syndicat requérant, alors que les exigences de la lutte contre l'épidémie de covid-19 imposent de faire échec à la propagation du virus et de limiter, autant que faire se peut, les contacts entre les personnes.

En ce qui concerne les articles 13 et 14 de l'ordonnance :

12. L'article 13 de l'ordonnance contestée permet, par dérogation aux dispositions des articles 63-4 et 63-4-2 du code de procédure pénale, que l'entretien avec un avocat lors de la garde à vue ou de la rétention douanière ainsi que l'assistance par un avocat au cours des auditions puissent se dérouler par l'intermédiaire d'un moyen de communication électronique, y compris téléphonique, dans des conditions garantissant la confidentialité des échanges pour ce qui concerne les entretiens confidentiels entre la personne gardée à vue et son avocat prévus par le code de procédure pénale. Ainsi que l'explicite le rapport au Président de la République de l'ordonnance, cette possibilité n'est susceptible d'être mise en œuvre que si le recours à un tel moyen de communication est matériellement possible et si l'avocat l'accepte ou le demande.

13. Pour sa part, l'article 14 de l'ordonnance autorise les prolongations des gardes à vue des mineurs âgés de seize à dix-huit ans, ainsi que les prolongations des gardes à vue prévues par l'article 706-88 du code de procédure pénale, sans présentation de la personne devant le magistrat compétent, sur décision de ce dernier.

14. Ces dispositions, qui mettent en œuvre l'habilitation donnée au Gouvernement par les dispositions du d) du 2° du I de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 qui visent : « *les règles relatives au déroulement des gardes à vue, pour permettre l'intervention à distance de l'avocat et la prolongation de ces mesures pour au plus la durée légalement prévue sans présentation de la personne devant le magistrat compétent* », ne portent, eu égard aux circonstances actuelles, pas d'atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale.

En ce qui concerne les articles 16 et 17 de l'ordonnance et les termes correspondant des circulaires de la garde des sceaux, ministre de la justice :

15. S'agissant, ainsi que l'indique l'article 15 de l'ordonnance, des détentions provisoires en cours ou débutant entre la date de publication de l'ordonnance et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré et, le cas échéant, prorogé sur le fondement des articles L. 3131-12 à L. 3131-14 du code de la santé publique, l'article 16 de l'ordonnance a décidé la prolongation de plein droit des délais maximums de détention provisoire ou d'assignation à résidence sous surveillance électronique, prévus par les dispositions du code de procédure pénale, qu'il s'agisse des détentions au cours de l'instruction ou des détentions pour l'audiencement devant les juridictions de jugement des affaires concernant des personnes renvoyées à l'issue de l'instruction. En matière correctionnelle, ces délais sont prolongés de plein droit de deux mois lorsque la peine d'emprisonnement encourue est inférieure ou égale à cinq ans et de trois mois dans les autres cas ; en matière criminelle et en matière correctionnelle pour l'audiencement des affaires devant la cour d'appel, la prolongation est de six mois. Ainsi que le précise l'article 16 de l'ordonnance, ces prolongations ne s'appliquent qu'une seule fois au cours de chaque procédure et s'entendent sans préjudice de la possibilité pour la juridiction compétente d'ordonner à tout moment, d'office, sur demande du ministère public ou sur demande de l'intéressé, la mainlevée de la mesure, le cas échéant avec assignation à résidence sous surveillance électronique ou sous contrôle judiciaire lorsqu'il est mis fin à une détention provisoire. Conformément au second alinéa de l'article 15 de l'ordonnance, les prolongations de détention provisoire qui découlent de ces dispositions continuent de s'appliquer après la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré et, le cas échéant, prorogé sur le fondement des articles L. 3131-12 à L. 3131-14 du code de la santé publique.

16. L'article 17 de l'ordonnance, pour sa part, allonge les délais prévus, pour le cas de la comparution immédiate, par le troisième alinéa de l'article 396 du code de procédure pénale, par les deux premiers alinéas de l'article 397-1 du même code, par les troisième et dernier alinéas de l'article 397-3, par le deuxième alinéa de l'article 397-4, et, pour le cas de la comparution à délai différé, par le troisième alinéa de l'article 397-1-1.

17. Par ailleurs, l'article 19 de l'ordonnance a prévu que, par dérogation aux dispositions des articles 145-1 et 145-2 du code de procédure pénale, « les décisions du juge des libertés et de la détention statuant sur la prolongation de la détention provisoire interviennent au vu des réquisitions écrites du procureur de la République et des observations écrites de la personne et de son avocat, lorsque le recours à l'utilisation du moyen de télécommunication audiovisuelle prévu par l'article 706-71 de ce code n'est matériellement pas possible. / S'il en fait la demande, l'avocat de la personne peut toutefois présenter des observations orales devant le juge des libertés et de la détention, le cas échéant par un moyen de télécommunication audiovisuelle. / Dans les cas prévus au présent article, le juge organise et conduit la procédure en veillant au respect des droits de la défense et en garantissant le caractère contradictoire des débats ».

18. Il résulte des dispositions du d) du 2° du I de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 que le législateur a, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, spécialement habilité le Gouvernement agissant par voie d'ordonnance, d'une part, à allonger les délais des détentions provisoires, quels qu'ils soient, pour une durée proportionnée à celle de droit commun dans la limite de trois mois en matière délictuelle et de six mois en appel ou en

matière criminelle, et, d'autre part, à permettre la prolongation de ces mesures au vu des seules réquisitions écrites du parquet et des observations écrites de la personne et de son avocat.

19. En allongeant de façon générale les délais maximums de détention provisoire fixés par la loi, pour les détentions provisoires en cours comme celles débutant entre la date de publication de l'ordonnance et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, l'ordonnance contestée a mis en œuvre l'habilitation donnée par la loi du 23 mars 2020, dans le respect des conditions qu'elle y a mises. Elle s'est bornée à allonger ces délais, sans apporter d'autre modification aux règles du code de procédure pénale qui régissent le placement et le maintien en détention provisoire. Elle a précisé que ces prolongations ne s'appliquent qu'une seule fois au cours de chaque procédure et a rappelé qu'elles s'entendent sans préjudice de la possibilité pour la juridiction compétente d'ordonner à tout moment, d'office, sur demande du ministère public ou sur demande de l'intéressé, la mainlevée de la mesure. En adoptant de telles mesures et en retenant des allongements de deux, trois ou six mois, dans les limites imparties par la loi d'habilitation, l'ordonnance contestée ne peut être regardée, eu égard à l'évolution de l'épidémie, à la situation sanitaire et aux conséquences des mesures prises pour lutter contre la propagation du covid-19 sur le fonctionnement des juridictions, sur l'action des auxiliaires de justice et sur l'activité des administrations, en particulier des services de police et de l'administration pénitentiaire, comme d'ailleurs sur l'ensemble de la société française, comme portant une atteinte manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées par le syndicat requérant. Il en va de même pour ce qui concerne l'allongement des délais, résultant de l'article 17 de l'ordonnance pour les cas de comparution immédiate et de comparution à délai différé.

20. Pour leur part, la circulaire du 26 mars 2020 et le courriel de la directrice des affaires criminelles et des grâces contestés présentent les dispositions adoptées par l'ordonnance du 25 mars 2020, en explicitent la portée et exposent les conséquences qui découlent nécessairement de la prolongation exceptionnelle des délais de détention provisoire telle que voulue par l'ordonnance dans le contexte très particulier des circonstances liées à l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour lutter contre la propagation de cette maladie. Eu égard à leur contenu et à leur portée, ils ne peuvent être regardés comme portant une atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale.

En ce qui concerne l'article 24 de l'ordonnance :

21. Le dernier alinéa de l'article 24 de l'ordonnance contestée porte de deux à quatre mois le délai, prévu à l'article 712-14 du code de procédure pénale, dans lequel la chambre d'application des peines doit se prononcer sur l'appel du ministère public formé contre une décision du juge de l'application des peines, faute de quoi l'appel est tenu pour non avenu. En décalant ainsi la date à compter de laquelle l'appel du ministère public devient non avenu en l'absence de décision de la chambre d'application des peines, les dispositions contestées de l'ordonnance, eu égard aux conséquences des mesures prises pour lutter contre la propagation du covid-19 sur le fonctionnement des juridictions, n'ont pas porté d'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

En ce qui concerne l'article 30 de l'ordonnance :

22. L'article 30 de l'ordonnance permet au juge des enfants, lorsque le délai des mesures de placements ordonnés en application de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante arrive à échéance, de proroger ce délai d'office et sans audition

des parties, pour une durée maximale de quatre mois. Il permet en outre au juge des enfants de proroger le délai d'exécution des autres mesures éducatives pour une durée maximale de sept mois.

23. En mettant en œuvre l'habilitation prévue par le e) du 2° du I de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 et en permettant ainsi au juge des enfants de proroger, pour une durée limitée et au vu d'un rapport du service éducatif, les mesures ordonnées en application de l'ordonnance du 2 février 1945, l'article 30 de l'ordonnance contestée, qui a pris en compte l'intérêt qui s'attache à la continuité du suivi éducatif des mineurs concernés, n'a pas porté d'atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale en permettant au juge de décider d'une telle prorogation sans audition des intéressés, eu égard aux circonstances résultant de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour lutter contre la propagation du virus.

24. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, qu'il est manifeste que la demande en référé n'est pas fondée. Il y a lieu, dès lors, de rejeter les conclusions de la requête par application de l'article L. 522-3 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1er : L'intervention du Syndicat de la magistrature est admise.

Article 2 : La requête du Syndicat des avocats de France est rejetée.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au Syndicat des avocats de France et au Syndicat de la magistrature.
Copie en sera adressée à la garde des sceaux, ministre de la justice et au Premier ministre.

Fait à Paris, le 3 avril 2020

Signé : Jacques-Henri Stahl

Pour expédition conforme,

Le secrétaire,

Agnès Micalowa

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N°s 439877, 439887, 439890, 439898

UNION DES JEUNES AVOCATS DE PARIS

ASSOCIATION DES AVOCATS PENALISTES

CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX ET AUTRES

Ordonnance du 3 avril 2020

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 439877, par une requête, enregistrée le 31 mars 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union des jeunes avocats de Paris (UJA de Paris) demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution de la circulaire du 26 mars 2020 de la garde des sceaux, ministre de la justice, de présentation des dispositions de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, en ce qu'elle concerne les prolongations de la durée de la détention provisoire prévues par l'article 16 de l'ordonnance ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :
- sa requête est recevable dès lors que la circulaire contestée contient des dispositions réglementaires et impératives précisant les dispositions de l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 ;
- elle a intérêt à agir contre cette circulaire ;
- la condition d'urgence est remplie, dès lors que, d'une part, l'urgence doit être présumée en présence d'une mesure d'allongement de plein droit des délais de détention provisoire au cours de l'instruction, compte tenu de ses effets sur la liberté d'aller et venir, sur la possibilité d'assurer sa défense de manière effective devant un juge et sur la présomption d'innocence et, d'autre part et en tout état de cause, toute personne actuellement en détention provisoire en raison d'un mandat de dépôt sera automatiquement maintenue en détention, par prolongation de la détention provisoire sans débat judiciaire, au risque que la prolongation soit illégale et que la personne soit maintenue en détention provisoire sans titre régulier ;

- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la sûreté et au droit à un procès équitable, garantis par les articles 5 et 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors que les dispositions litigieuses de la circulaire du 26 mars 2020, en ce qu'elles prévoient la prolongation de plein droit des détentions provisoires, sans débat judiciaire, est contraire à l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 et au 2°, d), de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, qui autorisent la prolongation des détentions provisoires sous réserve de l'intervention d'un juge.

2° Sous le n° 439887, par une requête, enregistrée le 31 mars 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Association des avocats pénalistes (ADAP) demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'ordonner la suspension de l'exécution des dispositions de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale, en ce qu'elles prolongent automatiquement les délais maximums de détention provisoire sans débat contradictoire ni décision juridictionnelle, et de la circulaire du 26 mars 2020 de la garde des sceaux, ministre de la justice, en ce qu'elle concerne les prolongations de la durée de la détention provisoire ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre ainsi qu'à la garde des sceaux, ministre de la justice, de modifier l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 ainsi que la circulaire du 26 mars 2020 afin qu'il soit expressément garanti que les audiences initialement prévues pour examiner la prolongation des détentions provisoires, dont la durée légale arrive à échéance au cours de l'état d'urgence sanitaire, soient maintenues et qu'elles puissent se dérouler en recourant à la visioconférence ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a intérêt à agir contre les dispositions litigieuses de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 et contre la circulaire du 26 mars 2020 ;
- la condition d'urgence est remplie eu égard, d'une part, à la situation mondiale actuelle, liée à l'épidémie de covid-19, et, d'autre part, à l'application immédiate des dispositions litigieuses qui font obstacle à la tenue devant le juge des libertés et de la détention des débats contradictoires portant sur la prolongation des titres de détention ;
- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la liberté et à la sûreté, à la possibilité d'assurer de manière effective sa défense devant le juge et au droit de tout détenu de voir sa situation traitée dans le respect des règles de compétence et de procédure fixées par le code de procédure pénale, dès lors que les dispositions litigieuses et leur mise en œuvre, en ce qu'elles prolongent automatiquement les délais de détention provisoire sans débat contradictoire ni décision juridictionnelle, sont disproportionnées ;
- la suppression du contrôle juridictionnel ne saurait être compensée par la circonstance que des demandes de mise en libertés peuvent être formulées.

Par une intervention, enregistrée le 1er avril 2020, la Ligue des droits de l'homme et la section française de l'Observatoire international des prisons demandent que le juge des référés fasse droit aux conclusions de la requête. Ils soutiennent que leur intervention est recevable et reprennent les moyens de la requête.

3° Sous le n° 439890, par une requête, enregistrée le 1er avril 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Conseil national des barreaux, l'association Conférence des bâtonniers de France et d'outre-mer et l'ordre des avocats au barreau de Paris demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) à titre principal, d'ordonner la suspension de l'application des dispositions des articles 15, 16 et 17 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020, en ce qu'elles prolongent de plein droit les effets des titres de détention provisoire délivrés avant le 26 mars 2020 et d'enjoindre au Gouvernement d'abroger ces dispositions ;

2°) à titre subsidiaire, d'ordonner la suspension de l'application des points 1.4.1 et 1.4.2 de la circulaire du 26 mars 2020 de présentation, en ce qu'elles concernent la prolongation de plein droit des effets des titres de détention provisoire délivrés avant le 26 mars 2020 et d'enjoindre à la garde des sceaux, ministre de la justice, d'abroger les points 1.4.1 et 1.4.2 de cette circulaire ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- ils ont intérêt à agir contre ces dispositions ;
- la condition d'urgence est remplie, dès lors que, par application des dispositions litigieuses de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 et de la circulaire du 26 mars 2020, des personnes qui n'ont pas été condamnées font aujourd'hui l'objet de détentions arbitraires, leur incarcération n'étant fondée sur aucun titre délivré par le juge judiciaire ;
- il est porté une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la sûreté et à la liberté d'aller et venir ;
- les dispositions litigieuses de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 et de la circulaire du 26 mars 2020 méconnaissent le champ de l'habilitation législative, d'une part en ce qu'elles ordonnent la prolongation de plein droit des titres de détention provisoire délivrés antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance, d'autre part en ce qu'elles prolongent, de manière indifférenciée, générale et absolue, les effets des titres de détention délivrés antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance, pour une durée qui excède l'échéance aujourd'hui fixée par le Parlement pour l'état d'urgence sanitaire et, enfin, en ce qu'elles ordonnent la prolongation de plein droit des effets des titres de détention déjà délivrés, sans que cela soit justifié par l'objectif de limitation de la propagation de l'épidémie de covid-19 ;
- l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020, telle qu'interprétée par la circulaire du 26 mars 2020, dépossède le juge judiciaire des pouvoirs qui lui sont attribués par l'article 66 de la Constitution en maintenant des personnes en détention provisoire, de façon automatique, au-delà du terme que l'autorité judiciaire a expressément fixé dans le mandat de dépôt ou l'ordonnance de prolongation ;
- à titre subsidiaire, la circulaire de présentation du 26 mars 2020 est manifestement illégale en ce qu'elle enjoint de maintenir incarcérées des personnes dont le titre de détention a expiré et prescrit, par là même, leur détention provisoire, en méconnaissance des dispositions de l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020.

4° Sous le 439898, par une requête, enregistrée le 1er avril 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Union des jeunes avocats de Paris (UJA de Paris) demande

au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- sa requête relève de la compétence du Conseil d'Etat en premier et dernier ressort ;
- elle a intérêt à agir contre l'ordonnance contestée ;
- la condition d'urgence est remplie, dès lors que, d'une part, l'urgence doit être présumée en présence d'une mesure d'allongement de plein droit des délais de détention provisoire au cours de l'instruction, sans débat judiciaire, compte tenu de ses effets sur la liberté d'aller et venir, la possibilité d'assurer sa défense de manière effective devant un juge et la présomption d'innocence et, d'autre part et en tout état de cause, toute personne actuellement en détention provisoire en raison d'un mandat de dépôt sera automatiquement maintenue en détention, par prolongation de la détention provisoire sans débat judiciaire, au risque que la prolongation soit illégale et que la personne soit maintenue en détention provisoire sans titre régulier ;
- s'il est interprété comme ayant, par lui-même, pour effet de prolonger les détentions provisoires sans débat judiciaire, l'article 16 de l'ordonnance n °2020-303 du 25 mars 2020 porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit à la sûreté et au droit à un procès équitable, garantis par les articles 5 et 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dès lors qu'aucun texte n'autorisait le pouvoir exécutif à prolonger de plein droit, par ordonnance, la détention provisoire de dizaines de milliers de détenus.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de procédure pénale ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes de l'Union des jeunes avocats de Paris, de l'association des avocats pénalistes et du Conseil national des barreaux et autres soulèvent des questions communes. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance.

2. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ». En vertu de l'article L. 522-3 du même code, le juge des référés peut rejeter une requête par une ordonnance motivée, sans instruction contradictoire ni audience publique, lorsque la condition d'urgence n'est pas remplie ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée.

Sur l'intervention :

3. La Ligue des droits de l'homme et la section française de l'Observatoire international des prisons justifient, eu égard à la nature et l'objet du litige, d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien de la requête présentée par l'association des avocats pénalistes. Leur intervention est, par suite, recevable.

Sur les circonstances :

4. L'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19), de caractère pathogène et particulièrement contagieux, et sa propagation sur le territoire français ont conduit le ministre des solidarités et de la santé à prendre, par plusieurs arrêtés à compter du 4 mars 2020, des mesures sur le fondement des dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. En particulier, par un arrêté du 14 mars 2020, un grand nombre d'établissements recevant du public ont été fermés au public, les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits et l'accueil des enfants dans les établissements les recevant et les établissements scolaires et universitaires a été suspendu. Puis, par un décret du 16 mars 2020 motivé par les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19, modifié par décret du 19 mars, le Premier ministre a interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, à compter du 17 mars à 12h, sans préjudice de mesures plus strictes susceptibles d'être ordonnées par le représentant de l'Etat dans le département. Le ministre des solidarités et de la santé a pris des mesures complémentaires par des arrêtés des 17, 19, 20, 21 mars 2020.

5. Par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a été déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois sur l'ensemble du territoire national. Par un nouveau décret du 23 mars 2020 pris sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique issu de la loi du 23 mars 2020, le Premier ministre a réitéré les mesures qu'il avait précédemment ordonnées tout en leur apportant des précisions ou restrictions complémentaires. Leurs effets ont été prolongés par décret du 27 mars 2020.

6. L'article 11 de la même loi du 23 mars 2020 a habilité le Gouvernement, pendant trois mois, à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, toute mesure relevant du domaine de la loi afin de faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19, que ce soit en matière économique, financière et sociale, en matière administrative ou juridictionnelle, pour ce qui concerne le financement des établissements de santé, pour la garde des jeunes enfants des parents dont l'activité professionnelle est maintenue sur leur lieu de travail, pour assurer la continuité de l'accompagnement et la protection des personnes en situation de handicap et des personnes âgées, pour assurer la continuité des droits des assurés sociaux et leur accès aux soins et aux

droits, pour assurer la continuité de l'indemnisation des victimes et pour assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice de leurs compétences.

Sur les demandes en référé :

7. En particulier, le Gouvernement a été autorisé, en vertu du d) du 2° du I de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020, « *afin de faire face aux conséquences, notamment de nature administrative ou juridictionnelle, de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation* » à prendre « *toute mesure, pouvant entrer en vigueur, si nécessaire, à compter du 12 mars 2020, relevant du domaine de la loi (...) d) adaptant, aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant à ces procédures, (...) les règles relatives au déroulement et à la durée des détentions provisoires et des assignations à résidence sous surveillance électronique, pour permettre l'allongement des délais au cours de l'instruction et en matière d'audiencement, pour une durée proportionnée à celle de droit commun et ne pouvant excéder trois mois en matière délictuelle et six mois en appel ou en matière criminelle, et la prolongation de ces mesures au vu des seules réquisitions écrites du parquet et des observations écrites de la personne et de son avocat* ».

8. Sur le fondement de cette habilitation, l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a adapté les règles de la procédure pénale afin, comme l'indique son article 1er, « de permettre la continuité de l'activité des juridictions pénales essentielle au maintien de l'ordre public », en édictant des règles dérogatoires applicables, ainsi que le détermine son article 2, « sur l'ensemble du territoire de la République jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré dans les conditions de l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 ».

9. S'agissant, ainsi que l'indique l'article 15 de l'ordonnance, des détentions provisoires en cours ou débutant entre la date de publication de l'ordonnance et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré et, le cas échéant, prorogé sur le fondement des articles L. 3131-12 à L. 3131-14 du code de la santé publique, l'article 16 de l'ordonnance a décidé la prolongation de plein droit des délais maximums de détention provisoire ou d'assignation à résidence sous surveillance électronique, prévus par les dispositions du code de procédure pénale, qu'il s'agisse des détentions au cours de l'instruction ou des détentions pour l'audiencement devant les juridictions de jugement des affaires concernant des personnes renvoyées à l'issue de l'instruction. En matière correctionnelle, ces délais sont prolongés de plein droit de deux mois lorsque la peine d'emprisonnement encourue est inférieure ou égale à cinq ans et de trois mois dans les autres cas ; en matière criminelle et en matière correctionnelle pour l'audiencement des affaires devant la cour d'appel, la prolongation est de six mois. Ainsi que le précise l'article 16 de l'ordonnance, ces prolongations ne s'appliquent qu'une seule fois au cours de chaque procédure et s'entendent sans préjudice de la possibilité pour la juridiction compétente d'ordonner à tout moment, d'office, sur demande du ministère public ou sur demande de l'intéressé, la mainlevée de la mesure, le cas échéant avec assignation à résidence sous surveillance électronique ou sous contrôle judiciaire lorsqu'il est mis fin à une détention provisoire. Conformément au second alinéa de l'article 15 de l'ordonnance, les prolongations de détention provisoire qui découlent de ces dispositions continuent de s'appliquer après la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré et, le cas échéant, prorogé sur le fondement des articles L. 3131-12 à L. 3131-14 du code de la santé publique.

10. L'article 17 de l'ordonnance, pour sa part, allonge les délais prévus, pour le cas de la comparution immédiate, par le troisième alinéa de l'article 396 du code de procédure

pénale, par les deux premiers alinéas de l'article 397-1 du même code, par les troisième et dernier alinéas de l'article 397-3, par le deuxième alinéa de l'article 397-4, et, pour le cas de la comparution à délai différé, par le troisième alinéa de l'article 397-1-1.

11. Par ailleurs, l'article 19 de l'ordonnance a prévu que, par dérogation aux dispositions des articles 145-1 et 145-2 du code de procédure pénale, « les décisions du juge des libertés et de la détention statuant sur la prolongation de la détention provisoire interviennent au vu des réquisitions écrites du procureur de la République et des observations écrites de la personne et de son avocat, lorsque le recours à l'utilisation du moyen de télécommunication audiovisuelle prévu par l'article 706-71 de ce code n'est matériellement pas possible. / S'il en fait la demande, l'avocat de la personne peut toutefois présenter des observations orales devant le juge des libertés et de la détention, le cas échéant par un moyen de télécommunication audiovisuelle. / Dans les cas prévus au présent article, le juge organise et conduit la procédure en veillant au respect des droits de la défense et en garantissant le caractère contradictoire des débats ».

12. Les requérants, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, demandent au juge des référés du Conseil d'Etat de suspendre l'exécution des dispositions des articles 15, 16 et 17 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020, de suspendre l'exécution de la circulaire de la garde des sceaux, ministre de la justice, en date du 26 mars 2020 en ce qu'elle présente ces dispositions de l'ordonnance et d'enjoindre aux autorités compétentes de modifier ou d'abroger ces textes, en faisant essentiellement valoir que les dispositions contestées de l'ordonnance outrepassent l'habilitation qui a été donnée au Gouvernement et excèdent, par la généralité des prolongations de plein droit, sans intervention d'un juge, qu'elles décident, ce qui est nécessaire pour faire face aux conséquences de l'épidémie.

13. Toutefois, il résulte des dispositions du d) du 2° du I de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 que le législateur a, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, spécialement habilité le Gouvernement agissant par voie d'ordonnance, d'une part, à allonger les délais des détentions provisoires, quels qu'ils soient, pour une durée proportionnée à celle de droit commun dans la limite de trois mois en matière délictuelle et de six mois en appel ou en matière criminelle, et, d'autre part, à permettre la prolongation de ces mesures au vu des seules réquisitions écrites du parquet et des observations écrites de la personne et de son avocat.

14. En allongeant de façon générale les délais maximums de détention provisoire fixés par la loi, pour les détentions provisoires en cours comme celles débutant entre la date de publication de l'ordonnance et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire, l'ordonnance contestée a mis en œuvre l'habilitation donnée par la loi du 23 mars 2020, dans le respect des conditions qu'elle y a mises. Elle s'est bornée à allonger ces délais, sans apporter d'autre modification aux règles du code de procédure pénale qui régissent le placement et le maintien en détention provisoire. Elle a précisé que ces prolongations ne s'appliquent qu'une seule fois au cours de chaque procédure et a rappelé qu'elles s'entendent sans préjudice de la possibilité pour la juridiction compétente d'ordonner à tout moment, d'office, sur demande du ministère public ou sur demande de l'intéressé, la mainlevée de la mesure. En adoptant de telles mesures et en retenant des allongements de deux, trois ou six mois, dans les limites imparties par la loi d'habilitation, l'ordonnance contestée ne peut être regardée, eu égard à l'évolution de l'épidémie, à la situation sanitaire et aux conséquences des mesures prises pour lutter contre la propagation du covid-19 sur le fonctionnement des juridictions, sur l'action des auxiliaires de justice et sur l'activité des administrations, en particulier des services de police et de l'administration pénitentiaire, comme d'ailleurs sur l'ensemble de la société française, comme

portant une atteinte manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées par les requérants.

15. Pour sa part, la circulaire contestée du 26 mars 2020 présente les dispositions adoptées par l'ordonnance du 25 mars 2020, en explicite la portée et expose les conséquences qui découlent nécessairement de la prolongation exceptionnelle des délais de détention provisoire telle que voulue par l'ordonnance dans le contexte très particulier des circonstances liées à l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour lutter contre la propagation de cette maladie. Eu égard à son contenu et à sa portée, elle ne peut être regardée comme portant une atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale.

16. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence, qu'il est manifeste que les demandes en référé ne sont pas fondées. Il y a lieu, dès lors, de rejeter les conclusions des requêtes par application de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, y compris les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1er : L'intervention de la Ligue des droits de l'homme et de la section française de l'Observatoire international des prisons est admise.

Article 2 : Les requêtes de l'Union des jeunes avocats de Paris, de l'Association des avocats pénalistes et du Conseil national des barreaux et autres sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'Union des jeunes avocats de Paris, à l'Association des avocats pénalistes, à la Ligue des droits de l'homme, premier intervenant dénommé, et au Conseil national des barreaux, premier requérant dénommé de la requête n° 439890.
Copie en sera adressée à la garde des sceaux, ministre de la justice et au Premier ministre.

Fait à Paris, le 3 avril 2020

Signé : Jacques-Henri Stahl

Pour expédition conforme,

Le secrétaire,

Agnès Micalowa

NOR : PRMX2013758L

CONSEIL D'ETAT

Commission permanente **Séance du mardi 9 juin 2020**

N° 400322

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

AVIS SUR UN PROJET DE LOI

organisant la fin de l'état d'urgence sanitaire

NOR : PRMX2013758L

1. Le Conseil d'État a été saisi le 5 juin 2020 d'un projet de loi organisant la fin l'état d'urgence sanitaire.

Ce projet comporte deux articles: le premier créée un régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire applicable dans les quatre mois suivant la fin de celui-ci ou en cas de résurgence de la catastrophe sanitaire ayant donné lieu à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire dans l'année précédente; le second prolonge la durée de conservation de certaines données collectées par les systèmes d'information mis en œuvre aux fins de lutter contre l'épidémie de covid-19.

2. L'étude d'impact du projet répond globalement, dans les circonstances de la crise sanitaire et de l'urgence dans laquelle elle a été réalisée, aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

Sortie de l'état d'urgence

3. La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 a créé, pour faire face à l'épidémie de covid-19, dans le titre III du livre Ier de la troisième partie du code de la santé publique, un chapitre Ier bis relatif à l'état d'urgence sanitaire, qui peut être déclaré en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. La déclaration permet au Premier ministre, au ministre de la santé et, s'ils y sont habilités, aux préfets, de prendre les mesures nécessaires aux seules fins de garantir la santé publique. Ces mesures peuvent notamment restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules, interdire aux personnes de sortir de leur domicile, ordonner la mise en quarantaine des personnes susceptibles d'être affectées, ordonner la mise à l'isolement des personnes affectées, ordonner la fermeture provisoire de catégories d'établissements recevant du public, ou encore réquisitionner des biens et des services. Ces mesures doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu.

NOR : PRMX2013758L

Selon l'article L. 3131-13 du code de la santé publique, l'état d'urgence est déclaré par décret en conseil des ministres sur proposition du ministre de la santé. Sa prorogation au-delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi, après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19.

L'état d'urgence sanitaire a été déclaré pour une durée de deux mois sur l'ensemble du territoire national par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020, soit jusqu'au 23 mai 2020 à minuit.

La loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions a prorogé l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 inclus.

4. Le projet de loi proposé par le Gouvernement définit un régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire destiné à prendre la suite de l'état d'urgence sanitaire à compter du 11 juillet prochain. Dans la limite d'une période de quatre mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire, ou en cas de résurgence de la catastrophe sanitaire ayant donné lieu à la mise en œuvre de l'état d'urgence dans l'année précédente, constatée par le comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19, il permet au Premier ministre de :

- réglementer ou interdire la circulation des personnes et des véhicules et réglementer l'accès aux moyens de transport et les conditions de leur usage ;

- ordonner la fermeture provisoire et réglementer l'ouverture, y compris les conditions d'accès et de présence, d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, en garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité ;

- limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature.

Ces dispositions sont les mêmes que celles figurant aux 1°, 5° et 6° de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique relatif à l'état d'urgence sanitaire et peuvent être mises en œuvre dans les mêmes conditions. La mise en quarantaine et la mise à l'isolement restent mobilisables sur le fondement de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique.

Le projet permet également au ministre chargé de la santé, par arrêté motivé, de prescrire toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre. Les représentants de l'Etat peuvent être habilités pour prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces mesures ou, si les mesures doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, à les décider eux-mêmes.

Les dispositions du projet modifiant le code de la santé publique s'insèrent dans le chapitre Ier bis du titre III du livre Ier de la troisième partie de ce code. Elles sont en conséquence applicables jusqu'au 1er avril 2021, conformément à l'article 7 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020.

Sur l'insertion des dispositions dans le code de la santé publique

5. Le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire créé par le projet de loi se présente comme permanent. Le Conseil d'Etat constate que ce dispositif est en réalité lié à l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à l'épidémie de covid-19 par l'article 4 de la loi

n° 2020-290 du 23 mars 2020 et prorogé par l'article 1er de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020, et que les mesures et la durée de celles-ci ont été conçues pour répondre aux nécessités propres à cette épidémie. Il souligne qu'appliqué à d'autres catastrophes sanitaires donnant lieu à déclaration de l'état d'urgence sanitaire, un tel dispositif risquerait d'être inadapté, en raison tant de la diversité des causes possibles de catastrophes que de la nature des mesures susceptibles de les juguler. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que le régime de sortie de l'état d'urgence proposé par le texte, conçu et adapté, dans ses mesures comme dans sa temporalité, aux seuls besoins de la gestion de la fin de la crise provoquée par le covid-19 ne constitue pas un régime permanent mais s'applique exclusivement à l'état d'urgence déclaré le 23 mars 2020 et prorogé le 11 mai 2020. Par voie de conséquence, il propose de ne pas codifier les dispositions du projet de loi dans le code de la santé publique.

Sur le régime applicable dans les quatre mois suivant la fin de l'état d'urgence

6. Le Conseil d'Etat observe que si la situation sanitaire est en voie de nette amélioration, son évolution reste incertaine ainsi que l'a relevé le comité scientifique, saisi par le gouvernement sur le projet de loi, dans son avis du 8 juin. Il estime en conséquence que les dispositions du projet, en permettant pendant une période limitée et à titre transitoire de conserver certains des instruments réglementaires que le gouvernement estime adaptés aux éventuels risques sanitaires à venir, tout en actant la fin de l'état d'urgence au 10 juillet, sont de nature à répondre aux nécessités de sortir de manière prudente, graduée et contrôlée du régime mis en place pour faire face à l'état d'urgence sanitaire, ainsi que l'a recommandé le comité de scientifiques.

Dans le contexte de recul de l'épidémie et de reprise progressive des activités, ce dispositif apparaît mieux proportionné que ne le serait une nouvelle prorogation de l'état d'urgence pour quelques mois. Par ailleurs l'article L. 3131-1 du code de la santé publique relatif aux pouvoirs propres du ministre de la santé en cas de menace sanitaire ne donnerait pas aux mesures envisagées par le Gouvernement une base légale suffisamment solide dans le contexte d'une sortie de crise.

Le Conseil d'Etat relève que, selon le projet, les mesures qu'il prévoit devront être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu, qu'il devra y être est mis fin sans délai lorsqu'elles ne seront plus nécessaires et que les mesures individuelles feront l'objet d'une information sans délai du procureur de la République territorialement compétent.

Il rappelle que le juge administratif, lorsqu'il est saisi de telles mesures, veille à leur caractère nécessaire, adapté et proportionné aux risques sanitaires encourus.

Sur le traitement d'une résurgence de la catastrophe sanitaire

7. Le Conseil d'Etat propose de ne pas retenir les dispositions du projet qui attribuent les mêmes pouvoirs au Premier ministre en cas de « *résurgence de la catastrophe sanitaire ayant donné lieu à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire* » au cours de la période courant du 11 novembre 2020 au 1er avril 2021. Le terme de résurgence est en effet imprécis et, s'il doit être entendu comme couvrant l'hypothèse d'un rebond de l'épidémie au niveau national, les dispositions du code de la santé publique relatives à la menace sanitaire prévues aux articles L. 3131-1 et suivants pourraient être activées. Si celles-ci s'avéraient insuffisantes, le Gouvernement aurait la faculté de déclarer l'état d'urgence sanitaire pour permettre aux

autorités compétentes de recourir à l'ensemble des mesures autorisées en pareille circonstance, état d'urgence qui pourrait être prolongé au-delà d'un mois avec l'aval du Parlement. Par ailleurs, en cas de résurgences localisées de l'épidémie, les autorités titulaires du pouvoir de police administrative générale pourront prendre les mesures nécessaires et adaptées aux circonstances, tandis que les mesures prévues aux articles L. 3131-1 et suivants pourront également être mises en œuvre, telles par exemple des mises à l'isolement ou en quarantaine.

8. Le Conseil d'Etat propose, en raison de son inutilité, de supprimer la disposition selon laquelle les mesures du projet s'appliquent sans préjudice du chapitre Ier du titre III du livre Ier de la troisième partie du présent code et de l'article L. 410-2 du code de commerce, ces dispositions s'appliquant de plein droit hors état d'urgence sanitaire, situation qui sera celle prévalant à partir du 11 juillet prochain.

9. Enfin, l'article 1er est rendu applicable à tout le territoire de la République. Si la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie Française sont compétentes en matière de santé, les mesures créées par le projet de loi se rattachent à la garantie des libertés publiques qui relève de la compétence de l'Etat en application de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et de l'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Sur la prolongation de la durée de conservation de certaines données collectées par les systèmes d'information

10. Le projet de loi modifie le I de l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions aux fins de permettre au pouvoir réglementaire de prolonger la durée de conservation des données à caractère personnel traitées par les systèmes d'information dont ces dispositions autorisent la création, à savoir le traitement « SIDEP », destiné à identifier les personnes dépistées positives au virus du covid-19, et le traitement « Contact Covid », destiné à identifier les contacts à risque de contamination des personnes dépistées ou diagnostiquées positives et à permettre l'utilisation de ces informations à des fins de recherche et de surveillance épidémiologique.

Il prévoit que la durée de conservation de ces données, actuellement limitée à trois mois à compter de leur collecte, pourra être, pour certaines catégories d'entre elles, prolongée par décret en Conseil d'Etat après avis publics du comité de contrôle et de liaison covid-19, chargé par le VIII de ce même article 11 d'associer la société civile et le Parlement à la mise en œuvre des systèmes d'information destinés à lutter contre le virus du covid-19, et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), sans pouvoir excéder la durée maximale de six mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire pour laquelle ces traitements de données sont autorisés.

Sur la conformité à l'article 2 de la Déclaration de 1789, à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 5 du RGPD

11. Le Conseil d'Etat rappelle que le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 2 de la Déclaration de 1789 et par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales implique que les données à caractère personnel doivent être conservées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux

finalités pour lesquelles elles sont enregistrées (Conseil d'Etat, avis n° 400104 du 1er mai 2020 sur le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions).

Il ressort également du *e* du 1. de l'article 5 du RGPD que « *les données à caractère personnel doivent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées* », une durée de conservation plus longue étant cependant possible dans la mesure où les données sont « *traitées exclusivement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques (...), pour autant que soient mises en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées requises par le présent règlement afin de garantir les droits et libertés de la personne concernée (limitation de la conservation)* ».

12. Le Conseil d'Etat souligne qu'il ressort en l'espèce de l'étude d'impact ainsi que des précisions apportées par le Gouvernement que la prolongation de la durée de conservation des données à caractère personnel ainsi envisagée est nécessaire au regard de la finalité, prévue au 4° du II de l'article 11 de la loi du 11 mai 2020, de surveillance épidémiologique aux niveaux national et local, et de recherche sur le virus et les moyens de lutter contre sa propagation.

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que le Gouvernement justifie également la mesure par la nécessité de faciliter les conditions de réalisation des opérations de recherche des cas contacts et des enquêtes sanitaires, en permettant aux services en charge de ces investigations d'identifier les personnes dépistées positives jusqu'à la fin de la crise sanitaire.

Il estime que la nécessité de la prolongation de la durée de conservation de certaines données à caractère personnel à cette fin devra être appréciée, lors de l'élaboration du projet de décret en Conseil d'Etat auquel il est renvoyé, au regard, d'une part, des incidences de la mesure sur le droit des intéressés au respect de la vie privée et, d'autre part, de l'état des connaissances scientifiques, en ce qui concerne notamment l'immunité des personnes dépistées positives au virus du covid-19.

Le Conseil d'Etat considère en conséquence que la prolongation de durée de conservation envisagée par le projet de loi, qui ne porte que sur certaines catégories de données personnelles et sur certaines finalités qu'il appartiendra au décret en Conseil d'Etat auquel il est renvoyé de préciser, ne méconnaît pas, dans son principe, les exigences rappelées précédemment.

Sur la conformité aux articles 13 et 14 du RGPD

13. Le Conseil d'Etat rappelle que le 2. de l'article 13 du RGPD impose au responsable du traitement, lorsque des données personnelles sont collectées auprès de la personne concernée, de fournir à cette personne « *au moment où les données à caractère personnel sont obtenues, les informations complémentaires suivantes qui sont nécessaires pour garantir un traitement équitable et transparent* », parmi lesquelles « *la durée de conservation des données à caractère personnel ou, lorsque ce n'est pas possible, les critères utilisés pour déterminer cette durée* ». Le 3. de l'article 14 de ce règlement exige par ailleurs, lorsque les données à caractère personnel n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée, que ces mêmes informations lui soient communiquées « *dans un délai raisonnable après avoir [été obtenues], mais ne dépassant pas un mois, eu égard aux circonstances particulières dans lesquelles les données à caractère personnel sont traitées* ».

NOR : PRMX2013758L

Le Conseil d'Etat souligne qu'il ressort de ces dispositions, éclairées notamment par le point 60 du préambule du RGPD, que celles-ci visent à garantir un traitement loyal et transparent des données à caractère personnel, aux fins notamment de permettre aux intéressés d'exercer les droits d'accès, d'opposition, d'effacement et de rectification ainsi que le droit à la limitation des données qui leur sont reconnus par ce règlement.

Il estime dès lors que ces dispositions doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne font pas obstacle à ce qu'une prolongation de la durée de conservation des données contenues dans le traitement soit rendue applicable à des données déjà collectées, sous réserve que cette double exigence de loyauté et de transparence soit respectée Toutefois, lorsque le traitement de données a pour base légale le consentement de la personne intéressée, en application du a) du 1. de l'article 6 du RGPD, une telle prolongation de durée ne peut, en principe, lui être rendue applicable que si elle y a préalablement consenti.

14. Le Conseil d'Etat relève qu'en l'espèce, les traitements de données dont la création est autorisée par l'article 11 de la loi du 11 mai 2020 ne reposent pas sur le consentement des intéressés mais sur la nécessité du traitement pour l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement, en l'espèce dans le domaine de la santé publique (*e* du 1. de l'article 6 et *i* du 2. de l'article 9 du RGPD) (Conseil d'Etat, avis n° 400104 du 1er mai 2020 sur le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions).

Il observe que la prolongation de la durée de conservation de certaines données à caractère personnel ne méconnaît nullement l'exigence de loyauté du traitement, qui ne s'oppose pas à ce que certaines des caractéristiques du traitement, telle que la durée de conservation des données, soient modifiées postérieurement au moment de la collecte.

Il retient de même que l'exigence de transparence du traitement ne fait pas par elle-même obstacle à ce que certaines caractéristiques du traitement puissent évoluer postérieurement à la collecte des données, ainsi que l'envisagent d'ailleurs le 3. de l'article 13 et le 4. de l'article 14 du RGPD en ce qui concerne la modification des finalités du traitement.

15. Le Conseil d'Etat estime en revanche nécessaire, pour garantir la transparence du traitement et permettre en particulier aux intéressés d'exercer à tout moment leur droit à l'effacement et leur droit d'opposition, qui leur sont reconnus, conformément aux articles 17 et 21 du RGPD, par le décret n° 2020-551 du 12 mai 2020 relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, d'insérer dans le projet une disposition précisant que les personnes concernées seront informées sans délai de cette prolongation de la durée de conservation des données les concernant, selon les modalités les plus adéquates qu'il appartiendra au décret en Conseil d'Etat auquel il est renvoyé de définir (V. Lignes directrices sur la transparence au sens du règlement (UE) 2016/679 élaborées par le groupe de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel institué par la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995, points 29 à 33).

Le Conseil d'Etat considère donc que, sous réserve de l'ajout d'une telle mention, le projet ne méconnaît pas les articles 13 et 14 du RGPD.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat en Commission permanente dans sa séance du 9 juin 2020.

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 441065

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

Ordonnance du 26 juin 2020

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

La Ligue des droits de l'Homme a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Versailles, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'une part, de suspendre l'exécution de la décision, révélée par voie de presse et sur le réseau social Facebook, par laquelle la commune de Lisses a décidé à compter du 17 avril 2020 d'installer des caméras thermiques fixes et portables dans l'enceinte des locaux des services municipaux, afin de contrôler la température corporelle des personnes entrant dans l'enceinte du pôle administratif de la commune et dans les autres établissements communaux recevant du public et, d'autre part, d'enjoindre à la commune de Lisses de procéder au retrait de l'ensemble des caméras thermiques utilisées pour contrôler la température corporelle des agents et des administrés fréquentant les bâtiments et lieux gérés par l'administration. Par une ordonnance n° 2002891 du 22 mai 2020, le juge des référés du tribunal administratif de Versailles a rejeté sa demande.

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 8 et 21 juin 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ligue des droits de l'homme demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) de faire droit à ses demandes de première instance ;

3°) subsidiairement, d'enjoindre à la commune de Lisses d'adopter toutes mesures propres à indiquer expressément et sans équivoque, à l'aide d'une signalétique adaptée, que la prise de température par la caméra thermique demeure facultative ;

4°) en tout état de cause, de mettre à la charge de la commune de Lisses la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'ordonnance attaquée est entachée d'irrégularités dès lors que, d'une part, le juge des référés du tribunal administratif de Versailles s'est abstenu de soumettre au contradictoire le mémoire que la commune de Lisses a présenté le 22 mai 2020, alors que la solution adoptée confirme qu'il s'est fondé sur ce mémoire et, d'autre part, faute de viser et de répondre à ses conclusions subsidiaires qui tendaient, dans le cas où le juge des référés aurait admis la légalité du dispositif contesté, à ce qu'il soit enjoint à la commune de Lisses d'adopter toutes mesures propres à indiquer expressément et sans équivoque, à l'aide d'une signalétique adaptée, que la prise de température par la caméra thermique demeure facultative ;

- elle est entachée d'une erreur de droit en ce qu'elle retient que les données susceptibles d'être utilisées par le traitement litigieux devraient être regardées comme revêtant un caractère personnel en matière de santé, au sens et pour l'application du règlement général sur la protection des données, sans en tirer les conséquences, en l'absence de texte autorisant un tel traitement ;

- elle est entachée d'une insuffisance de motivation dès lors qu'elle ne répond pas au moyen pris de l'absence de texte autorisant le traitement litigieux, en violation des articles 9 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 et 6 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;

- elle est entachée d'une dénaturation des pièces du dossier en ce qu'elle retient le caractère volontaire de la prise de température, alors que plusieurs pièces du dossier, telles que la présentation du dispositif par le maire, la charte établie par l'administration et plusieurs représentants du personnels en vue de définir les mesures sanitaires prises et le protocole d'accueil périscolaire, indiquent explicitement le caractère obligatoire du dispositif et, inversement, aucune pièce ne révèle le caractère purement facultatif de la prise de température corporelle et les conséquences du refus de se soumettre au contrôle de la température ;

- le dispositif contesté, constitué d'une caméra thermique fixe installée à l'entrée du bâtiment des Malines et de caméras thermiques portatives utilisées dans les bâtiments scolaires et périscolaires, constitue un traitement de données à caractère personnel qui, faute d'avoir reçu un consentement explicite et libre ou, en tout état de cause, d'avoir été autorisé par un texte, est interdit par les articles 6, 7 et 9 du règlement général sur la protection des données.

Par un mémoire en défense et un mémoire en duplique, enregistrés les 16 et 22 juin 2020, la commune de Lisses conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'association requérante la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que l'ordonnance attaquée n'est entachée d'aucune irrégularité, que la Ligue des droits de l'homme ne justifie pas d'un intérêt lui donnant qualité pour agir, que la condition d'urgence particulière requise par l'article L. 521-2 du code de justice administrative n'est pas satisfaite et qu'aucune atteinte grave et manifestement illégale n'est portée à une liberté fondamentale.

La requête a été communiquée au Premier ministre, au ministre des solidarités et de la santé et au ministre de l'intérieur qui n'ont pas produit d'observations.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la santé publique ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 ;
- le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, la Ligue des droits de l'Homme et, d'autre part, la commune de Lisses ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 23 juin 2020, à 10 heures :

- Me Spinosi, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la Ligue des droits de l'Homme ;

- les représentants de la Ligue des droits de l'Homme ;

- Me Waquet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocate de la commune de Lisses ;

- les représentants de la commune de Lisses ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.* » Aux termes de l'article L. 521-2 du même code : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ».

Sur l'office du juge des référés et les libertés fondamentales en jeu :

2. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai. Ces mesures doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Sur le fondement de l'article L. 521-2, le juge des référés peut ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, des mesures d'organisation des services placés sous son autorité, dès lors qu'il s'agit de mesures d'urgence qui lui apparaissent nécessaires pour sauvegarder, à très bref délai, la liberté fondamentale à laquelle il est gravement, et de façon manifestement illégale, porté atteinte. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

3. Pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le droit au respect de la vie privée qui comprend le droit à la protection des données personnelles et la liberté d'aller et venir constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de cet article.

Sur la demande en référé :

4. Pour mettre en œuvre la reprise des activités de service public dans le cadre des mesures de lutte contre l'épidémie de covid-19, la commune de Lisses a déployé, d'une part, dans un bâtiment municipal, une caméra thermique fixe permettant de signaler une température corporelle excessive de toute personne se plaçant dans son axe de mesure, d'autre part, plusieurs caméras thermiques portables confiées à des agents municipaux afin qu'à l'entrée des écoles et pendant le temps scolaire ils puissent mesurer une température corporelle excessive des élèves, des enseignants ou des personnels municipaux intervenant en milieu scolaire. La Ligue des droits de l'homme a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Versailles, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution des décisions ayant conduit au déploiement de ces caméras thermiques et d'enjoindre à la commune de procéder au retrait de ces équipements. Après avoir considéré que ces caméras thermiques constituaient des traitements au sens du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement

européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (« règlement général sur la protection des données ») (ci-après le RGPD), le juge des référés a rejeté ces conclusions par une ordonnance dont la Ligue des droits de l'homme relève appel.

Sur l'intérêt pour agir de la Ligue des droits de l'homme :

5. Dans la mesure où, d'une part, les caméras thermiques sont déployées à l'entrée de locaux affectés au service public et ouverts à ses usagers et, d'autre part, leur mise en œuvre peut être regardée comme celle d'un traitement de données personnelles à caractère sensible, l'installation de ces équipements est susceptible de porter aux intérêts que la Ligue des droits de l'homme se donne pour vocation de défendre une atteinte suffisante pour lui donner intérêt pour agir.

Sur la procédure suivie par le juge des référés du tribunal administratif de Versailles :

6. Si la Ligue des droits de l'homme soutient n'avoir pu répliquer à la défense de la commune devant le premier juge, il ne ressort pas de l'instruction que cette circonstance aurait porté atteinte au caractère contradictoire de la procédure suivie.

Sur le cadre juridique applicable au litige :

7. Aux termes du 1. de l'article 2 du RGPD : « *Le présent règlement s'applique au traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier* ».

8. Aux termes de l'article 4 du RGPD : « *Aux fins du présent règlement, on entend par : 1. « données à caractère personnel », toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée « personne concernée ») ; est réputée être une « personne physique identifiable » une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement (...) ; 2. « traitement », toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, (...) l'utilisation, (....)* ».

9. Aux termes de l'article 9 du même règlement : « *1. Le traitement des données (...) concernant la santé (...) d'une personne physique sont interdits. / 2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'une des conditions suivantes est remplie : a) la personne concernée a donné son consentement explicite au traitement de ces données à caractère personnel pour une ou plusieurs finalités spécifiques, sauf lorsque le droit de l'Union ou le droit de l'État membre prévoit que l'interdiction visée au paragraphe 1 ne peut pas être levée par la personne concernée ; (...) g) le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public important, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un État membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures*

appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée ; h) le traitement est nécessaire aux fins de la médecine préventive ou de la médecine du travail, de l'appréciation de la capacité de travail du travailleur, de diagnostics médicaux, de la prise en charge sanitaire ou sociale, ou de la gestion des systèmes et des services de soins de santé ou de protection sociale sur la base du droit de l'Union, du droit d'un État membre ou en vertu d'un contrat conclu avec un professionnel de la santé et soumis aux conditions et garanties visées au paragraphe 3 ; (...) ».

10. Aux termes de l'article 7 du même règlement : « *1. Dans les cas où le traitement repose sur le consentement, le responsable du traitement est en mesure de démontrer que la personne concernée a donné son consentement au traitement de données à caractère personnel la concernant. / 2. Si le consentement de la personne concernée est donné dans le cadre d'une déclaration écrite qui concerne également d'autres questions, la demande de consentement est présentée sous une forme qui la distingue clairement de ces autres questions, sous une forme compréhensible et aisément accessible, et formulée en des termes clairs et simples. Aucune partie de cette déclaration qui constitue une violation du présent règlement n'est contraignante. / 3. La personne concernée a le droit de retirer son consentement à tout moment. Le retrait du consentement ne compromet pas la licéité du traitement fondé sur le consentement effectué avant ce retrait. La personne concernée en est informée avant de donner son consentement. Il est aussi simple de retirer que de donner son consentement. / 4. Au moment de déterminer si le consentement est donné librement, il y a lieu de tenir le plus grand compte de la question de savoir, entre autres, si l'exécution d'un contrat, y compris la fourniture d'un service, est subordonnée au consentement au traitement de données à caractère personnel qui n'est pas nécessaire à l'exécution dudit contrat.* ». L'article 8 soumet le consentement pour les mineurs à des règles spécifiques.

11. Enfin, aux termes de l'article 35 du même règlement : « *1. Lorsqu'un type de traitement, en particulier par le recours à de nouvelles technologies, et compte tenu de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement, est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques, le responsable du traitement effectue, avant le traitement, une analyse de l'impact des opérations de traitement envisagées sur la protection des données à caractère personnel (...)* ».

Sur l'application du cadre juridique aux caméras thermiques :

12. Lorsqu'une caméra thermique, installée à la disposition d'un public donné, a pour seule fonction de donner aux personnes qui le souhaitent une information instantanée, sans intervention d'un tiers ou d'une personne manipulant l'équipement, sans aucune conséquence quant à l'accès à un lieu, un bien ou un service, et sans enregistrement ou communication de la donnée autrement qu'à l'intéressé, de sorte que l'information instantanée saisie par l'équipement n'est pas accessible ni utilisable par son responsable, qui ne pratique ainsi avec cet équipement aucune collecte de données, cette caméra ne peut être regardée comme donnant lieu à un traitement au sens et pour l'application du RGPD. En revanche, alors même que des caméras thermiques utilisées ne procèdent pas à l'enregistrement de données, si elles permettent la saisie d'une information, par une personne agissant au nom de celle qui en a décidé l'emploi, et que cette dernière, sur le fondement de cette donnée, décide d'une action, elles doivent être regardées comme donnant lieu à des opérations de collecte et d'utilisation de données, donc à un traitement au sens de l'article 4 du RGPD.

13. Ce traitement relève du champ d'application du RGPD en application de son article 2 dès lorsqu'il répond à l'une des deux définitions de cet article. L'enregistrement des données recueillies dans un fichier suffit à entrainer l'application du RGPD au fichier. Il en va de même si le traitement est automatisé en tout ou en partie. Ainsi, la seule prise de température au moyen d'un appareil électronique ne peut être regardée comme automatisée, dès lors qu'elle se borne à la mesure d'une variable quantifiée. En revanche, le signalement d'un écart à la moyenne, qui suppose que la donnée mesurée soit ensuite comparée à une norme de référence pour aboutir au signalement de la conformité ou de l'écart à la norme, en ce qui concerne les caméras thermiques par l'affichage d'un code couleur, constitue une automatisation du traitement de la donnée qui le fait relever du RGPD.

14. Ce traitement, s'il porte sur des personnes identifiables et dès lors qu'il vise à apprécier l'état d'un paramètre significatif de leur état de santé au regard d'une pathologie particulière, porte sur des données personnelles de santé.

15. Un traitement porte sur des données identifiables si les données qu'il traite permettent, par elles-mêmes, d'identifier les personnes. Toutefois, ainsi que l'indique le considérant 26 du RGPD : « *Pour déterminer si une personne physique est identifiable, il convient de prendre en considération l'ensemble des moyens raisonnablement susceptibles d'être utilisés par le responsable du traitement ou par toute autre personne pour identifier la personne physique directement ou indirectement* ». Il s'ensuit que lorsque la mise en œuvre du traitement implique nécessairement que la personne au sujet de laquelle une donnée est recueillie soit connue ou identifiée à cette occasion, alors même que la donnée collectée ne serait pas la source ou le fondement de l'identification, le traitement doit être regardé comme portant sur une donnée personnelle au sens du RGPD.

16. Par application de l'article 35 du RGPD, au regard de la sensibilité des données concernées et de leur impact sur la vie privée, un tel traitement, lorsqu'il repose comme en l'espèce sur des dispositifs antérieurement peu utilisés, et dont l'utilité pour la santé publique est controversée, ne peut être mis en œuvre qu'au terme d'une analyse d'impact permettant d'en préciser les conditions et risques de fonctionnement et de décider des mesures nécessaires à la prévention des risques élevés qu'il comporte.

17. En application de l'article 9, le traitement de telles données personnelles de santé est interdit, sauf si, pour ce qui concerne les caméras thermiques, soit il est conduit sur la base d'un texte encadrant le motif d'intérêt public l'ayant rendu nécessaire et comportant les protections adéquates, soit il est conduit dans le cadre d'une politique de prévention par des professionnels de santé tenus au secret médical et sur le fondement d'un texte régissant cette politique, soit il fait l'objet du consentement de chaque personne intéressée à ce traitement. Dans ce dernier cas, le consentement doit répondre aux exigences de l'article 7 du RGPD, c'est-à-dire être libre, exprès, spécifique, retirable et traçable, et s'il concerne des mineurs, respecter les règles de protection de l'article 8 du RGPD.

Application au cas d'espèce :

Sur la qualification de traitement relevant du RGPD :

18. En premier lieu, à la date de la présente ordonnance, la caméra thermique fixe installée dans des locaux municipaux ne donne lieu à aucun enregistrement, le fournisseur l'ayant, à la demande de la commune, livrée sans capacité mémoire. Elle indique par un code couleur à la personne se plaçant volontairement dans l'espace permettant sa mise en fonctionnement, si sa température corporelle est supérieure à la normale. Aucun préposé du responsable du traitement ne manipule la caméra ni n'a accès aux résultats de son fonctionnement. Aucune conséquence n'est tirée de l'existence ou de l'absence de prise volontaire de température corporelle par les personnes qui s'y prêtent. L'accès aux locaux tant pour les agents que pour les usagers du service est possible sans aucune difficulté en évitant le recours à la caméra thermique. Aucun texte ni information ne permet de considérer comme contraint ou induit ou même suggéré le recours à cette caméra.

19. En conséquence, au regard des règles rappelées ci-dessus, cette caméra thermique ne peut être regardée comme donnant lieu à un traitement au sens et pour l'application des dispositions ci-dessus rappelées. La Ligue des droits de l'homme n'est ainsi pas fondée à se plaindre de ce que, en dépit de la qualification juridique erronée de traitement donnée par l'ordonnance qu'elle attaque aux caméras dont elle demandait le retrait, le juge des référés du tribunal administratif de Versailles a rejeté dans cette mesure ses conclusions.

20. En second lieu, l'audience a permis d'établir que les caméras thermiques portables manipulées par des agents municipaux dans les écoles sont utilisées, non seulement au début de la journée scolaire mais également pendant le déroulement de celle-ci, pour mesurer la température corporelle des élèves, des enseignants et des personnels municipaux actifs au sein des locaux scolaires. Lorsqu'un écart anormal de température est relevé, les enseignants ou les personnels municipaux sont invités à quitter le service et, pour ce qui concerne les élèves, les parents sont immédiatement contactés afin de venir chercher les enfants qui doivent quitter l'école.

21. La collecte de données de santé ainsi opérée par les caméras thermiques est constitutive d'un traitement au sens de l'article 4 du RGPD. Ce traitement, qui collecte la donnée de température pour ensuite afficher l'existence ou l'absence d'un écart à la normale, est automatisé.

22. Les caméras affichent instantanément les contours d'un corps humain, et un code couleur indiquant l'écart à la normale de la température corporelle. Alors même que l'identification des personnes dont la température est relevée par les agents ne permet pas de regarder cette donnée comme personnelle, il est possible que l'image traitée par le système, même non conservée, soit suffisamment précise pour être identifiante. En tout état de cause, il résulte du contexte même de mise en œuvre des caméras que l'identité des personnes donnant lieu à leur utilisation est nécessairement connue dès avant la collecte de la donnée et afin de l'exploiter. Les données traitées sont donc personnelles au sens du RGPD.

Sur le régime du traitement :

23. Au terme des échanges entre les parties poursuivis à l'audience, il n'est pas possible d'estimer que les conditions légales d'un traitement de données personnelles de santé prévues au g) sous 2. de l'article 9 du RGPD sont réunies, faute de texte régissant l'emploi des caméras thermiques déployées par la commune et précisant l'intérêt public qui peut le rendre

nécessaire. De même, les conditions prévues au h) sous 2. de l'article 9 du RGPD, c'est-à-dire d'une part la nécessité du traitement au regard d'une politique de santé, d'autre part l'existence d'une base légale pour la conduite de la politique de santé conduisant à la mise en œuvre de ce traitement, ne peuvent être regardées comme réunies. N'est pas non plus satisfaite la condition supplémentaire prévue au 3. du même article 9, c'est-à-dire l'exigence de la manipulation de ces données par des professionnels de santé tenus au secret médical. La commune ne saurait donc soutenir que ces dispositions permettaient de traiter les données de santé concernées.

24. La commune soutient que le traitement repose aussi sur le consentement au sens du a) sous 2. de l'article 9 du RGPD. Toutefois, rien ne permet de regarder ce consentement comme répondant aux exigences de l'article 7 et, pour ce qui concerne les enfants, à celle supplémentaire de l'article 8 du RGPD. En effet, si la commune allègue avoir adressé à chaque famille un formulaire de consentement aux règles du protocole sanitaire de retour des enfants en classe établi par les pouvoirs publics, elle n'est en mesure ni de montrer que ce consentement a été effectivement recueilli, conservé et consulté avant la mise en œuvre du traitement pour chaque enfant, ni qu'il a été donné de manière spécifique au traitement, en comportant l'ensemble des informations nécessaires, notamment quant à l'exercice des droits d'accès, de rectification, d'éventuelle opposition ou quant à la possibilité du retrait de ce consentement. La circonstance que l'accès des enfants à l'école soit subordonné à l'acceptation de l'utilisation de la prise de température par caméra thermique exclut en tout état de cause que le consentement puisse être regardé comme libre.

25. L'atteinte aux libertés fondamentales résultant du traitement de données de santé personnelles ainsi mis en œuvre paraît donc manifestement illégal. La réalisation d'une analyse d'impact aurait permis d'établir les dangers du déploiement de ces caméras thermiques dans ces conditions, analyse dont le défaut, en méconnaissance de l'article 35 du RGPD, suffirait en outre à lui seul à entraîner l'illégalité du traitement.

26. L'atteinte manifestement illégale ainsi constituée aux libertés fondamentales rappelées au point 3, l'urgence d'y remédier étant établie et non contestée, est de nature à justifier l'usage des pouvoirs mentionnés à l'article L 521-2 du code de justice administrative.

27. Il résulte de ce qui précède que la Ligue des droits de l'homme est fondée à soutenir que c'est à tort que par l'ordonnance attaquée le juge des référés du tribunal administratif de Versailles a rejeté ses conclusions à fin de suspension du déploiement de ces caméras thermiques portables.

28. Il y a donc lieu d'annuler cette ordonnance et d'ordonner à la commune de Lisses de mettre fin sans délai à l'utilisation des caméras thermiques portables déployées dans les établissements scolaires.

29. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de la Ligue des droits de l'homme afin de versement par la commune de Lisses d'une somme d'argent sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ces mêmes dispositions font obstacle à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la Ligue des droits de l'homme, qui n'est pas la partie perdante, au profit de la commune de Lisses.

ORDONNE :

Article 1er : L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Versailles en date du 22 mai 2020 est annulée en tant qu'elle a rejeté les conclusions de la requête de la Ligue des droits de l'homme concernant le déploiement de caméras thermiques portables dans les écoles de la commune de Lisses.

Article 2 : Il est ordonné à la commune de Lisses de mettre fin à l'usage des caméras thermiques portables dans les écoles de la commune.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de la Ligue des droits de l'homme et de la commune de Lisses est rejeté.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à la Ligue des droits de l'Homme et à la commune de Lisses.
Copie en sera adressée au Premier ministre, au ministre des solidarités et de la santé et au ministre de l'intérieur.

i) Communiqué de presse du 6 juillet 2020 sur l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'État du 6 juillet 2020 sur l'obligation d'obtenir une autorisation en vue d'organiser une manifestation.

CONSEIL D'ÉTAT

Paris, le 6 juillet 2020

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Le juge des référés du Conseil d'État suspend l'obligation d'obtenir une autorisation avant d'organiser une manifestation

Le 13 juin dernier[1], le juge des référés du Conseil d'État a suspendu l'interdiction générale et absolue de manifester qui découlait de l'article 3 du décret du 31 mai 2020 interdisant les rassemblements de plus de dix personnes dans l'espace public.

À la suite de cette suspension, le Premier ministre a, le lendemain, modifié ce décret pour prévoir que l'interdiction des rassemblements de plus de dix personnes ne s'appliquerait pas aux manifestations autorisées par le préfet de département. Cette autorisation est soumise à la condition que l'organisation de la manifestation permette le respect des « mesures barrières ».

L'obligation d'obtenir une autorisation avant d'organiser une manifestation sur la voie publique ainsi créée est excessive

De nouveau saisi par plusieurs associations, le juge des référés du Conseil d'État rappelle, dans son ordonnance de ce jour, que la situation sanitaire continue de justifier des mesures de prévention. Il relève également que l'organisation de manifestations sur la voie publique dans le respect des « mesures barrières » présente une complexité particulière.

Toutefois, le juge des référés relève qu'en temps normal, les manifestations sur la voie publique sont soumises à une obligation de déclaration auprès des autorités. Le préfet peut alors interdire les rassemblements qui risquent de troubler l'ordre public, par exemple s'il estime que les précautions sanitaires prévues sont insuffisantes.

La nouvelle version du décret du 31 mai 2020 conduit à inverser cette logique, puisque toute manifestation demeure interdite tant que le préfet ne l'a pas autorisée. En outre, le décret ne prévoit pas de délai pour que le préfet rende une décision, ce qui peut empêcher les organisateurs de saisir le juge en temps utile.

Le juge des référés estime donc qu'il existe un doute sérieux sur le fait que cette nouvelle procédure ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté de manifester. Il suspend les dispositions du décret du 31 mai qui prévoient cette procédure.

L'interdiction des rassemblements de plus de 5 000 personnes demeure justifiée

En revanche, le juge des référés du Conseil d'État estime que l'interdiction des rassemblements de plus de 5 000 personnes, qui demeure inchangée dans le décret du 31 mai, reste justifiée au regard de la situation sanitaire à ce jour.

---

[1] Ordonnance n°s 440846, 440856, 441015

Contacts presse
Xabi Velazquez – tel. 01 72 60 58 34 – xabi.velazquez@conseil-etat.fr
Paul Parikhah – tel. 01 72 60 58 31 – paul.parikhah@conseil-etat.fr

Suivez l'actualité du Conseil d'État sur Twitter : @Conseil_Etat

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Légifrance
Le service public de la diffusion du droit

Références

Conseil d'État

N° 440717
ECLI:FR:CEORD:2020:440717.20200608
Inédit au recueil Lebon

Juge des référés

SCP ROCHETEAU, UZAN-SARANO, avocats

lecture du lundi 8 juin 2020
REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Texte intégral

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 440717, par une requête, deux mémoires, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 19, 25 et 29 mai et les 3 et 4 juin 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association ELENA France, l'association La Cimade, l'association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et trans à l'immigration et au séjour (l'Ardhis), l'association Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers (ADDE), l'association Dom'Asile, la Ligue des droits de l'homme, le Syndicat des avocats de France, l'association des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT), l'association Planètes Réfugiés et l'association JRS France - Service jésuite des réfugiés demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) à titre principal, de suspendre l'exécution des 2° et 3° de l'article 1er de l'ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020 ;

2°) à titre subsidiaire, d'enjoindre au Premier ministre, dans un délai de 8 jours, de modifier l'article 4-1 de l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 tel qu'issu de l'ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020, pour prévoir que le juge unique qui serait appelé à statuer en application de ces dispositions sur des recours relevant normalement de la formation de jugement collégiale de la Cour nationale du droit d'asile, statue dans un délai de cinq mois, et non de cinq semaines, à compter de sa saisine ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :
- ils justifient d'un intérêt à agir ;
- la condition d'urgence est remplie, d'une part, eu égard aux effets graves et immédiats de l'ordonnance attaquée sur les intérêts qu'ils défendent et, en particulier, sur la possibilité de bénéficier d'une décision de justice rendue par une formation collégiale dans des conditions garantissant l'égalité des citoyens devant la loi et le respect des droits de la défense et, d'autre part, compte tenu de la non-conformité de cette ordonnance au droit de l'Union européenne et, en particulier, à la directive n° 2013/32/UE du 26 juin 2013 qui garantit que les demandeurs d'asile disposent d'un droit à un recours effectif contre les décisions refusant de faire droit à une demande de protection internationale ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'article 1er de l'ordonnance attaquée ;
- il méconnaît la loi d'habilitation et porte une atteinte manifestement disproportionnée au principe de collégialité des audiences, au droit pour les justiciables de bénéficier d'un recours effectif et aux droits de la défense en ce qu'il généralise la possibilité du recours au juge unique pour l'ensemble des recours portés devant la Cour nationale du droit d'asile et permet cumulativement à ce dernier de statuer par un moyen de télécommunication audiovisuelle ;
- il méconnaît le principe constitutionnel d'égalité devant la justice en ce qu'il permet au président de la Cour nationale du droit d'asile ou au président qu'il désigne de statuer seul sur tout recours de façon discrétionnaire, sans s'appuyer sur aucun critère objectif ;
- il méconnaît l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 46 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 en ce qu'il ne prévoit pas de mécanisme de nature à s'assurer que le demandeur pourra bénéficier d'un examen complet de sa situation dans le délai d'instance de cinq semaines ni de garanties procédurales suffisantes en cas de recours à un moyen de comparution audiovisuelle ou téléphonique.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 mai 2020, la garde des sceaux, ministre de la justice, conclut au rejet de la requête. Elle soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie et qu'aucun des moyens invoqués n'est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'ordonnance attaquée.

2° Sous le n° 440812, par une requête, enregistrée le 25 mai 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI) et la Fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immgré-e-s demandent au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) à titre principal, de suspendre l'exécution des 2° et 3° de l'article 1er de l'ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020 ;

2°) à titre subsidiaire, d'enjoindre au Premier ministre, dans un délai de 8 jours, de modifier l'article 4-1 de l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 tel qu'issu de l'ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020, pour prévoir que le juge unique qui serait appelé à statuer en application de ces dispositions sur des recours relevant normalement de la formation de jugement collégiale de la Cour nationale du droit d'asile, statue dans un délai de cinq mois, et non de cinq semaines, à compter de sa saisine ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :
- ils justifient d'un intérêt à agir ;
- la condition d'urgence est remplie, d'une part, eu égard aux effets graves et immédiats de l'ordonnance attaquée sur les intérêts qu'ils défendent et, en particulier, sur la possibilité de bénéficier d'une décision de justice rendue par une formation collégiale dans des conditions garantissant l'égalité des citoyens devant la loi et le respect des droits de la défense et, d'autre part, compte tenu de la non-conformité de cette ordonnance au droit de l'Union européenne et, en particulier, à la directive n° 2013/32/UE du 26 juin 2013 qui garantit que les demandeurs d'asile disposent d'un droit à un recours effectif contre les décisions refusant de faire droit à une demande de protection internationale ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'article 1er de l'ordonnance attaquée ;
- il méconnaît la loi d'habilitation et porte une atteinte manifestement disproportionnée au principe de collégialité des audiences, au droit pour les justiciables de bénéficier d'un recours effectif et aux droits de la défense en ce qu'il généralise la possibilité du recours au juge unique pour l'ensemble des recours portés devant la Cour nationale du droit d'asile et permet cumulativement à ce dernier de statuer par un moyen de télécommunication audiovisuelle ;
- il méconnaît le principe constitutionnel d'égalité devant la justice en ce qu'il permet au président de la Cour nationale du droit d'asile ou au président qu'il désigne de statuer seul sur tout recours de façon discrétionnaire, sans s'appuyer sur aucun critère objectif ;
- il méconnaît l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 46 de la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 en ce qu'il ne prévoit pas de mécanisme de nature à s'assurer que le demandeur pourra bénéficier d'un examen complet de sa situation dans le délai d'instance de cinq semaines ni de garanties procédurales suffisantes en cas de recours à un moyen de comparution audiovisuelle ou téléphonique.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 mai 2020, la garde des sceaux, ministre de la justice, conclut au rejet de la requête. Elle soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie et qu'aucun des moyens invoqués n'est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'ordonnance attaquée.

3° Sous le n° 440867, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 26 mai et 4 juin 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Conseil national des barreaux demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution du 2° de l'article 1er de l'ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020 ;

2°) subsidiairement, de suspendre l'exécution du 5° de l'article 1er de l'ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020 en ce qu'il prévoit que les délais de saisine de la Cour nationale du droit d'asile recommencent à courir le 24 mai 2020 et non à la fin de l'état d'urgence sanitaire ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :
- son recours est recevable, dès lors que l'ordonnance contestée n'a fait l'objet d'aucune ratification explicite et qu'il justifie d'un intérêt à agir ;
- la condition d'urgence est remplie, dès lors que l'ordonnance porte une atteinte grave tant aux intérêts publics qu'il défend qu'à la situation des demandeurs d'asile ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'ordonnance contestée ;
- elle est entachée d'incompétence et d'un vice de procédure dès lors que le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé sur le texte tel qu'il a été finalement publié ;
- elle méconnaît l'étendue de l'habilitation donnée au Gouvernement par le I de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 en ce qu'elle fait du juge unique la formation de droit commun de l'ensemble du contentieux de l'asile, alors que l'habilitation permet uniquement au Gouvernement de prendre les mesures adaptant la procédure devant la Cour nationale du droit d'asile aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 ;
- elle méconnaît le droit au recours effectif, conventionnellement garanti aux demandeurs d'asile, en ce qu'elle confie l'ensemble du contentieux de l'asile à un juge unique, tenu de statuer dans des délais restreints, alors qu'il n'existe aucun obstacle dirimant au maintien de la procédure collégiale et que le Gouvernement n'a pas demandé à bénéficier de l'article 15 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- elle est entachée d'une erreur d'appréciation ou, à tout le moins, d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle fait de la formation à juge unique la formation de droit commun de la Cour nationale du droit d'asile, en lieu et place de la

formation collégiale, alors qu'une telle mesure n'est pas nécessaire à la lutte contre la propagation de l'épidémie ;
- elle porte atteinte au principe d'égalité devant la justice, garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dès lors que le recours au juge unique devant la Cour nationale du droit d'asile, généralisé à l'ensemble du contentieux de l'asile, ne repose sur aucun critère objectif ;
- subsidiairement, s'il devait être considéré que le recours au juge unique comme formation de jugement de droit commun du contentieux de l'asile est justifié, elle méconnaît le droit à un recours juridictionnel effectif, les droits de la défense, le droit d'accès au juge, l'égalité des armes et les articles 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et 16 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 en ce qu'elle prévoit, outre la restriction du délai d'instance à cinq semaines, liée au recours au juge unique, que les délais de saisine de la Cour nationale du droit d'asile recommencent à courir le 24 mai 2020, et non plus à la fin de l'état d'urgence sanitaire soit, pour l'heure, le 10 juillet 2020.
Par un mémoire en défense, enregistré le 3 juin 2020, la garde des sceaux, ministre de la justice, conclut au rejet de la requête. Elle soutient que la condition d'urgence n'est pas remplie et qu'aucun des moyens invoqués n'est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'ordonnance attaquée.

Les requêtes ont été communiquées au Premier ministre qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 ;
- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, l'association ELENA France et autres, le GISTI et autre et le Conseil national des barreaux et, d'autre part, le Premier ministre et la garde des sceaux, ministre de la justice ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 5 juin 2020, à 10 heures 30 :

- Me Uzan-Sarano, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de l'association ELENA France et autres et du GISTI et autre ;

- Me Boré, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat du Conseil national des barreaux ;

- la représentante de l'association ELENA France ;

- la représentante du Syndicat des avocats de France ;

- la représentante du Conseil national des barreaux ;

- les représentants de la garde des sceaux, ministre de la justice ;

à l'issue de laquelle le juge des référés a clos l'instruction.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes de l'association ELENA France et autres, du GISTI et autre et du Conseil national des barreaux demandent la suspension de l'exécution de dispositions de la même ordonnance du 13 mai 2020. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule ordonnance.

2. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : " Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ".

3. En raison de l'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19), de caractère pathogène et particulièrement contagieux, et de sa propagation sur le territoire français, après de premières mesures arrêtées par le ministre des solidarités et de la santé et par le Premier ministre, en particulier l'interdiction, décidée par le décret du 16 mars 2020, de déplacement de toute personne, en principe, hors de son domicile, la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020. L'article 1er de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions a prorogé cet état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 inclus. L'interdiction de déplacement hors du domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, s'est appliquée entre le 17 mars et le 11 mai 2020, avant que ne soient prescrites, par décret du 11 mai 2020, de nouvelles mesures générales, moins contraignantes que celles applicables dans la période antérieure mais continuant d'imposer de strictes sujétions afin de faire face à l'épidémie de covid-19 puis, par décret du 31 mai 2020, des mesures moins contraignantes encore, compte tenu de l'évolution de l'épidémie et de la situation sanitaire.

4. Dans ces circonstances, l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 a habilité le Gouvernement, pendant trois mois, à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, toute mesure relevant du domaine de la loi afin de faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19, notamment en matière juridictionnelle. Le Gouvernement a ainsi été autorisé, en vertu du 2° du I de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020, " afin de faire face aux conséquences, notamment de nature administrative ou juridictionnelle, de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation " à prendre toute mesure, pouvant entrer en vigueur, si nécessaire, à compter du 12 mars 2020, relevant du domaine de la loi " c) Adaptant, aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant à la conduite et au déroulement des instances, les règles relatives à la compétence territoriale et aux formations de jugement des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire ainsi que les règles relatives aux délais de procédure et de jugement, à la publicité des audiences et à leur tenue, au recours à la visioconférence devant ces juridictions et aux modalités de saisine de la juridiction et d'organisation du contradictoire devant les juridictions ".

5. Sur le fondement de cette habilitation, l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif a temporairement adapté certaines règles de procédure applicables devant les juridictions administratives. Ses dispositions ont été modifiées ou complétées par l'ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020. En particulier, le 2° de l'article 1er de cette ordonnance du 13 mai 2020 a ajouté à l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 un article 4-1 prévoyant que " la procédure prévue au deuxième alinéa de l'article L. 731-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, par laquelle le président de la Cour nationale du droit d'asile ou le président de formation de jugement qu'il désigne à cette fin statue seul, est applicable à l'ensemble des recours mentionnés au premier alinéa du même article ".

6. Les organisations requérantes demandent principalement au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de ces dispositions de l'article 4-1 de l'ordonnance du 25 mars 2020 résultant de l'ordonnance du 13 mai 2020.

Sur les dispositions applicables à la Cour nationale du droit d'asile :

7. En vertu de l'article L. 732-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la Cour nationale du droit d'asile comporte des formations de jugement comprenant un président, nommé parmi les membres ou anciens membres du Conseil d'Etat, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, de la Cour des comptes, des chambres régionales des comptes ou les magistrats de l'ordre judiciaire, et deux personnalités qualifiées, nommées en raison de leurs compétences dans les domaines juridique ou géopolitique, respectivement, par le haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés sur avis conforme du vice-président du Conseil d'Etat et par le vice-président du Conseil d'Etat.

8. Aux termes de l'article L. 731-2 du même code : " La Cour nationale du droit d'asile statue sur les recours formés contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides prises en application des articles L. 711-1 à L. 711-4, L. 711-6, L. 712-1 à L. 712-3, L. 713-1 à L. 713-4, L. 723-1 à L. 723-8, L. 723-11, L. 723-15 et L. 723-16. (...) / La Cour nationale du droit d'asile statue en formation collégiale, dans un délai de cinq mois à compter de sa saisine. Toutefois, sans préjudice de l'application de l'article L. 733-2, lorsque la décision de l'office a été prise en application des articles L. 723-2 ou L. 723-11, le président de la Cour nationale du droit d'asile ou le président de formation de jugement qu'il désigne à cette fin statue dans un délai de cinq semaines à compter de sa saisine. Il en est de même lorsque l'office prend une décision mettant fin au statut de réfugié en application de l'article L. 711-6 ou au bénéfice de la protection subsidiaire en application des 1° ou 3° de l'article L. 712-3 pour le motif prévu au d de l'article L. 712-2. De sa propre initiative ou à la demande du requérant, le président de la cour ou le président de formation de jugement désigné à cette fin peut, à tout moment de la procédure, renvoyer à la formation collégiale la demande s'il estime que celle-ci ne relève pas de l'un des cas prévus aux articles L. 723-2 et L. 723-11 ou qu'elle soulève une difficulté sérieuse. La cour statue alors dans les conditions prévues à la première phrase du présent alinéa ".

9. Selon l'article L. 733-2 du même code : " Le président et les présidents de section, de chambre ou de formation de jugement peuvent, par ordonnance, régler les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention de l'une des formations prévues à l'article L. 731-2 (...) ". En vertu de l'article R. 733-4 du même code : " Le président de la cour et les présidents qu'il désigne à cet effet peuvent, par ordonnance motivée : /1° Donner acte des désistements ; / 2° Rejeter les recours ne relevant pas de la compétence de la cour ; / 3° Constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur un recours ; / 4° Rejeter les recours entachés d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance ou qui n'ont pas été régularisés à l'expiration du délai imparti par une demande adressée en ce sens en application de l'article R. 733-9 ; / 5° Rejeter les recours qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides ; dans ce cas, l'ordonnance ne peut être prise qu'après que le requérant a été mis en mesure de prendre connaissance des pièces du dossier et après examen de l'affaire par un rapporteur. / 6° Statuer sur les recours qui ne présentent plus à juger de questions autres que la condamnation prévue aux articles 37 et 75 de la loi du 10 juillet 1991 (...) ".

10. Le 2° de l'article 1er de l'ordonnance contestée du 13 mai 2020 rend applicable à l'ensemble des recours portés devant la Cour nationale du droit d'asile la procédure prévue au deuxième alinéa de l'article L. 731-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, en vertu de laquelle le président de la cour ou le président de formation de jugement qu'il désigne statue seul, en principe dans un délai de cinq semaines. Ces dispositions dérogatoires sont temporairement applicables, en vertu de l'article 2 de l'ordonnance du 23 mars 2020 modifiée, jusqu'à la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 puis prorogé par la loi du 11 mai 2020, soit en l'état jusqu'au 10 juillet 2020 inclus, pour toutes les affaires qui n'ont pas fait l'objet d'une audience au 15 mai 2020, ainsi que le prévoit l'article 2 de l'ordonnance du 13 mai 2020.

Sur les conclusions à fin de suspension :

11. Il ressort des pièces versées au dossier et des éléments indiqués lors de l'audience de référé que la Cour nationale du droit d'asile n'a pas rendu de décisions pendant deux mois, entre la mi-mars et la mi-mai 2020, période au cours de laquelle le Premier ministre avait interdit, de façon générale et pour l'ensemble du territoire national, le déplacement de toute personne hors de son domicile sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées. A l'approche du 11 mai 2020, date à compter de laquelle sont entrées en vigueur des mesures moins

contraignantes, les modalités envisagées pour une reprise d'activité de la Cour nationale du droit d'asile ont été annoncées, prévoyant notamment une reprise des audiences, limitées dans un premier temps, pour le mois de mai et jusqu'au 12 juin, aux seules affaires susceptibles, en raison de leur nature, d'être jugées par un juge unique en vertu du second alinéa de l'article L. 731-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, mais devant être ensuite étendues, à compter du 15 juin 2020, à des formations collégiales. De premières convocations pour ces différentes audiences, de juge unique et de formation collégiale, ont été adressées aux demandeurs d'asile pour certaines affaires. Mais l'intervention de l'ordonnance contestée du 13 mai 2020 a conduit à modifier la programmation des audiences envisagées pour ne plus convoquer les demandeurs d'asile, à partir du 15 juin 2020, qu'à des audiences tenues par des juges uniques.

12. En premier lieu, si l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 a temporairement habilité le Gouvernement, " aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant à la conduite et au déroulement des instances ", à adapter certaines règles de procédure, relevant du domaine de la loi, applicables devant les juridictions, en particulier celles relatives aux formations de jugement des juridictions de l'ordre administratif, les dérogations aux règles législatives normalement applicables, que cet article rend possibles, ne peuvent légalement intervenir que si, au regard de leur portée, elles apparaissent justifiées, à la date à laquelle elles sont prises, par les circonstances résultant de l'épidémie et des mesures prises pour lutter contre elle et par l'état de la situation sanitaire.

13. Les dispositions contestées, résultant du 2° de l'article 1er de l'ordonnance du 13 mai 2020 insérant un article 4-1 dans l'ordonnance du 25 mars 2020, ont, de façon générale et au-delà des cas prévus par la loi à raison de la nature des affaires, rendu de plein droit applicable à l'ensemble des recours portés devant la Cour nationale du droit d'asile la procédure prévue au second alinéa de l'article L. 731-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ayant ainsi pour effet de conduire à statuer par juge unique sur l'ensemble des affaires, en écartant l'intervention des formations collégiales instituées par la loi.

14. En dépit des difficultés particulières de fonctionnement de la Cour nationale du droit d'asile dans les circonstances causées par l'épidémie de covid-19, de la proportion des membres des formations collégiales de la Cour susceptibles d'être regardés comme des personnes particulièrement vulnérables à cette maladie et de la durée d'application limitée des dispositions contestées, qui n'est en l'état prévue que jusqu'au 10 juillet 2020, le moyen tiré de ce que ces dispositions ne seraient pas justifiées et proportionnées au regard de l'habilitation donnée par l'article 11 de la loi du 23 mars 2020, compte tenu de l'état de la situation sanitaire à la date à laquelle elles ont été adoptées, est, en l'état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité des dispositions critiquées, eu égard au caractère général et systématique de la dérogation adoptée, qui n'est pas limitée à des hypothèses pouvant être justifiées par les caractéristiques des affaires, et à la particulière importance que revêt, pour les demandeurs d'asile, la garantie d'un examen de leur recours par une formation collégiale telle qu'instituée en principe par le législateur.

15. En second lieu, il ressort des éléments indiqués au juge des référés qu'il est prévu de tenir des audiences à la Cour nationale du droit d'asile sur le fondement des dispositions contestées à compter du 15 juin 2020. Compte tenu des effets de ces dispositions sur les conditions d'examen des recours portés devant la Cour et de l'importance de la garantie que présente, pour les demandeurs d'asile, la collégialité des formations de jugement en principe instituées par le législateur, la condition d'urgence requise par les dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative doit être regardée comme remplie, sans que s'y oppose en l'espèce l'intérêt public qui peut s'attacher à la continuité du fonctionnement du service public de la justice.

16. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'ordonner la suspension de l'exécution des dispositions de l'article 4-1 de l'ordonnance du 25 mars 2020, issues du 2° de l'article 1er de l'ordonnance du 13 mai 2020.

17. En revanche, les moyens soulevés ne paraissent pas de nature, en l'état de l'instruction, à faire naître un doute sérieux quant à la légalité des dispositions modifiant l'article 7 de l'ordonnance du 25 mars 2020, résultant du 3° de l'article 1er de l'ordonnance du 13 mai 2020.

18. Dès lors qu'il est fait droit, ainsi qu'il a été dit au point 16, aux conclusions des requêtes tendant à la suspension de l'exécution du 2° de l'article 1er de l'ordonnance du 13 mai 2020, il n'y a pas lieu de se prononcer sur les conclusions, présentées à titre subsidiaire, tendant à la suspension de l'exécution du 5° de l'article 1er de la même ordonnance et tendant à ce qu'il soit enjoint de modifier l'article 4-1 de l'ordonnance du 25 mars 2020.

19. Enfin, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

O R D O N N E :

Article 1er : L'exécution des dispositions du 2° de l'article 1er de l'ordonnance n° 2020-558 du 13 mai 2020 est suspendue.
Article 2 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.
Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association ELENA France, premier requérant dénommé, au GISTI, premier requérant dénommé, au Conseil national des barreaux et à la garde des sceaux, ministre de la justice.
Copie en sera adressée au Premier ministre.

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N°s 440442, 440445

ASSOCIATION LA QUADRATURE DU NET

LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

Ordonnance du 18 mai 2020

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

L'association « La Quadrature du Net » et la Ligue des droits de l'homme ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Paris, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de la décision du préfet de police ayant institué depuis le 18 mars 2020 un dispositif visant à capturer des images par drones et à les exploiter afin de faire respecter les mesures de confinement et d'enjoindre au préfet de police de cesser immédiatement, à compter du prononcé de l'ordonnance à intervenir, de capter des images par drones, de les enregistrer, de les transmettre ou de les exploiter, puis de détruire toute image déjà captée dans ce contexte, sous astreinte de 1 024 euros par jour de retard.

Par une ordonnance n° 2006861 du 5 mai 2020, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a rejeté leur demande.

1° Sous le n° 440442, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 6 et 14 mai 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association « La Quadrature du Net » demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) de faire droit à ses demandes de première instance ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 096 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :
- l'ordonnance attaquée est entachée d'une erreur de droit en ce qu'elle subordonne la caractérisation d'une atteinte au droit à la vie privée à la condition que le dispositif en cause caractérise un traitement de données personnelles ;

- elle est entachée d'une erreur de fait et d'une erreur de droit en ce qu'elle retient que le préfet de police ne peut être regardé comme ayant procédé à un traitement de données personnelles alors qu'il résultait de ses propres constatations que les caractéristiques techniques des drones en cause permettent l'identification d'un individu ;

- elle est entachée d'un vice de procédure dès lors qu'il a été fait une application illégale de l'article 9 de l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif ;

- la condition d'urgence est remplie compte tenu de la gravité et du caractère manifestement illégal de l'atteinte portée par la préfecture au droit au respect de la vie privée et au droit à la protection des données personnelles dans l'utilisation des drones, de la circonstance que ce dispositif est actuellement en cours et du fait qu'il n'était pas matériellement possible de solliciter plus tôt une mesure d'urgence dès lors que cette pratique n'a été révélée que le 25 avril 2020 ;

- l'usage de drones survolant l'espace public, hors de tout cadre juridique, associé à un dispositif de captation d'images, constitue un traitement de données à caractère personnel illicite et, à tout le moins, une ingérence grave et manifestement illégale dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et du droit à la protection des données personnelles ;

- l'absence de toute acte administratif explicite encadrant spécifiquement le dispositif en cause viole l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le I de l'article 31 de la loi informatique et libertés et l'article 6, paragraphe 3, du règlement général pour la protection des données ;

- l'absence de délai de conservation des données viole gravement et manifestement l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 5 du règlement général pour la protection des données, l'article 4 de la directive police-justice et les articles 4 et 87 de la loi informatique et libertés ;

- l'absence d'information des personnes concernées viole gravement et manifestement l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 14 du règlement général pour la protection des données, l'article 13 de la directive police-justice et les articles 48 et 104 de la loi informatique et libertés ;

- l'absence de garantie organisationnelle viole gravement et manifestement l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 25 du règlement général pour la protection des données et l'article 20 de la directive police-justice ;

- l'absence de proportionnalité du dispositif au regard des finalités poursuivies méconnaît les règles générales relatives au droit à la vie privée et les règles régissant les traitements de données à caractère personnel ;

- le préfet de police était incompétent pour adopter le dispositif en cause.

2° Sous le n° 440445, par une requête, enregistrée le 7 mai 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ligue des droits de l'homme demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) de faire droit à ses demandes de première instance ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la condition d'urgence est remplie dès lors que la mesure contestée, qui n'a été révélée par la presse que le 25 avril 2020 et devrait se poursuivre après le déconfinement, a vocation à préjudicier de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à sa situation ainsi qu'aux intérêts qu'elle entend défendre et emporte une atteinte grave, illégale, injustifiée et disproportionnée aux libertés fondamentales ;

- la décision du préfet de police porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée et familiale, au droit à la protection des données personnelles et à la liberté d'aller et venir ;

- l'ordonnance attaquée est entachée d'une erreur de droit et d'une dénaturation des faits de l'espèce en ce qu'elle conclut à l'absence d'une telle atteinte.

Par un mémoire en défense commun aux requêtes n°s 440442 et 440445, enregistré le 13 mai 2020, le ministre de l'intérieur conclut au rejet des requêtes. Il soutient que le moyen tiré de ce que l'ordonnance attaquée serait intervenue au terme d'une procédure irrégulière est inopérant et, en tout état de cause, mal fondé, que la demande tendant à la suspension de l'exécution de la décision du préfet de police ayant institué un dispositif visant à capturer des images par drones et à les exploiter afin de faire respecter les mesures de confinement est privée d'objet, que la condition d'urgence n'est pas remplie et que le dispositif contesté ne porte pas atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

Les deux requêtes ont été communiquées au Premier ministre qui n'a pas produit d'observations.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la directive n° 2016/680 du 27 avril 2016 ;
- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ;
- la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 ;
- le décret n° 2020-545 du 11 mai 2020 ;
- le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, l'association « La Quadrature du Net » et la Ligue des droits de l'homme et, d'autre part, le Premier ministre et le ministre de l'intérieur ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 15 mai 2020 à 10 heures :

- Me Rameix, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de l'association « La Quadrature du Net » ;

- Me Spinosi, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de la Ligue des droits de l'homme ;

- le représentant de l'association « La Quadrature du Net » ;

- la représentante de la Ligue des droits de l'homme ;

- les représentants du ministre de l'intérieur ;

et à l'issue de laquelle l'instruction a été close ;

Considérant ce qui suit :

1. L'article L. 511-1 du code de justice administrative dispose que : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.* » Aux termes de l'article L. 521-2 du même code : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* ».

Sur les circonstances :

2. L'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19), de caractère pathogène et particulièrement contagieux et sa propagation sur le territoire français ont conduit le ministre des solidarités et de la santé à prendre, par plusieurs arrêtés à compter du 4 mars 2020, des mesures sur le fondement des dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. En particulier, par un arrêté du 14 mars 2020, un grand nombre d'établissements recevant du public ont été fermés au public, les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits et l'accueil des enfants, élèves et étudiants dans les établissements les recevant et les établissements scolaires et universitaires a été suspendu. Puis, par un décret du 16 mars 2020 motivé par les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19, modifié par décret du 19 mars, le Premier ministre a interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, à compter du 17 mars à 12h, sans préjudice de mesures plus strictes susceptibles d'être ordonnées par le représentant de l'Etat dans le département. Le ministre des solidarités et de la santé a pris des mesures complémentaires par des plusieurs arrêtés successifs.

3. Par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a été déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois sur l'ensemble du territoire national. Par un nouveau décret du 23 mars 2020 pris sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique issu de la loi du 23 mars 2020, plusieurs fois modifié et complété depuis lors, le Premier ministre a réitéré les mesures précédemment

ordonnées tout en leur apportant des précisions ou restrictions complémentaires. Leurs effets ont été prolongés en dernier lieu par décret du 14 avril 2020. Par un nouveau décret du 11 mai 2020, applicable les 11 et 12 mai 2020, le Premier ministre a modifié les mesures précédemment ordonnées par le décret du 23 mars 2020. Enfin, par un décret du 11 mai 2020, pris sur le fondement de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, le Premier ministre a prescrit les nouvelles mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Sur le cadre juridique du litige, l'office du juge des référés et les libertés fondamentales en jeu :

4. Dans l'actuelle période d'état d'urgence sanitaire, il appartient aux différentes autorités compétentes de prendre, en vue de sauvegarder la santé de la population, toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie. Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent.

5. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai. Ces mesures doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Sur le fondement de l'article L. 521-2, le juge des référés peut ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, des mesures d'organisation des services placés sous son autorité, dès lors qu'il s'agit de mesures d'urgence qui lui apparaissent nécessaires pour sauvegarder, à très bref délai, la liberté fondamentale à laquelle il est gravement, et de façon manifestement illégale, porté atteinte. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

6. Pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le droit au respect de la vie privée qui comprend le droit à la protection des données personnelles et la liberté d'aller et venir constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de cet article.

Sur la demande en référé :

7. « La Quadrature du Net » et de la Ligue des droits de l'homme ont saisi, le 2 mai 2020, le juge des référés du tribunal administratif de Paris, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'une demande tendant à ce qu'il soit enjoint au préfet de police de cesser d'utiliser le dispositif visant à capter des images par drones, les enregistrer, les transmettre et les exploiter aux fins de faire respecter les mesures de confinement en vigueur à Paris pendant la période d'état d'urgence sanitaire. Par deux requêtes qu'il y a lieu

de joindre, elles relèvent appel de l'ordonnance du 5 mai 2020 par laquelle le juge des référés a rejeté leurs demandes au motif qu'aucune atteinte grave et manifestement illégale n'était portée aux libertés fondamentales invoquées.

8. Il résulte de l'instruction, en particulier de la fiche technique de la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) de la préfecture de police en date du 14 mai 2020 relative aux modalités d'engagement des drones lors de la surveillance du respect du confinement covid-19 dans Paris qui a été versée au débat contradictoire ainsi que des éléments échangés au cours de l'audience publique, que l'unité des moyens aériens de la préfecture de police a été engagée afin de procéder à une surveillance du respect des mesures de confinement mises en place à compter du 17 mars 2020. Depuis le 18 mars 2020, un drone de la flotte de quinze appareils que compte la préfecture de police a ainsi été utilisé quotidiennement pour effectuer cette mission de police administrative. Il est constant que la préfecture de police continue de recourir à ces mesures de surveillance et de contrôle dans le cadre du plan de déconfinement mis en œuvre à compter du 11 mai 2020. Il s'ensuit que les conclusions des associations requérantes qui tendent à ce qu'il soit ordonné au préfet de police de cesser de recourir à de telles mesures ont conservé leur objet.

En ce qui concerne la condition d'urgence :

9. Eu égard, d'une part, au nombre de personnes susceptibles d'en faire l'objet et, d'autre part, à leurs effets, la fréquence et le caractère répété des mesures de surveillance litigieuses créent une situation d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

En ce qui concerne l'atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées :

10. Il résulte de l'instruction, en particulier de la fiche citée au point 8 et des éléments échangés au cours de l'audience publique, que l'ensemble des vols sont réalisés à partir des quatre appareils de marque *D.JJ* type *Mavic Enterprise,* équipés d'un zoom optique X 3 et d'un haut-parleur. Un seul drone est utilisé à la fois. Il ne filme pas de manière continue mais seulement deux à trois heures en moyenne par jour. La mise en œuvre de ce dispositif de surveillance repose sur la mobilisation simultanée d'une équipe sur site et de personnels situés au centre d'information et de commandement de la préfecture de police. La première est composée de trois personnes, le télépilote en charge de manier le drone, un télépilote adjoint et un agent chargé de leur protection. Le télépilote procède au guidage de l'appareil à partir de son propre écran vidéo ou en effectuant un vol à vue afin qu'il accède au site dont l'opérateur a demandé, depuis la salle de commandement, le survol. Lorsque le drone survole le site désigné, le télépilote procède à la retransmission, en temps réel, des images au centre de commandement afin que l'opérateur qui s'y trouve puisse, le cas échéant, décider de la conduite à tenir. Il peut également être décidé de faire usage du haut-parleur dont est doté l'appareil afin de diffuser des messages à destination des personnes présentes sur le site.

11. Il résulte de l'instruction que le recours à ces mesures de surveillance est seulement destiné, en l'état de la doctrine d'usage telle qu'elle a été formalisée par la fiche du 14 mai 2020 et réaffirmée à l'audience publique par les représentants de l'Etat, à donner aux forces de l'ordre chargées de faire respecter effectivement les règles de sécurité sanitaire une

physionomie générale de l'affluence sur le territoire parisien en contribuant à détecter, sur des secteurs déterminés exclusivement situés sur la voie ou dans des espaces publics, les rassemblements de public contraires aux mesures de restriction en vigueur pendant la période de déconfinement. La finalité poursuivie par le dispositif litigieux n'est pas de constater les infractions ou d'identifier leur auteur mais d'informer l'état-major de la préfecture de police afin que puisse être décidé, en temps utile, le déploiement d'une unité d'intervention sur place chargée de procéder à la dispersion du rassemblement en cause ou à l'évacuation de lieux fermés au public afin de faire cesser ou de prévenir le trouble à l'ordre public que constitue la méconnaissance des règles de sécurité sanitaire.

12. Il résulte également de l'instruction qu'en l'état de la pratique actuelle formalisée par la note du 14 mai 2020, les vols sont réalisés à une hauteur de 80 à 100 mètres de façon à donner une physionomie générale de la zone surveillée, qui est filmée en utilisant un grand angle sans activation du zoom dont est doté chaque appareil. En outre, dans le cadre de cette doctrine d'usage, les drones ne sont plus équipés d'une carte mémoire de sorte qu'il n'est procédé à aucun enregistrement ni aucune conservation d'image.

13. En premier lieu, telle qu'elle est décrite au point 11, la finalité poursuivie par le dispositif litigieux, qui est, en particulier dans les circonstances actuelles, nécessaire pour la sécurité publique, est légitime.

14. En deuxième lieu, il est constant qu'un usage du dispositif de surveillance par drone effectué conformément à la doctrine d'emploi fixée par la note du 14 mai 2020 n'est pas de nature à porter, par lui-même, une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales invoquées.

15. En troisième lieu, eu égard à la finalité qu'il poursuit, le dispositif de surveillance litigieux relève du champ d'application matériel de la directive du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil dont l'article 1er prévoit qu'elle s'applique aux traitements de données à caractère personnel institués *« y compris* [pour] *la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces* ».

16. D'une part, l'article 3 de la directive du 27 avril 2016 définit, à son point 1, les données à caractère personnel comme « *toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable* » et précise qu'est réputée être une «*personne physique identifiable* » « *une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale* ». Alors même qu'il est soutenu que les données collectées par les drones utilisés par la préfecture de police ne revêtent pas un caractère personnel dès lors, d'une part, que l'usage qui est fait de ces appareils, tel qu'il est prévu par la note du 14 mai 2020, ne conduit pas, en pratique, à l'identification des personnes filmées et, d'autre part, qu'en l'absence de toute conservation d'images, le visionnage en temps réel des personnes filmées fait en tout état de cause obstacle à ce qu'elles puissent être identifiées, il résulte de l'instruction que les appareils en cause qui sont

dotés d'un zoom optique et qui peuvent voler à une distance inférieure à celle fixée par la note du 14 mai 2020 sont susceptibles de collecter des données identifiantes et ne comportent aucun dispositif technique de nature à éviter, dans tous les cas, que les informations collectées puissent conduire, au bénéfice d'un autre usage que celui actuellement pratiqué, à rendre les personnes auxquelles elles se rapportent identifiables. Dans ces conditions, les données susceptibles d'être collectées par le traitement litigieux doivent être regardées comme revêtant un caractère personnel.

17. D'autre part, l'article 3 de la directive du 27 avril 2016 définit, à son point 2, un traitement comme « *toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction* ». Il résulte de ces dispositions que le dispositif de surveillance litigieux décrit aux points 10 à 12 qui consiste à collecter des données, grâce à la captation d'images par drone, à les transmettre, dans certains cas, au centre de commandement de la préfecture de police pour un visionnage en temps réel et à les utiliser pour la réalisation de missions de police administrative constitue un traitement au sens de cette directive.

18. Il s'ensuit que le dispositif litigieux constitue un traitement de données à caractère personnel qui relève du champ d'application de la directive du 27 avril 2016. Ce traitement, qui est mis en œuvre pour le compte de l'Etat, relève dès lors des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés qui sont applicables aux traitements compris dans le champ d'application de cette directive parmi lesquelles l'article 31 impose une autorisation par arrêté du ou des ministres compétents ou par décret, selon les cas, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Compte tenu des risques d'un usage contraire aux règles de protection des données personnelles qu'elle comporte, la mise en œuvre, pour le compte de l'Etat, de ce traitement de données à caractère personnel sans l'intervention préalable d'un texte réglementaire en autorisant la création et en fixant les modalités d'utilisation devant obligatoirement être respectées ainsi que les garanties dont il doit être entouré caractérise une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie privée.

19. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'enjoindre à l'Etat de cesser, à compter de la notification de la présente ordonnance, de procéder aux mesures de surveillance par drone, du respect, à Paris, des règles de sécurité sanitaire applicables à la période de déconfinement tant qu'il n'aura pas été remédié à l'atteinte caractérisée au point précédent, soit par l'intervention d'un texte réglementaire, pris après avis de la CNIL, autorisant, dans le respect des dispositions de la loi du 6 janvier 1978 applicables aux traitements relevant du champ d'application de la directive du 27 avril 2016, la création d'un traitement de données à caractère personnel, soit en dotant les appareils utilisés par la préfecture de police de dispositifs techniques de nature à rendre impossible, quels que puissent en être les usages retenus, l'identification des personnes filmées.

20. L'association « La Quadrature du Net » et la Ligue des droits de l'homme sont donc fondées à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance qu'elles attaquent, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a rejeté leurs requêtes. Il y a lieu, dans les circonstances

de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat, la somme de 3 000 euros à verser à chacune des requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1er : L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Paris du 5 mai 2020 est annulée.

Article 2 : Conformément aux motifs de la présente ordonnance, il est enjoint à l'Etat de cesser, sans délai, de procéder aux mesures de surveillance par drone, du respect, à Paris, des règles de sécurité sanitaire applicables à la période de déconfinement.

Article 3 : L'Etat versera à l'association « La Quadrature du Net » et à la Ligue des droits de l'homme chacune la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association « La Quadrature du Net », à la Ligue des droits de l'homme et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au Premier ministre.

§ 3 - Tribunaux et Cours.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA MARTINIQUE

REPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 2000200

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordre des avocats du barreau de Martinique et autres

La chambre des référés,

M. Frédéric Lancelot
Rapporteur

Ordonnance du 4 avril 2020

54-035-03
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 2 avril 2020, l'Ordre des avocats du barreau de Martinique, représenté par Me Sénart, Me Edmond-Mariette, et Me Bel, Mme L., représentée par Me Sénart, M. S., représenté par Me Constant, M. M., représenté par Me Constant, M. S., représenté par Me Chandey, M. A., représenté par Me Chandey, M. V., représenté par Me Edmond-Mariette, M. E., représenté par Me Edmond-Mariette, M. B., représenté par Me Germany, M. R., représenté par Me Germany, M. L., représenté par Me Ursulet, M. R., représenté par Me Hyronimus, M. M., représenté par Me Hyronimus, M. O., représenté par Me Bellemare, M. J., représenté par Me Bellemare, M. M., représenté par Me Guy, M. V., représenté par Me Guy, M. N., représenté par Me Bensoussan, M. B., représenté par Me Bensoussan, M. B., représenté par Me Salamon, M. B., représenté par Me Salamon, M. C., représenté par Me Romain et M. L., représenté par Me Romain, demandent au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'enjoindre à la garde des sceaux, ministre de la justice, et au directeur du centre pénitentiaire de Ducos de :

- prendre toutes mesures utiles afin de ramener le nombre de personnes détenues à Ducos à un chiffre permettant un encellulement individuel,
- permettre à tout intervenant, et notamment aux avocats, de remplir leur mission dans un cadre sécurisé avec application effective des règles sanitaires imposées à l'ensemble des citoyens,
- doter le service pénitentiaire d'insertion et de probation des effectifs et des moyens lui permettant, dans un tel contexte, de remplir sa mission d'assistance aux personnes détenues,
- procéder à la distribution de masques, gants et gel hydroalcoolique pour chaque détenu,
- procéder à la distribution de produits d'hygiène corporelle en quantité suffisante et permettre un accès régulier aux douches,
- procéder à un lavage régulier de la literie et des vêtements des détenus,
- procéder à la distribution de produits d'hygiène en quantité suffisante, permettant le nettoyage des cellules,

- procéder au transfert des détenus à risques vers une unité de vie dédiée,
- doter les auxiliaires, chargés de la distribution des repas, de gants et de masques en quantités suffisantes,
- permettre aux détenus de contacter leur famille par téléphone au moins trois fois par semaine, chaque appel étant d'une durée minimale de trois minutes,
- procéder à des tests de dépistage du Covid-19 sur chaque personne détenue, afin que les personnes détenues en phase d'incubation fassent l'objet de mesures adéquates d'urgence permettant de prévenir le développement de l'épidémie au sein du centre pénitentiaire,
- leur communiquer le plan mis en place pour prévenir le développement de l'épidémie de Covid-19 au sein du centre pénitentiaire de Ducos ou, à défaut, d'élaborer un tel plan, en concertation avec l'agence régionale de santé de Martinique et le centre hospitalier universitaire de Martinique,

et ce, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir ;

2°) d'ordonner une expertise sur les conditions d'hygiène et de sécurité et des détenus, et d'ordonner la mise en œuvre des éventuelles recommandations de l'expert.

Ils soutiennent que :

- l'urgence est établie, compte tenu du risque imminent de propagation du Covid-19 au sein du centre pénitentiaire de Ducos ;

- la carence de l'administration pénitentiaire à prendre des mesures pour protéger de la pandémie les détenus, le personnel pénitentiaire et les intervenants extérieurs, en particulier les avocats, constitue une atteinte grave et manifestement illégale au droit au respect de la vie, et au droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants.

Par un mémoire en défense, enregistré le 4 avril 2020, la garde des sceaux, ministre de la justice, conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- l'urgence n'est pas établie,
- aucune atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale n'est établie.

La requête a été régulièrement communiquée à l'agence régionale de santé de la Martinique, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, et notamment son préambule,
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,
- la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009,
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020,
- l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020,
- le code de justice administrative.

En application du troisième alinéa de l'article L. 511-2 du code de justice administrative, le président du tribunal a décidé, par une ordonnance du 2 avril 2020, que l'affaire serait jugée par une chambre composée de trois juges des référés.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :
- le rapport de M. Lancelot, juge des référés,
- les observations de Me Edmond-Mariette, qui invoque également une atteinte grave et manifestement illégale au principe de précaution, de Me Bel et de Me Sénart, avocats de l'ordre des avocats du barreau de Martinique et, à la demande de l'ordre des avocats du barreau de Martinique, de M. L. et de M. L., représentants du personnel du centre pénitentiaire de Ducos.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience publique.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ». Aux termes de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : « *L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits* ».

2. Si, en raison du renvoi fait par le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 à la Charte de l'environnement, le principe de précaution a valeur constitutionnelle, il ne constitue pas pour autant une liberté fondamentale, au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

3. En revanche, eu égard à la vulnérabilité des détenus et à leur situation d'entière dépendance vis-à-vis de l'administration, il appartient à celle-ci, et notamment aux directeurs des établissements pénitentiaires, en leur qualité de chefs de service, de prendre les mesures propres à protéger leur vie ainsi qu'à leur éviter tout traitement inhumain ou dégradant afin de garantir le respect effectif des exigences découlant des principes rappelés notamment par les articles 2 et 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le droit au respect de la vie ainsi que le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants constituent des libertés fondamentales, au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Lorsque l'action ou la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes ou les expose à être soumises, de manière caractérisée, à un traitement inhumain ou dégradant, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à ces libertés fondamentales, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par cet article, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser le danger résultant de cette action ou de cette carence. Toutefois, ce juge ne peut, au titre de cette procédure particulière, qu'ordonner les mesures d'urgence qui lui apparaissent de nature à sauvegarder, dans un délai de quarante-huit heures, la liberté fondamentale à laquelle il est porté une atteinte grave et manifestement illégale. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a, dans ce cadre, déjà prises.

4. En premier lieu, il résulte de l'instruction que le centre pénitentiaire de Ducos, doté de 564 places, présente une situation de sur-occupation préoccupante, limitant l'espace de

vie individuel réservé à chaque détenu, et engendrant une promiscuité de nature à faire craindre, compte tenu de l'impossibilité pour les détenus de respecter les règles de distanciation sociale, une propagation rapide du Covid-19 au sein de la population carcérale et du personnel pénitentiaire. La contrôleure générale des lieux de privation de liberté a d'ailleurs recommandé, par un avis du 17 mars 2020, de réduire la population carcérale à un niveau qui ne soit pas supérieur à la capacité d'accueil des établissements.

5. Toutefois, ainsi qu'il a été rappelé au point n° 3 ci-dessus, le caractère manifestement illégal des atteintes aux libertés fondamentales en cause doit s'apprécier en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente. Ainsi, il est constant que l'administration pénitentiaire ne dispose d'aucun pouvoir, ni en matière de mise sous écrou, ni en matière d'aménagement de peine, lesquelles relèvent exclusivement de l'autorité judiciaire. Dans ce cadre, si, d'une part, par une circulaire du 14 mars 2020, la garde des sceaux, ministre de la justice, a incité l'autorité judiciaire à différer la mise à exécution des courtes peines d'emprisonnement et si, d'autre part, les dispositions des articles 21 à 29 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 ont élargi, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire institué par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, les possibilités de suspension ou de réduction de peine, ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de transférer un quelconque pouvoir, en la matière, à l'administration pénitentiaire. Le centre pénitentiaire de Ducos demeure ainsi tenu de continuer à accueillir, quel que soit l'espace dont il dispose, la totalité des personnes mises sous écrou, et celles dont la peine n'a pas été aménagée par l'autorité judiciaire. Dans ces conditions, et alors qu'il n'est pas établi que l'administration pénitentiaire n'ait pas signalé à l'autorité judiciaire les cas de détenus susceptibles de bénéficier d'un aménagement de peine, et alors au demeurant que les requérants ne précisent pas quelle autre mesure, relevant de la compétence de l'administration pénitentiaire, pourrait être utilement prise à brève échéance pour diminuer le nombre de personnes incarcérées au centre pénitentiaire de Ducos, l'existence d'une carence de la garde des sceaux, ministre de la justice, et du directeur du centre pénitentiaire de Ducos, dans l'usage des pouvoirs que leur confère la loi, portant une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales, n'est pas établie, et les conclusions aux fins d'injonction correspondantes doivent être rejetées.

6. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que, pour permettre aux personnes incarcérées au centre pénitentiaire de Ducos de s'entretenir avec leur avocat, tout en limitant les risques de propagation du Covid-19, l'administration pénitentiaire et l'autorité judiciaire ont pris des mesures pour permettre la réalisation de ces entretiens par visio-conférence. En outre, pour les détenus éprouvant le besoin d'un entretien avec leur avocat en présentiel, il résulte de l'instruction que les « parloirs » ne sont pas suspendus, et des débats à l'audience que l'ordre des avocats du barreau de Martinique met des masques et des gants à disposition des avocats. Il appartient toutefois à l'administration pénitentiaire, dans l'hypothèse où un avocat se présenterait au centre pénitentiaire, sans être muni de ces équipements, de lui fournir un masque. Dans ces conditions, et alors que les requérants ne précisent pas quelle autre mesure pourrait être utilement prise à brève échéance par la garde des sceaux, ministre de la justice, et le directeur du centre pénitentiaire de Ducos, l'existence d'une carence de ces autorités, dans l'usage des pouvoirs que leur confère la loi, portant une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales, n'est pas établie, et les conclusions aux fins d'injonction correspondantes doivent être rejetées.

7. En troisième lieu, si les requérants demandent au juge des référés d'enjoindre à l'administration pénitentiaire de doter le service pénitentiaire d'insertion et de probation des moyens et effectifs suffisants afin qu'il puisse, dans un tel contexte de crise, remplir sa mission d'assistance aux détenus, l'injonction ainsi sollicitée porte sur une mesure d'ordre structurel,

reposant sur des choix de politique publique insusceptibles d'être mis en œuvre, et dès lors de porter effet, à très bref délai. Dans ces conditions, et alors au demeurant qu'il résulte de l'instruction que l'administration pénitentiaire a pris des mesures pour que le service pénitentiaire d'insertion et de probation puisse, malgré le contexte de crise sanitaire, poursuivre son activité auprès des détenus, les conclusions aux fins d'injonction correspondantes, doivent, eu égard aux pouvoirs que le juge des référés tient de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, être rejetées.

8. En quatrième lieu, s'agissant de la distribution de masques de protection aux personnes incarcérées au centre pénitentiaire de Ducos, il résulte de l'instruction, ainsi qu'il a été évoqué au point n° 4 ci-dessus, que la promiscuité induite par la surpopulation carcérale ne permet pas aux détenus, nonobstant les mesures prises par l'administration pénitentiaire pour limiter les contacts entre eux, de respecter les règles de distanciation sociale. Ainsi, le risque de propagation du Covid-19 est significativement plus élevé au sein du centre pénitentiaire de Ducos que pour le reste de la population. Dans ces conditions, eu égard à la vulnérabilité particulière des détenus, la carence de l'administration pénitentiaire à mettre à leur disposition des masques et des gants constitue une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales évoquées au point n° 3 ci-dessus. Toutefois, le caractère limité des stocks disponibles impose une priorisation de cette mise à disposition. Par suite, il y a lieu d'enjoindre à la garde des sceaux, ministre de la justice, et au directeur du centre pénitentiaire de Ducos, dans les meilleurs délais, de distribuer des masques et gants aux détenus, afin qu'ils en disposent, prioritairement, lors des situations les amenant à être en contact avec plusieurs détenus issus d'autres cellules. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée par les requérants.

9. En revanche, si les requérants demandent au juge des référés d'enjoindre à l'administration pénitentiaire de mettre à la disposition des personnes incarcérées au centre pénitentiaire de Ducos du gel hydroalcoolique, il n'est ni établi ni même véritablement allégué que celles-ci seraient dans l'impossibilité de se laver régulièrement les mains. En outre, il résulte également de l'instruction que l'administration pénitentiaire a pris des mesures pour que des bidons de gel hydroalcoolique soient disponibles dans les espaces collectifs dépourvus de point d'eau. Dans ces conditions, l'existence d'une carence de la garde des sceaux, ministre de la justice, et du directeur du centre pénitentiaire de Ducos, dans l'usage des pouvoirs que leur confère la loi, portant une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales, n'est pas établie, et les conclusions aux fins d'injonction correspondantes doivent être rejetées.

10. En cinquième lieu, il résulte de l'instruction, et des débats à l'audience que des produits, destinés à assurer leur hygiène corporelle, sont mis gratuitement à la disposition des personnes incarcérées au centre pénitentiaire de Ducos, et que ceux-ci ont régulièrement accès aux douches. Dans ces conditions, l'existence d'une carence de la garde des sceaux, ministre de la justice, et du directeur du centre pénitentiaire de Ducos, dans l'usage des pouvoirs que leur confère la loi, portant une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales, n'est pas établie, et les conclusions aux fins d'injonction correspondantes doivent être rejetées.

11. En sixième lieu, il résulte de l'instruction que des mesures ont été prises par l'administration pénitentiaire pour tenir compte de l'impossibilité pour les familles des détenus d'accéder aux « parloirs », et permettre aux personnes incarcérées au centre pénitentiaire de Ducos d'assurer le nettoyage régulier de leurs vêtements personnels. Des mesures spécifiques ont également été prises pour assurer le nettoyage, par l'administration pénitentiaire, des vêtements personnels des détenus, présentant des symptômes de contamination au Covid-19. Il résulte également de l'instruction, et des débats à l'audience, que l'administration pénitentiaire a

pris des mesures pour augmenter la fréquence de nettoyage des draps, mis à la disposition des détenus par l'administration pénitentiaire. Il est ainsi prévu que ces draps soient nettoyés tous les dix jours, ce qui correspond à la fréquence maximale compte tenu des moyens dont dispose l'administration pénitentiaire. Dans ces conditions, l'existence d'une carence de la garde des sceaux, ministre de la justice, et du directeur du centre pénitentiaire de Ducos, dans l'usage des pouvoirs que leur confère la loi, portant une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales, n'est pas établie, et les conclusions aux fins d'injonction correspondantes doivent être rejetées.

12. En septième lieu, il résulte de l'instruction que l'administration pénitentiaire assure la distribution régulière aux personnes incarcérées au centre pénitentiaire de Ducos de produits d'hygiène, leur permettant d'assurer l'entretien de leur cellule. Pour prévenir le risque de propagation du Covid-19, cette distribution régulière a été complétée de 3 doses de javel. Dans ces conditions, l'existence d'une carence de la garde des sceaux, ministre de la justice, et du directeur du centre pénitentiaire de Ducos, dans l'usage des pouvoirs que leur confère la loi, portant une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales, n'est pas établie, et les conclusions aux fins d'injonction correspondantes doivent être rejetées.

13. En huitième lieu, il résulte de l'instruction que l'administration a pris des mesures pour que les personnes incarcérées au centre pénitentiaire de Ducos, présentant des symptômes du Covid-19, soient placées, après avis médical, dans un quartier dédié, pendant une période de 14 jours, de même que les nouveaux entrants. Dans ces conditions, l'existence d'une carence de la garde des sceaux, ministre de la justice, et du directeur du centre pénitentiaire de Ducos, dans l'usage des pouvoirs que leur confère la loi, portant une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales, n'est pas établie, et les conclusions aux fins d'injonction correspondantes doivent être rejetées.

14. En neuvième lieu, il ressort des débats à l'audience que l'administration pénitentiaire n'a pas pris les mesures suffisantes, afin que l'intégralité des auxiliaires, en charge de la distribution des repas au centre pénitentiaire de Ducos, soient dotés de masques et de gants. Ainsi, eu égard à la vulnérabilité des détenus et compte tenu des impératifs qui s'attachent à prévenir les risques de propagation du Covid-19, particulièrement élevés lors de la distribution des repas, cette carence de l'administration pénitentiaire constitue une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales évoquées au point n° 3 ci-dessus. Par suite, il y a lieu d'enjoindre à la garde des sceaux, ministre de la justice, et au directeur du centre pénitentiaire de Ducos, dans les meilleurs délais, de distribuer des masques et gants aux auxiliaires, lorsqu'ils assurent la distribution des repas. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée par les requérants.

15. En dixième lieu, il résulte de l'instruction que, pour compenser l'impossibilité pour les familles d'accéder aux « parloirs », les personnes incarcérées au centre pénitentiaire de Ducos, bénéficient, depuis le 18 mars 2020, et conformément aux recommandations de la contrôleure générale des lieux de privation de liberté émises le 17 mars 2020, d'un accès élargi au téléphone, sous la forme d'un forfait téléphonique exceptionnel directement crédité sur leur compte nominatif. Il est ainsi permis aux détenus de maintenir des contacts réguliers avec leur famille, quelles que soient leurs capacités financières. Dans ces conditions, l'existence d'une carence de la garde des sceaux, ministre de la justice, et du directeur du centre pénitentiaire de Ducos, dans l'usage des pouvoirs que leur confère la loi, portant une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales, n'est pas établie, et les conclusions aux fins d'injonction correspondantes doivent être rejetées.

16. En onzième lieu, il ne résulte pas de l'instruction que l'administration pénitentiaire se soit dotée de tests de dépistage du Covid-19 or, ainsi qu'il a été évoqué au point n° 4 ci-dessus, la promiscuité induite par la surpopulation carcérale ne permet pas aux détenus, nonobstant les mesures prises par l'administration pénitentiaire pour limiter les contacts entre eux, de respecter les règles de distanciation sociale. Ainsi, le risque de propagation du Covid-19 est significativement plus élevé au sein du centre pénitentiaire de Ducos que pour le reste de la population. Dans ces conditions, eu égard à la vulnérabilité particulière des détenus, la carence de l'administration pénitentiaire à se doter de tests de dépistage du Covid-19 constitue une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales évoquées au point n° 3 ci-dessus. Toutefois, le caractère limité des stocks disponibles ne permet pas un dépistage systématique des détenus, et impose une priorisation de ces dépistages. Par suite, il y a lieu d'enjoindre à la garde des sceaux, ministre de la justice, et au directeur du centre pénitentiaire de Ducos, dans les meilleurs délais, de se doter de tests de dépistage en nombre suffisant, pour permettre, prioritairement, le dépistage des personnes ayant été en contact direct avec une personne, présentant des symptômes du Covid-19, afin de permettre, dans l'hypothèse où ce dépistage se révélerait positif, leur mise à distance et leur prise en charge sanitaire. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction de l'astreinte demandée par les requérants.

17. En douzième lieu, il résulte de l'instruction qu'une procédure de prise en charge spécifique des détenus, atteints par le Covid-19, est en cours d'élaboration par le centre pénitentiaire de Ducos, en concertation avec l'agence régionale de santé de la Martinique et le centre hospitalier universitaire de Martinique. Il n'est toutefois pas établi que l'absence de communication aux requérants des documents correspondants, au demeurant confidentiels, porterait une atteinte grave et manifestement illégale à des libertés fondamentales. Dans ces conditions, les conclusions aux fins d'injonction correspondantes doivent être rejetées.

18. En treizième lieu, si les requérants demandent au juge des référés d'ordonner une expertise sur les conditions d'hygiène et de sécurité des détenus au centre pénitentiaire de Ducos, cette expertise ne présente pas, en l'état de l'instruction, de caractère utile. Ces conclusions doivent donc être rejetées.

ORDONNE :

Article 1er : Il est enjoint à la garde des sceaux, ministre de la justice, et au directeur du centre pénitentiaire de Ducos, de prendre les mesures mentionnées aux points n° 8, 14 et 16 de la présente ordonnance.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à l'ordre des avocats du barreau de Martinique, à Mme L., à M. S., à M. M., à M. S., à M. A., à M. V., à M. E., à M. B., à M. R., à M. L., à M. R., à M. M., à M. O., à M. J., à M. M., à M. V., à M. N., à M. B., à M. B., à M. B., à M. C., à M. L., à la garde des sceaux, ministre de la justice et à l'agence régionale de santé de la Martinique.
Copie en sera adressée au directeur du centre pénitentiaire de Ducos.

Délibéré après l'audience du 4 avril 2020 à laquelle siégeaient :

M. Wallerich, président de la chambre des référés,

M. Grondin, juge des référés
M. Lancelot, juge des référés

Fait à Shoelcher, le 4 avril 2020.

Le juge des référés, rapporteur	Le président de la chambre des référés,
F. Lancelot	M. Wallerich

Le greffier

M. Pyrée

La République mande et ordonne à la garde des sceaux, ministre de la justice, en ce qui la concerne et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE

N° 2001989

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mme Justine RUCEL

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Truilhé
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 29 avril 2020

54-035-03
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, enregistrée le 28 avril 2020 à 18 h 56, Mme Justine Rucel, représentée par Me Durand, demande au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'enjoindre à l'administration pénitentiaire de la maison d'arrêt de Seysses (Haute-Garonne) de la dispenser d'attester sur l'honneur, à l'oral ou l'écrit, ne pas présenter l'un des symptômes du virus covid-19 et ne pas avoir été en contact avec une personne présentant ces mêmes symptômes, aux fins de la laisser accéder à cet établissement dans le cadre de l'audience disciplinaire de son client du jeudi 30 avril 2020 à 14 h 30 ;

2°) de mettre à la charge de l'État les entiers dépens ainsi qu'une somme de 4 000 euros au profit de son conseil au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'urgence de la situation est caractérisée eu égard à l'audience disciplinaire du client qu'elle représente le jeudi 30 avril 2020 à 14 h 30 ;

- la mesure porte une atteinte grave et manifestement illégale à son droit au respect de la vie privée et familiale ainsi qu'à son droit de ne pas être soumise à des traitements inhumains et dégradants et constitue une discrimination, au sens des articles 3, 8 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, dès lors qu'elle ne vise que les seuls avocats, qu'elle exige une divulgation de renseignements relatifs à la santé des intéressés et qu'elle constitue une mesure vexatoire et humiliante ;

- la mesure porte une atteinte à la liberté fondamentale des avocats d'exercer leur profession sans entrave, dès lors qu'elle ne peut attester sur l'honneur d'éléments matériellement inexacts sans s'exposer à une infraction pénale au sens des articles 441-1 et 441-7 du code pénal ainsi qu'à un manquement à ses obligations déontologiques, en ce qu'elle n'est pas en mesure d'attester scientifiquement de son état de santé ni de celui de tierces personnes au regard du virus covid-19 ;

- la mesure porte une atteinte grave et manifestement illégale au droit à l'assistance d'un avocat.

Par une ordonnance en date du 28 avril 2020, les parties ont été informées, sur le fondement de l'article 9 de l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020, que la clôture de l'instruction était fixée au 29 avril 2020 à 17 h 00 et qu'après l'expiration de ce délai, il serait statué sans audience, par ordonnance motivée, sur la présente requête.

Par un mémoire en intervention en demande, enregistré le 29 avril 2020 à 14 h 03, le syndicat des avocats de France (SAF), représenté par Me Brandely, demande au juge des référés :

1°) d'enjoindre à l'administration pénitentiaire de la maison d'arrêt de Seysses de dispenser la requérante d'attester sur l'honneur, à l'oral ou l'écrit, ne pas présenter l'un des symptômes du virus covid-19 et ne pas avoir été en contact avec une personne présentant ces mêmes symptômes, aux fins de la laisser accéder à cet établissement dans le cadre de l'audience disciplinaire de son client du jeudi 30 avril 2020 à 14h30 ;

2°) de mettre à la charge de l'État les entiers dépens ainsi qu'une somme de 3 000 euros au profit de son conseil au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que son intervention est recevable, eu égard à son objet statutaire, et fait valoir, pour le surplus, les mêmes moyens que la requérante.

Par une ordonnance en date du 29 avril 2020, la clôture de l'instruction a été reportée au 29 avril 2020 à 18 h 30.

Par un mémoire en défense, enregistré le 29 avril 2020 à 17 h 01, la garde des sceaux, ministre de la justice conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- la condition d'urgence n'est pas satisfaite, au motif que l'attestation sur l'honneur sollicitée, par écrit ou oral, de la requérante n'a ni pour objet ni pour effet d'empêcher celle-ci d'accéder à la maison d'arrêt de Seysses dans le cadre de la commission de discipline prévue le 30 avril 2020 ;

- aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Un mémoire, enregistré le 29 avril 2020 à 18 h 28, a été présenté pour Mme Rucel et n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le code de procédure pénale ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire ;
- la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;
- le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;
- l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;
- l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif ;
- la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné M. Truilhé, vice-président, pour statuer sur les demandes de référé.

Considérant ce qui suit :

Sur l'intervention en demande du Syndicat des avocats de France :

1. Le syndicat des avocats de France, qui a notamment pour objet, aux termes de l'article 2 de ses statuts, « la lutte pour l'extension des droits et prérogatives de la défense et des possibilités d'intervention des avocats », justifie, eu égard audit objet statutaire, d'un intérêt à ce que Mme Rucel, en sa qualité d'avocate, soit dispensée d'effectuer une attestation sur l'honneur auprès des services de l'administration pénitentiaire en vue d'assister un client détenu dans le cadre d'une audience disciplinaire. Ainsi, son intervention en demande doit être admise.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

2. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : *« Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures. »* ; et aux termes de l'article R. 522-1 dudit code : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire (...)* ».

3. Il résulte des dispositions combinées des articles L. 511-1, L. 521-2 et L. 521-4 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 précité et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, de prendre les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte. Ces mesures doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsqu'aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Le juge des référés peut, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice

administrative, ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, une mesure d'organisation des services placés sous son autorité lorsqu'une telle mesure est nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale. Toutefois, le juge des référés ne peut, au titre de la procédure particulière prévue par l'article L.521-2, qu'ordonner les mesures d'urgence qui lui apparaissent de nature à sauvegarder, dans un délai de quarante-huit heures, la liberté fondamentale à laquelle il est porté une atteinte grave et manifestement illégale.

4. D'une part, l'article 6 § 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales stipule : « *Tout accusé a droit notamment à : / (...) c) (...) avoir l'assistance d'un défenseur de son choix (...)* ».

5. L'article 22 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire dispose : « *L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. L'exercice de ceux-ci ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles résultant des contraintes inhérentes à la détention, du maintien de la sécurité et du bon ordre des établissements (...)* ». L'article 25 de la même loi prévoit : « *Les personnes détenues communiquent librement avec leurs avocats* »..

6. L'article R. 57-7-16 du code de procédure pénale, relatif à la procédure disciplinaire dans les établissements pénitentiaires, dispose : « *I. En cas d'engagement des poursuites disciplinaires, les faits reprochés ainsi que leur qualification juridique sont portés à la connaissance de la personne détenue. / La personne détenue est informée de la date et de l'heure de sa comparution devant la commission de discipline (...) / II. La personne détenue dispose de la faculté de se faire assister par un avocat de son choix (...)* ».

7. Il résulte de la combinaison de ces stipulations et dispositions qu'en cas de convocation d'une personne détenue devant la commission de discipline, celle-ci a droit à être assistée par l'avocat de son choix, le droit à l'assistance d'un avocat et au choix dudit avocat constituant le corollaire des droits de la défense. Si ce droit s'exerce dans les limites de la détention, le chef d'établissement pénitentiaire n'est susceptible d'encadrer l'assistance d'un détenu par un avocat, notamment dans le cadre de la comparution de l'intéressé devant la commission de discipline, que pour autant que les conditions d'intervention de l'avocat au sein de l'établissement pénitentiaire sont de nature à porter atteinte à la sécurité et au bon ordre de l'établissement.

8. D'autre part, l'article 44 de la loi du 24 novembre 2009 pénitentiaire dispose : « *L'administration pénitentiaire doit assurer à chaque personne détenue une protection effective de son intégrité physique en tous lieux collectifs et individuels* ».

9. Aux termes de l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 : « *(...) l'état d'urgence sanitaire est déclaré pour une durée de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi (...)* ». L'article 2 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire dispose : « *Afin de ralentir la propagation du virus, les mesures d'hygiène et de distanciation sociale, dites « barrières », définies au niveau national, doivent être observées en tout lieu et en toute circonstance. Les rassemblements, réunions, activités, accueils et déplacements (...) qui ne sont pas interdits en vertu du présent décret sont organisés en veillant au strict respect de ces mesures* ». L'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ne prévoit aucune limitation à l'accès des

avocats des personnes détenues aux établissements pénitentiaires.

10. Il résulte de la combinaison de ces dispositions qu'il appartient aux chefs d'établissements pénitentiaires, responsables de la sécurité et du bon ordre au sein de ceux-ci, de prendre, en vue de sauvegarder la santé du personnel et des personnes détenues, toutes dispositions de nature à prévenir les effets de l'épidémie de covid-19. Ces mesures, qui peuvent limiter l'exercice des droits et libertés fondamentaux, doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent. L'interdiction d'accès à l'établissement pénitentiaire, ou la mise un terme à cet accès, à l'encontre d'un avocat qui ne respecterait pas les mesures d'hygiène, dites gestes barrières, ou qui présenterait des symptômes manifestes du covid-19 apparaît à cet égard une mesure nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif de sauvegarde de la santé au sein de l'établissement qu'il incombe au chef d'établissement de poursuivre. Le chef d'établissement ne saurait en revanche, sans porter une atteinte disproportionnée au droit des personnes détenues à l'assistance d'un avocat, subordonner l'accès à l'établissement pénitentiaire d'un avocat non porteur des symptômes manifestes du covid-19 à la justification par cet avocat de son état de santé, voire à l'attestation par ledit avocat d'éléments relatifs à son état de santé ou à l'état de santé des personnes avec lesquelles il a pu être en contact.

11. En l'espèce, M. Karamba Dramé, détenu à la maison d'arrêt de Seysses (Haute-Garonne), a désigné le 27 avril 2020 Mme Justine Rucel, avocate au barreau de Toulouse, pour l'assister dans le cadre de la commission de discipline à laquelle il est convoqué le jeudi 30 avril 2020 à 14 h 30. Par courriel en date du 28 avril 2020 à 9 h 41, la direction de la maison d'arrêt a transmis l'entier dossier de procédure à Mme Rucel mais a indiqué à celle-ci que son accès à l'établissement serait subordonné à certaines formalités en lien avec la crise sanitaire, parmi lesquelles l'obligation d'« attester sur l'honneur (à l'oral ou l'écrit) ne pas présenter l'un des symptômes du virus covid-19 et ne pas avoir été en contact avec une personne malade ». Par la présente requête, Mme Rucel demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre à l'administration pénitentiaire de la maison d'arrêt de Seysses de la dispenser d'effectuer cette attestation sur l'honneur, aux fins de la laisser accéder à cet établissement dans le cadre de l'audience disciplinaire de son client du jeudi 30 avril 2020 à 14 h 30.

12. En premier lieu, la condition d'urgence au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative doit être regardée comme remplie, dès lors qu'il résulte des termes mêmes du courriel de la direction de la maison d'arrêt de Seysses du 28 avril 2020 que l'intervention de Mme Rucel auprès de son client dans le cadre de la commission de discipline du 30 avril 2020 à 14 h 30 est subordonnée à l'attestation sur l'honneur dont la requérante conteste le principe.

13. En second lieu, alors qu'il ne résulte pas de l'instruction, et qu'il n'est même pas allégué en défense, que Mme Rucel présenterait des symptômes manifestes du covid-19 ou aurait, dans le cadre de son activité d'avocate, commis des manquements antérieurs aux gestes barrières au sein de la maison d'arrêt de Seysses, il résulte de ce qui a été exposé aux points 7 et 10 que l'administration de ladite maison d'arrêt ne saurait, sans porter une atteinte disproportionnée, et par suite grave et manifestement illégale, au droit de M. Dramé à être assisté par l'avocat de son choix dans le cadre de l'audience disciplinaire dont il fait l'objet, subordonner l'accès à l'établissement pénitentiaire de la requérante à l'attestation par celle-ci d'éléments relatifs à son état de santé et à celui des personnes avec lesquelles elle a pu être en contact. Dans ces conditions, Mme Rucel est fondée à soutenir que l'attestation sur l'honneur exigée d'elle porte une atteinte grave et manifestement illégale aux droits de la défense et, par suite, sans qu'il soit

besoin d'examiner les autres moyens de la requête, à demander qu'il soit enjoint à l'administration de l'établissement pénitentiaire de la dispenser d'effectuer ladite attestation en vue d'assister son client dans le cadre de la commission de discipline du 30 avril 2020.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L 761-1 du code de justice administrative :

14. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. (...)* ». Et aux termes de l'article 37, alinéa 2, de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique : *« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à payer à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, partielle ou totale, une somme qu'il détermine et qui ne saurait être inférieure à la part contributive de l'Etat, au titre des honoraires et frais non compris dans les dépens que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide. (...)* ».

15. D'une part, si Mme Rucel sollicite la mise à la charge de l'Etat d'une somme au profit de son « conseil » au titre des frais exposés et non compris dans les dépens, il est constant que l'intéressée n'est pas bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, qu'elle n'a pas sollicitée. Dans ces conditions, ses conclusions présentées au profit dudit conseil au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ne peuvent qu'être rejetées.

16. D'autre part, le syndicat des avocats de France, qui est intervenu spontanément dans le litige, ne constitue pas une partie au sens des dispositions précitées de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ainsi, ledit syndicat ne saurait en tout état de cause utilement demander la mise à la charge de l'Etat d'une somme au titre dudit article.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article R. 761-1 du code de justice administrative :

17. Aux termes de l'article R. 761-1 du code de justice administrative : *« Les dépens comprennent les frais d'expertise, d'enquête et de toute autre mesure d'instruction dont les frais ne sont pas à la charge de l'Etat. / Sous réserve de dispositions particulières, ils sont mis à la charge de toute partie perdante sauf si les circonstances particulières de l'affaire justifient qu'ils soient mis à la charge d'une autre partie ou partagés entre les parties. / L'Etat peut être condamné aux dépens.* ».

18. Mme Rucel et le syndicat des avocats de France ne justifient pas avoir engagé, dans la présente instance, des frais mentionnés à l'article R. 761-1 du code de justice administrative. Dès lors, leurs conclusions tendant à la condamnation de l'Etat aux entiers dépens ne peuvent qu'être rejetées.

ORDONNE :

Article 1er : L'intervention en demande du syndicat des avocats de France est admise.

Article 2 : Il est enjoint à l'administration pénitentiaire de la maison d'arrêt de Seysses (Haute-Garonne) de dispenser Mme Rucel d'attester sur l'honneur, à l'oral ou l'écrit, ne pas présenter l'un des symptômes du virus covid-19 et ne pas avoir été en contact avec une personne présentant ces mêmes symptômes, aux fins de la laisser accéder à cet établissement dans le cadre de l'audience disciplinaire de son client du jeudi 30 avril 2020 à 14 h 30.

Article 3 : Les conclusions présentées par Mme Rucel et par le syndicat des avocats de France au titre des articles L. 761-1 et R. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à Mme Justine Rucel, au syndicat des avocats de France et à la garde des sceaux, ministre de la justice.

Copie en sera adressée à l'administration pénitentiaire de la maison d'arrêt de Seysses.

Fait à Toulouse, le 29 avril 2020.

Le juge des référés,

J. C. TRUILHE

La République mande et ordonne à la garde des sceaux, ministre de la justice, en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.

Pour expédition conforme :
Le greffier,

Annexe n° 4

COUR D'APPEL DE VERSAILLES (14e chambre) 24 avril 2020
S.A.S. AMAZON FRANCE LOGISTIQUE contre UNION SYNDICALE SOLIDAIRES (RG n° 20/01993)

(...)

MOTIFS DE LA DÉCISION

À titre liminaire, la cour qui en application des dispositions de l'article 954 ne statue que sur les prétentions énoncées au dispositif, précise qu'elle ne statuera pas sur les demandes de constat qui ne sont pas des prétentions au sens de l'article 4 du code de procédure civile et qui sont dépourvues de portée juridique.

Elle reçoit les interventions volontaires de la fédération nationale des syndicats de transports CGT, de la fédération nationale des transports et de la logistique Force Ouvrière, de la confédération française démocratique du travail CFDT et du comité social et économique central de la SAS Amazon France Logistique.

Sur la recevabilité de l'intervention volontaire du comité social et économique de l'établissement de Montélimar :

La société Amazon soutient que l'intervention volontaire du comité social et économique de l'établissement de Montélimar n'est pas recevable en raison du défaut d'intérêt et de qualité à agir de ce dernier au soutien des prétentions de l'Union syndicale Solidaires. Elle expose que le CSE est une personne morale de droit privé qui ne peut agir en justice que sous la réserve impérative qu'il le fasse pour la défense de ses droits ou intérêts personnels, et non pour agir pour la défense des intérêts d'une profession ou des salariés dans leur ensemble. La société Amazon France Logistique ajoute que s'agissant d'un CSE d'un établissement et non d'un CSE central ou d'entreprise, ses intérêts sont limités aux questions concernant le seul établissement de Montélimar.

Le CSE de l'établissement de Montélimar répond que conformément à l'article L.2315-23 du code du travail, il peut agir en justice par l'intermédiaire d'un mandataire chargé de défendre ses intérêts, sa désignation devant être explicite, ce qui est le cas en l'espèce. Il ajoute qu'il a non seulement qualité à agir mais aussi intérêt à le faire puisque selon les articles L.2312-9 et L.2312-13 du code du travail, il procède notamment à l'analyse des risques professionnels auxquels peuvent être exposés les travailleurs ainsi qu'à intervalles réguliers, à des inspections en matière de santé, de sécurité et des conditions de travail.

Le CSE de Montélimar, qui a la capacité d'ester en justice, a désigné lors de sa réunion du 16 mars 2020 M. Julien Vincent, son secrétaire, pour le représenter et exercer toute action en justice nécessaire au respect de ses prérogatives, à la préservation de la santé et de la sécurité des salariés qu'il représente ; il a ainsi qualité à agir.

L'article 31 du code de procédure civile énonce que l'action en justice est ouverte à tous ceux qui ont un intérêt légitime au succès ou au rejet d'une prétention, sous réserve des cas dans lesquels la loi attribue le droit d'agir aux seules personnes qu'elle qualifie pour élever ou combattre une prétention ou pour défendre un intérêt déterminé.

Selon les dispositions combinées de l'article L.2312-8 du code du travail, modifié par l'article 1 de l'ordonnance n° 2017-1386 du 27 septembre 2017 et de l'article L.2316-20, le CSE d'établissement a notamment pour mission d'assurer une expression collective des salariés permettant la prise en compte permanente de leurs intérêts dans les décisions relatives à l'organisation du travail.

Il est informé et consulté sur les questions intéressant l'organisation, la gestion et la marche générale de l'entreprise, notamment sur les mesures de nature à affecter le volume ou la structure des effectifs et sur tout aménagement important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail.

L'article L.2312-9 du code du travail ajoute que le comité social et économique procède, également à l'analyse des risques professionnels auxquels peuvent être exposés les travailleurs.

Ainsi au regard de son objet, et compte tenu du présent contentieux, qui porte sur les obligations de la société Amazon, chargée de la gestion de ses différents entrepôts, dont celui de Montélimar, le CSE qui n'intervient pas au nom des salariés mais pour la défense de ses propres prérogatives inhérentes à la préservation de la sécurité et de la santé physique et mentale des salariés dans le contexte actuel de l'épidémie du Covid 19, a un intérêt à agir .

Par conséquent son intervention volontaire sera déclarée recevable en appel, conformément aux dispositions de l'article 554 du code de procédure civile.

Sur le fond

L'Union syndicale Solidaires a fondé son action introduite devant le juge des référés du tribunal judiciaire de Nanterre sur les dispositions de l'article 835 du code civil qui énonce en son premier alinéa : «*Le président du tribunal judiciaire ou le juge du contentieux de la protection dans les limites de sa compétence peuvent toujours, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite.*»

En application de l'effet dévolutif de l'appel, la cour est tenue de statuer sur l'ensemble des points tranchés par les premiers juges, en recherchant si la demande était justifiée au jour où ils ont statué, au vu des pièces alors produites à l'audience du 10 avril 2020, par l'existence d'un trouble manifestement illicite ou d'un dommage imminent.

Puis, le cas échéant, il lui appartiendra d'apprécier si l'objet de la demande persiste, en prenant en considération les circonstances survenues depuis la décision de première instance.

Sur la violation de l'interdiction des activités mettant en présence simultanée plus de 100 personnes en milieu clos ou ouvert :

L'Union syndicale Solidaires, relevant appel incident de ce chef, conclut, de même que les intervenants volontaires, à l'infirmation de l'ordonnance en exposant, comme en première instance, que dans les entrepôts de la société Amazon les équipes sont composées au minimum de 500 personnes, en méconnaissance de l'interdiction édictée par les articles 2 de l'arrêté du 14 mars 2020 et 7 du décret 2020-293 du 23 mars 2020 dès lors qu'aucune mesure réglementaire n'a été prise par le représentant de l'État dans les départements concernés pour autoriser le maintien, par dérogation, de ces activités et qu'aucun texte ne prévoit une telle dérogation permettant à la société Amazon de poursuivre son activité. Ils soutiennent que la violation de ces dispositions, outre qu'elle constitue un trouble manifestement illicite au sens de l'article 835 du code de procédure civile, cause également un dommage imminent tant aux salariés concernés qu'à leurs proches et à la population en général du fait des risques de propagation accrue du virus Covid 19. Ils relèvent que les dispositions issues de la loi du 23 mars 2020 et du décret du même jour qui émanent du ministère des solidarités et de la santé visent les réunions de toute nature comme le précise expressément la loi, ce terme devant être apprécié au sens large au regard de l'objectif de la mesure visant à limiter la propagation du virus, peu important que lors de ses contrôles, la Direccte n'ait pas invoqué cette difficulté, rappelant encore qu'à la lumière de la directive-cadre européenne du 12 juin 1989 l'amélioration de la sécurité, de l'hygiène et de la santé des travailleurs représente un objectif qui ne saurait être subordonné à des considérations économiques. Ils contestent que, comme l'affirme péremptoirement l'appelante, le seuil de 100 salariés se trouvant au même endroit ne serait jamais atteint dans ses locaux.

La société Amazon soutient que l'interdiction invoquée par les appelants n'a pour but que de restreindre la liberté de chaque citoyen de se rassembler et non les activités économiques. Elle expose que l'interdiction des rassemblements de plus de 100 personnes prévue par le décret du 23 mars 2020 est fondée sur le 6° de l'article L.3131-15 du code de la santé publique qui ne vise que les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature, ce qui renvoie à la liberté de réunion, ne s'applique pas au travail des salariés au sein des entreprises auxquelles le gouvernement a d'ailleurs demandé, en l'absence de recours au télétravail, de mettre en œuvre des mesures de sécurité pour éviter les risques de contagion des salariés. Elle ajoute qu'en toute hypothèse le seuil de 100 salariés se trouvant simultanément au même endroit n'est jamais atteint au sein de ses locaux grâce aux mesures qu'elle a mises en place.

Pour lutter contre la propagation du virus Covid 19, à la suite des mesures prises par le gouvernement, l'état d'urgence sanitaire a été déclaré sur l'ensemble du territoire national, pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020, par l'article 4 de la loi d'urgence 2020-290 du 23 mars 2020.

En application de l'article L.3131-15 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de cette loi d'urgence, le Premier ministre, par décret réglementaire pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, aux seules fins de garantir la santé publique, peut, dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, notamment :

«(...) 5° ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des établissements fournissant des biens ou des services de première nécessité ;

6° limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature ; (...)

10° en tant que de besoin, prendre par décret toute autre mesure réglementaire limitant la liberté d'entreprendre, dans la seule finalité de mettre fin à la catastrophe sanitaire mentionnée à l'article L.3131-12 du présent code».

Cet article précise que les mesures qu'il prescrit «*sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu*». Il s'agit d'une loi d'exception d'interprétation stricte en ce qu'elle porte atteinte aux libertés individuelles.

Le décret du 23 mars 2020, pris sur le fondement de ce texte et modifié plusieurs fois depuis, après avoir rappelé en son article 2 qu'afin de ralentir la propagation du virus, les mesures d'hygiène et de distanciation sociale, définies au niveau national, doivent être observées en tout lieu et en toute circonstance, interdit, en son article 7 qui réitère les mesures prévues à l'article 2 de l'arrêté du 14 mars 2020, «*tout rassemblement ou réunion ou activité mettant en présence de manière simultanée plus de 100 personnes en milieu clos ou ouvert*», cette interdiction prévue initialement jusqu'au 15 avril étant prolongée jusqu'au 11 mai 2020.

Il a interdit, en son article 3, d'abord jusqu'au 31 mars puis jusqu'au 11 mai 2020, les déplacements de personnes hors de leur domicile en énonçant cependant certaines exceptions au titre desquelles «*les trajets entre le domicile et le ou les lieux d'exercice de l'activité professionnelle*».

En outre, ce décret, comme précédemment l'article 1 de l'arrêté du 14 mars, énumère en son article 8 les établissements et entreprises qui ne sont plus habilités à accueillir du public.

Il se déduit de l'application combinée de ces dispositions que le législateur, en interdisant les rassemblements, réunions de toute nature ou activités mettant en présence de manière simultanée plus de 100 personnes et en soumettant le maintien, le cas échéant, de tels rassemblements à l'autorisation du pouvoir réglementaire, a restreint la liberté de réunion des citoyens mais n'a pas entendu interdire la poursuite de l'activité des entreprises autres que celles énumérées à l'article 8 précité et qui ne concernent pas l'activité de la société Amazon. Aucune autre limitation à la liberté d'entreprendre n'a été édictée en application notamment du 10 ° de l'article précité.

D'ailleurs si dans les recommandations qu'il a élaborées et diffusées, le ministère du travail a

demandé aux entreprises de privilégier le télétravail, il a également prévu l'absence de possibilité d'y recourir en leur demandant en ce cas de mettre en œuvre les mesures de sécurité nécessaires pour éviter les risques de contagion des salariés, mesures prises en application des dispositions de l'article L.4121-1 du code du travail.

Dans ces conditions, il convient de confirmer la décision du premier juge qui a justement rejeté les demandes formées au titre des rassemblements de plus de 100 personnes.

Sur l'appréciation par les premiers juges de la violation de l'obligation de sécurité et de prévention de la santé des salariés

Invoquant l'existence d'un trouble manifestement illicite et d'un dommage imminent, l'Union syndicale Solidaires et les intervenants volontaires soutiennent que la société Amazon France Logistique n'a pas procédé à une évaluation ordonnée et systématique des risques liés à la pandémie au regard de chaque poste de travail, qu'elle a pris des mesures au fil des jours sans préalablement associer les représentants du personnel, que ces mesures sont insuffisantes au regard de la situation particulière des salariés de cette entreprise dans le contexte actuel, contraints de travailler dans des conditions modifiées et anxiogènes, la hausse des demandes de livraison ayant entraîné l'embauche d'intérimaires et la présence sur site d'un nombre très important de personnes.

La société Amazon répond qu'il convient d'évaluer son action de prévention site par site, qu'elle a mis en place des mesures permettant une bonne évaluation des risques au moyen de trois actions quotidiennes (contrôle par l'équipe de sécurité («Safety»), visites auxquelles sont conviés les représentants du personnel, réunion téléphonique avec les fonctions supports de tous les sites), que le document d'évaluation des risques de chaque site a été remis à jour depuis le début de l'épidémie, aucune consultation du CSE n'étant prévue dans le code du travail pour l'élaboration de ce document, que les modalités d'association des représentants du personnel à l'évaluation des risques et à la mise en œuvre des mesures de sécurité ne sont pas prévues par la loi et qu'elle a utilisé plusieurs canaux de communication (réunions, courriels, visites de sites) pour informer les CSE et les organisations syndicales représentatives.

Les premiers juges ont à bon droit affirmé que conformément aux dispositions de l'article L.4121-1 du code du travail, l'employeur doit prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et la santé physique et mentale des travailleurs, ces mesures comprenant des actions de prévention des risques professionnels, des actions d'information et de formation ainsi que la mise en place d'une organisation et de moyens adaptés, qu'en application des articles L.4121-3 et R. 4121-1 à R.4121-4 du code du travail, l'employeur est tenu d'évaluer, compte tenu de la nature des activités de l'entreprise, les risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, de transcrire les résultats dans un document unique et de mettre en œuvre les mesures de prévention adéquates.

Sur l'évaluation des risques et la modification des documents uniques d'évaluation des risques

Si la réglementation n'impose pas de méthode particulière pour procéder à l'évaluation des risques professionnels, la méthode retenue doit permettre d'appréhender la réalité des conditions d'exposition des salariés aux dangers. Ainsi, la circulaire n°6 DTR du 18 avril 2002 énonce que l'évaluation des risques constitue un véritable travail d'analyse des modalités d'exposition des salariés à des dangers ou à des facteurs de risques et qu'elle trouve sa raison d'être dans les actions de prévention et d'élimination des risques qu'elle va susciter, que cette approche «*doit être menée en liaison avec les instances représentatives du personnel, de façon à favoriser le dialogue social, en constituant un facteur permanent de progrès au sein de l'entreprise.*»

La pertinence de l'évaluation des risques comme première étape de prévention repose en grande partie sur la prise en compte des situations concrètes de travail de sorte que, outre qu'il y a lieu de respecter le droit d'expression des salariés sur leurs conditions de travail, leur participation en ce qu'ils disposent des connaissances et de l'expérience de leur propre situation de travail et des risques qu'elle engendre, est indispensable. Ainsi, l'INRS préconise que l'évaluation des risques s'opère par unités de travail en y associant les salariés.

Par ailleurs, ainsi que le relève la circulaire, l'évaluation des risques gagnera en qualité si l'employeur entame une approche pluridisciplinaire en convoquant des compétences médicales (notamment médecine du travail), techniques et organisationnelles.

La contagiosité spécifique du Covid-19 qui se transmet par les voies respiratoires, notamment par les postillons, et la complexité de la gestion des déplacements des salariés au sein d'un entrepôt qui accueille des activités de réception, de stockage puis d'expédition de marchandises, du fait notamment du nombre de salariés et de la multiplicité de leurs tâches, entraînent nécessairement, contrairement à ce que soutient l'appelante, une modification importante de l'organisation du travail, ce que les syndicats intimés mettent en exergue pour expliquer le désarroi des salariés confrontés non seulement à la crainte du virus mais aussi au bouleversement de leurs conditions de travail. Il en résulte qu'en application des articles L.2316-1 3° et L.2312-8 4° du code du travail, le comité économique et social central devait être seul consulté sur les mesures d'adaptation communes aux six établissements de la société Amazon France Logistique, s'agissant d'aménagements importants modifiant les conditions de santé et de sécurité ainsi que les conditions de travail. L'intervention de ce comité central présentait d'autant plus d'intérêt dans un contexte épidémique national où une réflexion d'ensemble avait toute sa place, les établissements étant alors chargés de l'adapter à leurs spécificités.

Par conséquent, il appartenait à la société Amazon de consulter le CSE central dans le cadre de l'évaluation des risques-comprenant la modification du DUER-, puis la mise en œuvre des mesures appropriées, sans pour autant ignorer les CSE d'établissement lesquels, dans le cadre de cette démarche d'évaluation,

devaient être consultés et associés en leur qualité de représentants des salariés, étant rappelé que le comité social et économique a pour mission de promouvoir la santé, la sécurité et l'amélioration des conditions de travail dans l'entreprise.

En l'espèce, il n'est pas contestable que dès le début de l'épidémie déclarée en France, la société Amazon a pris de nombreuses mesures ayant un impact direct sur la situation des salariés sur leur lieu de travail, s'agissant notamment de l'aménagement des pauses (espacements des chaises, modification des horaires), de la réorganisation des prises de poste pour limiter la densité des personnes dans un même espace, de la désactivation des portiques de sécurité à la sortie pour fluidifier les mouvements de personnes, de la signalétique, des nettoyages plus fréquents, de la mise à disposition de gel hydroalcoolique, de la communication sur les gestes barrières, de la prise de température proposée aux salariés, et en outre de la création -contestée par les représentants des salariés et les délégués syndicaux- d'une nouvelle fonction de vérification des consignes confiée à des ambassadeurs hygiène et sécurité, choisis parmi des salariés volontaires ou intérimaires.

Au vu des pièces produites en cause d'appel, il est établi que des réunions du CSE de chaque site se sont tenues à partir du début de mois de mars 2020, que ces réunions, parfois convoquées en raison d'une alerte pour danger grave et imminent déclarée par un salarié, comportaient à l'ordre du jour un point d' «information relative au Coronavirus», qu'à ces occasions, les représentants du personnel ont pu faire part à l'employeur de leurs observations, critiques et propositions relatives aux mesures prises par la direction. Par ailleurs, il est justifié de l'organisation de visites qui, annoncées comme journalières par l'employeur, étaient pour le moins, au vu des éléments du dossier, régulières, les représentants des salariés, invités à y participer, étant parfois présents. Enfin, la direction de chaque site a généralement pris soin d'aviser préalablement les membres du CSE des mesures qu'elle mettait en place, ce mode opératoire ne pouvant être qualifié de concertation mais démontrant toutefois une volonté d'information.

Par ailleurs, même si les méthodes d'élaboration ne sont pas exemptes de critiques, notamment sur l'association des salariés à ces plans et sur leur information, force est de constater que la société Amazon a oeuvré pour établir unilatéralement, en l'absence d'accords des syndicats, des plans d'action en date des 6, 19 et 30 mars, puis 8 avril 2020 édictant des mesures de prévention applicables sur l'ensemble des sites et pour réévaluer les plans de prévention et d'évaluation des risques liés à l'intervention des entreprises extérieures.

Enfin, la cour relève que certains délégués syndicaux ont dès le début du mois de mars sollicité la fermeture des sites, réclamant par la suite la mise en œuvre du dispositif de chômage partiel et que cette position était difficilement conciliable avec leur participation à l'élaboration de mesures de prévention et de sécurité pendant le risque pandémique.

Cependant, les procès-verbaux des réunions des CSE, les courriels émanant des salariés ainsi que certaines des lettres d'observations des inspecteurs du travail mettent en lumière le climat particulièrement anxiogène de la situation inédite créée par la pandémie dans un contexte de travail rendu plus difficile d'une part en raison de l'injonction de «rester chez soi» faite par les pouvoirs publics à une partie de la population et d'autre part du fait de la modification substantielle des conditions de travail, liée tant aux mesures destinées à protéger les salariés qu'à l'augmentation des commandes passées auprès de la société Amazon, entraînant la nécessité de faire appel à des travailleurs intérimaires. C'est ainsi que certains salariés ont exprimé leur détresse face à la situation, que d'autres ont fait valoir leur droit de retrait ou dénoncé des situations de danger grave et imminent et que notamment à Montélimar, le médecin du travail a avisé la société Amazon à deux reprises, les 16 et 17 mars 2020, qu'il serait souhaitable qu'elle ferme l'entrepôt.

Dès lors, les premiers juges ont à bon escient relevé que l'employeur n'a pas évalué les risques psycho-sociaux, particulièrement élevés en raison du risque épidémique et des réorganisations induites par les mesures mises en place pour prévenir ce risque.

Or, dans ce contexte, la société Amazon qui aurait pu solliciter des conseils extérieurs pour l'accompagner dans sa démarche ne justifie pas de sa volonté de procéder à une évaluation des risques de qualité à la hauteur des enjeux d'une pandémie, selon une approche pluridisciplinaire et en concertation étroite avec les salariés, premiers acteurs de leur sécurité sanitaire.

Cette absence de volonté se traduit enfin par le comportement de la société Amazon en charge de l'actualisation, au niveau de chaque site, du document unique d'évaluation des risques (DUER), en raison de la pandémie et en application de l'article R.4121-2 du code du travail. En effet, à la date à laquelle les premiers juges ont statué, si certains documents avaient été remaniés a minima et sans aucune concertation avec les représentants des salariés, aucune démarche n'avait été initiée par l'employeur pour modifier les DUER au regard des risques psycho-sociaux, ainsi que l'a souligné l'inspecteur du travail étant intervenu dans l'établissement de Lauwin-Planque, et certains risques, notamment lors des manipulations successives des objets stockés et des colis confectionnés, n'avaient fait l'objet d'aucune évaluation. Au demeurant, les pièces produites aux débats au titre des DUER des sites ORY 4 et MRS 1 sont illisibles.

Sur les mesures prises aux fins de sécurité et de prévention de la santé des salariés

C'est par une exacte appréciation des faits que les premiers juges ont relevé que s'agissant du suivi des personnes porteuses du virus ou susceptibles de l'avoir contracté, les mesures prises dans un premier temps par la société Amazon n'étaient pas suffisantes, que cependant, à la suite d'interventions et préconisations de l'inspection du travail, des outils de suivi des cas d'infection avérés ou suspectés et des mesures pour protéger les salariés qui pourraient avoir été en contact avec eux ont été effectivement mis en place par la direction. Ces mesures apparaissaient satisfactoires à la date où les premiers juges ont statué, l'inspection du travail ne relevant plus de manquements avérés sur cette gestion, la seule observations faite sur le

site de Brétigny-sur-Orge portant sur l'insuffisance de l'information des salariés sur le nombre de cas diagnostiqués positifs.

Au vu des lettres d'observations et mise en demeure adressées par les inspecteurs du travail étant intervenus sur tous les sites ainsi que des réponses apportées par l'employeur, éléments qui ne sont pas contredits sérieusement par les constats d'huissier communiqués par l'appelante, il est relevé, à l'instar des premiers juges, que la société Amazon n'a pas pris des mesures suffisantes pour préserver la santé des salariés à l'entrée des sites (portique tournant), dans les vestiaires, lors des interventions d'entreprises extérieures, lors de la manipulation des colis et au regard de la nécessaire distanciation sociale.

Bien qu'alertée par les syndicats représentatifs et les inspecteurs du travail, la direction de l'entreprise a pris des mesures au jour le jour, sans plan d'ensemble maîtrisé comme l'exigeaient le volume très important des effectifs présents sur chaque site, les mouvements de masse à l'occasion des rotations de personnel à la prise de chaque service (matin, après-midi, nuit et fins de semaine) et l'intervention d'entreprises extérieures, notamment les transporteurs routiers.

Il en est de même s'agissant de son obligation de formation des salariés de l'entreprise, du personnel intérimaire et des prestataires provenant d'entreprises extérieures qui interviennent sur le site, étant notamment observé qu'il n'est pas établi que les documents de formation produits aux débats aient été portés à la connaissance de chaque personne présente sur le site et expliqués. A titre d'exemple, la diffusion sur deux écrans de télévision installés dans la salle de pause et de réfectoire des «slides» préparés par la direction du site de Saran, selon constat d'huissier du 18 mars 2020, ne suffit pas à satisfaire à l'obligation d'information qui doit être individualisée selon les postes de travail.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments qu'à la date à laquelle les premiers juges ont statué, l'absence d'une évaluation des risques adaptée au contexte d'une pandémie et en concertation avec les salariés, en particulier les membres de chaque CSE d'établissement, après consultation préalable du CSE central ainsi que l'insuffisance des mesures prises par la société Amazon en contravention avec les dispositions des articles L. 4121-1 et suivants du code du travail étaient constitutives d'un trouble manifestement illicite et exposaient les salariés, sur chaque site, à un dommage imminent de contamination susceptible de se propager à des personnes extérieures à l'entreprise.

L'ordonnance déférée à la cour doit ainsi être confirmée en ce qu'elle a constaté que les conditions de l'article 835 alinéa 1er du code de procédure civile étaient remplies.

Sur l'appréciation de la violation de l'obligation de sécurité et de prévention de la santé des salariés au jour où la cour statue

La société Amazon France Logistique a pris la décision, effective à compter du 16 avril, de fermer l'ensemble des entrepôts. Elle expose qu'elle a été contrainte d'arrêter immédiatement toutes ses activités en raison de l'imprécision des termes de la décision de justice, la mettant dans l'impossibilité de déterminer l'étendue de l'interdiction posée à son encontre et d'évaluer les conséquences de l'astreinte qu'elle estime exorbitante.

Dans ces conditions, il appartient à la cour de déterminer s'il existe encore à ce jour un trouble manifestement illicite et/ou un dommage imminent.

La société Amazon affirme que depuis l'ordonnance dont appel, chaque site a initié une nouvelle évaluation des risques à laquelle ont été invités les membres de chaque CSE d'établissement, qu'aux termes de deux journées d'évaluation, de nouveaux documents ont été établis, listant plus de 100 points pouvant susciter des questions ou risques particuliers et invitant les membres des CSE à émettre des suggestions d'amélioration et que l'ensemble des DUER étaient signés par un ou plusieurs membres des CSE, démontrant ainsi la collaboration entre employeur et représentants du personnel et l'accord de ces derniers sur l'évaluation des risques, au rang desquels les risques psycho-sociaux, et les mesures en découlant.

Les parties intimées font valoir que l'employeur n'entend toujours pas évaluer sérieusement les risques, qu'il continue de refuser d'élaborer avec les membres des CSE ou les délégués syndicaux une méthode globale d'évaluation avant de l'adapter à chaque site, que les DUER ne sont pas mis à jour de manière effective et qu'il n'est pas établi que les difficultés mises à jour par les inspecteurs du travail ont été résolues, soulignant que seule la mise en demeure adressée au site de Sevrey a été levée ; que de surcroît le CSE central n'a pas été consulté.

En tout premier lieu, il importe de constater que les nouvelles actions entreprises aux fins d'évaluation des risques et d'élaboration des mesures propres à garantir la santé des salariés interviennent dans le contexte d'un arrêt des activités de sorte qu'elles ne peuvent bénéficier de l'apport essentiel des retours d'expérience, notamment de la part des salariés. Par ailleurs, il ressort des documents produits par la société Amazon aux fins d'établir la concertation mise en place depuis le 15 avril et des courriels provenant de membres salariés du CSE central en date du 15 avril qu'employeur et salariés admettent que le travail d'élaboration d'une évaluation qualitative des risques ne fait que commencer à cette date, preuve s'il en est qu'auparavant, les risques causés par le Covid-19 n'avaient été pris en considération que par des mesures réelles mais mises en place sans plan d'ensemble, sans méthode et sans véritable association des salariés.

En outre, les pièces produites aux débats permettent à la cour de retenir les éléments suivants :

- s'agissant du site situé à Sevrey (LYS 1)

Les conditions de travail dans cet entrepôt ont fait l'objet le 3 avril d'une mise en demeure de l'inspection du travail stigmatisant plusieurs situations comportant des risques graves pour la santé des salariés, énonçant que les mesures prises par l'employeur demeurent insuffisantes dans certains secteurs, évoquant la nécessite de mettre en œuvre des mesures ambitieuses au regard de la contagiosité du virus ; par courrier du 9 avril, et à la suite d'un contre visite du 8 avril, la mise en demeure a été levée, après constat que les mesures

exigées avaient été mises en œuvre ; il n'a pas été établi de plan de continuité des opérations ; toutefois, une réunion à laquelle ont participé des membres du CSE le 15 avril a permis d'établir une liste très détaillée, par lieu, présentant les risques liés à la pandémie et les mesures déjà mises en place, prenant en considération les suggestions des salariés présents pour préconiser des mesures additionnelles avec mention de la date envisagée (possiblement le 26 avril) pour la mise en place des nouvelles mesures ; le 16 et en continuation le 17 avril, s'est tenue une réunion ordinaire du CSE pour travailler sur l'évaluation des risques, une méthodologie, notamment avec création de groupes de travail affectés à l'évaluation de différents postes, étant arrêtée ; une visite des locaux par unités de travail a été effectuée le 17 avril en présence de représentants du personnel ; dans la suite de ces actions, après prise en considération d'un message du médecin du travail en date du 9 avril, une matrice d'évaluation des risques a été présentée par la direction, un courriel du 18 avril prévoyant les prochaines étapes de l'évaluation et une inspection des dernières zones à la date du 20 avril. Il résulte de ces éléments qu'une démarche vertueuse a pu s'organiser, avec une collaboration active entre direction et salariés, afin d'établir une évaluation des risques de qualité. Toutefois, à ce jour, l'évaluation n'est pas terminée et le DUER modifié, qui n'a pas été revu depuis le 18 mars 2020, n'est pas rédigé.

- s'agissant du site de Brétigny-sur-Orge (ORY 4)

Les conditions de travail sur ce site ont été examinées par l'inspection du travail le 2 avril (pendant un service de nuit) et ont fait l'objet d'une mise en demeure adressée le 3 avril à l'employeur, qui a fait un recours gracieux puis hiérarchique, portant notamment sur la localisation des gels hydroalcooliques, la gestion du personnel contaminé ou en isolement, l'information des travailleurs internes et externes sur les nouvelles mesures prises dans l'entreprise, la mise en place de mesures de nettoyage et de désinfection, le respect des gestes barrières ; suite à une contre visite du 8 avril, une lettre d'observations a été adressée à l'employeur, visant notamment les portiques tournants à l'entrée (à enlever) et la possible contamination par les machines à café et les distributeurs d'eau et attirant l'attention de l'employeur sur l'importance de l'information des salariés au regard des risques psycho- sociaux ; un plan de continuité des opérations a été établi par la direction ; un document intitulé «Évaluation des risques faite à ORY4» a été dressé lors d'une réunion du CSE les 14 et 15 avril réunissant par présence physique des membres de la direction et trois représentants du personnel dont une représentante du CSE central, ainsi que d'autres représentants des salariés intervenant à distance ; il comporte une liste de tous les risques recensés par lieu et/ou fonction avec mention des mesures existantes, des suggestions des salariés, des mesures additionnelles envisagées et de la date prévisible de leur mise en place ; un courriel de la direction en date du 17 avril indique que la réunion doit se continuer le lendemain ; il est constant et reconnu par la direction, dans un courriel du 16 avril, que ce document n'est qu'un projet. Dans ces conditions, la cour constate qu'une démarche collaborative a été entreprise et soutenue afin d'évaluer les risques liés à la pandémie mais qu'à ce jour, cette évaluation n'est pas finalisée et le DUER, dont la version produite aux débats est illisible, n'a pas encore été modifié.

- s'agissant du site de Lauwin-Planque (LIL 1)

Ce site a fait face à une situation de tension, un délégué syndical dénonçant par courriel du 25 mars plusieurs exemples de mise en danger des salariés alors que le député de la circonscription, M. Alain Bruneel, adressait un courrier au ministre de l'économie le 31 mars pour solliciter la fermeture de l'usine ; saisi en raison d'un désaccord entre la direction et le CSE sur les mesures à prendre à la suite d'un droit d'alerte effectué le 17 mars 2020 pour danger grave et imminent, l'inspection du travail a adressé à la société Amazon une mise en demeure le 3 avril sollicitant la mise à jour de l'évaluation des risques, par unité de travail et lui demandant d'élaborer et mettre en œuvre des mesures de prévention du risque Covid-19, notamment au regard des règles de distanciation, du nettoyage et de la désinfection des postes de travail et des locaux sanitaires, de la possibilité de se laver les mains, de l'information et de la sensibilisation sur les gestes barrières ; la société Amazon a fait un recours gracieux et hiérarchique à l'encontre de cette mise en demeure ; à la suite d'une contre- visite le 8 avril, l'inspection du travail a émis plusieurs observations, notamment afin que le DUER comprenne une évaluation des risques psycho-sociaux ; il est noté qu' un plan de continuation des opérations a été établi par la direction ; à la suite de l'ordonnance de référé, le CSE s'est réuni les 14 et 15 avril, étant précisé selon la direction que les séances se sont tenues «avec la participation du seul membre élu suppléant du CSE ayant répondu à l'invitation» ; une nouvelle réunion extraordinaire du CSE s'est tenue le 17 avril, les représentants des salariés convoqués par courriel du 16 avril à 19h30 étant présents en nombre ; les discussions n'étant pas abouties, il a été convenu qu'elles reprendraient le 20 avril ; un tableau listant tous les risques recensés par lieu et/ou fonction avec mention des mesures existantes, des suggestions des salariés, des mesures additionnelles envisagées et de la date prévisible de leur mise en place est produit aux débats. Il résulte de ces éléments qu'un travail soutenu d'évaluation des risques a été initié par la direction avec une collaboration affirmée des représentants des salariés. L'évaluation est donc en cours et le DUER, dont la dernière mise à jour du 30 mars est insuffisante, n'est pas encore finalisé.

- s'agissant du site de Boves (BVA 1)

Alerté par des élus sur la très importante charge de travail des salariés sur le site et le manque d'approvisionnement en gel hydroalcoolique, l'inspecteur du travail avait, le 30 mars, demandé à la société Amazon de renforcer les mesures d'hygiène compte tenu «*du volume des effectifs présents sur le site et des rotations de personnel*», relevant que la charge de travail comparable à celle des mois de décembre était difficilement compatible avec les mesures barrières imposées par l'épidémie, et de produire son DUER ; après une visite le 4 avril, des observations auxquelles l'employeur a répondu et une contre visite le 10 avril, l'inspecteur du travail a constaté que ses préconisations avaient été suivies ; aucun plan de continuité des opérations n'a été établi ; une réunion extraordinaire du CSE, accessible en visio conférence,

s'est tenue à partir du 15 avril à 18 heures ; la direction ainsi que de nombreux représentants du personnel ont travaillé les 16, 17 et 18 avril à l'élaboration conjointe d'un tableau d'évaluation des risques ; le médecin du travail a participé à la réunion du 17 avril et le projet de DUER qui reprend ses préconisations lui a été adressé pour avis ; une nouvelle réunion est annoncée pour le 20 avril à laquelle le médecin du travail a accepté de participer ; le tableau d'évaluation répertorie les risques par lieu et/ou par fonction, les mesures déjà prises, les suggestions des salariés et les mesures additionnelles prévues pour y répondre, la date de mise en œuvre de ces dernières mesures. Dans ces conditions, après avoir pris connaissance du courrier signé le 20 avril par les membres du CSE par lequel ils sollicitent une reprise d'activité au plus tôt et attestent *«de la qualité du dialogue social avec la direction»*, il y a lieu de constater qu'une évaluation des risques professionnels a été menée de manière satisfaisante, avec modification du DUER au regard des risques induits par la pandémie.

- s'agissant du site de Montélimar (MRS E)

Après que le médecin du travail compétent territorialement a indiqué, par deux courriels des 16 et 17 mars que le maintien de l'activité de l'entreprise avec un si grand nombre de salariés en proximité ne lui paraissait pas pertinent, l'inspection du travail a été saisie par la société Amazon à la suite de deux avis de danger grave et imminent et du désaccord avec les membres du CSE réuni le 17 mars ; la visite de l'inspecteur du travail en date du 19 mars a donné lieu à de nombreuses observations par courrier du 3 avril, à une contre visite puis à une mise en demeure du 7 avril 2020 portant notamment sur l'établissement d'un plan de continuité des opérations -lequel a été établi le jour même-, l'actualisation des plans de prévention des quatre entreprises extérieures, l'établissement d'un protocole de nettoyage des chariots automoteurs sur le quai de livraison, la mise en place de barrières de séparation type plexiglas sur le quai d'expédition, la sécurisation du nouveau chemin de circulation des sorties de salariés vers le parking, la consultation du CSE sur le DUER ; la société Amazon a formé des recours gracieux et hiérarchique à l'encontre de cette mise en demeure ; une réunion du CSE s'est tenue le 17 avril en présence de cinq personnes ; il a été annoncé une nouvelle réunion à la date du 20 avril ; le DUER relatif au Covid-19 présenté par courriel du 17 avril comme résultant des échanges de ce jour ne comporte qu'une page et le tableau produit aux débats qui pourrait être le document présentant le travail d'évaluation des risques est succinct au regard des documents similaires élaborés sur d'autres sites et ne prévoit aucune mise en œuvre datée des nouvelles mesures préconisées. Dès lors, il convient de constater qu'aucune évaluation de qualité n'a été encore effectuée et que le DUER doit être modifié pour tenir compte des évolutions induites par le Covid-19.

- s'agissant du site de Saran (ORY 1)

Après que la maire de Saran a fait part de ses inquiétudes au préfet du Loiret le 19 mars, l'inspection du travail a fait des observations le 26 mars à la société Amazon qui a répondu qu'elle priorisait les commandes en fonction de leur utilité et produit le plan de continuation d'activité élaboré en février ainsi que le DUER présenté à la réunion du CSE du 19 mars organisée à la suite de l'activation, la veille, d'un droit d'alerte pour danger grave et imminent la veille ; le 3 avril, la société Amazon a été mise en demeure de mettre en œuvre toutes les actions résultant de l'évaluation des risques professionnels en procédant notamment à l'élaboration d'une organisation permettant le respect des mesures de distanciation sociale et à une formation renforcée des salariés sur les mesures et procédures à respecter, ainsi qu'à une révision des modalités d'entrée et de sortie de manière à limiter les risques de contamination ; la société Amazon a procédé à des recours gracieux et hiérarchique à l'encontre de cette mise en demeure ; par courriel du 14 avril à 16h04, la direction a invité les membres du CSE et les délégués syndicaux à participer à une évaluation conjointe des risques professionnels liés à l'épidémie le même jour à 18 heures ; antérieurement, une convocation en date du 8 avril avait été adressée pour une réunion du CSE le 16 avril, l'ordre du jour visant 22 points, de sorte que le CSE s'est réellement réuni le 16 avril, les travaux continuant les 17 et 18 avril ; une réunion d'un CSE extraordinaire a été prévue à la date du 20 avril, les délégués syndicaux, l'inspecteur du travail, le médecin du travail et la CARSAT étant invités à y participer ; les travaux effectués du 16 au 18 avril ont permis l'élaboration d'un important tableau listant les risques, les mesures déjà prises, les mesures additionnelles suggérées par les salariés lors du CSE démarré le 16 avril ou lors du CSE extraordinaire ou encore par le médecin du travail ainsi que les dates prévisibles de mise en œuvre ; le DUER déjà remanié entre les 12 et 19 mars puis le 3 avril n'a pas été à nouveau modifié au vu de la nouvelle évaluation des risques. Dans ces conditions, une évaluation des risques de qualité est bien avancée mais encore en cours d'élaboration, l'actualisation du DUER restant à faire.

Cependant la cour relève que pour aucun des sites, y compris celui de Boves, le CSE central n'a été préalablement consulté.

Il résulte de ces éléments qu'au jour où la cour statue, l'absence d'une évaluation des risques adaptée au contexte d'une pandémie et en concertation avec les salariés après consultation préalable du CSE central ainsi que l'insuffisance des mesures prises par la société Amazon en contravention avec les dispositions des articles L.4121-1 et suivants du code du travail demeurent et sont constitutives d'un trouble manifestement illicite, exposant au surplus les salariés, sur chaque site, à un dommage imminent de contamination susceptible de se propager à des personnes extérieures à l'entreprise.

Sur les mesures propres à faire cesser le trouble manifestement illicite et à prévenir le dommage imminent

Les premiers juges doivent être suivis lorsqu'ils rappellent fermement à la société Amazon sa responsabilité dans la sauvegarde de la santé de ses salariés dans l'actuelle période d'urgence sanitaire alors que le Covid-19 est hautement contagieux et responsable de détresses respiratoires pouvant entraîner le décès, que les services de santé sont surchargés face à la propagation de l'épidémie et que toute personne est un vecteur potentiel de la transmission du virus.

Compte tenu de ses éléments, en application de l'article 835 du code de procédure civile, il convient de s'assurer que, tant que l'employeur n'aura pas mis en œuvre une évaluation des risques telle qu'elle a été précédemment décrite ainsi que les mesures prévues à l'article L.4121-1 du code du travail en découlant, l'activité de chacun des sites ne puisse pas reprendre sans une limitation des personnes présentes au même moment au sein de l'établissement afin de préserver la distanciation sociale à chaque poste de travail. Pour ce faire, il y a donc lieu de restreindre les activités de ces entrepôts à la réception des marchandises, la préparation et l'expédition des commandes de produits de première nécessité ou indispensables notamment au télé-travail que le gouvernement a entendu privilégier, lorsqu'il est possible, pour juguler l'épidémie, ces produits, tels que figurant sur le catalogue de la société Amazon à la date du 21 avril 2020 et reprises en pages 84 et 85 de ses dernières conclusions, étant les suivants :
- Hich-tech, Informatique, Bureau
- «Tout pour les animaux» répertorié dans la rubrique Maison, Bricolage, Animalerie
- «Santé et soins du corps», «Homme», «Nutrition», «Parapharmacie» répertoriés dans la rubrique Beauté, Santé et Bien-être
- Epicerie, Boissons et Entretien.

Afin de s'assurer de l'effectivité des mesures ordonnées, il convient d'assortir cette décision d'une astreinte dont le montant doit être proportionné aux moyens financiers de la société Amazon France Logistique dont les bénéfices sont en constante progression et qui a vu son activité s'accroître depuis le début du confinement. Il y a donc lieu, infirmant l'ordonnance, de fixer le montant de l'astreinte à la somme de 100000 euros qui sera due, selon les modalités décrites au dispositif, la demande d'augmentation du montant de l'astreinte présentée par l'intimée et les intervenants volontaires étant rejetée.

Sur les autres demandes

Il y a lieu, à l'instar des premiers juges, de rejeter les autres demandes formées par l'Union syndicale Solidaires et les parties intervenantes, la reprise de l'activité normale de l'entreprise étant subordonnée, par la présente décision, à l'évaluation des risques professionnels inhérents à la pandémie de Covid-19 sur l'ensemble de ses centres de distribution ainsi qu'à la mise en œuvre des mesures prévues à l'article L.4121-1 du code du travail en découlant.

La société Amazon France Logistique qui succombe supportera les dépens d'appel, la condamnation aux dépens de première instance et au titre de l'article 700 du code de procédure civile étant confirmée.

Il serait inéquitable de laisser à la charge de la partie intimée et des intervenants volontaires les frais irrépétibles engagés pour la présente procédure devant la cour. La société Amazon France Logistique devra verser les sommes figurant au dispositif sur le fondement de l'article 700 du code de procédure civile.

PAR CES MOTIFS

La cour, après en avoir délibéré, statuant publiquement, dans les limites de l'appel, par arrêt contradictoire,

Reçoit les interventions volontaires ;

Confirme l'ordonnance rendue le 14 avril 2020 par le tribunal judiciaire de Nanterre statuant en référé en ce qu'il a ordonné à la S.A.S. Amazon France Logistique de procéder, en y associant les représentants du personnel, à l'évaluation des risques professionnels inhérents à l'épidémie de Covid-19 sur l'ensemble de ses entrepôts ainsi qu'à la mise en œuvre des mesures prévues à l'article L.4121-1 du code du travail en découlant ;

Y ajoutant,

Dit que le comité social et économique central de la SAS Amazon France Logistique et les comités sociaux et économiques des six établissements seront consultés et associés à l'évaluation précitée ;

Confirme l'ordonnance en ce qu'elle a rejeté les autres demandes et condamné la société Amazon France Logistique aux dépens et au paiement d'une indemnité au titre de l'article 700 du code de procédure civile ;

L'infirme sur le surplus ;

En conséquence, statuant à nouveau,

Ordonne, dans l'attente de la mise en œuvre des mesures ordonnées ci-dessus, à la S.A.S. Amazon France Logistique, dans les 48 heures de la notification du présent arrêt, de restreindre l'activité de ses entrepôts aux seules opérations de réception des marchandises, de préparation et d'expédition des commandes des produits, tels que figurant sur le catalogue de la société à la date du 21 avril 2020, suivants :
- Hich-tech, Informatique, Bureau
- «Tout pour les animaux» dans la rubrique Maison, Bricolage, Animalerie
- «Santé et soins du corps», «Homme», «Nutrition», «Parapharmacie» dans la rubrique Beauté, Santé et Bien-être
- Epicerie, Boissons et Entretien ;

Prononce, passé ce délai de 48 heures, une astreinte de 100000 euros due pour chaque réception, préparation et/ou expédition de produits non autorisés, et ce pendant une durée maximale d'un mois, à l'issue de laquelle il pourra être à nouveau statué ;

Condamne la S.A.S. Amazon France Logistique à verser sur le fondement de l'article 700 du code de procédure civile :
- la somme de 2000 euros à l'Union syndicale Solidaires ;
- la somme de 2000 euros à la fédération nationale des syndicats de transports CGT ;
- la somme de 4000 euros à la fédération nationale des transports et de la logistique Force Ouvrière ;
- la somme de 4000 euros à la confédération française démocratique du travail CFDT ;
- la somme de 4000 euros au comité social et économique de l'établissement de Montélimar ;
- la somme de 2000 euros au comité social et économique central de la société Amazon France Logistique ;

Condamne la S.A.S. Amazon France Logistique aux dépens d'appel ; Rejette toute autre demande.

(Mme. Isabelle CHESNOT, prés.)

§ 4 - Cour de cassation.

Le : 27/07/2020

Cour de cassation

chambre criminelle

Audience publique du 26 mai 2020

N° de pourvoi: 20-81910

ECLI:FR:CCASS:2020:CR00974

Publié au bulletin

Cassation

M. Soulard , président

SCP Waquet, Farge et Hazan, avocat(s)

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

LA COUR DE CASSATION, CHAMBRE CRIMINELLE, a rendu l'arrêt suivant :

N° W 20-81.910 FS-P+B+I

N° 974

CG10

26 MAI 2020

CASSATION

M. SOULARD président,

RÉPUBLIQUEFRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ARRÊT DE LA COUR DE CASSATION, CHAMBRE CRIMINELLE,

DU 26 MAI 2020

CASSATION sur le pourvoi formé par M. H... Y... contre l'arrêt de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris, 8e section, en date du 8 avril 2020, qui, dans la procédure suivie contre lui des chefs d'assassinat, infractions à la législation sur les stupéfiants et association de malfaiteurs, a dit sans objet sa saisine aux fins de prolongation de la détention provisoire .

Un mémoire a été produit.

Sur le rapport de Mme Labrousse, conseiller, les observations de la SCP Waquet, Farge et Hazan, avocat de M. H... Y... , et les conclusions de M. Desportes, premier avocat général, après débats en l'audience publique du 19 mai 2020 où étaient présents M. Soulard, président, Mme Durin-Karsenty, M. Bonnal, Mme Ménotti, M. Maziau, Mme Labrousse, M. Seys, conseillers de la chambre, M. Barbier, M. Violeau, conseillers référendaires, M. Desportes, premier avocat général, et Mme Guichard, greffier de chambre ,

la chambre criminelle de la Cour de cassation, composée des président et conseillers précités, après en avoir délibéré conformément à la loi, a rendu le présent arrêt.

Faits et procédure

1.Il résulte de l'arrêt attaqué et des pièces de la procédure ce qui suit.

2.Le 12 avril 2019, M. Y... , placé en détention provisoire, a été mis en accusation devant la cour d'assises des chefs précités.

3. Par requête en date du 27 février 2020, le procureur général a saisi la chambre de l'instruction afin de voir prolonger les effets du mandat de dépôt pour une durée de six mois, en application de l'article 181 du code de procédure pénale, le titre de détention de l'accusé expirant le 22 avril 2020.

Examen du moyen

Enoncé du moyen

4. Le moyen critique l'arrêt attaqué en ce qu'il a constaté que la saisine de la cour d'appel, sur requête du parquet du 27 février 2020 en vue de la prolongation de la détention provisoire, sur le fondement de l'article 181 du code de procédure pénale, est devenue sans objet, le délai dans lequel doit intervenir l'audience de jugement étant de plein droit prorogé de six mois par l'effet de l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020, alors :

« 1°/ que l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 ne prolonge de plein droit que le délai maximum de la détention provisoire ; qu'en l'espèce la durée de la détention de monsieur Y... mis en accusation par une ordonnance du 19 avril 2019 était encore prorogeable de six mois en application de l'article 181 du code de procédure pénale en sorte que l'article 16 de l'ordonnance était inapplicable ; que dès lors l'arrêt attaqué a violé l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 par fausse application et les articles 144 et 181 du code de procédure pénale par refus d'application ;

2°/ que l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 qui allonge le délai maximum de la détention provisoire n'a pas exclu que le juge se prononce dans chaque cas sur la nécessité de cette prolongation ; qu'au contraire les articles 18 et 19 de l'ordonnance qui respectivement allonge les délais pour statuer impartis à la chambre de l'instruction sur tout recours en matière de détention provisoire et aménage une procédure écrite et contradictoire devant le juge des libertés et de la détention pour la prolongation de la détention ont expressément laissé les prolongations de la détention au contrôle du juge ; que dès lors la chambre de l'instruction, régulièrement saisie par une requête du parquet général, ne pouvait refuser de se prononcer sur le maintien en détention pour une nouvelle durée de six

mois de Monsieur Y... ; que l'arrêt attaqué a ainsi violé l'article 16 susvisé de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020, les articles préliminaire, 144 et 181 du code de procédure pénale, 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, 16 de la Déclaration des droits de l'homme et 66 de la Constitution de 1958 ;

3°/ qu'à supposer que l'on puisse interpréter l'article 16 de l'ordonnance 2020-303 du 25

mars 2020 comme ayant prolongé de plein droit tous les titres de détention en cours ou délivrés pendant l'état d'urgence, il excède la loi d'habilitation n° 2020-290 du 23 mars 2020 dont l'article 11 I 2°) n'a pas autorisé le gouvernement à prolonger lui-même, sans contrôle du juge, la durée des détentions provisoires ; qu'il sera donc déclaré illégal et son application écartée ;

4°/ qu'à supposer que l'article 11 I 2°) de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 puisse se lire comme ayant autorisé le gouvernement à prolonger lui-même automatiquement pour des durées allant jusqu'à six mois les détentions provisoires sans aucun contrôle du juge judiciaire il est contraire à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et à l'article 66 de la Constitution ;

5°/ que dans ces mêmes hypothèses et pour ces mêmes raisons l'article 16 de l'ordonnance du 25 mars 2020 et l'article 11 I 2°) de la loi du 23 mars 2020 sont contraires aux articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme les atteintes qu'ils portent aux droits fondamentaux protégés par ces textes étant manifestement disproportionnées au regard des contraintes liées à l'état d'urgence sanitaire ; que leur application sera donc écartée ;

6°/ que les mesures exceptionnelles et dérogatoires résultant de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 ont pour seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant aux procédures ; qu'en l'espèce l'audience s'est tenue en présence de l'intéressé, extrait de la maison d'arrêt, de ses avocats, des magistrats composant la chambre de l'instruction, de l'avocat général et du greffier ; que dès lors l'examen au fond par la chambre de l'instruction de la nécessité et l'opportunité de prolonger la détention de monsieur Y... ne faisait courir aucun risque sanitaire supplémentaire ; qu'en refusant dans ces conditions de se prononcer au fond sur la nécessité de prolonger la détention pour une durée de six mois, la chambre de l'instruction, méconnaissant et excédant ses propres pouvoirs, a porté une atteinte manifestement disproportionnée au droit à la liberté individuelle et aux droits de la défense tels qu'ils sont protégés par la Constitution de 1958, notamment l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et l'article 66 de la Constitution, et violé les articles préliminaire, 144, 181 du code de procédure pénale et les articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. »

Réponse de la Cour

Sur le moyen pris en sa quatrième branche

5. Par arrêt de ce jour, la chambre criminelle a renvoyé au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité relative à l'article 11, I, 2°, d) de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020.

6. L'article 23-5, alinéa 4, de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel dispose que lorsque le Conseil constitutionnel a

été saisi, le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation sursoit à statuer jusqu'à ce qu'il se soit prononcé. Il en va autrement quand l'intéressé est privé de liberté à raison de l'instance et que la loi prévoit que la Cour de cassation statue dans un délai déterminé.

7. Tel est le cas en l'espèce.

8. Il est rappelé que, dans sa décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, le Conseil constitutionnel a jugé que si l'alinéa 4 de l'article précité peut conduire à ce qu'une décision définitive soit rendue dans une instance à l'occasion de laquelle le Conseil constitutionnel a été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité et sans attendre qu'il ait statué, dans une telle hypothèse, ni cette disposition ni l'autorité de la chose jugée ne sauraient priver le justiciable de la faculté d'introduire une nouvelle instance pour qu'il puisse être tenu compte de la décision du Conseil constitutionnel.

Sur le moyen pris en ses première et deuxième branches

9. L'article 16 de l'ordonnance n°2020-303 du 25 mars 2020, prise en application de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 précité, dispose :

« En matière correctionnelle, les délais maximums de détention provisoire ou d'assignation à résidence sous surveillance électronique, prévus par les dispositions du code de procédure pénale, qu'il s'agisse des détentions au cours de l'instruction ou des détentions pour l'audiencement devant les juridictions de jugement des affaires concernant des personnes renvoyées à l'issue de l'instruction, sont prolongés de plein droit de deux mois lorsque la peine d'emprisonnement encourue est inférieure ou égale à cinq ans et de trois mois dans les autres cas, sans préjudice de la possibilité pour la juridiction compétente d'ordonner à tout moment, d'office, sur demande du ministère public ou sur demande de l'intéressé, la mainlevée de la mesure, le cas échéant avec assignation à résidence sous surveillance électronique ou sous contrôle judiciaire lorsqu'il est mis fin à une détention provisoire. Ce délai est porté à six mois en matière criminelle et, en matière correctionnelle, pour l'audiencement des affaires devant la cour d'appel.

Les prolongations prévues à l'alinéa précédent sont applicables aux mineurs âgés de plus de seize ans, en matière criminelle ou s'ils encourent une peine d'au moins sept ans d'emprisonnement.

Les prolongations prévues par le présent article ne s'appliquent qu'une seule fois au cours de chaque procédure».

10. Pour faire face au risque sanitaire majeur provoqué par l'épidémie de covid-19, le Gouvernement a adopté, par décrets, plusieurs mesures afin de limiter sa propagation, dont une mesure de strict confinement de la population. L'article 4 de la loi du 23 mars 2020, précitée, a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois sur l'ensemble du territoire national. Par un nouveau décret, les mesures prises antérieurement ont été réitérées. C'est dans ce contexte qu'a été adoptée l'ordonnance du 25 mars 2020, dont l'article 16 doit être interprété.

11. Il convient de déterminer si l'expression « délais maximums de détention provisoire » désigne la durée totale de la détention susceptible d'être subie après l'ultime prolongation permise par le code de procédure pénale ou si elle désigne la durée au terme de laquelle le titre de détention cesse de produire effet en l'absence de décision de prolongation.

12. Dès l'entrée en vigueur du texte, cette question a suscité des difficultés majeures d'interprétation, qui ont entraîné des divergences d'analyse par les juridictions de première instance comme d'appel.

13. L'expression «délais maximums de détention provisoire», mentionnée à l'article 16 de l'ordonnance, ne figure pas aux articles 145-1, 145-2, 179, 181, 509-1 et 380-3-1 du code de procédure pénale prévoyant la prolongation de la détention provisoire. Les termes « durée maximale » ou « délai maximal » de la détention provisoire apparaissent dans la jurisprudence de la Cour de cassation et désignent alors la durée totale de la détention. Mais, à l'inverse, les articles 145-1 et 145-2 précités énoncent des maximums de détention provisoire dans des hypothèses où la détention peut être prolongée au-delà de ces maximums.

14. Les autres dispositions de l'article 16 ou les autres articles de l'ordonnance ne permettent pas davantage d'interpréter de façon évidente, dans un sens ou dans l'autre, les termes de « délais maximums ». Ainsi l'alinéa 3 de l'article 16, aux termes duquel « Les prolongations prévues par le présent article ne s'appliquent qu'une seule fois au cours de chaque procédure » garde son utilité même si l'on interprète l'expression « délais maximums » comme visant la durée totale de la détention puisqu'il implique alors que si la prolongation de droit a été appliquée pour augmenter la durée totale de la détention provisoire pendant l'instruction, elle ne peut plus l'être à nouveau pour augmenter la durée totale de la détention provisoire pour l'audiencement.

15. A l'inverse, l'article 19 de l'ordonnance, qui permet au juge, sous certaines conditions, d'organiser un débat sans comparution de la personne détenue et selon une procédure écrite ne suffit pas à exclure l'interprétation selon laquelle l'ordonnance aurait prévu de différer les débats institués par le code de procédure pénale en vue de la prolongation de la détention provisoire. En effet, en application de l'article 16, la prolongation de plein droit ne peut intervenir qu'à une reprise dans chaque procédure, de sorte qu'en raison de l'incertitude sur la durée de l'état d'urgence sanitaire, il pouvait apparaître nécessaire de prévoir une procédure simplifiée de prolongation pour les détentions provisoires dont le terme aurait déjà fait l'objet d'une prolongation de plein droit.

16. Dès lors, l'expression « délais maximums de détention provisoire » ne permet pas, à elle seule, de déterminer la portée de l'article 16.

17. En revanche, il convient d'observer que la prolongation de « plein droit » des délais maximums de détention provisoire ne peut être interprétée que comme signifiant l'allongement de ces délais, pour la durée mentionnée à l'article 16, sans que ne soit

prévue l'intervention d'un juge.

18. Or, il serait paradoxal que l'article 16 ait prévu que l'allongement de la durée totale de la détention s'effectue sans intervention judiciaire tandis que l'allongement d'un titre de détention intermédiaire serait subordonné à une décision judiciaire.

19. Il convient d'en déduire que l'article 16 s'interprète comme prolongeant, sans intervention judiciaire, pour les durées qu'il prévoit, tout titre de détention venant à expiration, mais à une seule reprise au cours de chaque procédure.

20. Au surplus, cette lecture de l'article 16 n'est pas en contradiction avec l'article 1er, III, 2°, de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 qui a introduit un article 16-1 dans l'ordonnance mettant fin aux prolongations de plein droit prévues à l'article 16 et dont il résulte que celles-ci s'appliquaient soit à une échéance intermédiaire, soit à la dernière échéance possible de la détention provisoire.

21. Dès lors, les deux premières branches du moyen ne sont pas fondées.

Sur le moyen pris en sa troisième branche

22. Il y a lieu d'examiner si, ainsi interprété, l'article 16 excède les limites de

l'article 11, I, 2°) d) de la loi d'habilitation du 23 mars 2020.

23. Afin, d'une part, de faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19 et de tenir compte des mesures prises pour limiter cette propagation, d'autre part, de limiter la propagation de l'épidémie parmi les personnes participant aux procédures en cause, l'article 11 précité a autorisé le Gouvernement à adapter le déroulement et la durée des détentions provisoires pour permettre l'allongement des délais de détention et la prolongation de ces mesures selon une procédure écrite.

24. Il s'ensuit que le Gouvernement a pu prévoir, sans excéder les limites de la loi d'habilitation, la prolongation de plein droit des titres de détention au cours de l'instruction ou lors de l'audiencement, à une reprise, pour les durées prévues à l'article 16.

25. Le grief n'est dès lors pas fondé.

Sur le moyen pris en sa quatrième branche

26. L'ordonnance précitée a prévu l'allongement des délais de détention sur le fondement

de l'article 11 de la loi du 23 mars 2020.

27. Par arrêt de ce jour, la chambre criminelle a renvoyé au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité relative à cet article.

28. En conséquence, il n'appartient pas à la Cour de cassation d'apprécier la conformité à la Constitution de l'article 16 de l'ordonnance prise en application de ladite loi.

29. Cette branche est dès lors irrecevable.

Mais sur le moyen pris en ses cinquième et sixième branches

Vu les articles 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et 181 du code de procédure pénale :

30. Il résulte du premier de ces textes que lorsque la loi prévoit, au-delà de la durée initiale qu'elle détermine pour chaque titre concerné, la prolongation d'une mesure de détention provisoire, l'intervention du juge judiciaire est nécessaire comme garantie contre l'arbitraire.

31. Selon le second, l'accusé détenu en raison des faits pour lesquels il est renvoyé devant la cour d'assises est immédiatement remis en liberté s'il n'a pas comparu devant celle-ci à l'expiration d'un délai d'un an à compter soit de la date à laquelle la décision de mise en accusation est devenue définitive s'il était alors détenu, soit de la date à laquelle il a été ultérieurement placé en détention provisoire. Toutefois, si l'audience sur le fond ne peut débuter avant l'expiration de ce délai, la chambre de l'instruction peut, à titre exceptionnel, par une décision rendue conformément à l'article 144 du code de procédure pénale et mentionnant les raisons de fait ou de droit faisant obstacle au jugement de l'affaire, ordonner la prolongation de la détention provisoire pour une nouvelle durée de six mois.

32. Il convient de s'interroger sur le point de savoir si les dispositions de l'article 16 de l'ordonnance sont conformes à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, étant rappelé qu'à ce jour, la France n'a pas exercé le droit de dérogation, prévu à l'article 15 de ladite Convention.

33. D'une part, l'article 16 maintient, de par le seul effet de la loi et sans décision judiciaire, des personnes en détention, au delà de la durée du terme fixé dans le mandat de dépôt ou l'ordonnance de prolongation, retirant ainsi à la juridiction compétente le pouvoir d'apprécier, dans tous les cas, s'il y avait lieu d'ordonner la mise en liberté de la personne détenue.

34. D'autre part, ce même texte conduit à différer, à l'égard de tous les détenus, l'examen

systématique, par la juridiction compétente, de la nécessité du maintien en détention et du caractère raisonnable de la durée de celle-ci.

35. Or, l'exigence conventionnelle d'un contrôle effectif de la détention provisoire ne peut être abandonnée à la seule initiative de la personne détenue ni à la possibilité pour la juridiction compétente d'ordonner, à tout moment, d'office ou sur demande du ministère public, la mainlevée de la mesure de détention.

36. Aussi l'article 16 de l'ordonnance ne saurait-il être regardé comme compatible avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et la prolongation qu'il prévoit n'est-elle régulière que si la juridiction qui aurait été compétente pour prolonger la détention rend, dans un délai rapproché courant à compter de la date d'expiration du titre ayant été prolongé de plein droit, une décision par laquelle elle se prononce sur le bien-fondé du maintien en détention.

37. Même en tenant compte des circonstances de fait exceptionnelles résultant du contexte épidémique, lorsque la personne n'a pas encore été jugée en première instance, un tel délai, au sens de l'article 5 précité, ne peut être supérieur à un mois en matière délictuelle et à trois mois en matière criminelle. Après une condamnation en première instance, cette limite est portée à trois mois en matière tant correctionnelle que criminelle, les faits reprochés à l'intéressé ayant alors déjà été examinés au fond par une juridiction.

38. Dans cet office, il appartient au juge d'exercer le contrôle qui aurait été le sien s'il avait dû statuer sur la prolongation de la détention provisoire, et ce dans le cadre d'un débat contradictoire tenu, le cas échéant, selon les modalités prévues par l'article 19 de l'ordonnance.

39. Ce contrôle judiciaire a eu lieu lorsque, en première instance ou en appel, la juridiction compétente, saisie de la question de la prolongation de plein droit de la détention provisoire, a, dans le respect de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et dans le plein exercice de son office de gardien de la liberté individuelle, statué sur la nécessité de cette mesure dans le délai visé au paragraphe 37.

40. Il doit être considéré également que ce contrôle a eu lieu lorsque, dans le délai visé au paragraphe 37, la juridiction compétente a statué sur la nécessité de la détention, d'office ou lors de l'examen d'une demande de mise en liberté.

41. Dans les autres cas, si l'intéressé n'a pas, entre-temps, fait l'objet d'un nouveau titre de détention, il incombe au juge d'effectuer ce contrôle dans les délais énoncés au paragraphe 37, à moins que, dans ce délai, il n'ait déjà exercé son contrôle en application de l'article 16-1, alinéa 5, de l'ordonnance du 25 mars 2020, introduit par la loi du 11 mai 2020.

42. A défaut d'un tel contrôle et sauf s'il est détenu pour autre cause, l'intéressé doit être

immédiatement remis en liberté.

43. En l'espèce, l'arrêt, après avoir relevé qu'il n'y avait pas lieu d'examiner le bien-fondé de la prolongation de la détention, énonce que la saisine de la chambre de l'instruction est devenue sans objet, le délai de comparution devant la cour d'assises ayant été prolongé de six mois de plein droit.

44. En prononçant ainsi, la chambre de l'instruction a méconnu les textes susvisés et les principes ci-dessus rappelés.

45. En effet, saisie par requête du procureur général aux fins de prolongation de la détention provisoire, il lui appartenait de statuer sur la nécessité du maintien en détention de l'accusé, qui sollicitait d'ailleurs sa mise en liberté dans son mémoire.

46. La cassation est dès lors encourue.

PAR CES MOTIFS, la Cour :

CASSE et ANNULE, en toutes ses dispositions, l'arrêt susvisé de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris, en date du 8 avril 2020, et pour qu'il soit à nouveau jugé, conformément à la loi ;

RENVOIE la cause et les parties devant la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris, autrement composée, à ce désignée par délibération spéciale prise en chambre du conseil ;

DIT que la chambre de l'instruction de renvoi devra statuer dans le délai prévu au paragraphe 37 du présent arrêt ;

ORDONNE l'impression du présent arrêt, sa transcription sur les registres du greffe de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris et sa mention en marge ou à la suite de l'arrêt annulé ;

Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, chambre criminelle, et prononcé par le président en audience publique du vingt-six mai deux mille vingt. **Publication :**

Décision attaquée : Chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris , du 8 avril 2020

Titrages et résumés : DETENTION PROVISOIREOrdonnance de mise en accusation - Comparution du prévenu détenu devant la cour d'assises - Délai de comparution - Prolongation du délai de comparution - Chambre de l'instruction - Maintien de la détention provisoire - Contrôle - Nécessité

1.L'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 s'interprète comme prolongeant, sans intervention judiciaire, pour les durées qu'il prévoit, tout titre de détention venant à expiration, mais à une seule reprise au cours de chaque procédure. 2. L'article 16 précité n'excède pas les limites de la loi d'habilitation n°2020-290 du 23 mars 2020. 3. Il résulte de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme que lorsque la loi prévoit, au-delà de la durée initiale qu'elle détermine pour chaque titre concerné, la prolongation d'une mesure de détention provisoire, l'intervention du juge judiciaire est nécessaire comme garantie contre l'arbitraire. Dès lors, l'article 16 précité de l'ordonnance n'est compatible avec l'article 5 de cette convention et la prolongation qu'il prévoit régulière que si la juridiction qui aurait été compétente pour prolonger la détention rend une décision par laquelle elle se prononce sur le bien-fondé du maintien en détention, dans le cadre d'un débat contradictoire tenu, le cas échéant, selon les modalités prévues par l'article 19 de l'ordonnance. Cette décision doit intervenir dans un délai qui court à compter de la date d'expiration du titre ayant été prolongé de plein droit et qui ne peut être supérieur d'une part, à un mois en matière délictuelle, d'autre part, à trois mois en matière criminelle ainsi qu'en cas d'appel de la condamnation prononcée en première instance. Une telle décision ne s'impose pas lorsqu'en première instance ou en appel, la juridiction compétente, saisie de la question de la prolongation de plein droit de la détention provisoire, a statué sur la nécessité de cette mesure dans le délai précité. Elle ne s'impose pas non plus si la juridiction compétente a statué sur la nécessité de la détention, d'office ou lors de l'examen d'une demande de mise en liberté, toujours dans le délai précité. Dans les autres cas, si l'intéressé n'a pas, entre-temps, fait l'objet d'un nouveau titre de détention, il incombe au juge d'effectuer ce contrôle dans les délais précités, à moins que, dans ce délai, il n'ait déjà exercé son contrôle en application de l'article 16-1, alinéa 5, de l'ordonnance du 25 mars 2020, introduit par la loi du 11 mai 2020. A défaut d'un tel contrôle et sauf s'il est détenu pour autre cause, l'intéressé doit être immédiatement remis en liberté. Encourt dès lors la cassation l'arrêt qui, après avoir relevé que le délai de comparution devant la cour d'assises avait été prolongé de six mois de plein droit, énonce que la saisine de la chambre de l'instruction est devenue sans objet, alors qu'il appartenait à cette juridiction de statuer sur la nécessité du maintien en détention de l'accusé, qui sollicitait d'ailleurs sa mise en liberté dans son mémoire

Précédents jurisprudentiels : Sur la portée de l'article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020, à rapprocher :Crim., 26 mai 2020, pourvoi n° 20-81.971, en cours de publication (cassation)

Textes appliqués :

- article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme ; article 181 du code de procédure pénale ; article 16 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020

b) Communiqué de la Cour de cassation « Conditions de détention indignes et office du juge » mercredi 8 juillet 2020. QPC 20-81.739 sur les conditions indignes de détention du 8 juillet 2020.

COUR DE CASSATION

COMMUNIQUÉ

Conditions de détention indignes et office du juge

Mercredi 8 juillet 2020

La Cour de cassation tire les conséquences de la condamnation que la Cour européenne des droits de l'homme a prononcée contre la France à raison des conditions indignes de détention dans plusieurs centres pénitentiaires et maisons d'arrêt et de l'absence de recours devant les autorités françaises permettant d'y remédier de manière effective *(arrêt du 30 janvier 2020, JMB c. France, requête n° 9671/15 et 31 autres*).

Selon les dispositions du code de procédure pénale, le juge qui place ou maintient une personne en détention provisoire prend sa décision en fonction des impératifs de la procédure en cours et des impératifs d'ordre public, du caractère raisonnable de la durée de cette détention et, dans certains cas, de l'état de santé du détenu.

La Cour renvoie la QPC au Conseil constitutionnel

La Cour de cassation juge sérieuse l'éventualité d'une inconstitutionnalité des articles du code de procédure pénale qui ne prévoient pas que le juge judiciaire puisse mettre un terme à une atteinte à la dignité de la personne incarcérée résultant de ses conditions matérielles de détention.
C'est pourquoi elle renvoie au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité qui lui était présentée dans le cadre d'un pourvoi formé contre une décision rejetant une demande de mise en liberté.

La Cour exerce son contrôle de conventionalité

S'agissant d'une affaire dans laquelle l'intéressé est détenu, compte tenu de l'urgence, elle n'a pas à surseoir à statuer dans l'attente de la décision du Conseil constitutionnel et doit examiner immédiatement le moyen pris d'une violation de la Convention européenne des droits de l'homme.

Rappelant que tout juge national, en tant qu'il est chargé d'appliquer cette Convention, doit tenir compte des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme sans attendre une éventuelle modification des textes, la Cour de cassation énonce qu'il appartient au juge judiciaire de faire vérifier les allégations de conditions indignes de détention formulées par un détenu sous réserve que celles-ci soient crédibles, précises, actuelles et personnelles.

Dans les hypothèses où les vérifications ainsi entreprises établissent la réalité de l'atteinte alléguée au principe de dignité de la personne détenue sans qu'il y ait été remédié depuis lors, le juge doit ordonner la mise en liberté de la personne en lui imposant, éventuellement, une assignation à résidence avec surveillance électronique ou un contrôle judiciaire.

Contact presse : Guillaume Fradin / tél. : + 33 (0)1 44 32 65 77 / +33 (0)6 61 62 51 11 / courriel : scom.courdecassation@justice.fr

D - RAPPORTS, AVIS ET DÉCLARATIONS INSTITUTIONNELS.

§ 1 - Instances françaises.

18 MAI 2020, 22H

Avis du Conseil scientifique COVID-19
18 mai 2020

MODALITES SANITAIRES DU PROCESSUS ELECTORAL A LA SORTIE DU CONFINEMENT

Membres du Conseil scientifique associés à cet avis:

Jean-François Delfraissy, Président
Laetitia Atlani Duault, Anthropologue
Daniel Benamouzig, Sociologue
Lila Bouadma, Réanimatrice
Jean-Laurent Casanova, Immunologie/Pédiatrie*
Simon Cauchemez, Modélisateur
Franck Chauvin, Médecin de santé publique
Pierre Louis Druais, Médecine de Ville
Arnaud Fontanet, Epidémiologiste
Marie-Aleth Grard, Milieu associatif
Aymeril Hoang, Spécialiste des nouvelles technologies
Bruno Lina, Virologue
Denis Malvy, Infectiologue
Yazdan Yazdanpanah, Infectiologue

Correspondant Santé Publique France : Jean-Claude Desenclos

Cet avis a été transmis aux autorités nationales le 18 mai 2020 à 22H00.
Comme les précédents avis du Conseil scientifique, cet avis a vocation à être rendu public.

---

* *Jean-Laurent Casanova exprime une opinion dissidente sur le positionnement majoritaire du Conseil scientifique.*

18 MAI 2020, 22H

LE CONTEXTE

L'article 19 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie dispose qu' « *au plus tard le 23 mai 2020, est remis au Parlement un rapport du Gouvernement fondé sur une analyse du comité de scientifiques se prononçant sur l'état de l'épidémie de covid-19 et sur les risques sanitaires attachés à la tenue du second tour et de la campagne électorale le précédant. Le comité de scientifiques examine également les risques sanitaires et les précautions à prendre : - Pour l'élection du maire et des adjoints dans les communes où le conseil municipal a été élu au complet dès le premier tour ; -Pour les réunions des conseils communautaires.* ».

Cet avis répond à **la première partie de cette saisine**. Au terme de la loi, **cet avis n'a pas vocation à exprimer une orientation ou une préférence du Conseil scientifique ou de ses membres quant aux décisions à prendre**, notamment quant à un éventuel report des élections, décisions qui relèvent de la seule responsabilité des autorités publiques et que le Conseil scientifique se contente, pour ce qui le concerne, d'éclairer par des éléments d'analyse.* Dans son avis du 8 mai 2020, le Conseil scientifique a par ailleurs répondu à la seconde partie de cette saisine.

Début mars 2020, l'agenda électoral a invité les Françaises et les Français à se rendre aux urnes dans un contexte d'ores et déjà caractérisé par l'émergence du virus SARS-CoV-2 en France. Dans son avis du 14 mars 2020, le Conseil scientifique avait considéré que « ***si les pouvoirs publics décidaient de maintenir le premier tour des élections, elles devraient être organisées dans des conditions d'hygiène renforcées*** *(notamment respect des distances entre votants, désinfection des surfaces, mise à disposition de gels hydro-alcooliques, étalement des votes sur la journée, absence de meeting post-électoraux, etc...)* ». Dans ce contexte, les pouvoirs publics ont fait le choix de maintenir le premier tour des élections municipales.

Ces principes généraux (avis sanitaire du Conseil scientifique et décisions par les autorités publiques) restent valables concernant la tenue du second tour des élections municipales. Ces principes sont assortis d'une évaluation de la situation sanitaire et de conditions d'hygiène renforcées que permettent d'envisager l'expérience et les connaissances acquises au cours de l'épidémie. L'évaluation de la seule situation sanitaire ne prend pas en compte d'importants autres aspects plus généraux (régularité institutionnelle, effets sur l'abstention, sincérité du scrutin, légitimité des mandats exécutifs prolongés, etc.). **Ces éléments ne relèvent pas de l'appréciation du Conseil scientifique, strictement limitée aux aspects sanitaires.**

Depuis le 16 mars 2020, le confinement mis en place sur l'ensemble du territoire a rendu impossible la tenue du second tour des élections municipales. 4897 communes ou secteurs doivent organiser un second tour. S'y ajoutent les 14 circonscriptions métropolitaines de Lyon. Un peu moins de 16 500 000 électeurs sont appelés aux urnes.

---

* Position de Jean-Laurent Casanova : il est nécessaire de reporter les deux tours au mois de septembre. En considération de la situation épidémiologique, il serait dommageable de relancer l'épidémie, même à moindre échelle, en juin.

18 MAI 2020, 22H

Le 18 mai, huit jours seulement après la sortie du confinement, et compte tenu des connaissances actuelles sur l'état de l'épidémie en France, le Conseil scientifique considère que les modalités d'un second tour des élections municipales doivent être adaptées à la situation sanitaire du pays au moment des élections et de la campagne électorale qui les précède, pour autant que cette situation puisse être anticipée dans un contexte sanitaire qui reste encore très incertain. Ce contexte ne peut être considéré comme garanti au sens statistique d'une absence de risque.

Le Conseil scientifique attire l'attention sur les effets prévisibles d'une campagne électorale. Même si elle est limitée par de strictes mesures sanitaires, et qu'elle bénéficie d'un sens élevé des responsabilités des candidats et de leurs équipes, une campagne électorale est de nature à multiplier les contacts sociaux voire physiques (démarchage, réunions, marchés, attroupements...). Alors que le scrutin peut bénéficier de conditions sanitaires sécurisées, la campagne électorale qui le précède peut exposer les personnes qui y participent à des risques renouvelés dans des conditions difficiles à sécuriser d'un point de vue sanitaire, et à accroître ce faisant un risque plus général de reprise de l'épidémie.

Il incombe aux autorités publiques de décider les dates et modalités de tenue du second tour des élections municipales, au plus tard fin juin 2020 conformément à la loi n°2020-290 du 23 mars 2020.

Le Conseil scientifique, éclairé par des échanges avec les services du ministère de l'Intérieur en charge de l'organisation des élections municipales a examiné les conditions sanitaires de la tenue du second tour des élections municipales et a identifié, pour ce qui le concerne, plusieurs éléments susceptibles d'être pris en compte :

- ➔ La situation sanitaire et les risques associés
- ➔ Les conditions sanitaires précédant le scrutin, notamment lors de la campagne électorale
- ➔ Les conditions sanitaires au moment du scrutin
- ➔ Les dispositions particulières relatives à certains territoires d'Outre-mer et aux élections consulaires.

Le Conseil scientifique attire par ailleurs l'attention sur d'éventuelles difficultés d'organisation du scrutin dans des écoles, alors que ces dernières font déjà l'objet de protocoles d'organisation sanitaire exigeants, destinés à rendre possible l'accueil des enfants. Leur utilisation pour la tenue du scrutin obligera à un nettoyage strict le lendemain répondant aux dispositions sanitaires en vigueur (Avis HCSP).

18 MAI 2020, 22H

SITUATION SANITAIRE ET RISQUES ASSOCIES AU PROCESSUS ELECTORAL

Le confinement a permis de réduire le taux de transmission de SARS-CoV-2 en France d'à peu près 80% (Salje et al, Science). De ce fait, le nombre d'admissions en réanimation pour COVID19 est passé de 700 par jour fin mars à environ 60 par jour le 11 mai. A la sortie du confinement, il y a encore sans doute quelques milliers de contaminations SARS-CoV-2 par jour sur le territoire national (Salje et al, Science).

Le succès de la stratégie de déconfinement mise en place le 11 mai dépend de plusieurs éléments fondamentaux, sur lesquels il est encore difficile de porter une appréciation, 8 jours seulement après son début :

- **Une campagne massive de communication** pour que les Français comprennent la nouvelle stratégie (respect des gestes barrières et des mesures de contrôle, démarche de test et isolement à suivre lorsqu'on est symptomatique ou qu'on a été en contact avec un cas)

- **Une forte adhésion** de nos concitoyens à cette stratégie

- **Un système de santé publique très efficace** pour que toute personne présentant des symptômes compatibles avec COVID19 soit très rapidement identifiée, orientée vers un centre de test et isolée si nécessaire et pour prendre en charge les contacts des cas de façon aussi exhaustive et rapide que possible

- **Un système d'information** permettant de monitorer en temps réel l'évolution de l'épidémie au niveau territorial.

Quelques jours après le démarrage de cette stratégie, il est trop tôt pour pouvoir évaluer ces éléments fondamentaux, et a fortiori pour évaluer ou quantifier les effets de cette stratégie sur la trajectoire de l'épidémie. Des facteurs externes peuvent en outre avoir un impact sur sa trajectoire : une diminution du taux de transmission de SARS-CoV-2 pendant l'été (impact du climat ou du fait que la population passe moins de temps en intérieur) peut avoir des effets encore difficiles à anticiper (Kissler et al, Science).

Pour toutes ces raisons, il est encore trop tôt pour évaluer le niveau de circulation de SARS-CoV-2 durant le mois de juin 2020. Les premières estimations ne seront sans doute disponibles que dans quelques semaines. Cette évaluation pourrait alors motiver, selon ses résultats, une nouvelle interruption du processus électoral.

- **Dans les scénarios les plus favorables**, et à horizon de quelques semaines, l'épidémie de Covid-19 serait maîtrisée, avec une circulation limitée du virus sur le territoire. Cette circulation rend possible la survenue de clusters susceptibles d'être isolés, mais aussi d'une lente reprise de l'épidémie plus difficile à circonscrire, notamment du fait

de la multiplication des contacts, en cas de rassemblements ou en cas de relâchement des mesures sanitaires.

- **Dans les scénarios les moins favorables**, qui ne peuvent être exclus à échéance de plusieurs semaines, une reprise de l'épidémie nécessiterait des mesures sanitaires plus strictes, pouvant aller jusqu'à un nouveau confinement local ou plus général en cas de reprise forte et accélérée de l'épidémie. De telles décisions seraient de nature à suspendre le processus électoral.

S'agissant des opérations électorales, cinq types de risques peuvent être identifiés. Ils ne concernent pas les mêmes personnes et peuvent donner lieu à des mesures spécifiques de réduction des risques. Ces risques justifient des mesures sanitaires renforcées avant, pendant et à l'issue du scrutin.

- Les risques auxquels s'exposent les candidats et les équipes de campagne ;
- Les risques auxquels s'exposent les électeurs en allant voter ;
- Les risques auxquels sont exposés les personnes participant aux opérations de vote ;
- Les risques liés à l'utilisation des locaux, notamment scolaires ;
- Les risques liés à une reprise de l'épidémie, suivant les élections sous forme de clusters ou d'une « petite vague ».

Le Conseil scientifique souligne par ailleurs les risques qu'il y aurait à organiser deux tours de scrutin plutôt qu'un seul, alors que ces tours de scrutin seront précédés de campagnes électorales dans une période où le virus circulera en France. **D'un point de vue sanitaire, la tenue d'un seul tour de scrutin plutôt que deux, indépendamment des dates retenues, est de nature à réduire les risques sanitaires, au sens statistique du terme.**

18 MAI 2020, 22H

REGLES SANITAIRES LORS DU PROCESSUS ELECTORAL

Si l'organisation du processus électoral est décidée par les autorités publiques, il incombe alors aux autorités nationales et locales, ainsi qu'aux candidats et à l'ensemble de nos concitoyens de veiller, pour ce qui les concerne, à un strict respect des règles sanitaires à mettre en œuvre avant, pendant et à après le scrutin, notamment au cours de la campagne électorale si elle a lieu.

PARTIE 1 – PERIODE ET OPERATIONS PRECEDANT LE SCRUTIN

I. Enregistrement des candidatures

Les candidatures en vue des élections municipales donnent lieu, pour le premier comme pour le second tour, à un dépôt en préfectures ou en sous-préfectures. Ce dépôt concerne plusieurs milliers de candidats et peut localement donner lieu à des rassemblements inappropriés. Le dépôt doit être organisé dans le respect des règles sanitaires et des gestes barrières (limitation du nombre de personnes présentes à 10 maximum, distance d'un mètre au moins entre chaque personne, mise à disposition de gel hydro alcoolique, etc.).

Afin de minimiser les risques liés au dépôt des candidature, le Conseil scientifique estime utiles plusieurs dispositions :

- Organiser le dépôt candidatures en sous-préfecture seulement, afin de multiplier les lieux de recueil des candidatures et d'éviter la concentration de personnes en préfecture
- Imposer aux candidats de prendre rendez-vous avant de se rendre en préfecture ou en sous-préfecture ;
- Limiter le nombre de personnes déposant une candidature (2 personnes maximum par liste par exemple)
- Rendre obligatoire le port du masque pour les candidats et les agents de préfecture car il s'agit d'un lieu public ;
- Limiter la durée du rendez-vous au recueil des documents et au contrôle de l'identité du déposant (sans qu'il soit nécessairement besoin d'ôter le masque) et, si besoin, poursuivre l'échange ultérieurement, par téléphone ou visioconférence.

II. La campagne électorale

Dans le contexte épidémique, la campagne électorale doit être organisée dans le plus strict respect des préconisations sanitaires. Les règles générales édictées par le Gouvernement ou les préfets pour le mois de juin, en particulier en matière de rassemblements, limiteront les rassemblements et les possibilités de faire campagne.

D'un point de vue sanitaire, le Conseil scientifique **souligne les risques majeurs liés à la campagne électorale** et plus singulièrement aux meetings électoraux ainsi qu'aux actions des candidats ayant pour effet des rencontres ou des rassemblements physiques (distribution de tracts, porte à porte, réunions publiques, réunions d'appartement). D'autres modalités de campagne, certes limitées mais égales pour tous les candidats, peuvent être envisagées, notamment à travers l'usage du numérique.

Le Conseil scientifique attire l'attention sur l'importance du respect des gestes barrière et de distanciation physique s'agissant d'un contexte où les contacts sont appelés à se multiplier. Dans un esprit de responsabilité, une attention particulière doit être portée aux échanges entre personnes et aux moments de convivialité pendant la campagne électorale. Le Conseil scientifique recommande le port du masque et d'une visière (avis du HCSP du 13 mai 2020) pour toutes les personnes participant à des opérations de campagne dans le souci de les protéger.

III. L'acheminement de la propagande électorale et des bulletins de vote

Dans les communes de plus de 2500 habitants, les candidats peuvent faire acheminer à chaque électeur une profession de foi et un bulletin de vote, ainsi que leurs bulletins de vote dans les bureaux de vote sous la supervision de commissions de propagande instituées par le préfet.

Les acteurs responsables de ces opérations (candidats, imprimeurs, livreurs...) doivent être sensibilisés au respect des mesures barrières dans la conduite des différentes opérations (impression, livraison, validation des documents, mise sous pli, acheminement).

Les échanges entre les candidats et les commissions de propagande doivent être adaptés au contexte sanitaire, notamment en donnant lieu à des prises de rendez-vous avec les candidats à des heures distinctes, en limitant le nombre de personnes présentes lors de ces échanges, en privilégiant des contacts par visioconférence chaque fois que possible (le contrôle physique des documents étant assuré par un membre unique de la commission).

En cas de report du seul second tour, les acteurs responsables de ces opérations ne seront pas contraints par le délai d'ordinaire très court entre les deux tours, ce qui est nature à faciliter l'organisation de ces opérations dans le respect des mesures sanitaires.

IV. L'organisation des modalités de vote pour les électeurs

a) Procurations de vote

Le vote par procuration permet à un électeur qui ne pourrait voter personnellement le jour de l'élection de confier son vote à un électeur de son choix qui votera à sa place.

Le vote par procuration peut permettre à une personne à risque, en raison de son âge ou de son état de santé, de ne pas avoir à se rendre dans un bureau de vote. Une procuration peut être établie jusqu'au jour des élections, mais le recueil de la procuration nécessite en pratique un contact officiel préalable (tribunal d'instance, commissariat, gendarmerie, officier ou agent

de police judiciaire). Pour les personnes les plus à risque, il convient d'apprécier l'intérêt relatif de l'établissement d'une procuration ou du votre proprement.

Le Conseil scientifique recommande que la validité des procurations déjà établies en vue du second tour initialement prévue le 22 mars soit prolongée afin de permettre aux personnes ayant déjà établi une procuration pour le 22 mars de ne pas avoir à en faire une nouvelle.

b) Cas des personnes en quarantaine ou isolement ou en EHPAD au moment du scrutin

Les électeurs faisant l'objet de mesures de quarantaine d'isolement ou d'une prescription médicale de maintien à domicile devraient pouvoir demander à un officier de police judiciaire (OPJ) ou un agent de police judiciaire de se déplacer pour établir une procuration.

Les directeurs ou agents d'hébergements collectifs accueillant des personnes vulnérables devraient par ailleurs pouvoir être désignés par l'OPJ et le juge comme délégué d'un OPJ, afin de recueillir les demandes de procuration des personnes hébergées dans leur établissement.

PARTIE 2- ORGANISATION DU SCRUTIN

V. Le déroulement du scrutin

a) Règles générales

Le respect de règles limitant strictement la circulation du virus est essentiel au contrôle de l'épidémie. Ces règles générales s'appliquent lors de la tenue du scrutin. Afin que l'organisation du suffrage se tienne dans des conditions de sécurité sanitaire, plusieurs règles générales doivent être respectées :

- ➔ Le Conseil scientifique recommande que les **personnes à risques en raison de leur âge ou de leur état de santé** ne soient pas membres de bureau de vote.
- ➔ Il est par ailleurs recommandé de prévoir **une file permettant d'accueillir les personnes à risque** en raison de leur âge ou de leur état de santé.
- ➔ **L'ouverture de portes ou fenêtres** doit permettre l'aération et la ventilation du bureau de vote grâce à. Les rideaux d'isoloir ne doivent pas être manipulés.
- ➔ **Une paroi de protection en plexiglass (ou analogue)** peut limiter l'effet de projections.
- ➔ **Le port de masques** est préconisé pour les électeurs, qui doivent pouvoir en disposer. Le port de masques chirurgicaux (et non de masques grand public) doit être obligatoire pour les membres du bureau et les personnes participant à l'organisation du scrutin, qui doivent aussi bénéficier d'une **visière de protection** (avis du HCSP du 13 mai 2020).

➔ **Le lavage des mains** avec une solution hydro-alcoolique doit être mis en place à l'entrée et à la sortie du bureau de vote pour les électeurs. Les membres du bureau de vote doivent bénéficier d'un un point d'eau accessible pour se laver les mains régulièrement.

➔ **Seul l'électeur doit toucher sa carte d'identité**, dont la manipulation par les membres du bureau de vote doit être évitée. L'usage de la carte électorale est inutile.

➔ Les électeurs doivent être encouragés à utiliser **un stylo personnel**.

➔ **Les machines à voter** doivent faire l'objet d'un nettoyage régulier. Les électeurs sont invités à se laver les mains avant et après l'usage de la machine.

➔ **Les personnes présentant des symptômes** sont supposées être en situation d'isolement au domicile ou dans un lieu adapté.

b) Bureau de vote et flux

Enfin d'éviter tout risque de transmission du virus SARS-CoV-2 par lors de vote, le Conseil scientifique propose que soit respecté un protocole strict :

➔ **Le respect des distances minimales** (1 mètre au moins de chaque côté) évite la contamination respiratoire et manuportée par gouttelettes. Ce critère est renforcé par le critère des 4m2 par personne statique dans un espace clos.

➔ **Un nombre limité de personnes doivent présentes en même temps dans le bureau de vote**. Les électeurs doivent être encouragés à voter aux heures creuses du bureau (matin). Les files d'attente éventuelles doivent être organisées à l'extérieur, de préférence à l'air libre.

➔ Les **horaires d'ouverture des bureaux de vote peuvent être étendus**, et les électeurs en être informés, afin de limiter le nombre de personnes présentes au même moment.

VI. Le dépouillement

Le Conseil scientifique considère que le dépouillement devrait mobiliser **le nombre minimum de personnes requis pour son déroulement**. Une séance ouverte à la presse et/ou aux habitants de la commune rend difficile le respect des gestes barrières et des distances minimales. Des outils de retransmission en ligne peuvent permettre de conserver la publicité du dépouillement dans le respect des mesures sanitaires.

Un nombre le plus limité possible de personnes doivent être en charge de la manipulation des bulletins au moment du dépouillement et du comptage des votes. Le comptage peut être validé par une autre personne sans qu'elle n'ait à toucher le bulletin.

- ➔ **Un nombre minimum de personnes doit participer au dépouillement**, dans le respect des distances minimales (1 mètre au moins de chaque côté et 4m2 par personne statique dans un espace clos). Le nombre de tables de dépouillement doit être limité. Une présence par roulement régulier peut permettre à des électeurs d'être présents au moment du dépouillement. Lorsque leur usage est possible, des outils de retransmission en ligne devraient permettre de conserver la publicité du dépouillement dans le respect des mesures sanitaires.

- ➔ **Si le respect des distances minimales** ne peut être respecté dans le bureau de vote, le dépouillement peut être réalisé dans une pièce plus grande dans le strict respect du matériel de vote (surveillance de l'urne pendant le changement de salle).

- ➔ Le **port de masques chirurgicaux** doit être obligatoire pour les électeurs présents et assorti d'une visière de protection pour les scrutateurs et les membres du bureau de vote.

- ➔ Les scrutateurs et membres du bureau doivent **se nettoyer les mains très régulièrement**, par exemple toutes les 100 enveloppes dépouillées. Le nombre de scrutateur appelés à manipuler les bulletins doit être réduit au minimum.

- ➔ **Le port des gants n'est pas recommandé.** Sa manipulation est délicate et peut être un facteur de risques de contamination en cas d'usage inadéquat. Son usage est difficilement envisageable pour le dépouillement, qui implique de manipuler des enveloppes et du papier.

- ➔ Dans les **communes disposant de machines à voter**, le président du bureau de vote affiche les résultats sur la machine, les lit à haute voix et les imprime. Les personnes présentes peuvent constater les résultats les unes après les autres.

VII. Fin des opérations électorales

Les bureaux de vote doivent faire l'objet d'une **désinfection** après les opérations de vote, conformément aux recommandations du HCSP, notamment s'agissant de locaux scolaires.

Les préfectures organisent d'ordinaire une soirée électorale pour la presse et les candidats. Il recommandé de ne pas organiser de telles soirées et que les résultats soient communiqués de manière dématérialisée.

Les personnes ayant pris part au vote doivent par ailleurs éviter toute réunion, notamment en mairie, à l'issue du vote et de la communication des résultats.

18 MAI 2020, 22H

LA NOUVELLE-CALEDONIE ET LA POLYNESIE FRANCAISE

Au cours du mois de mai, le Gouvernement a complété la saisine légale du Conseil scientifique en lui demandant *« de proposer une analyse particulière de la situation de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, collectivités pour lesquelles la loi dispose que le second tour peut être organisé à une date différente de celle retenue pour le reste du territoire national. Le 4 mai dernier, le Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie a transmis au président du gouvernement pour avis, une demande de l'association française des maires de Nouvelle-Calédonie visant à déclencher ce processus. De son côté, le syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPCPF) et le Président de Polynésie Française ont exprimé le même souhait auprès du représentant de l'Etat. Ces deux territoires n'ont pas atteint, à ce jour, le stade 3 de l'épidémie (circulation locale) et ont engagé depuis plusieurs semaines des opérations de déconfinement interne tout en maintenant un strict contrôle des entrées sur leur territoire ».*

La situation épidémiologique prévisible en Nouvelle Calédonie d'une part, et en Polynésie Française d'autre part au mois de juin est de nature à permettre la tenue d'un second tour des élections municipales dans le respect des conditions sanitaires énoncées plus haut. La situation épidémiologique en septembre ou octobre, voire au de-là, est revanche impossible à anticiper.

LES ELECTIONS CONSULAIRES

La saisine complémentaire du Gouvernement a également appelé le Conseil scientifique *« à se prononcer sur l'évolution des risques sanitaires dans le monde et sur les conséquences à en tirer sur l'organisation éventuelle au mois de juin des élections consulaires et de la campagne les précédant ».*

La situation épidémiologique en juin, voire au de-là, est impossible à anticiper dans l'ensemble du monde et ne permet pas au Conseil scientifique d'en évaluer les risques sanitaires. **Dans ce contexte, il paraît opportun de les reporter.**

18 MAI 2020, 22H

CONCLUSIONS

1. **Le Conseil scientifique est amené avec humilité à rendre cet avis, le 18 mai, huit jours seulement après la sortie du confinement. Le Conseil scientifique tient à souligner que la situation sanitaire s'est nettement améliorée par rapport au début du confinement. Par contre, il est difficile d'anticiper une situation incertaine pour les semaines à venir.**

2. **Le Conseil scientifique souligne les risques sanitaires importants liés à la campagne électorale. Si des élections sont organisées, l'organisation de la campagne électorale devra être profondément modifiée. Il est par contre possible et nécessaire de sécuriser les opérations électorales proprement dites afin de réduire les risques qui leur sont associés.**

3. **Le Conseil scientifique souligne que d'un point de vue sanitaire, la tenue d'un seul tour de scrutin, quelle que soit la date retenue, est de nature à réduire les risques sanitaires au sens statistique.**

4. **Quelle que soit l'option décidée par les Autorités publiques concernant l'organisation du 2ème tour des élections municipales, le Conseil scientifique appelle à tenir compte de la situation épidémiologique dans les 15 jours précédant la date décidée du scrutin, ainsi qu'à une surveillance soutenue 15 jours après le scrutin.**

5. **L'analyse du Conseil scientifique a pour objectif d'éclairer les autorités publiques qui prennent les décisions politiques. Les décideurs publics devront mettre en balance les incertitudes et les risques identifiés avec les avantages liés à la tenue du scrutin.**

« Faire confiance pour garder la confiance »

BIBLIOGRAPHIE

Haut Conseil de la Santé Publique. Avis relatif à l'opportunité de nettoyer et de désinfecter, avant réouverture à l'issue du confinement, les établissements recevant du public et lieux de travail fermés pendant la période de confinement, dans le contexte de la lutte contre la propagation du coronavirus SARS-CoV-2. 29 avril 2020. Disponible à : https://www.hcsp.fr/explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=811

Haut Conseil de la Santé Publique. Avis relatif à l'emploi des visières ou écrans faciaux de protection dans le contexte de l'épidémie Covid-19. 13 mai 2020. Disponible à : https://www.hcsp.fr/explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=811

Kissler, S. M., Tedijanto, C., Goldstein, E., Grad, Y. H. & Lipsitch, M. Projecting the transmission dynamics of SARS-CoV-2 through the post-pandemic period. *Science* https://doi.org/10.1126/science.abb5793 (2020).

Salje H., C. Tran Kiem, N. Lefrancq, N. Courtejoie, P. Bosetti, J. Paireau, A. Andronico, N. Hoze, J. Richet, C.-L. Dubost, Y. Le Strat, J. Lessler, D. L. Bruhl, A. Fontanet, L. Opatowski, P.-Y. Boëlle, and S. Cauchemez, Estimating the burden of SARS-CoV-2 in France. *Sciences* https://doi.org/10.1126/science.abc3517 (2020).

21 juin 2020, 13H30

Note du Conseil scientifique COVID-19

21 juin 2020

Conservation des données dans le cadre de l'article 2 du projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire

Membres du Conseil scientifique ayant participé à la rédaction de la note :

Jean-François Delfraissy, Président
Laetitia Atlani Duault, Anthropologue
Daniel Benamouzig, Sociologue
Lila Bouadma, Réanimatrice
Simon Cauchemez, Modélisateur
Franck Chauvin, Médecin de santé publique
Pierre Louis Druais, Médecine de Ville
Arnaud Fontanet, Epidémiologiste
Marie-Aleth Grard, Milieu associatif
Aymeril Hoang, Spécialiste des nouvelles technologies
Bruno Lina, Virologue
Denis Malvy, Infectiologue
Yazdan Yazdanpanah, Infectiologue

Correspondant Santé Publique France : Jean-Claude Desenclos

Cette note a été transmise aux autorités nationales le 21 juin 2020 à 13H30.

Dans le cadre des débats parlementaires actuels relatifs au projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, le Conseil scientifique a été saisi par le ministère de la Santé et de la Solidarité spécifiquement sur l'article 2 de ce projet. Le Conseil scientifique transmet par cette note sa position quant à la sauvegarde des données de santé en lien avec l'épidémie COVID-19, tout particulièrement les données issues de SIDEP.

21 juin 2020, 13H30

Les données des systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020, incluant notamment la date de diagnostic d'infection par le SARS-CoV-2 et la localisation de l'ensemble des cas sur le territoire français constituent une source d'information unique pour les modélisateurs afin de comprendre la dynamique de propagation du virus, et d'apprécier l'impact des différentes mesures de contrôle de la circulation du virus. Ces données resteront extrêmement précieuses tant que persistera la menace d'une reprise de la circulation du virus sur le territoire français.

Les dernières données dont nous disposons quant à la constitution d'une immunité collective - » 5% de la population française – très insuffisante pour empêcher la survenue d'une deuxième vague épidémique ; la circulation encore très importante du virus à l'échelle planétaire, et notamment dans l'hémisphère sud qui aborde sa période hivernale; et l'expérience des pandémies grippales qui se sont déroulées en deux ou trois vagues avant d'adopter un rythme saisonnier, suggèrent qu'une intensification de la circulation du SARS-CoV-2 dans l'hémisphère nord à une échéance plus ou moins lointaine (quelques mois, et notamment à l'approche de l'hiver) est extrêmement probable.

Dans ce contexte, il nous parait essentiel de conserver les données à des fins de recherche et de suivi épidémiologique. Cette conservation devra se faire sous une forme pseudonymisée et non simplement anonymisée, de façon à ce que les données d'un même individu, non identifiantes, puissent tout de même être reliées entre elles (ex : documentation d'une ré-infection), ou chainées avec des données d'autres bases (ex : base de données médicamenteuses du SNDS). A titre de comparaison, les données des maladies à déclaration obligatoire, dont fait partie la COVID-19, sont généralement conservées sous forme directement identifiante pour une durée de 12 mois, avant d'être conservées sous forme pseudonymisée pour des durées allant jusqu'à 25 ans pour les maladies à déclaration obligatoire faisant l'objet d'investigation comme la tuberculose.

À consulter sur :
https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/covid-19-conseil-scientifique-covid-19

Avis du Conseil scientifique Covid-19 du 2 juin 2020
(4 scénarios pour la période post-confinement - Anticiper pour mieux protéger).

Avis du Conseil scientifique Covid-19 du 8 juin 2020
(Organisation de la sortie de l'état d'urgence sanitaire).

Note du Conseil scientifique Covid-19 du 21 juin 2020
(Conservation des données dans le cadre de l'article 2 du projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire).

Avis du CARE - Conseil scientifique-Comité vaccins - 9 juillet (...)
(Vaccins contre le Sars-CoV-2 - 9 juillet 2020 - Une stratégie de vaccination).

Avis du Conseil scientifique Covid-19 du 27 juillet 2020
(Se préparer maintenant pour anticiper un retour du virus à l'automne).

b) Avis du Défenseur des droits :

À consulter sur :
https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/covid-19-et-urgence-sanitaire-le-role-du-defenseur-des-droits
(ou annexes si mentionné)

1- Conditions de retour à l'école des enfants des personnels soignants, 15 mai 2020

L'attention du Défenseur des droits et de son adjointe, la Défenseure des enfants, a été appelée par plusieurs parents d'élèves exerçant une profession médicale sur les conditions de la réouverture de certaines écoles maternelles et primaires.

2- Non-distribution de masques par les communes pour les résidents secondaires, 7 mai 2020

Le Défenseur des droits a été saisi de réclamations de plusieurs habitants de communes littorales, résidents secondaires, qui ont appris qu'une distribution de masques organisée par ces communes serait réservée aux résidents permanents de la commune, excluant les résidents secondaires.

3- État d'urgence sanitaire, 2 mai 2020

Le Défenseur des droits a adressé le 2 mai une lettre aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'aux deux Présidents des commissions des lois dans laquelle, s'il a rappelé que des contraintes légitimes et proportionnées restent justifiées dans le contexte actuel, il lui est néanmoins apparu nécessaire d'attirer l'attention et la vigilance de la représentation nationale sur certains points afin de minimiser les atteintes aux droits et les restrictions des libertés qui pourraient en résulter. **Texte en annexe.**

4- Le rétablissement des enregistrements des demandes d'asile, 30 avril 2020

Dans le contexte sanitaire lié au Covid-19, plusieurs associations et de nombreux demandeurs d'asile ont saisi la justice sur la suspension de l'enregistrement des demandes d'asile par les préfectures, qui entraîne des conséquences sur les conditions matérielles d'accueil des demandeurs.

5- Obligations de remboursement d'indus de prestations sociales pour les assurés sociaux et bénéficiaires de l'aide sociale, 22 avril 2020

Dans un courrier adressé au Ministre de la Santé et des solidarités Olivier Véran, le Défenseur des droits a attiré son attention sur les difficultés susceptibles d'être rencontrées par les assurés sociaux et bénéficiaires de l'aide sociale, pour faire face à leurs obligations en matière de remboursement d'indus de prestations sociales.

6- Refus d'accès aux commerces opposés aux personnes handicapées, 17 avril 2020

Saisi de réclamations concernant le refus d'accès à un commerce opposé à des personnes en situation de handicap, le Défenseur des droits rappelé qu'aucune condition restrictive d'accès des personnes en situation de handicap aux commerces de première nécessité n'était prévue par la loi du 23 mars 2020 relative à l'état d'urgence sanitaire et les ordonnances d'application.

7- L'exercice des missions d'avocat en toute sécurité, 14 avril 2020

Dans le contexte sanitaire lié au Covid-19, le Défenseur des droits a présenté des observations devant le Conseil d'État à la suite de la saisine par les Ordres des avocats de Paris et Marseille qui sollicitaient qu'il soit fait injonction à l'État de fournir des masques de protection et du gel hydroalcoolique aux avocats dans l'exercice de leurs missions.

8- Perception en espèces des minimas sociaux en raison de la fermeture de nombreux bureaux de poste, 6 avril 2020

Dans un courrier, le Défenseur des droits a attiré l'attention de Julien Denormandie, Ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ville et du logement, ainsi que du Président de la Poste, quant aux difficultés auxquelles sont confrontés nos concitoyens les plus fragiles pour la perception en espèces des minimas sociaux en raison de la fermeture de nombreux bureaux de poste.

9- Refus d'accès aux supermarchés opposés aux enfants, 8 avril 2020

Après avoir eu connaissance de situations dans lesquelles l'accès à des supermarchés a été refusé à des enfants, le Défenseur des droits a rappelé que ces pratiques portent atteinte aux droits des parents isolés et à l'intérêt supérieur de leurs enfants. Dispositions ne faisant pas partie des mesures restrictives relatives à la lutte contre la propagation du Covid-19, telles que détaillées dans la loi du 23 mars 2020 relative à l'état d'urgence sanitaire et les ordonnances d'application, le Défenseur des droits, notamment par l'intermédiaire de ses délégués territoriaux, a été saisi de nombreuses réclamations en ce sens.

10- Vulnérabilité économique et accès aux moyens de communication, 1er avril 2020

Dans le contexte sanitaire actuel, une attention doit être portée aux difficultés rencontrées par nos concitoyens de métropole et d'outre-mer qui se trouvent à la fois isolés et en situation de précarité économique, pour lesquels l'accès à des moyens de communication notamment téléphonique est particulièrement crucial.

11- Majeurs protégés et refus du paiement en espèces par certains commerces, 30 mars 2020

Le Défenseur des droits a rappelé au gouvernement, à la Fédération de l'épicerie et du commerce de proximité et à la Fédération du commerce et de la distribution :

• L'importance de garantir aux majeurs protégés et aux personnes en situation de précarité l'utilisation des moyens de paiement nécessaires aux achats de première nécessité

• L'existence de bonnes pratiques de la part des commerçants, consistant à ouvrir des comptes pour les achats de première nécessité que le mandataire judiciaire pourra régler ultérieurement.

12- Protection de l'enfance et confinement, 25 mars 2020

En cette période d'urgence sanitaire, une attention particulière doit être portée aux enfants, surtout à ceux pris en charge en protection de l'enfance.

13- Respect du confinement et attestations de déplacement, 24 mars 2020

Le dispositif de confinement a été mis en place le mardi 17 mars à midi, pour une durée initiale de quinze jours minimums. Les déplacements sont interdits sauf dans des cas strictement limités pour répondre aux besoins quotidiens et vitaux et à condition d'être muni d'une attestation et d'une pièce d'identité.

14- Conditions de détention et risques de contamination, 20 mars 2020

Le Défenseur des droits alerte la ministre de la justice, garde des Sceaux, sur le risque, dans la situation d'emprisonnement, de la propagation du virus Covid-19 et l'atteinte au droit à la santé et à la vie des détenus et des personnels pénitentiaires.

15- Urgence sanitaire et respect des droits des justiciables, 19 mars 2020

La crise sanitaire nécessite des mesures pour protéger la vie de toutes et tous et enrayer l'épidémie. Si des restrictions légitimes et proportionnées sont justifiées, le Défenseur des droits a, lors des débats au Parlement sur ce projet de loi, alerté le Président de l'Assemblée nationale et du Sénat sur la nécessité de respecter les principes de légalité, de prévisibilité et de nécessité et de s'assurer que les dispositions permettant de restreindre les libertés soient suffisamment précises et strictement encadrées par la loi pour garantir aux individus une protection contre les risques d'abus et d'arbitraire.

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Lettre adressée ce jour aux Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale ainsi qu'aux présidents des commissions des lois des deux assemblées.

Paris, le 2 mai 2020

Le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire adopté ce samedi 2 mai au Conseil des ministres sera soumis au Parlement en début de semaine prochaine. Si des restrictions légitimes et proportionnées restent justifiées dans le contexte actuel, il m'est apparu nécessaire d'attirer votre vigilance sur certains points afin de minimiser les atteintes aux droits et les restrictions des libertés qui pourraient en résulter.

En préambule, compte tenu de l'expérience désormais acquise ces dernières années du passage dans le droit commun des dispositions adoptées dans le cadre des régimes d' exception, tel que ceux instaurés pour lutter contre la menace terroriste, le Défenseur des droits ne peut que rappeler sa position : il est impératif de limiter dans le temps les dispositions spéciales qui restreignent l'exercice des libertés publiques. Garantir la sécurité sanitaire du plus grand nombre ne doit pas conduire à insérer de façon durable des mesures exceptionnelles dans le droit commun à l'issue du déconfinement. Je suis à cet égard particulièrement préoccupé par les articles 2 à 5 du projet de loi qui ne sont pas rédigés comme des dérogations mais semblent amender sans durée limitée les dispositions du code de la santé publique, et ce par le biais d'une procédure législative d'exception.

Concernant les dispositions prévues dans le présent projet de loi, je souhaitais vous faire part des éléments suivants.

Premièrement, si je prends acte avec satisfaction de ce qu'il a été renoncé au caractère obligatoire de la mise en quarantaine pour les personnes contaminées au profit d'un dispositif reposant sur leur responsabilité, je note que l'obligation est maintenue pour les personnes « entrant sur le territoire national ou arrivant dans un territoire d'outre-mer ». Ce dispositif doit donc être strictement encadré. Je rappelle à cet égard que la CEDH considère que la mise en quarantaine doit constituer le moyen de dernier recours pour empêcher la propagation d'une maladie. Par conséquent, d'autres mesures moins sévères doivent avoir déjà été envisagées et jugées insuffisantes (CEDH, *Enhorn c. Suède*, 25 janvier 2005, requête n° 56529/00, §44). Or, le projet de loi ne prévoit aucune disposition permettant de limiter dans le temps cette restriction si elle n'était plus nécessaire avant la fin de la période de l'état d'urgence, ou de trouver une solution alternative à la mise en quarantaine obligatoire, notamment la possibilité de recourir à un test de dépistage.

Le texte ne comporte aucune précision concernant le lieu du placement en quarantaine ou à l'isolement, les modalités quant au choix de ce dernier, et les moyens de garantir les droits fondamentaux de la personne, tels que le droit à la vie privée ou le droit au maintien de ses liens familiaux et professionnels, ce qui semble insuffisamment protecteur en particulier s'agissant des mineurs dont l'intérêt supérieur est protégé par la convention internationale des droits de l'enfant. De telles garanties ne peuvent être renvoyées au règlement.

S'agissant des recours possibles, le projet de loi prévoit que, « lorsque les modalités de la quarantaine et du placement à l'isolement interdisent toute sortie de l'intéressé hors du lieu où la quarantaine et l'isolement se déroulent », ces mesures pourront faire l'objet d'un recours devant le juge des libertés et de la détention, mais, contrairement à ce que prescrit le droit à un recours effectif garanti par les articles 5§4 et 13 de la CEDH, il ne mentionne pas que la personne malade doit être préalablement informée des voies de recours dont elle dispose, pas plus qu'il ne précise les modalités de saisine du juge des libertés et de la détention.

Compte tenu de l'importance de l'atteinte à la liberté d'aller et venir, il semble nécessaire d'introduire le contrôle systématique du JLD dans les 48 heures de la mise en quarantaine, totale ou partielle. A tout le moins, il devrait automatiquement être saisi pour toute prolongation.

Deuxièmement, l'extension des catégories de personnes habilitées à constater les violations des restrictions imposées sur le fondement de l'Etat d'urgence sanitaire à des agents de toute nature, dont certains ne sont pas assermentés, exige de mentionner les garanties qui entoureront les modalités de mise en œuvre de ces contrôles et leur conséquence. Ce point est d'autant plus préoccupant que, comme les précédents, il serait définitivement inscrit dans le Code de la santé publique, et non pour une durée liée à l'Etat d'urgence sanitaire.

Troisièmement, l'article 6 du projet de loi donne la possibilité au ministre de la Santé de créer un système d'information « aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de Covid-19 », pour la durée de l'épidémie ou, au plus tard, pour une durée d'un an à compter de la publication de la loi. En fixant un délai, le projet laisse entendre que la mise en œuvre de ce système d'information n'a pas vocation à s'inscrire dans la durée, au-delà de l'état d'urgence sanitaire.

Au regard du respect du principe fondamental du droit à la protection des données à caractère personnel, il est indispensable que soient prévues des mesures juridiques adaptées à la sensibilité particulière des données de santé. Le Défenseur des droits ne s'oppose pas par principe aux traitements de données nécessaires à l'exercice des missions des services de l'État, notamment dans le cadre du suivi d'une épidémie ou d'une surveillance sanitaire. Toutefois, il tient à rappeler fermement que, dans ce cadre, le gouvernement doit démontrer la nécessité, la proportionnalité et l'efficacité, de ce traitement de données couvertes par le secret médical. Il apparait nécessaire de l'inscrire dans la loi. Par ailleurs, les données en question doivent bénéficier d'un droit de consultation et de correction de la personne concernée.

Sur ce point, je constate avec inquiétude que contrairement aux annonces du gouvernement la notion de recueil « volontaire » des données ne figure pas dans le projet de loi. Le règlement européen de protection des données (RGPD) interdit en principe d'utiliser les données personnelles d'un individu sans avoir obtenu son consentement. Ce principe est assorti d'exceptions notamment lorsque le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public. Il apparait néanmoins qu'il est essentiel que la loi fasse appel à la compréhension et au consentement éclairé, pour toutes et pour tous. Aussi j'attire votre attention sur la nécessité de prévoir avec précision les modalités d'information individuelle des personnes concernées au sujet de l'enregistrement de leurs données dans le système d'information mis en place et de leurs droits de recours, y compris dans un langage facile à lire et à comprendre.

Compte-tenu de l'extrême sensibilité s'attachant à la création d'un véritable fichier des malades, le Défenseur des droits sera particulièrement attentif au contenu du décret en Conseil d'Etat et à ce que soit suivi l'avis qui sera rendu par la CNIL sur les textes précisant les conditions de mise en œuvre de ce fichier.

La crise sanitaire sans précédent que nous traversons actuellement demande à ce que des mesures soient prises pour protéger la vie de toutes et tous et enrayer rapidement cette épidémie. Cependant, comme tout dispositif d'état d'urgence dérogatoire au droit commun conférant à l'autorité administrative le pouvoir de restreindre les droits et libertés des individus, il est particulièrement nécessaire de veiller à ce que celui-ci soit temporaire, strictement encadré et qu'il comporte des garanties renforcées permettant de préserver les libertés de chacun.

Bien conscient des impératifs qui sont ceux de la représentation nationale dans les circonstances exceptionnelles que nous traversons, notamment celui de concilier les droits et libertés fondamentales avec la préservation de l'ordre public ainsi qu'avec la protection de la santé, je vous prie de croire en l'assurance de ma très haute considération.

Jacques TOUBON

c) Avis de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) :

À consulter sur : https://www.cncdh.fr/fr
(ou annexes si mentionné)

1- Lettres du président

- Lettre sur la loi pour faire face à l'épidémie de Covid-19.
- Lettre sur la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

2- Avis

- Avis « État d'urgence sanitaire : le droit à l'éducation à l'aune de la Covid-19 », 26 mai 2020.
- Avis « Prorogation de l'état d'urgence sanitaire et Libertés », 26 mai 2020. **Texte en annexe.**
- Avis sur le suivi numérique des personnes, 28 avril 2020.
- Avis « État d'urgence sanitaire et État de droit », 28 avril 2020.
- Avis « Une autre urgence : rétablir le fonctionnement normal de la justice au plus vite », 28 avril 2020.
- « Déclaration relative au projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire », 23 juin 2020. **Texte en annexe.**

3- Observatoire de l'état d'urgence sanitaire et du confinement

- La CNCDH a décidé de mettre en place un Observatoire de l'état d'urgence sanitaire pour recenser les atteintes aux droits et libertés, s'assurer de leur effectivité sur le terrain, et produire des recommandations à destination des pouvoirs publics pour remédier aux problèmes et en tirer des enseignements pour le futur. Elle publie une lettre hebdomadaire.

4- Communiqué de presse de lancement

- Lettre #1 parue le 6 avril 2020 - alerte sur la situation des personnes vulnérables.
- Lettre #2, parue le 15 avril 2020 - la protection de l'enfance.
- Lettre #3, parue le 21 avril 2020 - le logement.
- Lettre #4, parue le 24 avril 2020 - les personnes en situation de pauvreté.
- Lettre #5, parue le 6 mai 2020 - l'accès aux soins.
- Lettre #6, parue le 14 mai 2020 - la protection des travailleurs.
- Lettre #7, parue le 21 mai 2010 - la continuité dans l'accès aux soins.
- Lettre #8, à paraître - le droit à l'éducation.

5- Avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés

À consulter sur : https://www.cnil.fr/

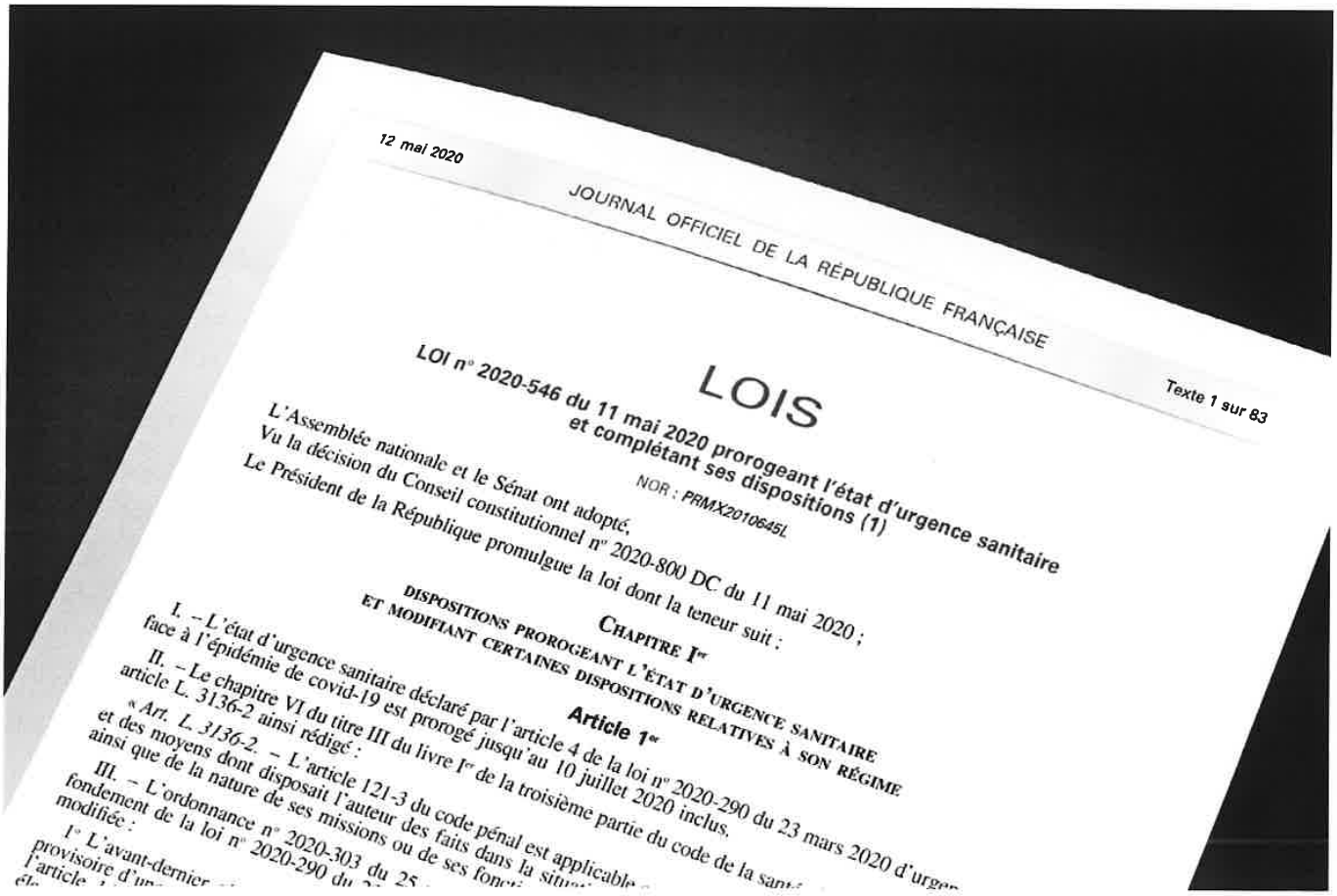
- Délibération n° 2020-083 du 23 juillet 2020 portant avis sur un projet de décret pris en application de l'article 3 de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire relatif à la durée de conservation des données pseudonymisées collectées à des fins de surveillance épidémiologique et de recherche sur le virus de la Covid-19 (demande d'avis n° 20011769).
- Délibération n° 2020-061 du 11 juin 2020 portant avis sur un projet d'arrêté fixant la liste des organismes ou services chargés d'une mission de service public pouvant mettre en œuvre des traitements de données à caractère personnel ayant pour finalité de répondre à une alerte sanitaire, dans les conditions définies à l'article 67 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (demande d'avis n° 20007810).
- Délibération n° 2020-056 du 25 mai 2020 portant avis sur un projet de décret relatif à l'application mobile dénommée « StopCovid » (demande d'avis n° 20008032).
- Délibération n° 2020-051 du 8 mai 2020 portant avis sur un projet de décret relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 6 du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

CNCDH
COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS

PROROGATION DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE ET LIBERTÉS

26 MAI 2020



12 mai 2020 JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE Texte 1 sur 83

LOIS

LOI n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions (1)

NOR : PRMX2010645L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 ;
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

CHAPITRE Ier

DISPOSITIONS PROROGEANT L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE ET MODIFIANT CERTAINES DISPOSITIONS RELATIVES À SON RÉGIME

Article 1er

I. – L'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgen
face à l'épidémie de covid-19 est prorogé jusqu'au 10 juillet 2020 inclus.
II. – Le chapitre VI du titre III du livre Ier de la troisième partie du code de la sant
article L. 3136-2 ainsi rédigé :
« Art. L. 3136-2. – L'article 121-3 du code pénal est applicable
et des moyens dont disposait l'auteur des faits dans la situ
ainsi que de la nature de ses missions ou de ses fonc
III. – L'ordonnance n° 2020-303 du 25
fondement de la loi n° 2020-290 du
modifiée :
1° L'avant-dernier
provisoire d'u
l'article

L'Avis « Prorogation de l'état d'urgence sanitaire et libertés »
a été adopté lors de l'Assemblée plénière du 26 mai 2020.
(Adoption 38 « pour » et 4 abstentions)

RÉSUMÉ

Dans son avis « *Prorogation de l'état d'urgence sanitaire et libertés* », la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) réitère ses préoccupations quant au régime d'exception instauré en France pour lutter contre l'épidémie de Covid-19. Elle attire l'attention sur l'ampleur des restrictions aux droits fondamentaux apportées par le maintien de l'état d'urgence sanitaire et les mesures adoptées dans ce cadre – qui vont parfois bien au-delà de la réponse à la crise sanitaire – tant en ce qui concerne les libertés publiques et les droits sociaux que l'organisation et le fonctionnement de la justice, ainsi que sur les problèmes soulevés par le recours aux systèmes d'information. La CNCDH formule onze recommandations à l'intention des pouvoirs publics afin de garantir un meilleur respect des droits de l'homme.

Dans ses avis du 28 avril 2020[1], la CNCDH a rendu publique l'inquiétude que lui inspirent le recours à ce nouveau régime d'exception et la cinquantaine d'ordonnances adoptées sur la base des 38 habilitations que prévoit la loi du 23 mars 2020[2]. La CNCDH a rappelé « *que si des mesures limitatives des droits et libertés peuvent être prises compte tenu de situations exceptionnelles, c'est à la condition qu'elles respectent les principes de stricte nécessité, d'adaptation et de proportionnalité. De même, il est impératif que ces mesures respectent le principe de non-discrimination qui interdit notamment toute discrimination fondée sur le handicap, l'âge ou l'origine sociale* »[3]. Le 3 mai 2020, par une lettre de son Président, elle a alerté le Premier ministre sur les difficultés que posait la prorogation de l'état d'urgence sanitaire[4], décidée par la loi du 11 mai 2020[5].

L'adoption d'un autre projet de loi par l'Assemblée nationale en première lecture le 14 mai 2020 n'a malheureusement pas levé les inquiétudes. Ce texte renforce encore les prérogatives du Gouvernement en prévoyant de nouvelles habilitations pour adopter des ordonnances[6]. Il inquiète la CNCDH notamment en ce qu'il rend possible de nouvelles dérogations aux règles de droit commun.

Ainsi cette loi et ce projet de loi confirment, en l'accentuant, une concentration des pouvoirs entre les mains de l'Exécutif inédite en période de paix, déjà soulignée par la CNCDH dans un de ses avis du 28 avril 2020[7].

Ces pouvoirs exceptionnels s'ajoutent aux dispositions de l'article L. 3131-1 du Code de la santé publique (CSP) mises en œuvre par le ministre des Solidarités et de la Santé entre le 14 mars 2020 et le 23 mars 2020, afin de suspendre l'exercice des droits et libertés par de simples arrêtés, sur la base d'un texte dont la conformité des dispositions à la Constitution est douteuse. Le Conseil d'État, dans son avis du 1er mai 2020, a en effet appelé « *l'attention du Gouvernement sur la nécessité de revoir le dispositif prévu par les articles L. 3131-1 et suivants du code de la santé publique afin de garantir sa conformité aux exigences constitutionnelles et conventionnelles* »[8].

1. CNCDH, Avis *État d'urgence sanitaire et État de droit*, Assemblée plénière du 28 avril 2020, JORF n°0108 du 3 mai 2020, texte n°49 ; CNCDH, Avis sur le suivi numérique des personnes, Assemblée plénière du 28 avril 2020, JORF n°0108 du 3 mai 2020, texte n°50 ; CNCDH, *Avis Une autre urgence : le rétablissement d'un fonctionnement normal de la justice*, Assemblée plénière du 28 avril 2020, JORF n° 0108 du 3 mai 2020, texte n°51.

2. Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 *d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*, JORF n°0072 du 24 mars 2020, texte n°2.

3. CNCDH, *Avis État d'urgence sanitaire et État de droit, op. cit.*

4. Président de la CNCDH, Observations concernant le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, 3 mai 2020.

5. Loi n°2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, JORF n°0116 du 12 mai 2020, texte n°1.

6. Les trente-trois habilitations prévues dans le projet de loi après examen par le Sénat ont toutefois été réduites à vingt-quatre par l'Assemblée nationale, lors de l'examen en première lecture.

7. *CNCDH, Avis État d'urgence sanitaire et État de droit, op. cit.*

8. CE, *Avis sur un projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, 1er mai 2020, §14.

La CNCDH estime que l'urgence sanitaire ne peut être invoquée pour servir de justification à des restrictions de droits et libertés aussi importantes que celles découlant des lois des 23 mars et 11 mai 2020 et des décrets des 11 et 12 mai 2020[9]. Elle invite le Gouvernement et le Parlement à mettre immédiatement un terme à toute mesure restrictive de liberté qui ne serait pas strictement nécessaire et adaptée à la finalité exclusive de la lutte contre l'épidémie. Sans faire un bilan de la situation, la Commission souhaite attirer l'attention sur l'ampleur des restrictions aux droits fondamentaux apportées par le maintien de l'état d'urgence sanitaire et les mesures adoptées dans ce cadre – qui vont parfois bien au-delà de la réponse à la crise sanitaire – tant en ce qui concerne les libertés publiques et les droits sociaux que l'organisation et le fonctionnement de la justice, ainsi que sur les problèmes soulevés par le recours aux systèmes d'information.

SUR LES ATTEINTES AUX LIBERTÉS PUBLIQUES ET AUX DROITS SOCIAUX

La CNCDH, sans nier les graves conséquences sanitaires de la pandémie de covid-19, relève que les restrictions apportées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire et de sa prorogation sont d'une ampleur jamais égalée, tant par leur généralisation à l'ensemble des droits et libertés que par leur étendue. Celles apportées à la liberté individuelle par les mesures initiales de confinement perdurent désormais pour les personnes contaminées ou suspectées de l'être. S'y ajoutent des atteintes à la dignité des personnes qui, dans les Ehpad et les hôpitaux ou établissements psychiatriques, demeurent privées de l'accompagnement d'une partie de leurs proches[10]. La rupture des liens expose les personnes particulièrement vulnérables, souvent en perte de repères et ne comprenant pas la situation de crise sanitaire, à un risque de majoration de leurs troubles, voire pour les personnes âgées, à « un syndrome de glissement ».

D'autres libertés continuent d'être entravées, telles que celles d'aller et de venir, de réunion et de manifestation, de culte ou la liberté d'entreprendre. Il en va de même de l'accès effectif aux services publics ou aux équipements publics ou privés.

Le respect de la vie privée est mis en cause par le recours à des systèmes

9. Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, *op. cit.* ; loi n°2020-546 du 11 mai 2020, *op. cit.* ; décret n°2020-548 du 11 mai 2020 *prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire*, JORF n°0116 du 12 mai 2020, texte n°6 ; décret n°2020-551 du 12 mai 2020 *relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi n°2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, JORF n°0117 du 13 mai 2020, texte n°12.

10. Des assouplissements sont intervenus depuis la mise en place du confinement le 15 mars 2020 qui interdisait les visites en Ehpad et à l'hôpital.

d'information spécifiques *(infra)*. Il le serait plus encore si étaient mis en œuvre des logiciels de traçage.

Au-delà de la fermeture des frontières qui entrave leur parcours d'exil et l'exercice même du droit constitutionnel et conventionnel de demander asile, les demandeurs d'asile et les réfugiés voient leur vulnérabilité aggravée par l'insuffisance évidente des dispositifs de premier accueil. Plus largement, l'insécurité juridique en matière de titre de séjour des personnes migrantes les place dans une situation de précarité économique et sociale accrue.

L'ampleur des restrictions apportées aux droits et libertés dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ne peut que susciter les plus grandes inquiétudes de la CNCDH. Elle rappelle en premier lieu que le principe de sécurité juridique constitue un objectif de valeur constitutionnelle dont le respect s'impose au législateur comme au gouvernement, sans que l'état d'urgence sanitaire n'autorise à s'en écarter. Pourtant, la législation sur l'état d'urgence sanitaire souffre de nombreuses imprécisions, dont les mesures de mise en quarantaine et d'isolement sont certainement les exemples les plus illustratifs. La variété de l'étendue et de la durée des restrictions des libertés les rendent par ailleurs imprévisibles, d'autant que l'exécutif peut, à tout moment – compte tenu de l'ampleur de ses pouvoirs – les renforcer. Elle est enfin, et par là même, souvent inintelligible.

En second lieu, le respect du principe de légalité qui s'impose aux mesures de police administrative, même en état d'exception, exige leur stricte nécessité, adaptation et proportionnalité aux circonstances. Le rappel régulier de cette triple condition par la législation de l'état d'urgence sanitaire, comme par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État, ne suffit toutefois pas à en assurer l'effectivité. La CNCDH s'inquiète tout particulièrement, au regard du principe de stricte nécessité, de l'usage de drones pour assurer la surveillance de lieux publics[11]. N'est ainsi pas conforme à l'exigence d'une adaptation adéquate à la situation sanitaire un zonage du territoire fondé non pas sur le seul risque de contamination au vu du nombre de personnes contaminées, mais sur des éléments divers qui, soit rendent compte des carences de la politique de santé publique

11. Elle prend note à cet égard que le Conseil d'État a récemment enjoint à l'État de « *cesser de procéder aux mesures de surveillance par drone, du respect, à Paris, des règles de sécurité sanitaire applicables à la période de déconfinement* », jusqu'à l'intervention d'un texte réglementaire, pris après avis de la CNIL, autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel conforme à la loi du 6 janvier 1978 *relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés* et à la directive du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel ou jusqu'à ce que les drones utilisés soient « *dotés de dispositifs techniques de nature à rendre impossible, quels que puissent en être les usages retenus, l'identification des personnes filmées* » (CE, Ordonnance du 18 mai 2020, Association la Quadrature du Net, Ligue des droits de l'homme, n°440442, 440445).

(comme le nombre de lits disponibles en réanimation), soit ne sont pas précisés[12]. N'est pas proportionnée aux circonstances, car non associée à des garanties suffisantes pour préserver les formes d'expression collective, l'interdiction des réunions au vu du seul nombre de participants et non de la taille du lieu en cause ou encore du maintien d'une interdiction très large des rassemblements sur la voie publique. La CNCDH rappelle que la pertinence et la cohérence des restrictions de liberté constituent, au-delà de la question de leur légalité, une condition de leur acceptabilité sociale. Cette acceptabilité passe par une prise en considération plus attentive des effets sanitaires et psychologiques des mesures prises. Ainsi, sans multiplier les exemples, on peut citer les fermetures de parcs et jardins, dont la fréquentation constitue un facteur d'équilibre personnel ou familial, la règlementation de l'accès aux plages, ou encore la persistance de l'interdiction des rassemblements dans les mairies, qui interdit notamment la célébration des mariages[13].

En troisième lieu, si la CNCDH peut convenir que les mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien à l'isolement, qui portent les atteintes les plus graves à la liberté individuelle et à la protection de la vie privée, peuvent être nécessaires pour endiguer la pandémie, elle est en revanche soucieuse de l'imprécision des conditions de leur mise en œuvre, notamment l'absence de garanties assortissant le placement dans un lieu d'hébergement adapté lorsque la consignation n'a pas lieu au domicile. Par ailleurs, le traçage des personnes sources de contamination (*infra*) soulève un certain nombre de questions relatives notamment aux « brigades » de contrôle sanitaire, chargées de contacter toutes les personnes entrées en contact avec un malade pour les tester et les isoler. Une telle mesure risque d'être contre-productive en décourageant certains malades de consulter leur médecin par crainte d'être fichés et/ou en les conduisant à taire les noms des personnes avec lesquelles ils ont été en contact, par crainte qu'elles ne soient également fichées.

La répression des infractions en cas de non-respect d'une des multiples obligations imposées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (art. L. 3136-1, al. 3 et 4 CSP) inquiète tout aussi vivement la CNCDH, et ce d'autant qu'elle s'accompagne de l'élargissement des catégories d'agents habilités à en dresser procès-verbal. Aussi tient-elle à réitérer la mise en garde, déjà exprimée à propos de l'état d'urgence institué dans le cadre de la lutte antiterroriste, contre les dangers d'« un droit pénal de crise », porteur de risques non négligeables de verbalisations abusives et de possibles effets, voire de pratiques, discriminatoires, déjà dénoncés. Au-delà, elle relève qu'en instituant un délit passible d'une peine d'emprisonnement en cas de violation à plus de trois reprises en trente jours

12. « *Pour l'application du présent décret, le territoire des départements et des collectivités de l'article 73 de la Constitution, sont classés en zone verte ou rouge au regard de leur situation sanitaire, déterminée notamment [souligné par nous] en fonction du nombre de passages aux urgences pour suspicion d'affection au covid-19, du taux d'occupation des lits de réanimation par des patients atteints par le covid-19 et de la capacité de réalisation des tests virologiques sur leur territoire.* » (Décret n°2020-548 du 11 mai 2020, *op. cit.*, art. 2).

13. Tel est le fondement de l'obligation de report des mariages prévue par la Dépêche de la direction des affaires civiles et du Sceau du 14 mai 2020, qui conditionne les rares exceptions à l'intervention du procureur de la République.

d'obligations prévues par de simples actes règlementaires, le législateur s'est abstenu, en violation du principe de légalité des délits et des peines, d'exercer la plénitude de la compétence que la Constitution lui confie en son article 34 pour définir lui-même les éléments constitutifs du délit, en laissant le soin au pouvoir règlementaire, au gré de renvois en cascade. Par ailleurs, le mécanisme fonctionne sur un modèle comparable à celui de la récidive, ce qui revient à instituer une présomption de culpabilité au mépris de la garantie constitutionnelle et conventionnelle de la répression pénale que constitue la présomption d'innocence. De surcroît, le mécanisme créé a des effets pernicieux puisque, plusieurs constatations et verbalisations peuvent intervenir pour un même manquement à une interdiction, à l'occasion de contrôles successifs. Enfin, la loi ne garantit pas un droit au recours effectif contre les trois avis de contravention antérieurement dressés, dont la contestation est en principe possible pour chacune pendant trente jours[14].

S'agissant du droit du travail et de la démocratie sociale, la CNCDH conteste le maintien des mesures dérogatoires au droit du travail qui se poursuivent au-delà de l'état d'urgence sanitaire, lui-même étendu au-delà de la période de confinement. La Commission est préoccupée par les entraves aux moyens d'actions des élus et des représentants syndicaux qui diminuent les possibilités de dialogue social pourtant fondamental pour une reprise de l'activité dans la confiance et la sécurité. Malgré le déconfinement, les déplacements des représentants de personnel entre des sites d'entreprises qui peuvent être éloignés géographiquement restent de fait soumis à la délivrance par l'employeur d'une attestation l'autorisant. Ceci crée une atteinte grave à la liberté syndicale garantie par la *Convention n°87 de l'Organisation internationale du travail sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical* de 1948, et une entrave à la mission des représentants du personnel. Or la situation sanitaire rend indispensable la présence des représentants du personnel pour engager des droits d'alerte pour danger grave ou imminent ou organiser un droit de retrait collectif des salariés dont la santé serait menacée. Au lieu de renforcer le rôle et les capacités d'intervention du comité social et économique (CSE), notamment en matière de santé et de sécurité, le Gouvernement réduit les délais de consultation des institutions représentatives du personnel (IRP) et de recours à l'expertise, et généralise la dématérialisation des réunions des IRP qui pourront se tenir même par messagerie instantanée. Au-delà de la réduction des délais de consultation et de la difficulté de recourir aux expertises pour la mise en œuvre de certaines dérogations, notamment en matière de temps de travail, la consultation du CSE peut se faire a posteriori, ce qui rend caduques ses fonctions préventives. De plus, la fermeture ou l'activité réduite des tribunaux judiciaires peut priver les élus d'un éventuel recours au juge pour assurer le respect des procédures de consultations. En outre, depuis le 12 mars dernier, les processus électoraux sont suspendus dans les entreprises. Alors que le travail reprend progressivement, ces

14. Par trois arrêts rendus par la chambre criminelle le 13 mai 2020, la Cour de cassation a transmis trois questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) au Conseil constitutionnel portant sur ces questions (les arrêts n°867 (20-90.003), n°868 (20-90.004) et n°869 (20-90.006) sont disponibles sous https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/decisions_relatives_8004/urgence_sanitaire_9734/).

mesures sont prolongées, introduisant un décalage de plusieurs mois entre la reprise de l'activité économique et la reprise des processus électoraux. L'ensemble de ces mesures portent une atteinte grave au fonctionnement de la démocratie sociale et aux droits des salariés. De même, le droit de la fonction publique a été l'objet de nombreuses dérogations, qui portent atteinte à des éléments fondamentaux, notamment le principe du concours pour le recrutement des fonctionnaires[15].

15. L'article 6 de l'ordonnance n° 2020-351 du 27 mars 2020 *relative à l'organisation des examens et concours pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19* envisage de recourir aux listes complémentaires des concours précédents, ce qui peut donner lieu à des abus. La généralisation du recours à la visioconférence durant les concours, rendue possible par l'article 5 de la même ordonnance, peut elle aussi aboutir à des pratiques condamnables, contraires à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

SUR L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE

Par un avis du 28 avril 2020, la CNCDH a souligné sa vive inquiétude face à la suspension massive de l'activité des tribunaux pendant l'état d'urgence sanitaire, alors que le service public de la justice est un des piliers de l'État de droit[16]. Elle insiste à nouveau sur l'urgence à lever toutes les mesures dérogatoires résultant des ordonnances du 25 mars 2020 relatives à la justice et qui, à ce jour, ne sont plus strictement justifiées. Leur inventaire doit être fait sans concession au regard des principes de nécessité et de proportionnalité. Il devrait par exemple être mis fin à la non-présentation des mineurs en garde à vue, au doublement des délais pour statuer en matière d'application des peines ou encore à la possibilité de rejeter les référés sans débat contradictoire.

La CNCDH a par ailleurs demandé l'abrogation immédiate des dispositions de l'ordonnance n°2020-303 du 25 mars 2020 qui prévoyaient la prolongation de plein droit des détentions provisoires[17]. Elle prend acte que la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire rétablit le contrôle du juge, mais regrette qu'elle maintienne un certain nombre de dispositions dérogatoires au droit commun (prolongation automatique de détentions arrivées à échéance jusqu'à la tenue d'un débat contradictoire, prolongation des délais de détention avant comparution…), en contradiction avec le principe de présomption d'innocence et l'objectif de déflation carcérale. Elle souhaite que les moyens matériels soient donnés aux juridictions pour que la situation de chacune des personnes maintenues en détention du fait de l'ordonnance précitée fasse l'objet d'un examen individuel dans les plus brefs délais par le juge compétent.

Le projet de loi prévoit d'étendre l'expérimentation des cours criminelles[18], en contradiction avec l'engagement pris par Madame la garde des Sceaux[19], et sans qu'ait été fait un premier bilan de l'expérimentation en cours depuis à peine une année, sur

16. CNCDH, *Avis Une autre urgence : le rétablissement d'un fonctionnement normal de la justice*, *op. cit.*

17. *Ibid.* ; Ordonnance n°2020-303 du 25 mars 2020 *portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*, JORF n°0074 du 26 mars 2020, texte n°3. Par quatre arrêts rendus le 26 mai 2020, la Cour de cassation affirme que la prolongation de la détention provisoire prévue par l'article 16 de cette ordonnance n'est compatible avec la *Convention européenne des droits de l'homme* qu'à la condition que le juge judiciaire examine à bref délai la nécessité de la détention en cause ; elle transmet à cette occasion deux QPC au Conseil constitutionnel portant sur la détention provisoire (Cour de cassation, chambre criminelle, arrêt n°971 (20-81.910), arrêt n°973 (20-81.971), arrêt n°974 (20-81.910) et arrêt n°977 (20-81.971), 26 mai 2020).

18. Projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, tel que transmis au Sénat le 15 mai 2020, article 1er octies C, IV.

19. Madame la Garde des Sceaux s'est engagée, au nom du Gouvernement, à ce que « *les dispositions qui ont été prises [soient] temporaires* ».

les trois prévues par la loi du 23 mars 2019[20]. Ce n'est ainsi ouvertement plus dans un objectif d'expérimentation mais de gestion des « stocks de procédures criminelles » dont il s'agit[21]. Il y a donc un détournement de finalité de l'expérimentation qui pose un problème de conformité aux buts prévus par l'article 37-1 de la Constitution. En outre, ces « stocks » existaient bien avant l'état d'urgence sanitaire. Déroger au droit commun et au principe d'égalité sans que la nécessité en soit réellement imposée par la crise sanitaire constituerait un détournement de finalité de l'état d'urgence.

Malgré un effort visant à lister les contentieux prioritaires, la circulaire du 5 mai 2020[22] laisse chaque chef de juridiction définir le rythme de reprise d'activité et prévoit donc une « activité différenciée » selon les juridictions, ce qui pose un problème d'égalité devant l'accès à la justice. Or le rétablissement de l'accès au juge (déjà profondément entravé pendant la période du confinement) doit à présent être considéré comme une priorité en soi sur la totalité du territoire national, tant en matière judiciaire (pénale, civile et sociale), qu'en matière administrative. Le rétablissement de l'accès au juge doit être plein et entier, l'extension de la possibilité de statuer sans audience, du recours à la visioconférence et à un juge unique, n'étant pas justifiée par la lutte contre l'épidémie. La CNCDH attire à cet égard l'attention sur la spécificité de la collégialité au sein de la Cour nationale du droit d'asile qui a pour objet d'y assurer la présence du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés[23]. La publicité des audiences doit par ailleurs être garantie. Sans ces garanties procédurales, l'État de droit n'est pas assuré.

SUR LES SYSTÈMES D'INFORMATION COVID-19

Pour lutter contre la Covid-19, la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire permet le recours aux systèmes d'information Si-DEP et Contact Covid en

20. Loi n°2019-222 du 23 mars 2019 *de programmation 2018 – 2022 et de réforme pour la justice*, JORF n°0071 du 24 mars 2019, texte n°2. Voir l'avis rendu par la CNCDH sur ce projet de loi : *CNCDH, Avis sur le projet de loi de programmation 2018 – 2022 et de réforme de la justice*, Assemblée plénière du 20 novembre 2018, JORF n°0273 du 25 novembre 2018, texte n°67.

21. Selon les termes mêmes de la chancellerie (voir la circulaire de la ministre de la Justice du 5 mai 2020 « Coronavirus COVID-19 : conditions et modalités de la reprise progressive d'activité au sein des juridictions judiciaires à compter du 11 mai 2020 », p. 27).

22. Circulaire du 5 mai 2020, *op. cit.*

23. Le recours au juge unique devient le principe sauf difficulté sérieuse (Ordonnance n°2020-558 du 13 mai 2020 *modifiant l'ordonnance n°2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif*).

soutien des équipes sanitaires, décrits par le décret n°2020-551 du 12 mai 2020[24] ; ces systèmes d'information doivent être distingués des projets d'application mobile de suivi des contacts tel que STOP COVID[25]. S'agissant de ces systèmes d'information, la nature des données, l'ampleur de la collecte et le nombre encore important des personnes y ayant accès[26] appellent une particulière vigilance. Des données d'identification, d'hébergement ou encore de contact, de nombreuses données personnelles, dont des données sensibles, seront ainsi collectées[27]. Cette collecte pourrait remettre en cause le respect de la vie privée et serait susceptible de menacer d'autres droits et libertés fondamentaux. La CNCDH rappelle à cet égard que l'éventuelle conformité à la règlementation sur la protection des données personnelles n'emporte pas nécessairement respect des droits et libertés fondamentaux.

Le secret médical est au cœur de la relation de confiance entre le patient et son médecin. Sa levée, inédite par son ampleur, et la possibilité d'accéder aux données sans le consentement des patients et personnes contact comportent un risque réel de renonciation aux soins.

La CNCDH estime que les fichiers envisagés doivent s'accompagner de garanties complémentaires de sécurité des données tant aux niveaux technique qu'organisationnel en particulier en matière d'authentification et de traçabilité des consultations (V. notamment L.1110-4-1 CSP). De même, afin de limiter les données collectées, l'ajout de commentaires libres doit être prohibé[28]. Comme l'ont dénoncé plusieurs organisations professionnelles de médecins, la relation de confiance établie avec le soignant peut être mise en danger par la mission qui lui est donnée d'encourager le patient à signaler toutes les personnes avec lesquelles il est entré en contact et à transmettre leurs coordonnées. La CNCDH sera particulièrement attentive à l'effectivité de l'absence d'obligation pour les patients de révéler l'identité

24. SI-DEP (Système d'Information de Dépistage) est un collecteur automatisé de résultats de tests diagnostiques (RT-PCR) qui permet de recenser les cas positifs. Contact Covid est une base de données spécifique qui enregistre les patients testés positifs ainsi que leurs contacts rapproches à des fins de suivi : V. Comité national pilote d'éthique du numérique, Enjeux d'éthique concernant des outils numériques pour le déconfinement, 14 mai 2020.

25. Loi n°2020-546, *op. cit.*, chapitre II. Cette distinction est explicitement affirmée par la loi ainsi que par la décision n°2020-800 DC du 11 mai 2020 du Conseil constitutionnel. V. également sur ce point l'avis du Comité national pilote d'éthique du numérique préc. p. 13. Sur les risques générés par les mesures de suivi des contacts, voir l'avis de la CNCDH du 28 avril 2020 *sur le suivi numérique des personnes, op. cit.*

26. Le nombre des personnes y ayant accès reste important malgré la réduction à la suite de la décision n°2020-800 DC du 11 mai 2020 du Conseil constitutionnel.

27. Tel est le cas des données médicales ; mais le recensement des contacts peut indirectement aboutir à une collecte d'autres données sensibles, telles que celles révélant la prétendue origine ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale ou les données concernant la santé, la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle (article 9 du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 dit *Règlement général sur la protection des données*).

28. Dans le même sens, la CNIL insiste sur le principe de minimisation de la collecte des données (*Délibération 2020-051 du 8 mai 2020 portant avis sur un projet de décret relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 6 du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire*, JORF n°0117 du 13 mai 2020, texte n°74, p. 6). L'ajout de commentaires peut en outre créer d'autres atteintes aux droits fondamentaux.

des personnes avec lesquelles ils ont été en contact et à la nécessité que le refus des médecins, patients ou personnes contacts de participer aux enquêtes sanitaires n'entraîne pas de conséquences négatives[29]. La Commission s'inquiète par ailleurs des risques de pression pouvant être exercée sur les médecins (et par voie de conséquence par certains de ceux-ci sur leurs patients) pour les encourager, par exemple par le recours à des mesures incitatives, à diffuser certaines informations recueillies dans le cadre de ces enquêtes[30].

Vu la sensibilité des données, une attention particulière doit ainsi être portée à la localisation de celles-ci en France et à l'absence de transfert hors de l'Union européenne. Le recours à la sous-traitance[31] doit être écarté car il renforce le risque de diffusion de ces données sensibles.

La mise en œuvre du dispositif prévu par le Gouvernement se doit d'être transparente ce qui suppose un contrôle régulier et indépendant ainsi qu'une réévaluation périodique de son efficacité sanitaire[32]. La CNCDH réitère par ailleurs sa crainte d'un effet cliquet par l'accoutumance au recours aux fichages et aux outils numériques légitimés dans le contexte de crise sanitaire, ouvrant à d'autres usages à l'avenir[33].

Chargée par la loi d'« appeler publiquement l'attention du Parlement et du Gouvernement sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme »[34], la CNCDH formule les recommandations suivantes :

Recommandation n°1 : La CNCDH invite le Gouvernement et le Parlement à mettre immédiatement un terme à toute mesure restrictive de libertés qui ne serait pas strictement nécessaire et adaptée à la finalité exclusive de lutte contre l'épidémie.

Recommandation n°2 : La CNCDH recommande de mettre un terme aux mesures d'isolement social qui entraînent de très graves conséquences pour les personnes

29. *Ibid.*, p. 3.
30. Voir les préoccupations exprimées par la CNCDH s'agissant de la réalité du consentement dans le cadre des mesures volontaires de suivi des contacts, Avis sur le suivi numérique, *op. cit.*
31. Les modalités du recours à la sous-traitance, prévu par loi n°2020-546 du 11 mai 2020, *op. cit.* (article 11 alinéa V) ont été fixées par le décret n°2020-551 du 12 mai 2020, op. cit., article 14.
32. Voir dans le même sens : CNIL, délibération n°2020-051, op. cit., p. 3. La composition du Comité de contrôle et de liaison covid-19 créé par la loi du 11 mai 2020 n'inclut ni les principales autorités administratives indépendantes qui ont une compétence en matière de protection des droits de l'homme, ni la société civile (décret n°2020-572 du 15 mai 2020 *relatif au Comité de contrôle et de liaison Covid-19*, article 1).
33. CNCDH, *Avis sur le suivi numérique des personnes, op. cit.*
34. Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 *relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme*, art. 1, al. 1.

âgées ou handicapées en institution, ainsi que pour celles hospitalisées en psychiatrie, et de favoriser le retour à la normale.

Recommandation n°3 : La CNCDH insiste sur le rôle essentiel du dialogue social pour la reprise de l'activité dans la confiance et la sécurité. Elle recommande d'abroger les dérogations au droit du travail et au droit de la fonction publique adoptées par ordonnance qui portent atteinte aux droits sociaux fondamentaux garantis par la Constitution et les engagements internationaux de la France.

Recommandation n°4 : La CNCDH invite à rétablir dans les plus brefs délais le fonctionnement normal de l'ensemble des juridictions judiciaires (pénale, civile et sociale) et administratives, afin d'assurer un accès plein et entier au juge sur la totalité du territoire national.

Recommandation n°5 : La CNCDH recommande d'abroger les mesures dérogatoires résultant des ordonnances du 25 mars permettant la non-présentation au juge des mineurs en garde à vue, le doublement des délais pour statuer sur l'application des peines et la possibilité de rejeter les référés sans débat contradictoire.

Recommandation n°6 : La CNCDH recommande, en vertu du principe de présomption d'innocence, l'abrogation des dispositions de l'article 16-1 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 relatives à la prolongation de la détention provisoire.

Recommandation n°7 : La CNCDH recommande d'abandonner l'extension de l'expérimentation des cours criminelles sans bilan préalable.

Recommandation n°8 : La CNCDH recommande de garantir le secret médical en limitant strictement les personnes ayant accès aux données personnelles.

Recommandation n°9 : La CNCDH, consciente du rôle exercé par la CNIL, recommande que les fichiers envisagés s'accompagnent de garanties complémentaires de sécurité des données tant aux niveaux technique qu'organisationnel, en particulier en matière d'authentification et de traçabilité des consultations. Il convient de rendre effective l'absence d'obligation de révéler l'identité de celles ou ceux avec qui les personnes concernées ont été en contact. Enfin, l'ajout de commentaires libres doit être prohibé.

Recommandation n°10 : Compte tenu de la sensibilité des données, et du risque de leur diffusion, la CNCDH invite le Gouvernement à veiller à conserver la maîtrise en matière de systèmes d'information, en évitant notamment le recours à la sous-traitance par des prestataires privés.

Recommandation n°11 : La CNCDH recommande que la mise en œuvre de ces systèmes d'information soit soumise à une réévaluation périodique de leur efficacité sanitaire.

CNCDH
COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DECLARATION

Déclaration relative au projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire

adoptée le 23 juin 2020

La CNCDH a pris connaissance du projet de loi *organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire* voté en première lecture le 17 juin par l'Assemblée nationale et par le Sénat le 22 juin, mais en des termes différents.

Contrairement à ce que son titre initial, qui faisait état de la « fin de l'état d'urgence sanitaire », pouvait laisser accroire, le projet de loi ne marque pas la fin de ce régime institué par la loi du 23 mars 2020 et prorogé par la loi du 11 mai 2020. En réalité, le projet de loi proroge l'état d'urgence sanitaire en Guyane et à Mayotte jusqu'au 30 octobre.

De plus, la CNCDH constate qu'il établit en réalité un régime d'exception transitoire, non dénommé, résultant du maintien sur le reste du territoire national de certaines dispositions particulièrement attentatoires aux droits et libertés fondamentaux, notamment la liberté de manifestation et de réunion.

Certes, la CNCDH ne saurait sous-estimer les risques de « résurgence » de l'épidémie de Covid-19 que le comité de scientifiques a noté dans ses avis du 2 et 8 juin sur le projet de loi. Elle ne peut toutefois que relever le paradoxe qu'il y a, d'une part, à lever l'état d'urgence sanitaire ainsi que le Conseil d'État y a invité le gouvernement dans son avis du 9 juin[1] au motif qu'au regard du « *recul de l'épidémie* » sa nouvelle prorogation ne serait pas aussi proportionnée à la situation et, d'autre part, à permettre au gouvernement « *d'utiliser des outils de contrôle de l'épidémie mobilisés depuis mars 2020 sans avoir recours à l'état d'urgence* », comme l'a souhaité le comité de scientifiques dans son avis du 8 juin. Il s'agit, sous couvert d'une sortie graduée de ce régime d'exception, de laisser à l'exécutif une partie des pouvoirs exorbitants du droit commun qui lui ont été attribués dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

La CNCDH ne peut que s'inquiéter de la prorogation par ce projet de loi de mesures particulièrement attentatoires aux droits et libertés qu'elle a déjà relevées *dans son avis du 26 mai 2020*. Elle souligne que ces dispositions ne satisfont pas aux exigences de sécurité juridique et d'intelligibilité des normes, constituant pourtant des objectifs de valeur constitutionnelle. Par exemple, elles ne déterminent pas clairement les établissements recevant du public et les lieux de réunion dont l'accès peut être restreint.

1. CE, avis 9 juin 2020, n°400322

Le projet de loi habilite jusqu'au 30 octobre 2020 le Premier ministre à prendre nombre de mesures prévues dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire par l'article L. 3131-15 du code de la santé publique. Il pourra ainsi limiter la liberté de circuler, l'accès aux moyens de transports, l'accès aux lieux recevant du public, la liberté de manifestation, de réunion et de tout rassemblement sur la voie publique.

Dans sa version issue de l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale, le projet de loi reconnaît expressément au gouvernement la possibilité de substituer à la déclaration des manifestations un régime d'autorisation préalable ; il rompt ainsi avec la tradition républicaine en portant atteinte à la liberté de manifester, qui est « *une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect d'autres droits et libertés [...] tels que la liberté syndicale* »[2]. La CNCDH s'interroge quant à la conformité à la Constitution d'un tel dispositif. Elle note que le Sénat l'a supprimé en première lecture le 22 juin 2020.

En outre, pour des raisons de santé publique, la durée de conservation des données à caractère personnel collectées par les systèmes d'information utilisés en vue de la lutte contre la Covid-19 pourra également être prolongée de trois à six mois.

Au surplus, la CNCDH relève qu'il faut tenir compte, pour apprécier l'étendue des prérogatives de l'Exécutif à la sortie de l'état d'urgence sanitaire, des dispositions du code de la santé publique déjà en vigueur. Ainsi, le ministre de la santé pourra de nouveau exercer les pouvoirs qu'il tient de l'article L. 3131-1 de ce code. La CNCDH craint que ces dispositions, dont le Conseil d'Etat a relevé la conformité discutable à la Constitution[3], soient utilisées pour restreindre de nombreux droits fondamentaux par simple arrêté ministériel, comme cela a été le cas du 14 mars au 23 mars 2020[4].

Certes, le Sénat a adopté en première lecture un article additionnel modifiant l'article L. 3131-1 et restreignant le pouvoir réglementaire du ministre de la santé à l'adoption d'arrêtés relatifs à l'organisation et au fonctionnement du système de santé, mais contre l'avis du gouvernement qui

2. CE, ord. 13 juin 2020, MA, LDH, CGT et autres, n°440846, 440856, 441015, §10.
3. CE, avis 1er mai 2020, n°400104.
4. Ce dont la CNCDH s'est largement inquiétée : lettre d'urgence du 19 mars 2020, avis du 28 avril 2020, JORF 3 mai, texte n°49, §11, avis du 26 mai 2020, JORF 31 mai 2020, texte n°108, §2.

souhaite le maintien en l'état de ce dernier article.

Chargée par la loi d'« *appeler publiquement l'attention du Parlement et du Gouvernement sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme* »[5], la CNCDH estime que l'adoption d'un nouvel état d'exception, non dénommé, ne peut se faire sous couvert de sortie de l'état d'urgence sanitaire.

Déclaration adoptée le 23 juin 2020
avec 30 voix « pour » et 3 abstentions

5. Loi n°2007-292 du 5 mars 2007 *relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme*, art. 1, al. 1

Commission nationale consultative des droits de l'homme
20 Avenue Ségur - TSA 40720 - 75334 PARIS Cedex 07
Tel 01 42 75 77 09
Mail : cncdh@cncdh.f
www.cncdh.fr

@CNCDH
@cncdh.france

§ 2 – Instances européennes.

a) Guide sur l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme.
À consulter sur : https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_5_FRA.pdf

b) « Les situations d'urgence qui permettent en droit international de suspendre les droits de l'homme » - Guy Tremblay Les Cahiers de droit - Volume 18, numéro 1, 1977 - Éditeur(s) Faculté de droit de l'Université Laval.
À consulter sur : https://doi.org/10.7202/042154ar

c) Déclaration de Josep Borrell, haut représentant, au nom de l'Union européenne, sur les droits de l'homme au temps de la COVID-19 - Communiqué de presse du conseil de l'Europe 273/20 du 05/05/2020. Texte en annexe.

d) « Respecter la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 », Conseil de l'Europe, 7 avril 2020. Texte en annexe.

e) La CEPEJ a recensé les mesures prises par les États durant la crise sanitaire. Afin d'en tirer les enseignements pour les guider sur les questions relatives à l'impact de la crise Covid-19 sur le fonctionnement des systèmes judiciaires et leur efficacité, la CEPEJ a publié, le 10 juin dernier, une « déclaration sur les leçons et défis pour le système judiciaire pendant et après la pandémie de Covid-19 ».
Texte en annexe.

f) Observation interprétative sur le droit à la protection de la santé en temps de pandémie, Comité européen des droits sociaux (Conseil de l'Europe), 21 avril 2020.
Texte en annexe.

c) Déclaration de Josep Borrell, haut représentant, au nom de l'Union européenne, sur les droits de l'homme au temps de la COVID-19 - Communiqué de presse du conseil de l'Europe 273/20 du 05/05/2020.

Council of the EU

PRESS
FR

COMMUNIQUÉ DE PRESSE
273/20
05/05/2020

Déclaration de Josep Borrell, haut représentant, au nom de l'Union européenne, sur les droits de l'homme au temps de la COVID-19

La pandémie de COVID-19 touche tous les pays et toutes les régions du monde, et se ressent dans chacun des aspects de notre vie. Elle vient nous rappeler à quel point nous sommes interconnectés. Nul ne sera en sécurité, dans quelque pays que ce soit, tant que la pandémie fera rage dans différentes parties du monde. Le respect de l'ensemble des droits de l'homme doit rester au cœur de la lutte contre la pandémie et du soutien à la relance mondiale.

La pandémie et ses conséquences socio-économiques ont des effets disproportionnés sur les droits des femmes, des enfants et des personnes âgées, ainsi que sur toutes les personnes en situation de vulnérabilité, y compris les réfugiés, les migrants et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, et elles creusent les inégalités préexistantes. Il convient que les mesures prises en réaction à la crise tiennent compte des besoins de ceux qui sont les plus exposés à la marginalisation, à la stigmatisation, à la xénophobie, au racisme et à d'autres formes de discrimination. La prévention de toutes les formes de violence sexuelle et sexiste, et la protection contre cette violence, y compris au moyen d'un mécanisme de recours approprié, ainsi que le maintien de l'accès à l'ensemble des services de santé essentiels, revêtent une importance particulière en période de confinement. Toutes les mesures et actions prises en réaction à la crise devraient être inclusives et répondre aux besoins spécifiques des hommes et des femmes, et elles devraient garantir la participation pleine et effective des femmes aux processus décisionnels et à toutes les étapes de la réaction et de la relance. Il convient également de s'attaquer aux lourdes conséquences de la crise sur les droits économiques et sociaux.

L'Union européenne réaffirme la nécessité d'accorder une attention particulière à l'incidence croissante de la pandémie sur l'ensemble des droits de l'homme, sur la démocratie et sur l'état de droit. En situation d'urgence, le droit international dans le domaine des droits de l'homme permet aux États de limiter certains de ces droits, pour autant que les mesures soient nécessaires, proportionnées, temporaires et non discriminatoires. La pandémie de COVID-19 ne devrait pas servir de prétexte pour limiter l'espace civique et démocratique, le respect de l'état de droit et des engagements internationaux, ni pour restreindre la liberté d'expression, la liberté de la presse et l'accès à l'information en ligne et hors ligne. Les mesures ne devraient pas être utilisées pour entraver le travail des défenseurs des droits de l'homme, des journalistes, des professionnels des médias et des organisations de la société civile. Les technologies numériques qui ont le potentiel de contribuer à contenir la pandémie devraient être utilisées dans le plein respect des droits de l'homme, y compris le droit au respect de la vie privée.

La protection du droit de toute personne au niveau de santé le plus élevé possible exige l'accès à des informations fiables. Les personnes doivent se voir dotées des moyens nécessaires pour protéger leur santé et celle d'autrui. Les informations trompeuses ou fausses peuvent mettre des vies en danger. Il est donc essentiel de lutter avec détermination contre la désinformation au moyen d'une communication transparente et fondée sur des faits, intervenant au bon moment, et de renforcer ainsi la résilience des sociétés.

L'Union européenne a conscience que le rôle de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme est plus important que jamais pour encourager la solidarité, soutenir ceux qui en ont le plus besoin, défendre les droits de l'homme, les libertés fondamentales et l'espace démocratique, et œuvrer en faveur de l'obligation de rendre des comptes.

L'heure doit être à la solidarité et à la coopération mondiale par des efforts multilatéraux. L'Union européenne réaffirme son engagement à contribuer à la lutte mondiale contre les pandémies. L'Union européenne encouragera la coordination dans toutes les enceintes multilatérales concernées, notamment en travaillant avec les Nations unies, l'OMS, le Conseil de l'Europe, l'OSCE et d'autres organisations régionales. Les mesures prises au niveau national revêtent également une importance particulière.

L'Union européenne soutient le rôle important joué par le système des Nations unies dans la mobilisation et la coordination de la réaction apportée au niveau mondial à la pandémie, les droits de l'homme étant au centre de l'action. Nous soutenons fermement l'appel lancé par le Secrétaire général des Nations unies en faveur d'un cessez-le-feu global immédiat, ainsi que l'appel visant à ce qu'il soit mis fin à la violence sexiste. De même, nous soutenons le travail de la Haute-Commissaire aux droits de l'homme et de

L'Union européenne rappelle l'universalité de tous les droits de l'homme, leur caractère indivisible, leur interdépendance et leur corrélation, principes qui ne sauraient être oubliés en cette période de crise mondiale. Nous nous engageons à faire en sorte que notre réaction à la crise respecte la dignité et les droits de l'homme de chacun sans discrimination de quelque nature que ce soit, et nous appelons les gouvernements du monde entier à faire de même. Nul ne doit être laissé de côté, et aucun droit de l'homme ne doit être bafoué.

La Turquie, la République de Macédoine du Nord, le Monténégro, la Serbie et l'Albanie<>[1], pays candidats, la Bosnie-Herzégovine, pays du processus de stabilisation et d'association et candidat potentiel, et l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, pays de l'AELE membres de l'Espace économique européen, ainsi que l'Ukraine, la République de Moldavie, l'Arménie et la Géorgie se rallient à la présente déclaration.

<>[1] La République de Macédoine du Nord, le Monténégro, la Serbie et l'Albanie continuent à participer au processus de stabilisation et d'association.

Press office - General Secretariat of the Council
Rue de la Loi 175 - B-1048 BRUSSELS - Tel.: +32 (0)2 281 6319
press@consilium.europa.eu - www.consilium.europa.eu/press

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Documents d'information

SG/Inf(2020)11

7 avril 2020

Respecter la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19

Une boîte à outils pour les États membres

Introduction

Ce document a pour but de donner aux gouvernements une boîte à outils pour faire face à l'actuelle crise sanitaire, inédite et massive, tout en respectant les valeurs fondamentales de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme.

Tous conviennent d'entrée de jeu que les gouvernements sont confrontés à des défis considérables lorsqu'il s'agit de protéger leurs populations contre la menace du COVID-19. Il est clair également que la société ne peut pas continuer à fonctionner comme d'ordinaire, alors que le confinement constitue la principale mesure de protection pour lutter contre le virus. Il est en outre admis que les mesures prises vont inévitablement porter atteinte à certains droits et libertés qui font partie intégrante et nécessaire de toute société démocratique régie par l'État de droit.

Nos États membres sont confrontés à un défi social, politique et juridique majeur : comment répondre efficacement à cette crise tout en garantissant que les mesures qu'ils prennent ne sapent pas notre véritable but à long terme, à savoir préserver les valeurs fondatrices de l'Europe que sont la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme. C'est précisément sur ce point que, par ses organes statutaires et tous ses organes et mécanismes compétents, le Conseil de l'Europe doit répondre à sa mission fondamentale pour garantir collectivement que ces mesures restent proportionnées à la menace constituée par la propagation du virus et qu'elles soient limitées dans le temps. Le virus détruit actuellement bien des vies et bien d'autres choses qui nous ont très chères. Ne le laissons pas détruire nos valeurs fondamentales et saper nos sociétés libres.

1. **Dérogation en cas d'état d'urgence (article 15, Convention européenne des droits de l'homme)**

La portée des mesures prises en réaction à la menace du COVID-19 et la manière dont elles sont appliquées varient considérablement d'un État à l'autre et au fil du temps. Si certaines mesures restrictives adoptées par les États membres peuvent être justifiées sur le terrain des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) concernant la protection de la santé (article 5 § 1 e) de la Convention ; articles 8 § 2 et 11 § 2 de la Convention ; et article 2 § 3 du Protocole n° 4 à la Convention), des mesures de nature exceptionnelle peuvent amener les États à déroger de leurs obligations au titre de la Convention. Il incombe à chaque État d'évaluer si les mesures qu'il adopte nécessitent une telle dérogation, en fonction de la nature et de la portée des restrictions appliquées aux droits et libertés protégés par la Convention. Cette possibilité dont peuvent se prévaloir les États est une caractéristique importante du système, qui permet d'appliquer la Convention et son mécanisme de supervision y compris dans les situations les plus critiques[1].

Toute dérogation sera évaluée par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires dont elle aura été saisie[2]. La Cour a reconnu aux États une ample marge d'appréciation dans ce domaine: « *Il incombe d'abord à chaque État contractant, responsable de 'la vie de (sa) nation', de déterminer si un 'danger public' la menace et, dans l'affirmative, jusqu'où il faut aller pour essayer de le dissiper. En contact direct et constant avec les réalités pressantes du moment, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour se prononcer sur la présence de pareil danger comme sur la nature et l'étendue de dérogations nécessaires pour le conjurer. L'article 15 par. 1 (...) leur laisse en la matière une large marge d'appréciation* »[3].

Une dérogation doit également respecter des conditions formelles : le ou la Secrétaire Général(e) du Conseil de l'Europe, en tant que dépositaire de la Convention, doit être pleinement informé(e) des mesures prises, des motifs qui les ont inspirées, et de la date à laquelle ces mesures ont cessé (https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/62111354).

Certains droits protégés par la Convention n'autorisent aucune dérogation. Il en va ainsi du droit à la vie, sauf pour les cas d'actes licites de guerre (article 2), de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 3), de l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé

[1] Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 2125 (2018) de l'APCE.
[2] Voir le Guide sur l'article 15 de la Convention (31 décembre 2019) publié par le Greffe de la Cour.
[3] Arrêt *Irlande c. Royaume-Uni* du 18.01.1978, Série A n° 25, para 207.

(article 4 § 1) et du respect du principe « pas de peine sans loi » (article 7). L'abolition de la peine de mort comme le droit de ne pas être jugé ou sanctionné deux fois (Protocoles n° 6 et 13 ; article 4 du Protocole n° 7) ne souffrent aucune exception dérogatoire.

Une dérogation en vertu de l'article 15 ne nécessite pas l'adoption formelle de l'état d'urgence ou d'un autre régime similaire au niveau national. En revanche, elle doit s'appuyer sur une base claire en droit national, afin d'offrir une protection contre l'arbitraire, et elle doit être strictement nécessaire pour lutter contre la cause de l'urgence publique. Les États doivent garder à l'esprit que les mesures à prendre doivent viser la défense de l'ordre démocratique menacé et ils doivent tout faire pour protéger les valeurs d'une société démocratique, comme le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture[4]. La Cour a certes accepté des dérogations visant à justifier que l'on s'écarte des normes de la Convention, mais elles ne peuvent jamais justifier des actes allant à l'encontre des exigences fondamentales de la Convention que sont la légalité et la proportionnalité des actes concernés.

2. Respect des principes de l'État de droit et des principes démocratique en cas d'état d'urgence

2.1. Le principe de légalité

Même en situation d'urgence, l'État de droit doit prévaloir[5] et l'une de ses pierres angulaires est que l'action publique doit être prévue par la loi[6]. Dans ce contexte, la « loi » couvre non seulement les textes législatifs adoptés par le parlement mais aussi, par exemple, des ordonnances de l'exécutif, dès lors qu'elles ont une base constitutionnelle. De nombreuses constitutions prévoient un ou des régimes spéciaux qui augmentent les pouvoirs de l'exécutif en cas de guerre, de catastrophe naturelle majeure ou autre calamité[7]. La législature peut aussi adopter des lois d'urgence prévues spécifiquement pour traiter d'une crise en cours et qui vont au-delà des dispositions légales déjà en vigueur. Toute nouvelle législation de ce type devrait respecter la Constitution et les normes internationales applicables et, au besoin, être soumise à l'examen de la Cour constitutionnelle. Si le parlement entend autoriser le gouvernement à s'écarter d'une législation spéciale adoptée à la majorité (ou de la législation adoptée selon une autre procédure spéciale), cette autorisation doit être adoptée à la majorité requise pour l'adoption de textes législatifs, ou selon la même procédure spéciale.

2.2. Durée limitée du régime de l'état de d'urgence et des mesures d'urgence

En situation d'urgence, l'exécutif peut se voir accorder un pouvoir général de prendre des ordonnances ayant force de loi. Ceci est acceptable, à condition que ces pouvoirs généraux soient accordés pour une durée limitée. Le régime de l'état d'urgence (ou similaire) a pour but principal de contenir le développement d'une crise et de revenir, aussi rapidement que possible, à la normalité[8]. La prolongation du régime de l'état d'urgence devrait être soumise au contrôle du parlement quant à sa nécessité. Il n'est pas admissible que les pouvoirs exceptionnels de l'exécutif soient prolongés indéfiniment[9].

Durant l'état d'urgence, non seulement le pouvoir de l'exécutif de légiférer devrait être limité à la durée de l'état d'urgence, mais en outre toute disposition législative adoptée durant l'état d'urgence devrait aussi prévoir des échéances claires au-delà desquelles ces mesures exceptionnelles deviendraient caduques (sous la forme d'une « clause de caducité », ou « *sunset clause* »). Certes, une fois sortis de la situation d'urgence, il peut être justifié de continuer à appliquer certaines mesures

---

[4] *Mehmet Hasan Altan c. Turquie*, §§ 94 et 210 ; et *Şahin Alpay c. Turquie*, §§ 78 et 180.
[5] Voir Commission de Venise, Avis sur la protection des droits de l'homme en situation d'urgence, CDL-AD(2006)015), para. 13
[6] Voir Commission de Venise, Liste des critères de l'Etat de droit (CDL-AD(2016)007), paras. 44 et 45
[7] Au 29 mars 2020, 22 de nos Etats membres avaient déclaré un état d'urgence.
[8] L'expérience montre que « *plus le régime d'urgence persiste, plus l'État a des chances de s'écarter des critères objectifs pouvant avoir justifié le recours initial aux pouvoirs d'urgence. Plus le régime se prolonge, plus il est difficile de justifier le recours à un traitement exceptionnel de la situation rendant impossible l'application des outils juridiques ordinaires* » - Commission de Venise, Turquie, Avis sur les décrets-lois d'urgence nos 667 à 676 adoptés à la suite du coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016, CDL-AD(2016)037, para. 41.
[9] CommDH(2002)7, Avis 1/2002 sur certains aspects de la dérogation du Royaume-Uni à l'article 5 para 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, p. 25 ; voir également la Commission de Venise, Paramètres sur la relation entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères (CDL-AD(2019)019), para. 119).

spécifiques ciblées, mais cette prolongation devrait relever de la compétence du parlement par les procédures ordinaires[10].

2.3. *Portée limitée de la législation en situation d'urgence : le principe de nécessité*

En vertu du principe de nécessité, les mesures d'urgence doivent pouvoir atteindre leur but en altérant le moins possible les règles et procédures normales du processus décisionnel démocratique[11]. En conséquence, le pouvoir de l'exécutif de légiférer par ordonnances ne devrait pas signifier que le pouvoir législative donne carte blanche à l'exécutif. La crise pouvant évoluer rapidement et de manière imprévisible, il peut être nécessaire de déléguer des pouvoirs législatifs relativement étendus, cependant ces délégations devraient être formulées de manière aussi restreinte que possible au vu des circonstances, afin de limiter tout risque d'abus[12]. De manière générale, il conviendrait de s'abstenir de toute réforme législative fondamentale durant l'état d'urgence[13].

2.4. *Répartition des pouvoirs et contrôle sur l'action de l'exécutif durant le régime de l'état d'urgence*

Le pouvoir exécutif doit pouvoir agir rapidement et efficacement. Cela peut nécessiter d'adopter des procédures de prise de décision plus simples et d'assouplir certains contre-pouvoirs. Il peut également être nécessaire, dans la mesure permise par la Constitution, de contourner la répartition ordinaire des compétences entre autorités locales, régionales et centrales pour ce qui est de certains domaines spécifiques limités, afin de répondre de manière plus coordonnée à la crise et étant entendu que l'ensemble des pouvoirs des autorités locales et régionales doivent être restaurés dès que la situation le permet.

Les parlements doivent toutefois conserver le pouvoir de contrôler l'action de l'exécutif[14], en particulier en vérifiant, à intervalles raisonnables, si les pouvoirs d'urgence de ce dernier se justifient encore, ou en intervenant le cas échéant pour modifier ou annuler les décisions de l'exécutif[15]. Il ne devrait pas être possible de dissoudre les parlements en cas d'état d'urgence, et de fait bon nombre de constitutions prorogent le mandat du parlement jusqu'à la fin de l'état d'urgence.

La fonction essentielle du pouvoir judiciaire – en particulier celle des cours constitutionnelles lorsqu'il en existe – devrait être préservée. Il est important que des juges puissent examiner les limitations les plus sérieuses aux droits de l'homme posées par les dispositions législatives prises en cas d'état d'urgence. Des ajournements, le traitement accéléré ou groupé de certaines catégories d'affaires sont susceptibles d'être admissibles, et l'autorisation judiciaire préalable nécessaire dans certains cas peut être remplacée par un examen judicaire *ex post* (voir aussi plus loin, point 3.2).

Durant l'état d'urgence, la tenue d'élections et de référendums peut se révéler problématique, étant donné que la possibilité de faire campagne en temps de crise est extrêmement limitée.

---

[10] Voir Résolution 1659 (2009) de l'APCE, Protection des droits de l'homme en situation d'urgence, p. 12 ; voir aussi la Liste des critères de l'Etat de droit, citée plus haut, et l'article 15 de la Convention (« Dérogation en cas d'état d'urgence »), ainsi que l'article 4 du PIDCP ; l'article 27 de la CADH. Pour les pouvoirs en cas d'état d'urgence, voir aussi les rapports de la Commission de Venise sur les pouvoirs en cas d'état d'urgence (CDL-STD(1995)012) et sur la protection des droits de l'homme en cas d'état d'urgence (CDL-AD(2006)015).

[11] Le principe de la nécessité n'est pas mentionné directement dans le contexte des mesures d'urgence institutionnelles, mais peut être déduit de l'exigence de proportionnalité et de nécessité des mesures d'urgence dans le domaine des droits de l'homme – voir Commission de Venise, Avis sur le projet de loi constitutionnelle relative à la "protection de la nation" en France, CDL-AD(2016)006, para. 71.

[12] CM(2008)170, document du Comité des Ministres sur le Conseil de l'Europe et l'Etat de droit, p. 46 ; voir également Commission de Venise, Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères (CDL-AD(2019)019), paras. 119 – 121 ; et Avis sur les décrets-lois d'urgence nos 667 à 676 adoptés à la suite du coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016, CDL-AD(2016)037, para 98.

[13] Bon nombre de constitutions européennes contiennent des dispositions interdisant les amendements constitutionnels en temps de guerre, en situations d'urgence ou situations similaires. Voir aussi Commission de Venise, Turquie - Avis sur les décrets-lois d'urgence nos 667 à 676 adoptés à la suite du coup d'Etat avorté du 15 juillet 2016, CDL-AD(2016)037, para. 80 et 90).

[14] Voir Recommandation 1713 (2005) de l'APCE, Le contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les Etats membre, p. 38.

[15] Commission de Venise, Liste des critères de l'Etat de droit (CDL-AD(2016)007), para. 51.

3. Normes pertinentes en matière de droits de l'homme

3.1. Droit à la vie (article 2 de la Convention) et Interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 3 de la Convention) ; Droit à l'accès aux soins (article 11 de la Charte sociale européenne révisée)

Le droit à la vie et l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants sont au nombre des droits qui relèvent du noyau dur des droits protégés par la Convention ; à ce titre, ils ne peuvent faire l'objet d'aucune dérogation, même en situation d'urgence telle que celle causée par le COVID-19. La jurisprudence est constante à cet égard : ces droits impliquent de la part des États des obligations positives de protéger les individus aux mains de l'Etat contre les maladies mortelles et les souffrances en découlant[16].

La Convention exige de manière constante que tout État membre assure un niveau adéquat de soins médicaux aux personnes privées de liberté[17]. Le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) a publié une Déclaration de principes relative au traitement des personnes privées de liberté dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Ces principes s'appliquent à divers lieux, notamment les locaux de détention des forces de l'ordre, les établissements pénitentiaires, les centres de détention pour migrants, les hôpitaux psychiatriques et les foyers sociaux, ainsi que dans diverses installations/zones nouvellement créées où des personnes sont placées en quarantaine dans le contexte de la pandémie du COVID-19. Les principes du CPT font également référence à la nécessité de protéger le personnel travaillant dans ces établissements et institutions et de laisser des organismes de surveillance indépendants nationaux accéder sans entrave aux lieux de détention. La Commissaire aux droits de l'homme a également publié une déclaration : Pandémie de COVID-19 : des mesures doivent être prises de toute urgence pour protéger les droits des détenus en Europe.

Au-delà du cas des personnes placées dans les institutions de l'Etat, la responsabilité incombant aux États en vertu des articles 2 et 3 de la Convention peut également être invoquée pour les patients gravement malades, les personnes en situation de handicap ou les personnes âgées (voir la Recommandation CM/Rec(2014)2 sur la promotion des droits de l'homme des personnes âgées et les déclarations de la Commissaire aux droits de l'homme sur les personnes handicapées et les personnes âgées durant la pandémie du COVID-19[18]). Leur exposition au virus et les souffrances extrêmes qu'elles subissent peuvent être considérées comme incompatibles avec l'obligation positive des États de protéger la vie et de prévenir les mauvais traitements. Cette obligation positive est en outre confirmée par l'article 11 de la Charte sociale européenne (révisée) qui prévoit que les États parties doivent prouver, par des modalités permettant le signalement et la notification de maladies ainsi que par la prise de toutes les mesures d'urgence nécessaires en cas d'épidémie, qu'ils sont en mesure de lutter contre des maladies infectieuses[19]. Le fait pour les États de porter une attention accrue aux groupes vulnérables est également conforme au droit à un accès équitable aux soins de santé (article 3 de la Convention des droits de l'homme et de la biomédecine, dite « Convention d'Oviedo »).

Il est rappelé à cet égard que la disponibilité de médicaments de qualité et l'accès des patients à ces médicaments sont plus importants que jamais dans le contexte de la pandémie du COVID-19. La

---

[16] Voir la fiche thématique « Droits des détenus en matière de santé » publiée par le Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme.
[17] Voir *Khudobin c. Russie*, no. 59896/00, 26 octobre 2006 ; comme l'indique le CPT dans sa Déclaration de principes relative au traitement des personnes privées de liberté dans le contexte de la pandémie de COVID, des soins de santé de niveau insuffisants peuvent rapidement aboutir à des situations relevant du domaine des "traitements inhumains et dégradants".
[18] La Commissaire aux droits de l'homme, qui dans ses travaux souligne fréquemment que des infrastructures d'accueil très étendues hébergeant des personnes privées de liberté sont inappropriées pour les personnes en situation de handicap et les personnes âgées, a appelé les Etats membres confrontés à la pandémie à stopper les admissions dans ces établissements, dans toute la mesure du possible à transférer les personnes en situation de handicap qui s'y trouvent et à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les résidents encore sur place (Les personnes âgées ont plus que jamais besoin de soutien en ces temps de pandémie de Covid-19, Déclaration de la Commissaire aux droits de l'homme Dunja Mijatović, 20 mars 2020, et Lutte contre le COVID-19 : les personnes handicapées ne doivent pas être laissées de côté, Déclaration de la Commissaire aux droits de l'homme Dunja Mijatović, 2 avril 2020.
[19] CSER, Conclusions XVII-2 (2005), Lettonie.

Convention du Conseil de l'Europe relative à l'élaboration d'une Pharmacopée européenne[20] entend fournir une base juridique et scientifique pour garantir la qualité des médicaments et de leurs composants sous la forme d'un corpus de référence unique, la Pharmacopée européenne. Sous les auspices de la Commission européenne de Pharmacopée, 39 États membres et l'Union européenne, avec des experts de 29 observateurs dont l'Organisation mondiale de la santé, travaillent de concert à établir des normes de qualité qui sont applicables dans tous les États signataires et appliquées dans plus de 120 pays à travers le monde.

Enfin, en vertu de la Convention et de la Charte sociale européenne, les États ont le devoir d'informer la population des risques connus liés à la pandémie et des comportements ou mesures destinés à éviter de répandre la maladie[21].

3.2. Droit à la liberté et à la sécurité (article 5) et Droit à un procès équitable (article 6)

Les mesures sans précédent prises pour juguler le COVID-19 peuvent affecter la capacité de l'État à garantir le droit à la liberté et à la sécurité et altérer le fonctionnement normal de l'appareil judiciaire.

Aux termes de l'article 5 § 1 e) de la Convention, la prévention de la propagation de maladies contagieuses est l'un des motifs pour lesquels une personne peut se voir privée de sa liberté. Avant de recourir à de telles mesures, les États sont tenus de contrôler qu'il existe bien une base juridique pertinente et d'examiner si des mesures pouvant s'apparenter à une privation de liberté sont strictement nécessaires et s'il n'existerait pas des possibilités moins strictes. La durée du confinement obligatoire et la façon dont on le fait respecter en pratique sont à prendre en considération dans ce contexte.

Les mesures destinées à adapter les modalités d'accès aux tribunaux devraient être conçues de manière à être compatibles avec l'article 6, surtout pour ce qui concerne des affaires nécessitant une diligence spéciale dans les procédures (lorsque les parties à la procédure sont vulnérables, dans des affaires familiales et des litiges liés au travail par exemple). Des gardes à vue policières prolongées ou des retards dans l'examen judiciaire de mesures de privation de liberté sont susceptibles d'entraîner des violations de l'article 5 de la Convention.

Les dérogations en vertu de l'article 15 peuvent, il est vrai, élargir la gamme de mesures possibles au titre des articles 5 et 6 de la Convention et donner aux autorités d'un État une marge plus large pour le respect de certains délais et d'autres conditions procédurales ordinaires. Toutefois, l'interdiction fondamentale de la détention sans base légale ou sans contrôle juridictionnel en temps utile, ainsi que la nécessité de garantir aux détenus des garanties procédurales essentielles comme l'accès à un médecin ou un avocat et la possibilité de rencontrer leurs proches, devraient en principe être respectés dans les circonstances actuelles. Les États demeurent également toujours soumis à l'obligation générale de garantir que les procès restent équitables, autrement dit qu'ils respectent des principes tels que l'égalité des armes et la présomption d'innocence, et ils doivent s'abstenir de prendre quelque mesure que ce soit qui pourrait être considérée comme une ingérence à l'égard de l'indépendance des juges ou des tribunaux.

3.3. Droit au respect de la vie privée, à la liberté de conscience, à la liberté d'expression, à la liberté de réunion et d'association

La jouissance effective de tous ces droits et libertés consacrés par les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention est l'un des repères marquants de nos sociétés démocratiques modernes. Ces droits et libertés ne peuvent être restreints que si ces restrictions sont prévues par la loi et proportionnées au but légitime poursuivi, y inclus la protection de la santé. Les restrictions significatives aux activités sociales usuelles, notamment l'accès aux lieux de culte publics, les rassemblements publics, les

---

[20] Convention du Conseil de l'Europe relative à l'élaboration d'une Pharmacopée européenne, STE 050, Strasbourg, 22 juillet 1964, et Protocole à la Convention du Conseil de l'Europe relative à l'élaboration d'une Pharmacopée européenne, STE 134, Strasbourg, 1er novembre 1989.

[21] Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Guerra et autres c. Italie*, arrêt du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, p. 227, § 58 ; *Öneryildiz c. Turquie* [GC], no. 48939/99, 30 novembre 2004.

cérémonies de mariage et de funérailles, risquent inévitablement d'ouvrir la voie à des « griefs défendables » fondés sur les dispositions susmentionnées. Les autorités doivent faire en sorte que ces restrictions, qu'elles soient basées ou non sur une dérogation, soient clairement prévues par la loi, conformément aux garanties constitutionnelles applicables et proportionnées aux buts pour lesquelles elles ont été imposées[22].

Si des restrictions plus strictes aux droits susmentionnés sont susceptibles d'être justifiées en temps de crise, des sanctions pénales sévères en revanche sont préoccupantes et doivent faire l'objet d'un contrôle strict. Les situations exceptionnelles ne devraient pas être instrumentalisées pour donner des moyens pénaux accrus. Un juste équilibre entre sanction et prévention est le meilleur, voire le seul, moyen de respecter la condition de proportionnalité posée par la Convention.

Liberté d'expression et d'information, liberté de la presse, accès aux informations officielles

La liberté d'expression, qui couvre la libre circulation de l'information, est un facteur critique pour la capacité des médias à rendre compte de l'actualité concernant la pandémie. Les médias et les journalistes professionnels, notamment les organes de presse publics, ont un rôle essentiel et une responsabilité particulière pour ce qui est d'informer le public en temps réel, de manière précise et fiable, mais aussi pour éviter la panique et inciter le public à coopérer. Ils devraient donc appliquer les normes professionnelles et éthiques les plus exigeantes pour un journalisme responsable, et à ce titre relayer des messages vérifiés en ce qui concerne la crise, ainsi que s'abstenir de publier ou amplifier des nouvelles non vérifiées et encore moins des contenus non plausibles ou versant dans le sensationnalisme. Les circonstances exceptionnelles peuvent exiger des journalistes qu'ils évitent de publier des informations connues des autorités et à usage restreint – par exemple, de futures mesures prévoyant la mise en place d'une politique d'isolement plus stricte.[23]

L'accès du public aux informations officielles doit être géré sur la base des principes en vigueur dégagés par la jurisprudence de la Cour[24]. Toute restriction à l'accès aux informations officielles doit être exceptionnelle et proportionnée au but de protection de la santé publique. La Convention sur l'accès aux documents officiels (dite la "Convention de Tromsø") souligne la nécessité de la transparence et prévoit que de sa propre initiative et en tant que de besoin, une autorité publique prenne les mesures nécessaires pour rendre publics des documents officiels afin d'encourager la participation éclairée du public s'agissant de questions d'intérêt général.

Pour autant, les communications officielles ne sauraient être le seul canal d'information sur la pandémie. Cela aboutirait à une censure et à la répression de préoccupations légitimes. Les journalistes, les médias, les professionnels de la santé, les militants de la société civile et le grand public de manière générale doivent pouvoir critiquer les autorités et examiner la manière dont celles-ci traitent la crise. Toutes restrictions préalables concernant certains sujets, des fermetures de supports médiatiques ou encore le blocage pur et simple de l'accès à des plateformes de communication en ligne doit faire l'objet de l'examen le plus attentif et ne se justifient que dans les circonstances les plus exceptionnelles[25]. La pandémie ne devrait pas servir de prétexte pour réduire au silence les lanceurs d'alerte (voir la Recommandation CM/Rec(2014)7 sur la protection des lanceurs d'alerte)[26] ou les opposants politiques[27]. La diffusion malveillante de désinformations peut être traitée par des sanctions *a posteriori* et par des campagnes d'information des pouvoirs publics. Les États devraient travailler avec des plateformes en ligne et les médias pour éviter que l'opinion publique ne soit manipulée, et pour donner une plus grande visibilité à des sources de nouvelles et d'informations généralement dignes de foi, notamment lorsque ces dernières émanent d'autorités de la santé publique.

---

[22] Voir *Mehmet Hasan Altan c. Turquie*, 13237/17, 20 mars 2018 ; pour la liberté de réunion, voir *Lashmankin et Autres c. Russie*, no. 57818/09, 7 février 2017, para. 434 ; dans cette affaire, la Cour a jugé qu'une interdiction générale de manifestation est acceptable s'il existe un risque réel que la manifestation entraîne un désordre qui ne pourrait être évité par d'autres mesures moins strictes et si l'inconvénient de l'impact de l'interdiction de manifester est à l'évidence contrebalancé par les considérations en matière de sécurité qui ont été invoquées pour justifier l'interdiction.

[23] Voir les Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise.

[24] Voir, par exemple, *Magyar Helsinki* [GC], paras. 156-170.

[25] *Cumpana Mazare* [GC], para. 118.

[26] https://www.bbc.com/news/world-asia-china-51403795.

[27] Voir les Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise.

Vie privée et protection des données

Les nouvelles technologies permettant l'accès aux données personnelles et leur traitement offrent un potentiel important de limitation et d'éradication de la pandémie. En matière de surveillance épidémiologique, la surveillance, le suivi et l'anticipation sont cruciaux. La multiplication et la surabondance de technologies et outils numériques sophistiqués (données de géolocalisation, intelligence artificielle, reconnaissance faciale, applications de médias sociaux), la surveillance de la pandémie peut être facilitée.

Dans le même temps, le potentiel d'intrusion des technologies modernes ne doit pas demeurer sans contrôle ni mise en balance avec le nécessaire respect de la vie privée. Les principes relatifs à la protection des données et la Convention 108 du Conseil de l'Europe (ainsi que sa version actualisée, dite "Convention 108+"[28]) permettent déjà d'équilibrer des normes très protectrices et l'intérêt public, notamment en matière de santé publique. La Convention permet de déroger aux règles ordinaires de protection de données, pour une durée limitée et avec les sauvegardes appropriées (notamment l'anonymisation) ainsi qu'un cadre de supervision efficace pour garantir que ces données sont recueillies, analyses, stockées et partagées de manière légitime et responsable. Le traitement à grande échelle de données personnelles au moyen de l'intelligence artificielle ne devrait être réalisé que si les preuves scientifiques démontrent de manière convaincante que les avantages potentiels en termes de santé publique sont supérieurs à ceux que procureraient d'autres solutions moins intrusives. Le réseau d'experts du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle[29] et ses partenaires peuvent faciliter la mutualisation des connaissances à cet égard.

3.4. Interdiction de la discrimination (article 14 de la Convention et article 1, Protocole n° 12, article E de la Charte sociale européenne) et normes concernant la diversité et l'inclusion

Le principe de la non-discrimination est particulièrement important dans le contexte actuel. Lorsqu'elle évalue si des mesures dérogatoires étaient strictement nécessaires au sens de l'article 15 de la Convention, la Cour examine si les mesures entraînent une discrimination injustifiable entre différentes catégories de personnes[30]. Certaines formes de discrimination peuvent aussi s'apparenter à un traitement interdit par l'article 3, qui ne souffre aucune dérogation[31]. De plus, le fait de ne pas prendre en compte les besoins spécifiques de personnes appartenant à un groupe défavorisé peut entraîner une discrimination[32]. L'interdiction de la discrimination peut donc générer des obligations de prendre des mesures positives pour parvenir à une véritable égalité[33]. Une approche similaire est suivie au titre de la Charte sociale européenne (article E)[34]. De ce point de vue, bon nombre de dispositions de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, mais aussi les Recommandations de politique générale de l'ECRI devraient être considérées comme des expressions des principes d'égalité et de non-discrimination.

Les mesures exceptionnelles prises aujourd'hui dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus peuvent elles aussi susciter des questionnements du fait de leurs conséquences potentiellement discriminatoires. Par exemple, le droit à l'éducation tel que consacré par la Convention (article 2 du Protocole n° 1) et par la Charte sociale européenne (article 17) devrait en principe être garanti, même si les moyens d'y parvenir nécessitent une adaptation. Il convient

---

[28] Convention modernisée pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STCE 223): https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807c65bf

[29] Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle, CAHAI

[30] Cour européenne des droits de l'homme, *A. et Autres c. Royaume-Uni* (GC), 3455/05, 19 février 2009, §§ 182-190.

[31] Cour européenne des droits de l'homme, *Chypre c. Turquie* (GC), 25781/94, 10 mai 2001, §§ 312-315.

[32] Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *Horvath et Kiss c. Hongrie*, 11146/11, 29 janvier 2013.

[33] Cour européenne des droits de l'homme, *Horvath et Kiss c. Hongrie*, 11146/11, 29 janvier 2013, § 116; Cour européenne des droits de l'homme, *Çam c. Turquie*, 51500/08, 23 février 2016. Voir aussi le rapport explicatif du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.

[34] Pour le Comité européen des droits sociaux (CEDS), il peut y avoir discrimination dès lors qu'il n'a pas été tenu dûment et positivement compte de toutes les différences pertinentes entre des personnes dans une situation comparable, ou qu'il n'a pas été pris de mesures adéquates pour faire que les droits et avantages collectifs ouverts à tous soient véritablement accessibles par et à tous. Voir par exemple CEDS, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) c. Italie*, réclamation n° 91/2013, 12 octobre 2015, § 237; CSER, *Confédération française démocratique du travail (CFDT) c. France*, réclamation n° 50/2008, décision sur le fonds 9 septembre 2009, §§ 39 et 41.

toutefois de s'attacher tout particulièrement à veiller à ce que les membres de groupes vulnérables continuent de bénéficier de ce droit à l'éducation et jouissent de l'égalité d'accès aux moyens et matériels éducatifs même en situation de confinement. Une étude détaillée est en préparation sur les difficultés et risques auxquels sont confrontés les Roms, les migrants, les personnes appartenant à des minorités nationales et les personnes LGBTI, mais aussi des pratiques excellentes en matière d'inclusion spécifique qui ont déjà été adoptées durant cette crise dans certains États membres[35].

4. Protection contre le crime ; protection des victimes du crime

Les incidents et signalements de plus en plus nombreux montrent que la politique d'isolement et de confinement entraîne une recrudescence de la violence domestique, sexuelle et pour des motifs de genre – d'où un besoin accru de protection contre ces formes de violence. Il convient dès lors de saluer l'approche de ceux de nos États membres qui, dans le droit fil de la Convention d'Istanbul[36], cherchent des moyens de continuer à offrir aux victimes de ces formes de violence des services, une aide et une protection adaptés au contexte d'isolement que nous traversons. Le Conseil de l'Europe peut diffuser des informations sur des pratiques instaurées dans ses États membres, par exemple des moyens alternatifs mis à disposition des victimes pour le signalement d'incidents violents[37]. Il est également important d'envisager des moyens innovants pour que les enfants aient accès à des numéros dédiés et des lignes d'appel, conformément aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels ("Convention de Lanzarote"), afin qu'ils puissent signaler des incidents de violence, de maltraitance et d'abus sexuels durant cette pandémie[38].

Les victimes de la traite d'êtres humains risquent de se trouver dans une situation encore plus vulnérable, du fait que la police et les services sociaux ont des capacités limitées (notamment en termes de foyers d'accueil) pour les aider[39].

Alors que nos sociétés d'aujourd'hui dépendent plus que jamais des systèmes informatiques, en temps de crise, des personnes malveillantes sont tentées de mettre cette vulnérabilité à profit (des tentatives frauduleuses, des campagnes de hameçonnage (« phishing ») et la diffusion de maliciels par le biais de sites web communiquant des informations ou conseils apparemment fiables sur le COVID-19 leur permettent d'infecter des ordinateurs, d'extraire des données et codes d'utilisateurs ou d'obtenir des paiements frauduleux). Les enfants ne sont pas à l'abri des risques dans le cyberespace et, avec les fermetures d'établissements scolaires, l'utilisation accrue de l'internet et des médias sociaux a un impact sur leur sécurité. De plus, la pandémie a malheureusement ouvert des possibilités nouvelles pour les criminels, qui tirent profit de la demande accrue de médicaments, de produits d'hygiène et de protection personnelle, par exemple en commercialisant des médicaments ou éléments médicaux contrefaits comme des kits de test au COVID-19, qui sont vendus à la fois en ligne et hors ligne. La fabrication et la commercialisation de produits médicaux contrefaits constitue un risque important pour la santé publique et porte atteinte au droit à la vie et au droit à la santé. Les autorités de justice pénale doivent coopérer pleinement pour détecter ces infractions, enquêter, mettre en accusation leurs auteurs et les poursuivre. Dans le cadre des Conventions du Conseil de l'Europe (Convention sur la cybercriminalité (Budapest), Convention MEDICRIME[40], Convention de Lanzarote), les États Parties coopèrent étroitement pour améliorer leur cadre de droit pénal, les pouvoirs procéduraux et la coopération internationale nécessaire pour combattre ces menaces.

---

[35] L'étude est en cours d'élaboration par le Secrétariat du nouveau Comité directeur sur l'antidiscrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) ; elle sera présentée pour examen à la première réunion du CDADI. Une note de présentation sera bientôt publiée sur le site web de ce dernier.

[36] Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, STCE n° 210, Istanbul, 11 mai 2011 : https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210

[37] Voir la déclaration de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe du 30 mars 2020 (https://www.coe.int/en/web/portal/-/covid-19-crisis-secretary-general-concerned-about-increased-risk-of-domestic-violence) et la déclaration par la Présidente du GREVIO, 24 mars 2020 : https://rm.coe.int/declaration-presidente-grevio-covid-2020/pdfa/16809cf55f

[38] Déclaration de la présidence et vice-présidence du Comité de Lanzarote : https://rm.coe.int/covid-19-lc-statement-en-final/16809e17af

[39] Voir la déclaration du GRETA, 3 avril 2020.

[40] Le Comité des Parties de la Convention MEDICRIME va publier des lignes directrices sur l'application de la convention dans le contexte du COVID-19 (https://www.coe.int/fr/web/medicrime/home).

5. Les prochaines étapes : le Conseil de l'Europe plus pertinent que jamais

Le Conseil de l'Europe a été établi pour restaurer une paix durable en Europe après la guerre la plus désastreuse que notre continent ait connue. En 70 ans d'existence, il a atteint sa mission en devenant une organisation paneuropéenne avec des institutions sans équivalent, qui servent d'exemple au reste du monde. Nos sociétés sont aujourd'hui confrontées à un défi sans précédent. Même une fois que la phase aiguë de la crise sera passée, nos sociétés devront trouver les moyens de réparer les dommages sociaux et économiques que cette pandémie aura occasionnés, et de renforcer davantage la confiance dans nos institutions démocratiques. Entre autres choses, il faudra entamer une large réflexion sur la protection des individus et groupes les plus vulnérables de nos sociétés et sur les moyens de sauvegarder leurs droits dans un modèle de gouvernance plus durable et solidaire.

Le Conseil de l'Europe continuera de tout faire pour aider ses États membres durant cette crise et après. Son riche arsenal d'instruments juridique efficaces, son expertise technique et ses réseaux étendus d'experts nationaux sont autant d'outils précieux qui permettront aux gouvernements et aux citoyens de trouver les réponses les plus adaptés et les plus pérennes pour protéger la santé publique, préserver le tissu démocratique de nos sociétés et atténuer les conséquences sociales de la crise.

Les organes statutaires, toutes les institutions du Conseil de l'Europe et le Secrétariat sont mobilisés et feront tout ce qui est en leur pouvoir pour utiliser les outils et ressources de l'Organisation afin de partager avec toutes les parties prenantes, depuis les autorités jusqu'à la société civile et aux citoyens, les informations, les bonnes pratiques et les enseignements tirés pour trouver des réponses communes aux défis qui se posent à nous. Tous les programmes et activités de l'Organisation (y compris – sur demande – les programmes de coopération avec les États membres et non-membres) seront recentrés pour y inclure des composantes qui rendront la contribution de notre Organisation aussi pertinente, opportune et concrète que possible.

e) La CEPEJ a recensé les mesures prises par les États durant la crise sanitaire. Afin d'en tirer les enseignements pour les guider sur les questions relatives à l'impact de la crise Covid-19 sur le fonctionnement des systèmes judiciaires et leur efficacité, la CEPEJ a publié, le 10 juin dernier, une « déclaration sur les leçons et défis pour le système judiciaire pendant et après la pandémie de Covid-19 ».

cepej
European Commission for the Efficiency of Justice
Commission européenne pour l'efficacité de la justice

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 10 juin 2020

CEPEJ (2020)8rev

COMMISSION EUROPEENNE POUR L'EFFICACITE DE LA JUSTICE (CEPEJ)

Réunion plénière *ad hoc* virtuelle de la CEPEJ
Mercredi 10 juin 2020

Organisée dans le cadre de la Présidence grecque du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

DÉCLARATION DE LA CEPEJ

LES LEÇONS ET DEFIS POUR LE SYSTEME JUDICIAIRE PENDANT ET APRÈS LA PANDÉMIE DU COVID-19

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe soutient les Etats membres de l'Organisation dans l'amélioration de l'efficacité et la qualité de leurs systèmes judiciaires afin de s'assurer qu'ils agissent conformément aux normes du Conseil de l'Europe et répondent aux attentes de ceux qui font appel à la justice.

La pandémie du COVID-19 est une crise sanitaire entrainant des conséquences humaines et sociales graves, elle a également créé des défis pour les tribunaux et autorités judiciaires dans les Etats membres. Elle invite à réfléchir sur les mesures innovantes à mettre en œuvre dans les systèmes judiciaires.

En vue d'assurer le fonctionnement de leurs tribunaux, les États membres ont fait des efforts considérables pour s'adapter à brève échéance aux nouvelles circonstances et utiliser au mieux les ressources existantes. Poursuivant cette dynamique, ils doivent tirer les leçons de cette expérience. La crise ne peut servir à excuser les défaillances au sein des systèmes judiciaires et encore moins à restreindre les normes ou à méconnaître les garanties juridiques.

Une telle crise sanitaire pourrait se reproduire. Les systèmes judiciaires doivent s'y préparer, notamment quand il s'agit de rechercher des solutions efficaces pour assurer la continuité du travail des tribunaux et l'accès à la justice tout en respectant les droits des individus.

Dans ce contexte, la CEPEJ souhaite rappeler aux Etats membres les principes importants suivants :

Principe 1 (Droits de l'Homme et État de droit)

Les principes de l'article 5 - droits à la liberté et à la sûreté garantis par un juge - et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) - droit à un procès équitable - doivent être protégés à tout moment et deviennent particulièrement importants pendant la crise. Le fonctionnement continu du système judiciaire et des services fournis par les professionnels de la justice doit être assuré sur la base des standards européens. La confiance dans la justice doit perdurer même en période de crise.

Une crise nécessite une réponse immédiate et urgente. Toute réaction à la crise doit néanmoins être strictement fondée sur les principes de l'État de droit et respecter et protéger les droits de l'homme. Les mesures d'urgence doivent respecter les principes de légalité, sécurité juridique et proportionnalité et doivent être constamment réévaluées. Les autorités judiciaires ainsi que les représentants des professionnels de la justice devraient, le cas échéant, être consultés sur la réglementation d'urgence. Toute mesure doit être limitée dans le temps et un contrôle judiciaire doit être possible en temps voulu.

Principe 2 (Accès à la justice)

En cas de pandémie, la fermeture des tribunaux peut être nécessaire pour protéger la santé et la sécurité des professionnels de la justice et des usagers des tribunaux. Elle devrait se faire de manière prudente et proportionnée dans la mesure où elle entraine une limitation importante de l'accès à la justice, principe fondamental de l'État de droit.

Le service public de la justice doit être maintenu dans la mesure du possible, notamment en assurant l'accès à la justice par des moyens alternatifs tels que les services en ligne ou en renforçant l'accès à l'information par les sites internet des tribunaux et d'autres moyens de communication (téléphone, courrier électronique, etc.).

Une meilleure consultation et coordination de tous les professionnels de la justice (y compris les avocats, les agents d'exécution, les médiateurs et les services sociaux) contribuera à garantir un bon niveau d'accès à la justice.

L'accès à la justice doit être assuré pour tous les usagers, mais en période de crise sanitaire, une attention particulière doit être portée aux groupes vulnérables encore plus susceptibles de souffrir de cette situation. Les systèmes judiciaires devraient ainsi traiter en priorité les affaires qui concernent ces groupes telles que les affaires de violence domestique, en particulier à l'égard des femmes ou des enfants, impliquant des personnes âgées ou des personnes handicapées ou concernant des situations économiques graves. Les vulnérabilités découlant de la crise devraient également être prises en compte.

Principe 3 (Sécurité des personnes)

Garantir la santé et la sécurité de tous les professionnels de la justice ainsi que des usagers dans les tribunaux doit être une priorité pendant et après la crise sanitaire. Des mesures de sécurité doivent être mises en place pour respecter la distanciation physique dans les bâtiments des tribunaux. Toutes les mesures doivent être élaborées en concertation et clairement expliquées à toutes les personnes concernées, régulièrement évaluées et adaptées aux nouvelles circonstances. Elles peuvent nécessiter des investissements supplémentaires dans l'infrastructure des tribunaux.

Le télétravail devrait être possible pour tous les professionnels de la justice. Ils devraient pouvoir bénéficier du matériel informatique sécurisé nécessaire. Une attention particulière doit être accordée à leur bien-être pendant la durée du télétravail et notamment au fait qu'il s'agit de conditions de travail exceptionnelles pouvant nécessiter un soutien approprié.

Principe 4 (Suivi des affaires, qualité et performance)

Le bon fonctionnement des systèmes de gestion des affaires et des mécanismes de collecte de données statistiques concernant le fonctionnement des tribunaux est d'autant plus pertinent en cas de crise sanitaire.

Les présidents des tribunaux, les juges et les autorités responsables de la gestion des tribunaux devraient, en fonction de leurs responsabilités, continuer, même à distance, à suivre et gérer les affaires. Cela inclut un tri des affaires, une éventuelle priorisation et redistribution des affaires basées sur des critères objectifs et équitables et permettant d'assurer une justice de qualité.

Compte tenu du nombre d'affaires qui n'ont pu être traitées et des reports d'audience, des moyens humains et des mesures d'accompagnement budgétaires devraient aider les tribunaux à mettre en place un plan de résorption des retards.

Permettre une plus grande et flexible allocation des ressources au plus près des réalités locales pendant et après la crise est essentiel pour assurer le fonctionnement d'urgence des tribunaux et prévenir toute aggravation des difficultés existantes au sein des systèmes judiciaires.

Principe 5 (Cyberjustice)

Le recours aux technologies de l'information offre la possibilité au service public de la justice de continuer à fonctionner pendant la crise sanitaire. Leur essor soudain et leur utilisation excessive peuvent néanmoins avoir des conséquences négatives.

Les solutions informatiques telles que les services en ligne, les audiences à distance et les vidéoconférences ainsi que les développements futurs de la justice numérique doivent toujours respecter les droits fondamentaux et les principes du procès équitable.

Pour réduire les risques inhérents au déploiement des technologies de l'information, leur utilisation et leur accessibilité par tous les usagers doivent être encadrées par une base juridique claire. Une attention particulière doit être accordée aux groupes les plus vulnérables dans cette perspective. L'impact de leur utilisation sur le service de la justice devrait être régulièrement évalué et des mesures correctives devraient être prises si nécessaire. Garantir la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel doit être une priorité.

Principe 6 (Formation)

La formation est fondamentale pour pouvoir gérer efficacement une crise sanitaire future. La formation judiciaire devrait prendre en compte les besoins apparus dans l'urgence, y compris l'utilisation des technologies de l'information. De nouveaux programmes de formation devraient être élaborés pour aider les professionnels de la justice pendant et après une crise sanitaire.

La fermeture des tribunaux et les mesures de confinement mises en place peuvent permettre aux professionnels de la justice de consacrer plus de temps à la formation depuis leur domicile, dans un environnement sûr et sécurisé. Les instituts de formation devraient développer l'utilisation de plates-formes de formation en ligne.

Les professionnels de la justice devraient pouvoir bénéficier d'une formation spécifique sur le travail à distance.

Une formation spécifique devrait également concerner les nouveaux types d'affaires découlant de la pandémie du COVID-19.

Les professionnels de la justice devraient être consultés par les instances compétentes sur ces besoins spécifiques en formation notamment par le biais d'enquêtes en ligne.

Principe 7 (Une justice tournée vers l'avenir)

La pandémie du COVID-19 a aussi été l'occasion d'introduire en urgence des pratiques innovantes. Une stratégie de transformation du système judiciaire devrait être élaborée pour tirer parti des solutions nouvellement mises en œuvre. Certains aspects du fonctionnement traditionnel des tribunaux devraient être reconsidérés (relations avec les médias, niveau d'utilisation des nouvelles technologies, renforcement du recours aux modes alternatifs de résolution des différents et en particulier à la médiation).

La modernisation du système judiciaire devrait être abordée de manière positive, et toujours dans le respect des droits fondamentaux garantis par la CEDH. Il conviendrait également de poursuivre le dialogue nécessaire entre tous les acteurs de la justice et de tirer profit des nouvelles relations créées entre les juges, les procureurs, le personnel des tribunaux, les avocats, les agents d'exécution, les notaires, les médiateurs et les experts au moment de la crise sanitaire.

Conclusion

La CEPEJ a, au cours des 15 dernières années, développé sa méthodologie, des outils et des bonnes pratiques pour analyser et soutenir l'efficacité et la qualité des systèmes judiciaires. Ces outils peuvent s'avérer particulièrement utiles pendant et après la crise pour en tirer les enseignements - positifs et négatifs - dans le cadre de son processus d'évaluation au service des améliorations du fonctionnement de la justice.

Cette Déclaration de principes constitue la base d'une éventuelle nouvelle feuille de route de la CEPEJ pour fournir aux Etats membres des orientations en cas de crise ayant un impact sur le service public de la justice.

European Social Charter | Charte sociale européenne

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX

Observation interprétative sur le droit à la protection de la santé en temps de pandémie

(adoptée par le Comité le 21 avril 2020)

Ce texte peut faire l'objet d'une révision éditoriale

Le Comité européen des Droits sociaux a pour fonction de statuer sur la conformité du droit et de la pratique des Etats parties à la Charte sociale européenne, le Protocole additionnel de 1988 et la Charte sociale européenne révisée.

Le Comité se compose de 15 membres indépendants et impartiaux qui sont élus par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour un mandat de six ans renouvelable une fois.

Il adopte des conclusions dans le cadre de la procédure de rapports et des décisions dans le cadre de la procédure de réclamations collectives.

Ses conclusions et décisions sont disponibles sur le site internet de la Charte sociale européenne et dans la base de données sur la jurisprudence du Comité (même site).

www.coe.int/socialcharter/fr

L'article 11 de la Charte sociale européenne (« la Charte ») consacre le droit à la protection de la santé, par lequel les Etats se sont engagés à prendre les mesures appropriées tendant notamment à prévenir les maladies épidémiques (article 11§3), à éliminer les causes d'une santé déficiente (article 11§1), et à prévoir des services de consultation pour ce qui concerne l'amélioration de la santé et le développement du sens de la responsabilité individuelle en matière de santé (article 11§2).

En période de pandémie, durant laquelle la vie et la santé de nombreuses personnes sont exposées à de graves menaces, il est d'une importance cruciale de garantir le droit à la protection de la santé, et les gouvernements devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer qu'il est effectivement garanti.

Dans cette perspective, les États parties doivent veiller à ce que le droit à la protection de la santé bénéficie de la plus haute priorité dans les politiques, les lois et les autres mesures prises en réponse à une pandémie.

En premier lieu, les États parties doivent prendre toutes les mesures d'urgence nécessaires en cas de pandémie. Cela comprend la mise en œuvre adéquate de mesures visant à prévenir et à limiter la propagation du virus. Ces mesures peuvent inclure, comme dans la crise actuelle du Covid-19, le dépistage et le traçage, la distanciation physique et l'auto-isolement, la fourniture de masques appropriés et de produits désinfectants, ainsi que l'imposition de mesures de quarantaine et de "confinement". Toutes ces mesures doivent être conçues et mises en œuvre en tenant compte de l'état actuel des connaissances scientifiques et conformément aux normes applicables en matière de droits de l'homme.

En outre, les États parties doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour soigner les personnes qui tombent malades lors d'une pandémie, notamment en veillant à la disponibilité d'un nombre suffisant de lits d'hôpitaux, d'unités de soins intensifs et d'équipements. Toutes les mesures envisageables doivent être prises pour assurer le déploiement d'un nombre suffisant de professionnels de santé et des conditions de travail saines et sûres (voir également l'article 3 de la Charte). Cela comprend la fourniture des équipements de protection individuelle nécessaires.

Conformément à l'article 11§2 de la Charte, les États parties doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour sensibiliser la population aux risques que présente la maladie en question. Cela implique de mener des programmes de sensibilisation du public afin d'informer la population sur la façon de limiter les risques de contagion et d'accéder aux services de santé si nécessaire.

En outre, en ce qui concerne la prévention, le Comité rappelle que les mesures de précaution sont un aspect essentiel du droit à la protection de la santé. Cela signifie que lorsqu'une évaluation scientifique préliminaire montre qu'il y a raisonnablement lieu de s'inquiéter de certains effets potentiellement dangereux sur la santé humaine, les États parties doivent prendre les mesures adéquates pour prévenir ces risques (voir Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) c. Grèce, réclamation n° 72/2011, décision sur le bien-fondé du 23 janvier 2013, par.150).

Le Comité souhaite rappeler que nombre des mesures susmentionnées sont nécessaires pour se conformer non seulement à l'obligation de protéger le droit à la protection de la santé au titre de l'article 11, mais aussi à d'autres obligations de la Charte relatives à la santé, notamment les obligations concernant le droit des travailleurs à la sécurité et à l'hygiène dans le travail (article 3), le droit des personnes ayant besoin d'une assistance sociale et médicale (article 13), le droit des personnes âgées à la protection et aux soins de santé (article 23), le droit des enfants et des adolescents à la protection et aux soins de santé (article 7§§9 et 10 et article 17§1).

Pendant une pandémie, les États parties doivent prendre dans les plus brefs délais toutes les mesures possibles, telles que mentionnées ci-dessus, en utilisant au mieux les ressources financières, techniques et humaines mobilisables, et par tous les moyens appropriés, tant nationaux qu'internationaux, y compris l'assistance et la coopération internationales.

Les Etats parties doivent en outre être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande ainsi que sur les autres personnes concernées, tout particulièrement les familles sur qui, en cas de carence institutionnelle, pèse un écrasant fardeau (Association internationale

Autisme-Europe c. France, réclamation n° 13/2002, décision sur le fond du 4 novembre 2003, par. 53).

À cet égard, le Comité rappelle que le droit à la protection de la santé comprend le droit d'accès aux soins de santé, et que l'accès aux soins de santé doit être assuré à tous sans discrimination. Cela implique que les soins de santé en cas de pandémie doivent être effectifs et abordables pour tous, et que les groupes particulièrement exposés à de hauts risques, tels que les sans-abris, les pauvres, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes vivant en institution, les personnes détenues en prison et les personnes en situation irrégulière doivent être protégés de manière appropriée par les mesures sanitaires mises en place.

Pour donner effet au droit à la protection de la santé durant une pandémie, l'objectif doit être l'équité en santé telle que définie par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) : plus précisément, l'absence de différences évitables, injustes ou remédiables entre différents groupes de personnes, qu'ils soient définis selon des critères sociaux, économiques, démographiques ou géographiques ou par d'autres moyens de stratification. Les États parties doivent prendre des mesures spécifiques bien ciblées pour garantir l'exercice du droit à la protection de la santé des personnes dont le travail (formel ou informel) les expose à un risque particulier d'infection.

En outre, en vertu de l'article 11§3, les États parties doivent mettre en place des programmes d'immunisation largement accessibles. Ils doivent maintenir des taux de couverture élevés, non seulement pour réduire l'incidence de ces maladies, mais aussi pour neutraliser le réservoir du virus et donc atteindre les objectifs fixés par l'OMS d'éradication de toute une série de maladies infectieuses. Ils doivent promouvoir la recherche sur les vaccins, prévoir à cet effet un financement adéquat et une coordination efficace entre les acteurs publics et privés.

Le Comité estime nécessaire de souligner que le droit à la protection de la santé doit être protégé non seulement en théorie, mais aussi dans les faits, et que la mise en application de la Charte requiert que les Etats Parties prennent non seulement des initiatives juridiques mais aussi des initiatives concrètes en utilisant au mieux les ressources qu'ils peuvent utiliser et introduisant les procédures opérationnelles

en vue de donner plein effet aux droits spécifiés (Commission internationale des Juristes (CIJ) c. Portugal, réclamation n° 1/1998, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 1999, par. 32 ; Fédération européenne des Organisations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA) c. Slovénie, réclamation n° 53/2008, décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2009, par. 28 ; Association internationale Autisme-Europe c. France, réclamation n°13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, par. 53).

Tout ceci est particulièrement vrai et absolument crucial en regard du droit à la protection de la santé en temps de pandémie, en vue de permettre aux Etats de se conformer à leurs obligations découlant de la Charte et surtout de limiter le nombre de décès et les problèmes de santé engendrés dans de telles situations.

À cet égard, le Comité rappelle que le droit à la protection de la santé garanti par l'article 11 de la Charte est complémentaire aux droits fondamentaux consacrés par les articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, et que les droits relatifs à la santé contenus dans les deux traités sont intrinsèquement liés, puisque « la dignité humaine représente la valeur fondamentale qui est au cœur du droit positif en matière des droits de l'homme – que ce soit en regard de la Charte sociale européenne ou de la Convention européenne des Droits de l'Homme – et que les soins de santé constituent un préalable essentiel à la préservation de la dignité humaine » (Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) c. France, réclamation n° 14/2003, décision sur le bien-fondé du 3 novembre 2004, par. 31).

Bien que cette déclaration d'interprétation se concentre sur le droit à la protection de la santé, le Comité souhaite souligner que les pandémies - et les réponses des États à celles-ci - peuvent constituer des risques importants pour un large éventail de droits énoncés dans la Charte. Ceux-ci comprennent, entre autres : le droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail (article 3) ; le droit des enfants à la protection contre les dangers physiques et moraux (article 7§10) ; le droit à la sécurité sociale (article 12) ; le droit à l'assistance sociale et médicale (article 13) ; les droits des personnes handicapées (article 15) ; le droit des familles et des enfants à une protection sociale, juridique et économique, y compris en matière d'éducation (articles 16 et 17) et les droits des personnes âgées (article 23). En outre, les

manquements passés et présents des États dans leurs efforts pour garantir les droits de la Charte tels que le droit au logement (article 31) et le droit de ne pas vivre dans la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30) contribuent directement à la vulnérabilité de certains groupes sociaux en cas de pandémie. Il ne faut pas non plus négliger les répercussions majeures d'une pandémie et des mesures prises par l'État pour y faire face sur l'emploi et les droits du travail, tant individuels que collectifs. Personne ne doit être laissé sans un minimum vital en raison du confinement et du ralentissement de l'activité économique pendant une pandémie. Une autre déclaration d'interprétation abordera ces questions plus en détail.

Enfin, le Comité tient à souligner qu'il suivra de près la situation et les mesures prises par les Etats parties, dans le cadre des procédures de la Charte, de la procédure de rapport et de la procédure de réclamations collectives (selon le cas). En ce qui concerne plus particulièrement la procédure de rapport, le Comité concentrera son examen des rapports des États pour les conclusions 2021 sur le droit à la protection de la santé et, à cette fin, il adressera aux États dans les semaines à venir une série de questions ciblées, dont des questions sur la préparation épidémiologique et les mesures de vaccination en général et - compte tenu de la situation exceptionnelle - spécifiquement sur la réponse immédiate à la pandémie actuelle de Covid-19.

E - ARTICLES.

§ 1 - Articles juridiques (supports numériques).

a) Crise sanitaire : « Tous les contentieux au Conseil d'État se rattachent à un droit fondamental » Jean Louis Boré, président de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation (propos recueillis par Florence Sturm – France Culture 01/04/2020). À consulter sur : https://www.franceculture.fr/droit-justice/crise-sanitaire-tous-les-contentieux-au-conseil-detat-se-rattachent-a-un-droit-fondamental

b) « La crise du coronavirus : l'état d'urgence révélateur de l'avenir de la démocratie et des désordres qui affectent notre conception des droits fondamentaux ? » Par Bertrand Mathieu, Professeur agrégé des Facultés de droit, Expert du Club des juristes. Publié par le Club des juristes - 26 mai 2020. À consulter sur : https://www.leclubdesjuristes.com/blog-du-coronavirus/libres-propos/la-crise-du-coronavirus-letat-durgence-revelateur-de-lavenir-de-la-democratie-et-des-desordres-qui-affectent-notre-conception-des-droits-fondamentaux/

c) « Fantaisies constitutionnelles, la France vers la démocrature » François Sureau - Pouvoirs – 169. 2019 (pp. 129 à 142).

d) « Présidentielle 2017 : une élection menaçante pour un État de droit affaibli » Nicolas Hervieu le 28 avril 2017 – Dalloz actualité. À consulter sur : https://www.dalloz-actualite.fr/chronique/presidentielle-2017-une-election-menacante-pour-un-etat-de-droit-affaibli

e) « Constitutionnalité du confinement : le Conseil d'État n'est pas sérieux ! » Paul Cassia Mediapart -Blog. 23 juil. 2020. À consulter sur : https ://blogs.mediapart

f) « L'urgence et le Conseil constitutionnel » Jean-François de Montgolfier - Maître des requêtes au Conseil d'État Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel n° 54 (dossier : La Constitution et le temps) - janvier 2017. Texte en annexe.

g) Tribune « L'état d'urgence innommé » Stéphanie Hennette-Vauchez, professeure de droit public, université Paris-Ouest Nanterre - La Défense - Libération - 18 juin 2020. Texte en annexe.

f) « L'urgence et le Conseil constitutionnel »
Jean-François de Montgolfier - Maître des requêtes au Conseil d'État
Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel n° 54
(dossier : La Constitution et le temps) - janvier 2017.

L'urgence et le Conseil constitutionnel

Jean-François de MONTGOLFIER - Maître des requêtes au Conseil d'État

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 54 (DOSSIER : LA CONSTITUTION ET LE TEMPS) - JANVIER 2017

Résumé : « Au Conseil constitutionnel et, de façon plus large, dans le fonctionnement des pouvoirs publics, l'urgence n'est pas synonyme d'exception. Elle constitue souvent le cadre normal de l'action, ce qui se traduit, pour le Conseil constitutionnel, par l'obligation de statuer dans un délai très court. En revanche, la notion d'urgence est un motif fréquemment retenu par le législateur pour justifier la mise à l'écart de certaines garanties ou la restriction de l'exercice de certains droits. Se pose alors, pour le Conseil constitutionnel, la question du contrôle de ces dérogations et, en particulier, la question de savoir qui contrôle que les circonstances de fait justifient le recours à une législation dérogatoire. S'agissant de la mise en œuvre de l'état d'urgence, le Conseil constitutionnel n'a pas encore répondu à cette dernière question. »

Devant la difficulté de cerner la notion d'urgence en droit, notamment en droit public, le juriste est tenté de conduire sa réflexion à partir de deux situations extrêmes.

À une extrémité : l'urgence absolue, celle que les célèbres conclusions du président Romieu sur la décision *Société immobilière de Saint Just*[1] définissent comme « *le péril imminent* » pour l'ordre public ; celle qui non seulement habilite mais aussi oblige l'administration à « *prendre des mesures provisoires et de pourvoir d'office à ce qui est nécessaire* ».

L'urgence absolue ne constitue pas le point de départ le plus adapté pour penser le rapport du Conseil constitutionnel à l'urgence. En effet, pour emprunter une formule du président Odent, la Constitution de la Ve République se caractérise notamment par « *l'institutionnalisation* »[2] de l'urgence exceptionnelle. Elle a consacré l'état de siège à l'article 36 et a institué, à l'article 16, un régime de concentration exceptionnelle des pouvoirs entre les mains du président de la République en cas de menace et de crise institutionnelle majeures. Elle n'a, en outre, « *pas eu pour effet d'abroger* »[3] la législation antérieure relative à l'état d'urgence. Nourris d'une histoire qui a vu les circonstances exceptionnelles emporter les institutions, les auteurs de la Constitution de la Ve République ont entendu que les pouvoirs publics puissent faire face aux circonstances les plus exceptionnelles dans le respect de règles constitutionnelles.

S'agissant de l'article 16 de la Constitution, mis en œuvre une seule fois lors du putsch des généraux, l'examen de l'avis du Conseil constitutionnel du 23 avril 1961 et du compte-rendu du délibéré[4], nous apprennent peu de chose sur l'appréhension de l'urgence par le Conseil constitutionnel sinon que la gravité et l'imminence de la menace ont alors emporté les doutes des membres quant à l'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels.

Mais la notion d'urgence absolue nous éclaire non tant pour ce qu'on y voit (la rencontre du droit et de sa violation) que parce qu'elle révèle, *a contrario*, plusieurs figures d'une urgence atténuée : en tant qu'elle désigne une situation d'exception qui affranchit du respect de certaines règles, l'urgence absolue se distingue d'une urgence qui oblige seulement d'agir vite dans le respect des règles. En tant qu'elle opère sa fonction de justification même sans texte, elle se distingue de l'urgence prévue par les textes. En tant qu'elle est imposée par des circonstances de fait, elle se distingue de l'urgence qui résulte d'une volonté d'aller vite. Ces figures relatives de l'urgence sont celles qu'on rencontre habituellement au Conseil constitutionnel.

À l'autre extrême, l'urgence peut s'analyser par opposition à la situation normale, celle où le respect des règles s'impose dans sa plénitude « parce qu'on a le temps ». Mais cette figure d'une normalité juridique qui échapperait à la contrainte du temps est, elle aussi, inadaptée pour constituer le point de départ d'une réflexion sur le rapport du Conseil constitutionnel à l'urgence. En effet, au Conseil constitutionnel et de façon générale dans le fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels l'obligation d'aller vite n'a rien d'anormal. Il faut d'abord penser une urgence normale du Conseil constitutionnel et du fonctionnement des autres pouvoirs publics (I) avant d'aborder la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux dérogations fondées sur une situation d'urgence (II).

Source : Conseil constitutionnel

I - L'urgence normale du fonctionnement régulier des pouvoirs publics

A - L'urgence du Conseil constitutionnel

1.- Si l'urgence est définie comme la situation dans laquelle le respect du délai imparti pour décider prime sur les autres considérations, alors le Conseil constitutionnel statue presque constamment en urgence.

Le délai d'un mois du contrôle de constitutionnalité *a priori* et le délai de trois mois de la QPC sont bien connus [5]. Le Conseil constitutionnel est aussi tenu de statuer dans un délai d'un mois lorsqu'il est saisi pour « déclasser » à la demande du Gouvernement un texte de forme législative [6] ; il doit également statuer dans un délai de trois mois lorsqu'il se prononce sur une loi du pays de la Nouvelle-Calédonie [7] ou sur la question de savoir si une disposition législative postérieure à l'adoption du statut de certaines collectivités d'outre-mer a empiété sur leur domaine de compétence [8]. Lorsqu'il est appelé à statuer, en cours de procédure d'examen d'un texte, sur une question de recevabilité ou de procédure opposant le Gouvernement, selon le cas, au président ou à la conférence des présidents d'une assemblée parlementaire, le Conseil constitutionnel doit enfin se prononcer dans un délai de huit jours [9].

L'existence de ces délais constitutionnels ou organiques imprime sa marque sur les contentieux pour lesquels le Conseil constitutionnel n'est pas tenu de statuer dans un délai déterminé. Ainsi, les saisines portant sur les incompatibilités des membres des assemblées parlementaires [10] ou tendant à constater leur déchéance [11] sont respectivement jugées dans un délai moyen de 35 et 40 jours et le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs est jugé dans un délai moyen inférieur à 85 jours [12]. En cette matière, comme l'écrit Gaëlle Dumortier, malgré l'absence de délai, « *l'urgence à juger n'en « transpire » pas moins des textes* » [13]. Enfin, lorsque le Conseil constitutionnel s'est reconnu compétent pour statuer sur la légalité de certaines des décisions préparatoires à l'élection du président de la République, il a expressément jugé qu'il était « nécessaire » qu'il statue avant le premier tour de scrutin [14].

Le respect du délai imparti est en effet, pour le Conseil constitutionnel, une nécessité impérieuse. Il s'y est toujours tenu, notamment dans le contrôle *a priori* des lois où l'effet suspensif de la saisine du Conseil constitutionnel sur la promulgation de la loi l'impose. Dans le cadre de la QPC, la saisine du Conseil constitutionnel ne suspend pas l'application de la loi mais seulement l'instance en cours. Toutefois, le Conseil constitutionnel n'a osé dépasser le terme du délai de trois mois que dans la circonstance très particulière où il lui était nécessaire de saisir à titre préjudiciel la Cour de justice de l'Union européenne et tout en priant cette dernière de statuer selon la procédure d'urgence. Grâce à la diligence de la Cour, il a pu statuer sur cette QPC après un dépassement du délai imparti de seulement quelques jours [15].

2.- L'identification des délais légaux et des délais moyens ne rend encore que partiellement compte de la diligence dont le Conseil constitutionnel peut être tenu de faire preuve : on sait que les lois de finances et les lois de finances rectificatives, généralement déférées au Conseil constitutionnel après le 20 décembre, sont examinées au plus tard le 29 décembre. La loi du 25 janvier 1985 relative à l'état d'urgence en Nouvelle Calédonie et a été examinée le jour de l'enregistrement de la saisine. Enfin, les résolutions du Congrès adoptant ou modifiant son règlement ont toujours été examinées par le Conseil constitutionnel dans l'heure qui suivait la saisine afin de permettre au Congrès, qui se réunit sur une journée à Versailles, de poursuivre ses travaux en appliquant son règlement ainsi modifié [16].

Sur le contrôle *a priori* des lois, l'article 61 de la Constitution prévoit, dans son troisième alinéa, que, par dérogation au délai d'un mois « *à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours* ». Depuis 1959, le Gouvernement a formé une telle demande à trois reprises, en 1973, 1982 et 1989 [17]. Dans les trois décisions qu'il a rendues alors, le Conseil constitutionnel a « visé » la demande du Gouvernement et a statué en moins de huit jours. Ce faisant, a-t-il accédé à une demande qu'il aurait pu refuser ou était-il tenu de statuer dans le délai raccourci ? Il peut y avoir débat sur cette question : les articles 17 et 25 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 sont rédigés en des termes qui accréditent la thèse selon laquelle le Gouvernement peut imposer au Conseil constitutionnel de statuer en urgence. Toutefois, au cours de la séance du Conseil constitutionnel du 11 février 1982, le Doyen Georges Vedel, rapporteur de la décision sur la loi de nationalisation, a développé une analyse en sens contraire. La décision est silencieuse sur ce point mais le Conseil constitutionnel semble s'être réservé le droit de ne pas déférer à une demande d'urgence qui ne serait pas justifiée. À ce jour, la question présente un caractère théorique dès lors que le Conseil constitutionnel n'a plus été saisi d'une demande tendant à statuer en urgence depuis 1989 et qu'il est spontanément très attentif aux exigences de diligence qu'impose le fonctionnement de nos institutions.

En témoigne la capacité du Conseil constitutionnel à statuer dans de très brefs délais sur certaines QPC, alors qu'aucune procédure d'urgence n'est prévue. En février 2012, il a jugé dans un délai de vingt jours la QPC posée par une candidate à l'élection présidentielle, afin que la décision, portant sur la constitutionnalité de certaines dispositions relatives à la publication du nom et de la qualité des élus habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle, soit rendue avant l'ouverture de la période de recueil des « parrainages » [18]. C'est avec le

même souci de célérité que, statuant sur une QPC portant sur des dispositions législatives applicables à l'état d'urgence renvoyées par le Conseil d'État, lequel statuait lui-même en appel d'une ordonnance du juge de référé liberté, il s'est prononcé dix jours après sa saisine [(19)].

3.- On ne saurait sous-estimer les effets concrets de ce contexte d'urgence sur le travail du Conseil constitutionnel.

Le délai pour statuer n'est pas l'urgence « vécue » : il est des débats parlementaires qui annoncent une saisine dans le cadre *a priori* et qui permettent au Conseil constitutionnel d'anticiper les questions et les difficultés constitutionnelles d'une loi. Dans un tel cas, le délai d'un mois permet de finaliser, en fonction des termes de la saisine, un travail qui a commencé depuis plusieurs semaines, parfois plusieurs mois ; il n'apparaît pas comme une contrainte rigoureuse. Au contraire, pour certaines QPC qui soulèvent des questions inédites, le délai de trois mois peut sembler particulièrement court.

En outre, si, devant les juridictions de première instance et d'appel, les procédures enfermées dans des délais stricts, les procédures d'urgence et autres procédures « en la forme » du référé, tendent à se multiplier, le Conseil d'État et la Cour de cassation sont relativement épargnés par ce mouvement d'accélération du temps judiciaire. Ils bénéficient encore de la possibilité d'inscrire au rôle de leurs audiences les affaires qui sont en état d'être jugées. Le « délai raisonnable » de l'article 6 de la Convention EDH n'a pas pour effet de contraindre les besoins de l'instruction. Ce sont ces besoins qui déterminent le délai d'examen des affaires.

Au Conseil constitutionnel, c'est l'inverse. Il n'existe pas de stock des affaires en cours et la fixation du rôle est contrainte par les délais : très vite après l'enregistrement d'une saisine, une date prévisionnelle de délibéré est fixée. En fonction de cette date, un « rétro-planning » est arrêté qui définit les étapes de la procédure et le délai dans lequel le membre du Conseil constitutionnel désigné comme rapporteur devra être prêt à présenter un projet de décision au collège. Dans la définition du calendrier, la marge de manœuvre est très étroite sinon pour raccourcir encore le délai d'examen en fonction du degré d'urgence.

Dès lors, la faculté qu'ont normalement les juges administratifs ou judiciaires de laisser « reposer » un dossier pour y revenir plus tard, ainsi que la possibilité de radier une affaire du rôle à la faveur d'un supplément d'information ou pour permettre à la réflexion de mûrir encore, sont des outils du travail juridictionnel qui n'existent pour ainsi dire pas au Conseil constitutionnel : l'instruction d'une affaire au Conseil constitutionnel ressemble à la conduite d'un véhicule qui n'a ni point mort ni marche arrière.

Une telle contrainte, qui peut être lourde pour l'examen des affaires les plus sensibles, a impliqué, tant pour les membres du Conseil constitutionnel que pour les équipes du secrétariat général qui les assistent, d'adapter les méthodes de travail pour que le rapporteur désigné pour l'examen de l'affaire puisse, dans des délais extrêmement brefs, disposer de toute la documentation utile, approfondir les orientations possibles et s'essayer à autant de projets de rédaction que nécessaire. Il règne au Conseil constitutionnel une atmosphère d'empressement studieux qui n'échappe à la fébrilité que parce qu'il est habituel.

Enfin, la contrainte de temps explique, sinon justifie, la brièveté qui caractérise généralement la motivation des décisions du Conseil constitutionnel et ce d'autant plus que, malgré cette contrainte, la délibération collégiale porte non seulement sur l'orientation de la solution retenue mais aussi sur l'intégralité de la motivation qui est arrêtée de façon collégiale au cours de la séance du délibéré, après lecture du projet. À l'heure de la remise en question des techniques « traditionnelles » de rédaction des décisions des juridictions souveraines, les incidences concrètes de la contrainte de temps sur le Conseil constitutionnel ne doivent pas être oubliées.

B - L'urgence des pouvoirs publics

1 - L'urgence volontaire

Le contexte d'urgence dans lequel le Conseil constitutionnel travaille exerce peut-être aussi une influence sur son appréhension du recours à l'urgence dans le fonctionnement des pouvoirs publics et, en particulier, dans la procédure parlementaire. Toutefois, si sa jurisprudence ne témoigne d'aucune méfiance à l'égard de l'accélération du temps parlementaire, c'est principalement parce que, sur cette question, la Constitution attribue au Gouvernement, depuis 1958, et à la conférence des présidents des assemblées parlementaires, depuis 2008, des prérogatives dont le Conseil constitutionnel est garant et auxquelles il n'entend nullement de substituer. En outre, si l'urgence de la vie parlementaire répond parfois à des circonstances de fait ou des exigences juridiques, elle résulte le plus souvent d'une volonté politique que le Conseil constitutionnel n'entend pas contrôler.

Ainsi, lorsque, le 15 février 2012, le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'aucune disposition constitutionnelle n'impose au Gouvernement de justifier l'engagement de la procédure accélérée* » [(20)], il n'a fait que confirmer une position implicite qu'avait consacrée le changement terminologique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a remplacé la « *déclaration d'urgence* » par l'engagement de la

« *procédure accélérée* ». Bien que dérogatoire, puisqu'elle permet, depuis l'origine, la convocation de la CMP après une seule lecture par chaque assemblée ainsi que, depuis la réforme constitutionnelle de 2008, une discussion en séance en première lecture sans attendre les délais prévus par le deuxième alinéa de l'article 42 de la Constitution, la « procédure accélérée » n'a pas à être justifiée par une situation « d'urgence ». C'est la volonté du Gouvernement qui crée l'urgence et le contrôle du Conseil constitutionnel se limite à vérifier que cette procédure a été « *régulièrement engagée* »[21].

Ce faisant, le Conseil constitutionnel ne protège pas seulement les prérogatives constitutionnelles du Gouvernement dans la procédure parlementaire. Il adopte la même retenue s'agissant du pouvoir, désormais reconnu aux conférences des présidents des deux assemblées, de s'opposer conjointement à la procédure accélérée[22]. Le contrôle du Conseil constitutionnel sur ce pouvoir d'opposition est limité à la vérification de ce que les conférences des présidents des deux assemblées ont été en mesure de l'exercer avant le début de l'examen du texte en première lecture[23]. L'engagement de la procédure accélérée résulte de la combinaison de deux choix de nature politique : celui du Gouvernement et celui des conférences des présidents. Le Conseil constitutionnel veille au respect de la règle du jeu dans l'exercice de ces pouvoirs respectifs mais il ne s'y substitue nullement.

Sur cette question, comme sur d'autres questions de gestion du temps parlementaire, tel le recours au temps législatif programmé ou la réduction du délai de dépôt des amendements[24], la seule limite que le Conseil constitutionnel est susceptible d'opposer au raccourcissement des délais consiste à vérifier que la mise en œuvre de ces procédures n'a pas eu pour effet d'altérer la clarté et la sincérité des débats parlementaires[25]. Le Conseil rappelle régulièrement cette exigence qui le conduit à contrôler *in concreto* le déroulement des débats devant les assemblées parlementaires, mais il n'a jamais eu l'occasion de constater qu'elle avait été méconnue.

Enfin, en matière de recours aux ordonnances prévues par l'article 38 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a jugé à plusieurs reprises que « *l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer* » pour y recourir[26]. Une lecture un peu rapide des décisions du Conseil constitutionnel peut laisser penser qu'il procède alors à un contrôle de l'existence de l'urgence. En réalité, il n'en est rien : le Conseil constitutionnel contrôle ici l'existence d'un motif, non sa pertinence. S'il contrôlait l'existence d'une situation d'urgence, il n'accepterait pas que le Gouvernement puisse, comme il le fait, se prévaloir de l'encombrement du calendrier parlementaire dont il est largement responsable.

2 - L'urgence nécessaire

Respectueux de l'urgence que la volonté politique peut régulièrement imposer au cours du débat parlementaire, le Conseil constitutionnel est aussi le défenseur de l'urgence « nécessaire » à la vie de nos institutions. En cette matière, le standard du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel est la notion de « *continuité de la vie nationale* »[27].

C'est ainsi au nom de la continuité de la vie nationale que le Conseil constitutionnel a jugé en 1985 que la procédure d'urgence est applicable de plein droit à l'examen de la loi de finances du prochain exercice budgétaire[28]. C'est aussi au nom de cette même notion qu'il a, de façon prétorienne, défini en 1979 les mesures provisoires d'urgence qui doivent être prises après que la loi de finances de l'année a été censurée à une date interdisant l'adoption d'une nouvelle loi de finances avant le début de l'exercice[29].

C'est enfin cette même notion qui intervient dans l'appréciation des conséquences à tirer de la méconnaissance, au cours de la procédure d'adoption de la loi, des dispositions organiques qui imposent la communication au Parlement de certains documents ou avis. Le Conseil a en effet annoncé qu'en ce cas, il « *apprécierait le respect des dispositions [organiques méconnues] au regard des exigences de la continuité de la vie de la nationale* »[30]. Il y a là un raisonnement qui n'est pas sans rappeler l'exception d'urgence. Toutefois, à la différence du raisonnement tenu par le juge administratif dans le contentieux de la légalité, il ne s'agit pas d'examiner si les circonstances ou l'urgence qui existaient lorsque l'irrégularité a été commise étaient de nature à justifier le non-respect de certaines règles[31]. Il s'agit plutôt, dans un raisonnement conséquentialiste[32], de réaliser la balance entre l'importance de la règle méconnue et les conséquences qui résulteraient d'une censure de la loi.

Hors du contrôle de la constitutionnalité des lois, la jurisprudence du Conseil constitutionnel offre de rares exemples de prise en compte de l'urgence comme fait justificatif d'une irrégularité. Ainsi, dans le contentieux électoral, alors qu'en raison d'un dépôt tardif de sa propagande électorale par un candidat, la commission de propagande avait délibéré par voie téléphonique, sans se réunir, le Conseil constitutionnel a écarté le moyen tiré de l'irrégularité de la délibération « *eu égard à l'urgence qui s'attachait à ce qu'une décision rapide pût être prise* »[33]. Une autorité publique a ainsi pu se voir reconnaître le pouvoir de s'affranchir du respect de certaines règles à raison de l'urgence dans laquelle elle était tenue d'accomplir sa mission. Toutefois, une telle faculté n'est pas offerte aux candidats qui ne peuvent se prévaloir de l'urgence à laquelle ils ont été confrontés dans leur campagne pour tenter de justifier la méconnaissance des règles applicables[34]. L'urgence admise par

le Conseil constitutionnel comme fait justificatif est en effet, comme en droit administratif [35], étroitement liée à la continuité de l'État et du service public.

II - Les dérogations légales fondées sur l'urgence sous le contrôle du Conseil constitutionnel

A - Un contrôle attentif des recours dérogatoires à l'urgence

Dans le mouvement d'institutionnalisation de l'urgence déjà évoqué, le législateur a régulièrement recours à la notion d'urgence pour définir, parallèlement à la règle de droit qu'il fixe dans les circonstances « normales », une règle, applicable en cas d'urgence, dans laquelle, selon les cas, les pouvoirs de l'administration sont renforcés, les droits du public limités, les délais d'action raccourcis ou les formes allégées. Dès lors que la dérogation ainsi instituée en cas d'urgence est de nature à porter atteinte à une règle ou un principe constitutionnels, elle est soumise à un contrôle attentif du Conseil constitutionnel.

En premier lieu, les effets que le législateur attache à l'urgence sont soumis à un contrôle de proportionnalité. La décision du 23 juillet 2015 relative à la loi sur le renseignement illustre le plus nettement la mise en œuvre de ce contrôle. S'agissant des procédures de délivrance de l'autorisation de mettre en œuvre certaines techniques de recueil de renseignement, le Conseil constitutionnel a examiné la procédure « *d'urgence absolue* » et la procédure « *d'urgence opérationnelle* », validant la première et censurant la seconde. Sur chacune de ces dispositions, il a procédé à un contrôle de proportionnalité approfondi consistant à examiner et à mettre en balance la définition des cas de recours à cette procédure, les techniques de renseignement qui peuvent alors être mises en œuvre et le niveau des garanties instituées par la loi [36].

En second lieu, le Conseil constitutionnel veille, dans le cadre de ce contrôle de proportionnalité, à l'effectivité du contrôle exercé par le juge compétent sur la mise en œuvre de la mesure en cause et, en particulier, sur l'existence de la situation d'urgence.

En matière administrative, les décisions qui témoignent du caractère essentiel de cette garantie sont nombreuses. Ainsi, en 2004, les dispositions qui, en matière de contrat de partenariat, présumaient satisfaite la condition d'urgence dès lors que l'évaluation préalable à la passation du contrat n'était pas défavorable ont été censurées [37]. Le Conseil constitutionnel a jugé que cette présomption avait pour effet « *d'empêcher le juge d'exercer son contrôle sur le caractère d'urgence* ». En 2013, sur les dispositions permettant à l'administration de prendre possession d'un bien exproprié en urgence, le Conseil a, pour déclarer ces dispositions conformes à la Constitution, pris en compte la possibilité ouverte aux propriétaires d'exercer les « *recours de droit commun devant le juge administratif* » [38]. Le commentaire officiel de la décision, qui précise que le juge administratif exerce un « *contrôle normal* » sur la qualification de l'urgence, montre qu'est prise en compte non seulement l'existence de ces voies de recours mais aussi l'intensité du contrôle exercé. De même, l'année suivante, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la possibilité donnée à l'administration de rendre opposables immédiatement, en urgence, les dispositions du plan de prévention des risques naturels. Il a jugé que la « *décision... justifiée par l'urgence... peut être contestée devant la juridiction compétente* » [39]. Enfin, le Conseil constitutionnel vient de valider les dispositions permettant en cas « *d'urgence absolue* » de ne pas appliquer certaines des garanties dont bénéficie en principe l'étranger qui fait l'objet d'une procédure d'expulsion. Il a relevé que l'étranger peut « *exercer un recours contre la décision d'expulsion devant le juge administratif, notamment devant le juge des référés qui, sur le fondement des articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative, peut suspendre l'exécution de la mesure d'expulsion ou ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale* » [40]. Sur ce point encore, la lecture du commentaire officiel est instructive puisqu'elle révèle qu'a pu être prise en compte la circonstance que le Conseil d'État exerce sur la condition d'urgence absolue « *un contrôle strict* ».

B - Quel contrôle de l'urgence pour l'état d'urgence ?

Si le contrôle effectif de l'existence d'une situation d'urgence par le juge compétent constitue, aux yeux du Conseil constitutionnel, une garantie essentielle pour apprécier le caractère proportionné des mesures dérogatoires que l'urgence justifie, alors on ne peut comprendre que le Conseil constitutionnel n'ait pas appliqué ce principe lorsqu'il s'est prononcé sur la constitutionnalité des lois relatives à l'état d'urgence.

On se souvient que, dans sa décision du 25 janvier 1985 sur la loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances, le Conseil constitutionnel n'avait pas pris la peine d'examiner si les conditions fixées par l'article 1er de la loi du 3 avril 1955 étaient réunies. Il avait alors suscité l'étonnement de François Luchaire [41] et s'était attiré les critiques de Philippe Terneyre [42]. Ce dernier s'était interrogé sur la question de savoir si la « *timidité excessive* » dont le Conseil avait alors fait preuve en n'examinant pas « *concrètement au préalable la réalité des*

circonstances définies par la loi de 1955 » ne trouvait pas une explication, à défaut de justification, dans les « *limites* » du contrôle *a priori*.

Les décisions rendues par le Conseil constitutionnel au cours de l'année qui vient de s'écouler apportent une réponse négative à cette interrogation.

En effet, après la déclaration puis les prorogations de l'état d'urgence faisant suite aux attentats perpétrés sur notre territoire le 13 novembre 2015, le Conseil constitutionnel a été saisi de cinq QPC portant sur plusieurs mesures qui peuvent être arrêtées par l'autorité administrative sous le régime de l'état d'urgence : les assignations à résidence [(43)], les mesures de police des réunions [(44)] et les perquisitions et saisies [(45)]. Par quatre décisions rendues le 22 décembre 2015 et les 19 février et 23 septembre 2016, il s'est livré comme il se doit à un contrôle de proportionnalité de chacune de ces mesures, en mettant en balance les conditions dans lesquelles la mesure en cause peut être prise, ses effets et les garanties dont sa mise en œuvre est assortie.

Le « considérant » de ces décisions consacré aux conditions dans lesquelles la mesure peut être ordonnée est ainsi rédigé : 1 °, la mesure en cause ne peut être prononcée ou ordonnée que lorsque l'état d'urgence a été déclaré ; 2 °, l'état d'urgence peut être ordonné dans l'une des conditions prévues par l'article 1er de la loi du 3 avril 1955 (en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique). On attend légitimement un 3 ° sur la question de savoir si l'une de ces conditions est réunie, mais il ne vient pas. Même lorsqu'étaient en cause des pouvoirs exorbitants de l'administration prévus par l'article 11 de la loi du 3 avril 1955, dont la mise en œuvre ne résulte pas de plein droit de l'état d'urgence mais doit avoir été spécialement décidée, le Conseil constitutionnel n'a pas examiné si les circonstances justifiaient cet « état d'urgence aggravé » et n'a pas même relevé qu'une mise en œuvre expresse de ces dispositions était nécessaire [(46)].

Certes, dans chacune de ces décisions, le Conseil constitutionnel a expressément pris en compte, pour apprécier les garanties dont la mesure est assortie, le contrôle que le juge administratif exerce sur la mise en œuvre de ces mesures. Pour l'assignation à résidence notamment, tirant les conséquences du dernier état de la jurisprudence du Conseil d'État [(47)], le Conseil constitutionnel a même précisément jugé que « *le juge administratif est chargé de s'assurer que cette mesure est adaptée, nécessaire est proportionnée à la finalité qu'elle poursuit* » [(48)].

Toutefois, le contrôle exercé par le juge administratif saisi dans la procédure de référé liberté porte sur la réalité de la menace pour la sécurité et l'ordre publics qui justifie la mesure [(49)] non sur la question de savoir si l'instauration d'un régime d'état d'urgence est justifiée. Le propre de la mise en œuvre de l'état d'urgence est que, contrairement à ce qui se passe dans le cadre de l'exception d'urgence ou de la théorie des circonstances exceptionnelles [(50)], la situation de fait dont l'urgence résulte n'est pas appréciée *in concreto* par le juge saisi du recours contre la mesure en cause : cette condition d'urgence est un « état » qui résulte de la législation en vigueur, c'est-à-dire qu'elle est réputée réunie en application de la législation qui institue ce régime d'exception pendant une durée déterminée.

Dès lors que le législateur est intervenu pour proroger l'état d'urgence, la question de savoir si les conditions prévues par l'article 1er de la loi du 3 avril 1955 étaient réunies lors de cette intervention du législateur est une question de contrôle de la loi elle-même. Le Conseil d'État a jugé que l'intervention du législateur dans les douze jours pour proroger l'état d'urgence ratifie le décret du président de la République déclarant l'état d'urgence de sorte que le juge administratif n'est plus susceptible de connaître de sa légalité [(51)]. Le juge administratif ne demeure compétent pour apprécier la légalité de la déclaration de l'état d'urgence que lorsqu'il n'a pas été prorogé par la loi. Ce n'est pas l'hypothèse que nous connaissons depuis le 14 novembre 2015.

C'est donc d'abord au Conseil constitutionnel d'examiner si les conditions de l'état d'urgence sont réunies. Le président de la section du contentieux du Conseil d'État en a jugé ainsi lorsque, le 27 janvier 2016, il a statué, comme juge des référés sur la demande tendant à voir ordonner la suspension de l'exécution du régime de l'état d'urgence. S'il s'est alors reconnu compétent pour se prononcer sur l'usage que le président de la République fait ou non de son pouvoir de mettre fin à l'état d'urgence avant l'expiration du délai prévu par la loi, il a en revanche rappelé que la conformité à la Constitution de la prorogation de l'état d'urgence et des mesures qu'il permet ne pouvait être contestée que par la voie de la QPC [(52)].

On pourrait être tenté de soutenir que si le Conseil constitutionnel n'a pas examiné la légitimité de la prorogation de l'état d'urgence lorsqu'il a été saisi de QPC portant sur les mesures que l'état d'urgence autorise, c'est parce que la prorogation de l'état d'urgence résulte d'une disposition législative distincte des dispositions sur lesquelles il était appelé à se prononcer. À cette objection il faut répondre que, sans la déclaration ou la prorogation de l'état d'urgence, la loi du 3 avril 1955 est une législation « dormante » : elle n'est que virtuellement en vigueur et, dans cette limite, elle est insusceptible de porter atteinte à des droits ou libertés [(53)]. Inversement, sans les mesures qu'elle autorise, la déclaration de l'état d'urgence n'est rien. La dissociation de la déclaration de l'état d'urgence et des mesures applicables sous le régime de l'état d'urgence conduit à séparer abstraitement la cause et la conséquence et à amputer une partie du contrôle. Un contrôle de la constitutionnalité de la

prorogation de l'état d'urgence n'est pas possible sans prise en considération des mesures que l'état d'urgence autorise. Réciproquement, on ne peut se prononcer sur le caractère proportionné des mesures qui peuvent être prises pendant l'état d'urgence sans prendre en considération les circonstances qui justifient ou non cet état d'exception.

On pourrait aussi objecter que le Conseil constitutionnel était dispensé de motiver sa décision sur ce point car, en 1985 comme en 2015-2016, la question n'était pas soulevée par les requérants. Toutefois, il ne s'agit pas d'un moyen à relever d'office : la vérification de ce que les conditions de l'état d'urgence sont réunies était une condition de la constitutionnalité des mesures qui étaient soumises au contrôle du Conseil constitutionnel.

Un contrôle purement abstrait des dispositions législatives relatives à l'état d'urgence est nécessairement incomplet car l'état d'urgence résulte, au sens propre du terme, d'une loi de circonstances. Certes, le contrôle de l'état d'urgence fait sortir le Conseil constitutionnel de son office habituel en ce qu'il implique de contrôler concrètement la réalité des circonstances qui justifient l'état d'urgence. Mais un tel contrôle concret des motifs ayant justifié le recours à une loi n'est pas inédit dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel ; il existe déjà par exemple dans le cadre du contrôle de la justification des lois de validation [(54)].

En 1985, François Luchaire avait envisagé la possibilité que, malgré le silence de sa motivation, le Conseil constitutionnel ait en réalité procédé à un « *contrôle « implicite » de la réalité du « péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public »* ». Peut-être, « *la nécessité était tellement évidente qu'elle n'avait pas à être discutée devant le juge* » [(55)]. Il est en réalité probable que, sur ce point, il en est allé en 2015 comme en 1985. Toutefois, une position expresse du Conseil constitutionnel sur la plénitude du contrôle exercé aurait été préférable. Elle aurait assuré la cohérence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière d'urgence dérogatoire ; elle aurait apporté un éclairage nécessaire sur la notion de « *péril imminent* » prévue par l'article 1er de la loi du 3 avril 1955, notion qui rappelle la définition de l'urgence absolue de Romieu que nous avons citée, mais qui s'en distingue nécessairement ; enfin, surtout, elle aurait rassuré quant à la possibilité que le Conseil constitutionnel puisse mettre fin à l'état d'urgence si, par impossible, sa prorogation venait à n'être plus l'indispensable défense de la Nation devant une menace terroriste d'une ampleur et d'une gravité exceptionnelles mais le signe, soit (on n'ose y penser) d'une dérive autoritaire des institutions, soit (moins impossible) de la difficulté à assumer le « retour à la normale ».

À l'heure où nous terminons cette contribution, l'état d'urgence a été prorogé une quatrième fois [(56)] par la loi du 21 juillet 2016, pour une durée de six mois. Une cinquième prorogation est annoncée...

(1) TC, 2 décembre 1902, *Société immobilière de Saint Just*, au recueil, p. 713.
(2) R. Odent*, Contentieux administratif*, t. 1, Dalloz, Paris, p. 303.
(3) Cons. const., n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, cons. 4.
(4) Les comptes rendus des délibérations du Conseil constitutionnel, consultables après l'expiration d'un délai de 25 ans, sont désormais accessibles sur le site Internet du Conseil constitutionnel.
(5) Art. 61, al. 3 de la Constitution et art. 23-10 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.
(6) Art. 37, al. 2 de la Constitution.
(7) Art. 105 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle Calédonie.
(8) Art. 12 de la L.O. n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ; articles L.O. 6213-5 et à l'article L.O. 6313-5 du CGCT.
(9) Articles 39, al. 4 et 41, al. 2 de la Constitution.
(10) Art. L.O. 151-2 du code électoral.
(11) Art. L.O. 136 du code électoral.
(12) Merci au service de la documentation du Conseil constitutionnel pour ces chiffres actualisés.
(13) G. Dumortier, « La procédure devant le Conseil constitutionnel, juge électoral », cette revue, n° 41, oct 2013, p. 36.
(14) Cons. const., n° 81-1 ELEC du 11 juin 1981, *M. Delmas*, cons. 4.
(15) Cons. const., nos 2013-314P QPC du 4 avril 2013 et 2013-314 QPC du 14 juin 2013, *M. Jeremy F.*
(16) Cons. const., nos 63-24 DC du 20 décembre 1963, 99-415 DC du 28 juin 1999 et 2009-583 DC du 22 juin 2009.
(17) Cons. const., nos 75-51 DC du 27 décembre 1973, n° 82-139 DC du 11 février 1982, et n° 89-258 DC du 8 juillet 1989.
(18) Cons. const., n° 2013-233 QPC du 22 février 2012, *Mme Le Pen*.
(19) Cons. const., n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cedric D.*
(20) Cons. const., n° 2012-649 DC du 15 mars 2012, cons. 4.
(21) *Idem*.
(22) Deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution.

Source : Conseil constitutionnel

(23) Cons. const., n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, cons. 43.

(24) Cons. const., n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, cons. 49 et 55.

(25) Cons. const., n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 4.

(26) Cons. const., n°s 99-421 DC du 16 décembre 1999, cons. 13, 2003-473 DC du 26 juin 2003, cons. 5 et 2004-506 DC du 2 décembre 2004, cons 5.

(27) Le Conseil constitutionnel a pu employer indifféremment l'expression « *continuité de la vie de la Nation* » (n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, cons. 17). Toutefois, cette expression ne doit pas être confondue avec la même expression lorsqu'elle constitue une norme de contrôle en matière de ratification des traités (Décisions n°s 85-188 DC du 22 mai 1985, cons. 2, et 91-294 DC du 25 juin 1991, cons. 9.)

(28) Cons. const., n°s 83-161 DC du 19 juillet 1983, cons. 3 et 85-190 DC du 24 juillet 1985, cons. 1 à 3.

(29) Cons. const., n° 79-111 DC du 30 décembre 1979.

(30) Cons. const., n°s 2001-448 DC du 25 juin 2001, cons. 75, 2009-579 DC du 9 avril 2009, cons. 17, et 2012-658 DC du 13 décembre 2012, cons. 54.

(32) Pour emprunter à un travail de thèse que le Conseil constitutionnel vient de primer : Sylvie Salles, *Le conséquentialisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, LGDJ, Paris, 2016.

(33) Cons. const., n° 97-2252 AN du 9 janvier 1998, *AN Rhône (5e circ.)*, cons. 2.

(34) Cons. const., n°s 2002-2849 AN du 7 novembre 2002, 2007-4021 AN du 27 mars 2008, 2007-4180 AN du 17 avril 2008 et 2015-4941 SEN du 11 juin 2015.

(35) C. Gabolde, « L'exception d'urgence en droit administratif », *D.* 1952, Chronique, p. 44.

(36) Cons. const., n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015, cons. 23 à 30.

(37) Cons. const., n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, cons. 14.

(38) Cons. const., n° 2013-338/339 QPC du 13 septembre 2013, cons. 7.

(39) Cons. const., n° 2014-411 QPC du 9 septembre 2014, cons. 14.

(40) Cons. const., n° 2016-580 QPC du 5 octobre 2016, cons. 10.

(41) F. Luchaire, note sous la décision du 25 janvier 1985, *D*, 1985, jurisprudence, p. 366.

(42) P. Terneyre, « Les adaptations aux circonstances du principe de constitutionnalité », *RDP*, 1987, p. 1498 et 1499.

(43) Cons. const., n° 2015-527 QPC, précitée.

(44) Cons. const., n° 2016-535 QPC du 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme*.

(45) Cons. const., n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme* et n° 2016-567/568 QPC du 23 septembre 2016, *M. Georges F et autres*.

(46) *Ibid.*

(47) CE, Section, 11 décembre 2015, *Domenjoud*, n° 395009, au recueil, points 27 à 30.

(48) Cons. const., n° 2015-527 QPC précitée, cons. 12, décision n° 2016-536 QPC précitée, cons. 10.

(49) CE, Section, 11 décembre 2015 précitée, point 30.

(50) CE, Ass., 23 octobre 1964, *d'Oriano*, 56756, au recueil ; 19 janvier 1980, *Synd. CFDT des P et T du Haut Rhin, 07636*, au recueil.

(51) CE, Ass. 24 mars 2006, *Rolin et Boisvert*, 286834,287218, au recueil.

(52) CE, ordonnance de référé du 27 janvier 2016, *Ligue des droits de l'homme et autres*, 396220, au recueil.

(53) Cons. const., n° 2011-219 QPC du 10 février 2012, *P. Patrick E*, cons. 5.

(54) Cons. const., n° 2013-336 QPC du 14 février 2014, *SELARL PJA*, cons. 6

(55) F. Luchaire, *ibid.*

(56) Lois n°s 2015-1501 du 20 novembre 2015, n° 2016-162 du 19 février 2016, n° 2016-629 du 20 mai 2016 et n° 2016-987 du 21 juillet 2016.

Source : Conseil constitutionnel

Libération

Tribune

L'état d'urgence innommé

Par Stéphanie Hennette-Vauchez, professeure de droit public, université Paris-Ouest Nanterre-La Défense — **18 juin 2020 à 17:00**

A l'Assemblée nationale, le 12 mai. Photo Gonzalo Fuentes. AFP

Le projet de loi sur la sortie de l'état d'urgence ne prévoit pas l'abandon total des mesures exceptionnelles prises ces derniers mois. Au risque de glisser progressivement vers un mode de gouvernement par l'exception.

- L'état d'urgence innommé

Tribune. Le projet de loi *«organisant la sortie de l'état d'urgence»* adopté en première lecture par l'Assemblée nationale s'apprête à être examiné au Sénat. Avec ce texte, le gouvernement souhaite tout à la fois acter la fin de l'état d'urgence sanitaire au 10 juillet (sauf pour les territoires de Mayotte et de la Guyane) et définir un «régime de sortie» dans lequel le Premier ministre conserve des pouvoirs exorbitants et notamment celui de réglementer la circulation des personnes, les conditions d'ouverture des établissements recevant du public ou encore les manifestations et rassemblements sur la voie publique ainsi que – suite à la première lecture parlementaire du texte – celui d'exiger des personnes circulant par voie aérienne sur le territoire national qu'elles présentent un certificat d'examens de biologie médicale.

Va-t-on, donc, sortir de l'état d'urgence ? Malgré le titre du texte et la communication publique qui l'accompagne, il faut répondre par la négative. La «sortie» dont il est question n'est ici qu'un horizon dessiné par le texte, mais non une réalité. Au contraire, son objet même est bien de créer un nouveau régime juridique applicable, un état d'urgence innommé. S'il prescrit bien que l'état d'urgence sanitaire dur voté le 23 mars 2020 doit en effet prendre fin le 10 juillet, le texte organise la prise de relais immédiate par un nouveau régime, pour une durée de près de quatre mois (ramené du 10 novembre au 30 octobre par les députés). L'interrupteur qu'on connaissait jusque-là (on est soit sous état d'urgence, soit en régime de droit commun) se fait donc variateur : le texte en discussion réduit la voilure de l'état d'urgence sanitaire tel que défini par la loi du 23 mars 2020, mais ce sont bien des pouvoirs exceptionnels de restriction des libertés fondamentales qui demeurent à la main du gouvernement.

«Super autorités»

Le projet de loi demeure ainsi pleinement ancré dans le registre de l'exception. Il maintient le Premier ministre, le ministre de la santé et les préfets en position de «super autorités» de police administrative habilitées à prendre des mesures générales et individuelles massivement restrictives des libertés. Plus encore, le projet de loi maintient en vigueur le régime de sanction extrêmement sévère et massivement dérogatoire au droit commun qui avait été inventé par la loi du 23 mars 2020 créant l'état d'urgence sanitaire. Le délit de violation réitéré des interdictions et obligations édictées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire est donc maintenu en vigueur, alors même que de nombreux acteurs doutent de sa constitutionnalité même (la Cour de cassation ayant transmis plusieurs questions prioritaires de constitutionnalité à ce propos, le Conseil constitutionnel rendra prochainement son verdict sur ce point).

Que penser d'un tel texte ? N'est-il pas raisonnable de permettre au gouvernement d'avoir les moyens d'une action rapide en cas de nouveau pic épidémique ? Assurément. Mais en organisant une forme de brouillage officiel, de «tiers état» structurellement positionné entre droit commun et exception, le texte en cours de discussion qui fait advenir un état d'urgence innommé illustre à l'envi le plus grave des dangers représentés par le maniement banalisé, par les gouvernements, des régimes d'exception, à savoir, celui du glissement durable vers un mode de gouvernement par l'exception.

Le parlement hors jeu lors de la prochaine épidémie ?

En outre, il est loin d'être évident qu'un tel état d'urgence innommé ainsi créé soit justifié ou rendu nécessaire par les circonstances. Le droit commun auquel on reviendrait si l'état d'urgence sanitaire était pleinement levé est déjà très riche, et fourmille de dispositions qui, dans l'hypothèse d'un regain de vigueur de la circulation du virus, devraient permettre aux autorités de prendre les mesures nécessaires. L'article L. 3131-1 du code de la santé publique, notamment, permet au ministre de la Santé de prendre *«toute mesure proportionnée aux risques encourus et appropriée aux circonstances»* en cas de menace d'épidémie, tandis que d'autres dispositions permettent le placement à l'isolement, la mise en quarantaine ou encore les réquisitions administratives sanitaires. Alternativement, et si nous devions connaître une nouvelle vague épidémique de grande ampleur, le gouvernement pourrait remettre en vigueur l'état d'urgence sanitaire par simple décret en Conseil des ministres, en application précisément de la loi votée le 23 mars 2020 – le Parlement n'intervenant que pour le prolonger au-delà d'un mois.

Nombre des inquiétudes ici exprimées sont, c'est certain, renforcées par des éléments de contexte. Le premier, c'est l'héritage du précédent état d'urgence, déclenché en novembre 2015 suite aux attaques terroristes, maintenu en vigueur pendant deux très longues années, massivement utilisé et seulement difficilement contrôlé par les juridictions, et qui n'a finalement été levé qu'après que quatre de ses dispositions centrales ont été insérées dans le droit commun par la loi Sécurité intérieure et lutte contre le terrorisme (2017).

Atteinte grave à la liberté de manifester

Le second, c'est le poids des inquiétudes et critiques suscitées, dans de larges segments de la population, par l'insistance du gouvernement à maintenir des mesures permettant de restreindre ou interdire la liberté de manifestation au nom de la lutte contre la pandémie. Ainsi, plusieurs décrets pris en application de l'état d'urgence sanitaire interdisaient tout rassemblement de plus de dix personnes. Le 13 juin dernier, le Conseil d'Etat a jugé qu'ils portaient une atteinte *«grave et manifestement illégale»* à la liberté fondamentale de manifester. Le lendemain même, le gouvernement rétorquait en redéfinissant par décret (et donc, hors de toute délibération démocratique) le régime de la liberté de manifestation en période d'état d'urgence sanitaire : une interdiction de principe, assortie de la

possibilité pour le préfet d'autoriser telle ou telle manifestation, sans toutefois que les critères à prendre en compte soient définis. A l'heure où il envisage de lever l'état d'urgence sanitaire tel qu'il résulte de la loi du 23 mars 2020, le gouvernement cherche à préserver, via le projet de loi «organisant la sortie de l'état d'urgence» en cours d'adoption, la possibilité de restreindre ou interdire tout rassemblement sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature.

Comment comprendre cette insistance ? Comment faire abstraction des multiples tensions sur ce point depuis plusieurs années ? Difficile d'ignorer en effet que la liberté de manifester a récemment été malmenée par les nombreuses interdictions générales et individuelles de manifester prises sous l'état d'urgence 2015-17, puis par la gestion policière d'une succession de crises sociales (de la loi travail de 2016 au mouvement des gilets jaunes) en passant par l'adoption de la loi anticasseurs d'avril 2019 (même expurgée de l'inconstitutionnelle interdiction administrative individuelle de manifester) et une politique sécuritaire illustrée par la manière dont certains acteurs, y compris très haut placés, surfent sur la mise en opposition de la police et des manifestants. Tout cela a un coût et pèse sur l'évaluation critique que l'on peut faire du texte en cours d'adoption dont on peut douter de la nécessité d'un point de vue sanitaire – mais dont on comprend bien l'intérêt politique, qui est de permettre un contrôle durable des populations via des restrictions durables à la libre circulation et aux droits d'expression politique.

Stéphanie Hennette-Vauchez professeure de droit public, université Paris-Ouest Nanterre-La Défense

§ 2 - Articles de presse.

a) « Pandémie : les Français de plus en plus réticents face aux mesures limitant les libertés publiques » - The Conversation - 22 avril 2020. À consulter sur : https://theconversation.com/pandemie-les-francais-de-plus-en-plus-reticents-face-aux-mesures-limitant-les-libertes-publiques-136801

b) « L'État de droit n'est pas mis en quarantaine », Nicole Belloubert, Le Monde du 4 avril 2020. À consulter sur : https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/01/nicole-belloubet-l-etat-de-droit-n-est-pas-mis-en-quarantaine_6035194_3232.html

c) « Les inquiétants effets sanitaires collatéraux du coronavirus » Par Pascale Santi et Élisabeth Pineau - Le Monde Publié le 13 juillet 2020 à 18 h 30 - Mis à jour le 14 juillet 2020 à 19 h 13. À consulter sur : https://www.lemonde.fr/sciences/article/2020/07/13/diagnostics-prise-en-charge-traitements-le-coronavirus-a-des-effets-sanitaires-collateraux-tres-larges_6046098_1650684.html

d) « Non les amendes pour non-port du masque ne sont pas illégales » Libération - ChekNews.fr - 31 juillet 2020. À consulter sur : https://www.liberation.fr/checknews/2020/07/31/non-les-amendes-pour-non-port-du-masque-ne-sont-pas-illegales_1795652

e) Interview : Julia Cagé : « En France, les plus pauvres paient pour satisfaire les préférences politiques des plus riches » Par Sonya Faure - Libération, le 7 septembre 2018. Texte en annexe.

f) « Macron en chef, Merkel en arbitre : pourquoi la France et l'Allemagne ont abordé la crise sanitaire de façon opposée » Par Thomas Wieder - Le Monde, le 29 mai 2020. Texte en annexe.

g) Tribune « Les parlementaires doivent dire non à l'état d'urgence permanent ». Par un collectif de signataires comprenant quinze députés ou sénateurs de divers groupes, des avocats, des médecins ainsi dans une tribune contre le projet de loi du gouvernement organisant selon eux faussement la fin de l'état d'urgence sanitaire. Le Monde, le 16 juin 2020. Texte en annexe.

h) « Confinement : le débat interdit », Jean Quatremer, Libération du 30.04.2020. Texte en annexe.

i) « Le confinement : 67 millions de privations arbitraires de liberté », Paul Cassia, Libération du 12 avril 2020. Texte en annexe.

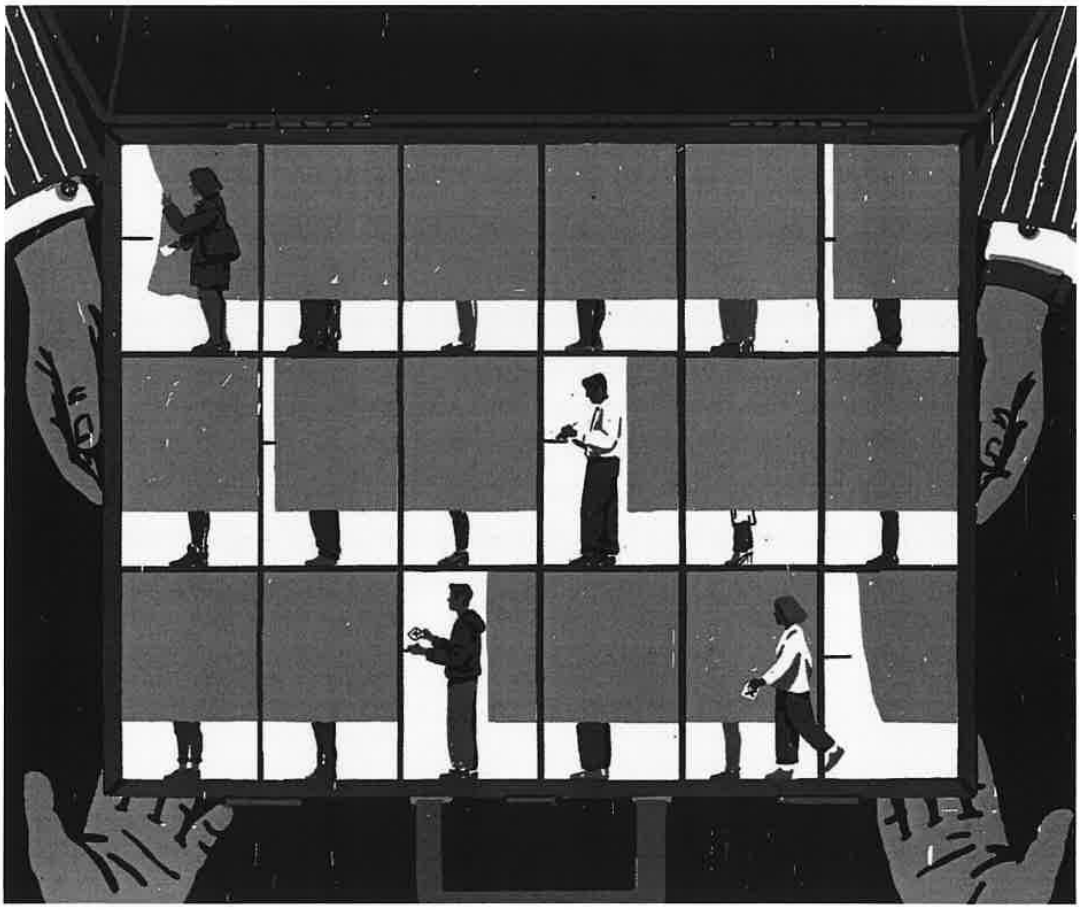
j) « Une période de libertés et de démocratie confinées », Malik Salemkour. Le Monde du 27 avril 2020. Texte en annexe.

k) « Renoncer à l'état d'urgence est nécessaire mais n'autorise pas à en faire notre droit commun », Mireille Delmas-Marty, Le Monde 30 mai 2020. Texte en annexe.

INTERVIEW

Julia Cagé : «En France, les plus pauvres paient pour satisfaire les préférences politiques des plus riches»

Par Sonya Faure(https://www.liberation.fr/auteur/2014-sonya-faure)
— 7 septembre 2018 à 17:07



Dessin Harry Tennant

Le prix d'un vote ? 32 €. Dans son dernier livre, l'économiste soutient, chiffres inédits à l'appui, que l'argent a un rôle déterminant dans le résultat d'une élection. Pire : l'Etat subventionne davantage les orientations politiques des plus aisés, favorisant ainsi les partis de droite.

La France est-elle vraiment protégée des groupes de pression ? Sans doute moins qu'elle aimerait le croire. Notre démocratie repose-t-elle sur l'équation «un homme = une voix» ? Pas tout à fait, selon Julia Cagé. Après avoir étudié le financement des médias (*Sauver les médias,* Le Seuil, 2015), l'économiste, professeure à Sciences-Po Paris, poursuit son exploration des ressorts et des inégalités de notre système représentatif. A partir d'une base de données inédite des financements publics et privés de la vie politique, aux Etats-Unis, en France ou ailleurs en Europe, elle démontre dans son dernier livre, *le Prix de la démocratie* (Fayard), que ces questions, en apparence techniques, pourraient bien avoir leur rôle dans le sentiment d'abandon des classes moyennes et populaires, et dans la montée des populismes (1). Car, non seulement l'expression politique est capturée par les intérêts privés des plus riches, mais cette confiscation peut avoir un sacré impact sur le résultat des élections. En France, depuis les années 90, le financement de la vie politique est fondé sur quelques grands principes : les dons des particuliers sont encadrés (pas plus de 7 500 euros pour les partis par individu et par an, pas plus de 4 600 euros par élection) ; les entreprises ne peuvent verser des fonds aux candidats ; en contrepartie, l'Etat finance une grande partie de la vie politique. Un système bien imparfait, révèle Julia Cagé, qui subventionne en réalité les préférences politiques des plus riches et favorise donc les partis de droite.

«*Qui paie gagne*», écrivez-vous : en France aussi, l'argent fait l'élection. Cela explique l'improbable accession au pouvoir d'Emmanuel Macron, candidat sans parti ni élu ?

C'est un cas exemplaire. J'ai commencé à travailler sur le financement de la vie politique en 2014. L'une de mes hypothèses était qu'il fallait une réforme urgente du système de financement public des partis politiques, car il favorise l'immobilisme : l'argent donné par l'Etat aux candidats dépend des résultats obtenus aux dernières législatives. Ça ne permet pas l'émergence de nouveaux mouvements... sauf à attirer suffisamment de dons privés pour compenser ce handicap. Ce n'était encore jamais arrivé en France. C'est exactement ce que Macron a réussi à faire. Fin 2016, En marche !, né en avril, a déjà réuni 4,9 millions d'euros de dons privés. Contre 7,45 millions d'euros pour Les Républicains et seulement 676 000 euros pour le PS. L'innovation politique ne peut pas naître sans être financée. Or, dans toutes les démocraties occidentales, les dons privés vont d'abord aux partis conservateurs qui prônent une politique économique favorable aux plus aisés.

Quel est le profil des donateurs ?

On pourrait imaginer que les classes populaires donnent massivement, même pour de faibles montants. Ce n'est pas le cas. En France - comme aux Etats-Unis, en Italie ou en Grande Bretagne -, ce sont les plus aisés qui financent la vie politique. Ils ne sont d'ailleurs pas nombreux. Chaque année, seuls 290 000 foyers fiscaux français font un don, 0,79 % des Français adultes. Mais si on regarde parmi les 0,01 % des Français aux revenus les plus élevés, on s'aperçoit que 10 % d'entre eux font un don. Et ces 0,01 % des Français les plus riches versent en moyenne 5 245 euros par an. Les 50 % des Français les plus pauvres donnent, eux, quand ils donnent, seulement 120 euros par an en moyenne. Mais le scandale, c'est que les dons privés des plus aisés sont financés par l'ensemble des citoyens.

Pourquoi ?

Il existe trois formes de financements publics de la démocratie. La première, c'est celui des partis politiques, déterminé tous les cinq ans en fonction des résultats aux législatives : il s'élève à 63 millions d'euros. La deuxième, c'est le remboursement des dépenses de campagnes : 52 millions d'euros par an en moyenne. Et la troisième, dont on ne parle jamais, ce sont les déductions fiscales : votre don à un parti politique est remboursé à 66 %, par le biais d'une réduction d'impôt. Ces réductions représentent 56 millions d'euros par an pour les seuls dons aux partis politiques ! 56 millions d'euros offerts à seulement 290 000 individus qui ont choisi de financer un parti ? Même pas ! Car on ne peut bénéficier de déductions d'impôt... que si on paie l'impôt sur le revenu, ce qui n'est le cas que d'un Français sur deux. Pour le dire autrement si vous êtes parmi les 10 % des Français les plus fortunés, et que vous faites un don de 7 500 euros, celui-ci vous reviendra au final à 2 500 euros. Et le coût de votre don pour l'ensemble des citoyens sera de 5 000 euros. Mais, si vous êtes smicard, étudiant ou travailleur précaire, et que vous donnez 600 euros à un parti, votre générosité vous reviendra à... 600 euros, puisque vous n'êtes pas imposable sur le revenu. Bref, en France, les plus pauvres paient pour satisfaire les préférences politiques des plus riches.

Le financement de la vie politique expliquerait la «droitisation» des gauches occidentales ?

Si tous les partis et les candidats recevaient autant de financements privés, ce ne serait pas forcément problématique. Mais ce n'est pas le cas. Les Républicains touchent en moyenne, en France, 11 fois plus de dons privés que le Parti socialiste. On retrouve exactement le même déficit dans les autres pays. Or, on s'aperçoit qu'au Royaume-Uni avec Tony Blair, aux Etats Unis avec Hillary Clinton, en Italie avec Renzi, les partis de gauche se sont engagés dans une course aux financements privés. Ils abandonnent leur électorat populaire pour promouvoir des politiques économiques favorables aux plus aisés.

Un parti peut-il vraiment «acheter» les électeurs ?

J'ai analysé, avec Yasmine Bekkouche, doctorante à l'Ecole d'économie de Paris, toutes les élections municipales et législatives en France depuis 1993. Le résultat est net : statistiquement, en moyenne, les candidats les plus dotés et qui dépensent le plus remportent les élections. Bien sûr il y a des exceptions - le cas de Benoît Hamon à la présidentielle le prouve. J'ai estimé le prix d'un vote à 32 euros. Si un candidat met 32 euros de plus que son concurrent dans une campagne, il récolte une voix de plus. Au fond, ce n'est pas très cher un vote...

Mais la victoire d'un candidat plus riche peut aussi s'expliquer par son talent ?

Nous avons neutralisé l'effet de la popularité d'un parti une année donnée, le taux de chômage local, le niveau d'éducation moyen et les revenus fiscaux de la circonscription, le nombre de créations d'entreprises localement, le niveau d'investissement de la municipalité, etc. Résultat : toutes choses égales par ailleurs, le budget d'une campagne a bien un impact sur le résultat d'une élection. Mieux, selon nos analyses, l'«étrange défaite» de la droite après la dissolution surprise de Jacques Chirac en 1997, pourrait s'expliquer par l'interdiction, en 1995, des dons des entreprises aux campagnes électorales. Elle n'a eu d'effet que pour les candidats de droite qui touchaient des dons importants venant d'entreprises.

Comment expliquer que l'argent ait un tel rôle ?

Les meetings coûtent chers, comme les frais de transports, les conseils en communication et toutes les stratégies qui reposent sur l'utilisation des big datas. Cette utilisation des réseaux sociaux a d'ailleurs un effet pervers. Dans un monde où un candidat pourrait cibler ses électeurs, et si quelques milliardaires peuvent aider une campagne plus sûrement que des milliers d'électeurs, c'est sur cette poignée de personnes qu'il ciblera sa campagne.

Encore une fois, les politiques risquent de se couper des classes populaires et moyennes.

Vous dites que les donateurs de Macron *«en ont eu pour leur argent»* avec la suppression de l'ISF. N'est ce pas un peu rapide ?

Derrière la formule, il y a une évidence : une personne soumise à l'ISF qui a donné 7 500 euros à la République en marche, ce qui lui est revenu à 2 500 euros, et qui voit l'ISF supprimé a effectivement fait un bon investissement. Le politiste américain Martin Gilens a comparé les souhaits des citoyens américains exprimés dans les sondages depuis 1950 (sur la politique économique, étrangère ou sociale), à leur niveau de revenus, et aux politiques effectivement mises en œuvre. Il montre que lorsqu'il y a divergence entre les Américains les plus riches et la majorité des citoyens, les gouvernements tranchent systématiquement en faveur des 1 % les plus riches. Pourquoi n'y a-t-il pas de révolution ? Gilens a une formule extraordinaire : il parle de *«démocratie par coïncidence»*. Sur beaucoup de sujets - la légalisation de l'avortement ou l'intervention en Irak -, les plus riches sont en phase avec la majorité. Mais c'est pure coïncidence. Le salaire minimum réel, lui, a baissé depuis les années 50. Ce sentiment de dépossession alimente le populisme.

Que proposez-vous pour y remédier ?

Certainement pas de supprimer tout financement public des partis parce qu'ils seraient «pourris», comme l'a obtenu le mouvement Cinq Etoiles en Italie ! La démocratie a un prix. Si ce coût n'est pas porté de manière égalitaire par l'ensemble des citoyens, il sera capturé par les intérêts privés. Il faut au contraire renforcer le financement public de la démocratie. Je propose la création de «Bons pour l'égalité démocratique». Il ne s'agit pas de dépenser plus, mais autrement : tous les ans, an cochant une case sur sa feuille d'impôt, chaque citoyen aura la possibilité d'allouer 7 euros au mouvement politique de son choix. Il ne les sort pas de sa poche, mais il demande à l'Etat de donner 7 euros du fonds pour le financement des partis à celui de son choix.

Et quand on est abstentionniste ou antiparti ?

Alors vos 7 euros sont donnés en fonction des résultats aux dernières législatives. C'est une manière de favoriser l'émergence de nouveaux mouvements, et c'est égalitaire : un même montant fixe est alloué à chaque citoyen.

Vous supprimez les dons privés ?

Je les limite à 200 euros par an, c'est déjà beaucoup par rapport au revenu moyen français. Si on cherche l'égalité politique, on ne peut pas permettre aux citoyens de donner 7 500 euros à un parti puisque c'est un geste impossible à beaucoup.

Vous prônez également la création d'une «Assemblée mixte» où seraient mieux représentés les ouvriers et les employés. Comment sera-t-elle élue ?

Le Congrès américain compte moins de 5 % d'ouvriers et d'employés alors qu'ils représentent la moitié de la population. Aucun ouvrier ne siège aujourd'hui à l'Assemblée nationale française. Je propose de laisser inchangées les règles de l'élection des deux tiers des députés. Mais qu'un tiers de l'Assemblée soit élu à la proportionnelle intégrale, par scrutin de liste, où sera imposée une moitié de candidats ouvriers, employés, chômeurs ou travailleurs précaires. Comme pour la parité entre hommes et femmes il faut se saisir des outils de l'Etat de droit pour imposer l'égalité démocratique.

(1) Voir aussi le site Leprixdelademocratie.fr, (http://www.leprixdelademocratie.fr/)où sont recensées toutes les données du livre et où l'on peut «tester» les hypothèses de Julia Cagé sur son propre député.

Sonya Faure (https://www.liberation.fr/auteur/2014-sonya-faure)

LE PRIX DE LA DÉMOCRATIE par JULIA CAGÉ Ed. Fayard, 350 pp., 23€

France-Allemagne : **démocraties à l'épreuve** de la pandémie

Emmanuel Macron s'est posé en chef de guerre, Angela Merkel en arbitre. Primat du politique et du chef de l'Etat d'un côté, primat du droit et du fédéralisme de l'autre, ces visions différentes s'enracinent dans l'histoire. Avec des résultats bien meilleurs pour Berlin face au Covid-19

BERLIN - Correspondant

Sombre tableau que celui donné de la France, ces temps-ci, par la presse allemande. « *Le coronavirus met le système de santé français en état d'alerte. Comment en est-on arrivé là dans un pays qui met tant d'argent dans ce secteur ?* », s'interrogeait, le 1er avril, la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, de sensibilité libérale-conservatrice.

A gauche, la tonalité est la même. « *La crise du coronavirus a eu pour première conséquence le discrédit de l'Etat français*, écrivait le quotidien berlinois *Tagesspiegel*, le 2 mai. *De même que la France s'était imaginée en sécurité derrière la ligne Maginot avant la seconde guerre mondiale, la majorité de ses citoyens ont été éduqués en croyant à un pouvoir central protecteur. L'illusion est tombée. La France était mal préparée et n'avait pas "le meilleur système de santé du monde", contrairement à ce qu'on leur avait dit.* »

Sur la situation politique, le constat est tout aussi sombre. En France, « *la cote de popularité du président a baissé davantage que dans les autres pays d'Europe durement touchés* », observait le *Spiegel*, le 15 mai. Pour expliquer cette singularité, l'hebdomadaire allemand évoquait trois éléments, un sentiment largement partagé de « *déclassement* », lié au nombre particulièrement élevé de morts du Covid-19 en France, les « *sombres pronostics économiques* » d'un pays menacé de voir son PIB reculer de « *plus de 8 % cette année* », et enfin, les institutions de la Ve République. « *En France, le président est responsable de tout, il a plus de pouvoir que la plupart des chefs d'Etat européens, et c'est lui seul qui rend des comptes. Or cette verticalité du pouvoir ne pose aucun problème à Macron : c'est quelqu'un qui aime décider. Sauf qu'aujourd'hui, en pleine crise, cela se retourne contre lui* », analysait le *Spiegel* dans cet article au ton cinglant : « *Faire le show et de grands gestes : cela n'est plus possible* ».

Monarchie républicaine d'un côté, démocratie parlementaire de l'autre. Le jacobinisme face au fédéralisme. La France des fiefs hexagonaux, où le moindre compromis est vu comme une compromission et où continue d'opérer le mythe révolutionnaire de la table rase, face à une Allemagne qui s'est reconstruite, sur les décombres du nazisme, en faisant du consensus la vertu cardinale et du droit le garant de l'ordre social face aux excès de la politique... En l'espace de quelques semaines, la crise du Covid-19 a ressuscité, de façon presque caricaturale, cet éternel match France-Allemagne à la fin duquel le gagnant semble toujours être le même.

En témoigne une étude réalisée par l'Ifop, les 28 et 29 avril, dont les résultats sont édifiants. A la question : « *Quel pays est le mieux placé et préparé pour répondre aux enjeux des prochaines décennies ?* », l'Allemagne arrivait largement en tête (32 %), devant la Chine (13 %) et la France (7 %). Et à la question : « *Quel dirigeant agit le plus dans l'intérêt de son peuple ?* », c'est Angela Merkel qui était citée en première (39 %), devant Emmanuel Macron (14 %) et Vladimir Poutine (7 %).

Comme le rappelle Jérôme Fourquet, directeur du département opinion et stratégies d'entreprises à l'IFOP, ce « *complexe d'infériorité des Français vis-à-vis de l'Allemagne n'est pas nouveau* ». Mais avec la crise du coronavirus, il a changé d'objet. « *Jusque-là, il y avait l'idée que l'Allemagne était plus performante sur le plan économique, mais que la France avait un meilleur système de santé. Cette fois, les Français ont eu l'impression que, même sur un terrain où ils se sentaient supérieurs, les Allemands faisaient mieux qu'eux. C'est une humiliation terrible, un peu comme en 1940, quand la France pensait avoir la meilleure armée du monde et qu'elle a été défaite en six semaines par les Allemands* », explique-t-il.

De l'autre côté du Rhin, l'heure n'est pas aux lamentos. Au contraire. « *En agissant de façon déterminée et conséquente, nous avons surmonté cette crise mieux que les autres pays d'Europe. (...) Beaucoup de pays regardent maintenant l'Allemagne avec admiration* », affirmait ainsi le conservateur Markus Söder (CSU), le ministre-président du Land de Bavière, dans un entretien à la *Neue Zürcher Zeitung*, samedi 23 mai. Il n'est pas le seul. Une semaine plus tôt, le quotidien *Die Welt* consacrait un long article à la situation économique des principaux pays européens. Son titre : « *L'Allemagne traverse la crise mieux que d'autres* ».

HAUSSE DU TAUX DE CONFIANCE

Dans un tel climat, il n'est guère étonnant que la confiance des Allemands dans leurs dirigeants se soit renforcée durant la crise du coronavirus. Les chiffres sont impressionnants. Selon la dernière vague du baromètre de classement des institutions, réalisée du 4 au 14 mai par l'institut Forsa, 76 % des personnes interrogées font confiance au président de la République, Frank-Walter Steinmeier, soit 3 points de plus qu'en janvier. Pour la chancelière Angela Merkel (72 %), la progression est de 20 points en quatre mois. S'agissant du gouvernement fédéral, soutenu par 60 % des électeurs, la hausse est de 26 points depuis le début de l'année.

Comment expliquer une telle montée en flèche des taux de confiance, en particulier pour Mme Merkel ? Pour elle, la partie n'était pourtant pas jouée d'avance. Dans la deuxième semaine de mars, alors que le nombre de contaminations commençait à progresser de façon exponentielle en Allemagne, la chancelière fut très critiquée pour son silence. Les attaques visèrent notamment du quotidien *Bild*, le journal le plus lu du pays, qui compara son « *absence de leadership* » à la réactivité de son homologue autrichien, Sebastian Kurz, salué comme un « vrai dur » pour avoir fermé les frontières de son pays afin d'empêcher la propagation du virus, ce que n'avait pas fait l'Allemagne à l'époque.

Mais rapidement Mme Merkel rectifiait le tir. Le 18 mars, elle prit la parole, à la télévision, pour expliquer que l'Allemagne n'avait pas été confrontée « *à une telle situation depuis la réunification, et même depuis la seconde guerre mondiale* ». Avant d'ajouter : « *Nous ne sommes pas condamnés à assister passivement à la propagation du coronavirus. Pour cela, il existe un moyen : se tenir à distance les uns des autres.* »

> « EN FRANCE, LE PRÉSIDENT EST RESPONSABLE DE TOUT, IL A PLUS DE POUVOIR QUE LA PLUPART DES CHEFS D'ÉTAT EUROPÉENS, ET C'EST LUI SEUL QUI REND DES COMPTES », EXPLIQUE LE « SPIEGEL »

Autant que le propos, c'est l'image qui compta ce soir-là. Sauf pour ses vœux de fin d'année, Angela Merkel ne s'était jamais adressée directement à ses concitoyens, face caméra, dans son bureau, depuis son arrivée au pouvoir, en 2005. Spectaculaire coup de communication politique, Habile pied de nez à ceux qui, depuis des jours, dénonçaient son manque de réactivité. Cette fois, la chancelière décidait de monter en première ligne.

Après cette allocution télévisée sans précédent, Angela Merkel a continué de s'exprimer régulièrement, parfois plusieurs fois par semaine, sous forme de conférences de presse d'une trentaine de minutes depuis la chancellerie, ainsi qu'à la tribune du Bundestag. Tirant les leçons de la crise des réfugiés de 2015, lors de laquelle il lui avait été reproché de ne pas suffisamment expliciter ses décisions, elle a, cette fois, multiplié les prises de parole, mais dans un registre souvent plus pédagogique que politique. Comme le 16 avril, où elle expliqua longuement, gestes des mains à l'appui, le rapport entre le taux de reproduction du virus, les courbes de l'épidémie et les conséquences sur le système hospitalier.

IMAGINAIRE MARTIAL

« *Dans cette crise, Merkel a endossé un rôle que les Allemands adorent depuis l'époque de l'Empire, celui de l'expert non politique* [unpolitischer Fachmann], *du technicien qui gouverne au-dessus des partis. Or c'est un habit qu'elle a revêtu d'autant plus naturellement qu'elle est elle-même physicienne de formation. Elle était dans son élément, et c'est sans doute l'une des raisons pour lesquels les Allemands lui font tant confiance* », analyse le journaliste et essayiste Nils Minkmar, chroniqueur au *Spiegel*.

Ici, le contraste avec Emmanuel Macron est saisissant. Au moment où la chancelière allemande décidait d'affronter le coronavirus en scientifique, le président français choisissait, lui, de le combattre en chef de guerre. Dans son allocution du 16 mars, d'abord, en martelant à six reprises la formule « *nous sommes en guerre* », sonnant l'heure de la « *mobilisation générale* » et appelant ses concitoyens à « *l'union sacrée* ». Neuf jours plus tard, en se rendant à Mulhouse pour y visiter un hôpital de campagne tout juste déployé par l'armée. Enfin, en systématisant les réunions du « conseil de défense » à l'Elysée, quinze déjà depuis le 22 février, pour en faire l'instance suprême de tous les arbitrages décisifs.

Objet de vives discussions en France, le choix de cet imaginaire martial a également suscité des réserves en Allemagne. « *Ceux qui ont connu la guerre savent combien il faut prendre qu'on s'en protège en se lavant les mains* », tweetait Jasper von Altenbockum, de la *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, quelques minutes après l'allocution télévisée du président français, le 16 mars. « *M. Macron se ridiculise. (...) Les réfugiés d'Idlib savaient sans doute savoir affaire à une guerre comme celle-là* », écrivait, le lendemain, l'éditorialiste Markus Decker, du groupe de presse RedaktionsNetzwerk Deutschland. « *Non, cette pandémie n'est pas une guerre. Ce ne sont pas des nations qui s'affrontent, des soldats qui se combattent. Cette pandémie met à l'épreuve notre sentiment d'humanité* », déclara quant à lui le président de la République fédérale, Frank-Walter Steinmeier, le 13 avril, à la télévision.

Pour Thomas Gomart, directeur de l'Institut français de relations internationales (Ifri), les postures opposées du président français et de son homologue allemand sont bien plus que des choix rhétoriques. « *On touche ici à une différence fondamentale de culture politique entre la France et l'Allemagne. En parlant de guerre, Macron n'a pas fait que de la com. Il est véritablement revenu à la matrice politico-militaire de la Ve République, un régime né de la guerre d'Algérie et fondé par un général hanté par l'idée d'éviter un nouveau juin 1940. Tout ça est à l'opposé de la culture politique allemande contemporaine qui, après 1945, s'est précisément construite sur le rejet de la guerre et de tout imaginaire militaire* », analyse Thomas Gomart.

Deux cultures politiques fondamentalement étrangères l'une à l'autre, donc. Mais aussi deux systèmes institutionnels totalement différents. Voilà ce qu'aura également mis en lumière cette crise, qui a souligné presque jusqu'à la caricature le fossé existant entre le centralisme à la française et le fédéralisme à l'allemande.

Au début de l'épidémie, beaucoup se sont interrogés, en Allemagne, sur la capacité du système fédéral à faire face à une crise d'une telle intensité. A l'origine du débat : les déclarations du ministre fédéral de la santé, Jens Spahn, qui, le 8 mars, a « *recommandé* » aux Länder d'interdire les rassemblements de plus de 1 000 personnes, le jour même où son homologue français, Olivier Véran, annonçait purement et simplement leur interdiction. Quatre jours ont ensuite été nécessaires pour que les seize gouvernements régionaux entérinent, certains en rendant la « *recommandation* » de M. Spahn qui, constitutionnellement, n'avait pas le pouvoir de leur imposer une telle mesure. Devant la propagation rapide du virus, les articles se sont multipliés dans la presse pour s'inquiéter des lourdeurs d'un fédéralisme pensé, après la guerre, comme une garantie démocratique permettant d'éviter une trop grande concentration du pouvoir, mais risquant de se révéler inadapté dans un contexte nécessitant des prises de décision rapides.

Face à ce risque, la réponse du gouvernement a été double. D'une part, il a fait revoir la loi de protection contre les maladies infectieuses, entrée en vigueur en 2001, afin de doter le ministère fédéral de la santé de pouvoirs renforcés pour l'approvisionnement de médicaments, de produits de désinfection et de matériel de protection, ainsi que de nouvelles prérogatives en matière de contrôles d'identité et de mesures de quarantaine. Comme l'ont alors relevé plusieurs juristes allemands, les dispositions contenues dans ce texte, adopté par le Bundestag le 27 mars, sont assez proches de celles qui figurent dans la loi instaurant l'état d'urgence sanitaire promulguée en France quatre jours plus tôt.

A la différence d'un autre pays très décentralisé comme l'Espagne, où la proclamation de l'état d'urgence, le 15 mars, a permis au gouvernement de Pedro Sanchez de reprendre en main la plupart des compétences des régions, les Länder allemands ont gardé leurs pouvoirs. Durant la phase de confinement, mais plus encore depuis le déconfinement, engagé le 21 avril, chaque exécutif régional a mis en œuvre, à son rythme, un catalogue de mesures décidées environ tous les quinze jours lors d'une réunion par visioconférence entre Angela Merkel et les ministres-présidents des seize Länder.

SERGIO AQUINDO

Pas toujours harmonieuse – certains Länder n'ayant pas hésité à s'émanciper du cadre défini en concertation avec Berlin –, cette méthode de gouvernement a, en revanche, grandement contribué à créer du consensus. *« Quand vous prenez l'ensemble des gouvernements des Länder, tous les partis politiques y sont, à part l'AfD* [extrême droite] *»*, explique l'ancien eurodéputé écologiste Daniel Cohn-Bendit, qui a passé les deux derniers mois à Francfort, ville dont il fut adjoint au maire de 1989 à 1997. *« Du coup, tout le monde est plus ou moins dans le même bateau. Certes, cela peut donner lieu à des tiraillements ou des incohérences d'un territoire à l'autre, mais quand Mme Merkel annonce qu'on va rouvrir les parcs ou les écoles, la décision n'est pas contestée car elle a été prise après concertation avec tous les présidents des Länder, parmi lesquels il y a des conservateurs, des sociaux-démocrates, un écolo et même un membre de Die Linke* [gauche radicale]. *»*

« RECHERCHER LE CONSENSUS »

Pour l'ancien ministre de l'intérieur socialiste Matthias Fekl, nommé place Beauvau dans les derniers mois du quinquennat de François Hollande, l'exemple de l'Allemagne, où il est né et a vécu jusqu'à l'âge de 18 ans, permet de réfléchir aux faiblesses de la démocratie française. *« Une des forces des institutions allemandes, comme les dernières semaines l'ont encore montré, est qu'elles obligent à rechercher le consensus en permanence, là où les nôtres, au contraire, génèrent du conflit et de la polémique à tout bout de champ »*, explique cet ancien secrétaire national du PS chargé des institutions.

Au-delà des *« différences d'approche et de tempérament »* entre Emmanuel Macron et Angela Merkel, c'est cette donnée structurelle qui a voué à l'échec, selon lui, l'appel à l'*« union sacrée »* lancé par le chef de l'Etat à la veille du confinement. *« Il ne peut pas y avoir de consensus quand les décisions sont prises par un homme seul hors de tout espace d'intermédiation. C'est le problème de la Ve République : un président au centre de tout et une opposition qui n'a qu'un but, lui tirer dessus quoi qu'il fasse en pensant à le renverser à la prochaine présidentielle »*, déplore Matthias Fekl.

A l'inverse, en plaçant Angela Merkel dans une position d'arbitre, le fédéralisme allemand aura, durant les dernières semaines, beaucoup plus contribué à la protéger qu'à la fragiliser. Bien davantage qu'entre elle et les autres, le débat s'est essentiellement fait entre barons régionaux, parfois à l'intérieur d'une même famille politique. De ce point de vue, le duel le plus marquant est celui qui opposa les ministres-présidents de Bavière et de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Markus Söder, président de la CSU, et Armin Laschet, candidat à la présidence de la CDU.

A la tête des deux Länder les plus durement frappés par l'épidémie, les deux hommes ont défendu des choix opposés, le premier imposant à la Bavière le confinement le plus strict et le plus précoce du pays, le second étant au contraire le premier à pousser à un déconfinement accéléré. Derrière ces deux stratégies, plus autoritaire pour le Bavarois, plus libérale pour le Rhénan, ce sont aussi deux candidats possibles à la chancellerie qui se sont servis de cette crise comme d'une arène préélectorale, le tout sous les yeux d'une Angela Merkel assistant, depuis Berlin, au duel entre deux successeurs potentiels à un peu plus d'un an des prochaines législatives, prévues à l'automne 2021.

Non dénuées d'arrière-pensées politiciennes, ces rivalités régionales auront eu cependant un grand avantage : faire des différents Länder des territoires d'expérimentation. Telle est, selon la députée écologiste Franziska Brantner, élue du Bade-Wurtemberg, la grande réussite du fédéralisme pendant cette période. *« Quand un Land prenait une décision, ça servait souvent de test pour les autres. Par exemple sur l'accompagnement des mourants par leurs proches. Sur ce point, le Bade-Wurtemberg a été le premier à assouplir les règles. Au début, les autres étaient sceptiques puis, au bout de deux semaines, quand on a vu que ça n'avait pas fait monter les contaminations, la mesure a été adoptée ailleurs »*, raconte Franziska Brantner. Pour elle, cela ne fait aucun doute : *« Le fédéralisme nous a beaucoup aidés : ça a permis d'avoir un débat permanent sur des mesures très concrètes. Une sorte de testing délocalisé en temps réel. »*

« LES FRANÇAIS ONT EU L'IMPRESSION QUE, MÊME SUR LE TERRAIN DE LA SANTÉ, LES ALLEMANDS FAISAIENT MIEUX QU'EUX. C'EST UNE HUMILIATION TERRIBLE »

JÉRÔME FOURQUET
directeur du département opinion et stratégies d'entreprises à l'IFOP

Voisine du Bade-Wurtemberg, Brigitte Klinkert, la présidente (Les Républicains) du conseil départemental du Haut-Rhin, fait le même constat. *« Impressionnée par le pragmatisme et la réactivité »* des dirigeants de ce Land qui, le 20 mars, au pic de l'épidémie, lui ont fourni *« en quelques heures »* une liste de cliniques prêtes à accueillir dès le lendemain des patients en réanimation pour soulager les hôpitaux de Colmar et de Mulhouse submergés, l'élue alsacienne reconnaît que ces deux mois éprouvants n'ont fait que renforcer son admiration pour le *« modèle allemand »*, et sa conviction que la France aurait beaucoup à gagner en laissant plus de marge de manœuvre à ses élus régionaux et locaux.

« UN PROBLÈME DE CONFIANCE »

Pour elle, cependant, l'enjeu n'est pas seulement celui d'un rééquilibrage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales. Plus exactement, il ne s'agit là, selon elle, que d'un symptôme révélant un mal plus profond. *« Derrière cette volonté de l'Etat français de tout contrôler, il y a fondamentalement un problème de confiance. Cela concerne tout le monde, pas seulement les élus locaux »*, estime Brigitte Klinkert, qui cite en exemple les slogans utilisés par les gouvernements français et allemand pendant le confinement. *« En France, c'était "Restez chez vous !" ; en Allemagne, c'était : "Wir bleiben zu Hause"* [Nous restons à la maison]. *En pratique, c'est à peu près la même chose, mais en creux, cela révèle deux visions totalement différentes. Comme si, en France, les gens n'étaient pas suffisamment adultes pour qu'on leur fasse confiance sans avoir à s'adresser à eux en leur donnant des ordres... »*

Ces réflexions rappellent le diagnostic posé sur la France par les économistes Yann Algan et Pierre Cahuc, dans leur essai *La Société de défiance* (Rue d'Ulm, 2007). Elles font également écho aux résultats du dernier baromètre de la confiance politique, réalisé en avril par l'institut OpinionWay pour le Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof). A la question : *« Quel qualificatif caractérise le mieux votre état d'esprit actuel ? »*, la *« méfiance »* est arrivée en tête des réponses des Français (34 %), mais seulement 10 % des Allemands qui, eux, ont cité en premier le mot *« sérénité »* (39 %, contre 17 % côté français). Même écart entre les deux pays face à l'affirmation : *« On peut faire confiance à la plupart des gens »*. En Allemagne, 48 % des personnes interrogées partagent cette opinion, en France, seulement 34 %.

Depuis Francfort, Daniel Cohn-Bendit a le sentiment que la crise du Covid-19 a confirmé encore davantage ce contraste entre les sociétés française et allemande. *« La folie autour de la fermeture des plages et des parcs, les autorisations de sortie à remplir à chaque fois qu'on va dehors, c'est ça que ça dit en creux : en France, les gens ne se font pas confiance entre eux et l'Etat ne leur fait pas confiance non plus. En Allemagne, qui pourtant peut être un pays beaucoup plus pointilleux sur les règles, les choses se sont passées de façon moins tendue, et le fait que la société allemande soit entrée dans cette crise avec un très haut niveau de confiance n'y est sans doute pas pour rien »*, estime l'ancien député européen.

CLIMAT DE DÉFIANCE

Sur quoi un tel climat de défiance peut-il déboucher ? Vu d'Allemagne, le climat qui règne en France suscite de lourdes inquiétudes. *« Mécontentement, angoisse, colère rentrée : voilà comment les Français décrivent leur état d'esprit sur les réseaux sociaux. Quand les citoyens pourront redescendre dans la rue, le gouvernement aura beaucoup à faire pour empêcher que ça s'embrase »*, prédisait l'hebdomadaire *Die Zeit*, le 3 mai, dans un article titré : *« Haïr et attendre »*.

A Berlin, la politologue allemande Ulrike Guérot, directrice du think tank European Democracy Lab, exprime les mêmes craintes. *« Contrairement à ce qu'on aurait pu croire en ayant en tête l'image d'un pays rebelle, en France, où le confinement a été beaucoup plus dur qu'en Allemagne, les gens ont été extrêmement obéissants. J'avoue que ça m'a étonnée et que j'aurais imaginé qu'il y ait un débat beaucoup plus vif sur les libertés publiques, par exemple. Mais ça ne veut rien dire pour la suite, au contraire : toute la colère qu'il y avait avant la crise, ce qui s'est exprimé avec les "gilets jaunes" et à l'occasion de la réforme des retraites, tout ça n'a pas disparu d'un coup comme par magie avec le confinement. Cette énergie est quelque part, et on voit mal pourquoi elle ne sortirait pas à nouveau. »*

Fervente avocate d'une *« République européenne »*, projet qui lui a inspiré un récent manifeste coécrit avec le romancier autrichien Robert Menasse, Ulrike Guérot estime que l'Europe n'a rien à gagner à voir une France s'enfoncer un peu plus dans la colère et l'autodénigrement et une Allemagne, à l'inverse, se laisser gagner par l'autosatisfaction. Un symptôme que traduisent les derniers sondages, où la CDU d'Angela Merkel frise à nouveau les 40 % d'intentions de vote, soit une dizaine de points de plus qu'au début de l'épidémie.

De ce point de vue, la politologue ne s'avoue qu'à moitié rassurée par le plan de relance à 500 milliards d'euros présenté, le 18 mai, par Emmanuel Macron et Angela Merkel. Certes, dit-elle, cette proposition est un signe *« positif »*, mais elle ne doit pas faire illusion. *« Comme chaque fois que l'Europe est face à une menace existentielle, l'Allemagne fait juste ce qu'il faut comme geste pour sauver le système tel qu'il est. Au-delà de cette initiative bienvenue, je vois déjà le renforcement d'une bonne conscience allemande, nourrie par l'idée que si l'épidémie de Covid-19 a moins touché l'Allemagne, c'est parce qu'elle est la meilleure et qu'il n'y a donc rien à changer »*, estime Ulrike Guérot.

La lecture faite, des deux côtés du Rhin, du plan Macron-Merkel va dans ce sens. Là où Paris a d'abord voulu voir une victoire française dans le consentement d'Angela Merkel au principe d'une mutualisation des dettes, Berlin y a plutôt vu le contraire. Ce que *Die Welt* a cruellement résumé, le 20 mai, en titrant : *« Seule la faiblesse de la France rend possible le moment "Merkron". »* ●

THOMAS WIEDER

g) Tribune « Les parlementaires doivent dire non à l'état d'urgence permanent ». Par un collectif de signataires comprenant quinze députés ou sénateurs de divers groupes, des avocats, des médecins ainsi dans une tribune contre le projet de loi du gouvernement organisant selon eux faussement la fin de l'état d'urgence sanitaire. Le Monde, le 16 juin 2020.

- OPINIONS

« Les parlementaires doivent dire non à l'état d'urgence permanent »

TRIBUNE

Collectif

Un collectif de signataires comprenant quinze députés ou sénateurs de divers groupes, des avocats, des médecins ainsi que l'essayiste Michel Onfray, appelle, dans une tribune au « Monde », les parlementaires à voter contre le projet de loi du gouvernement organisant selon eux faussement la fin de l'état d'urgence sanitaire.

Publié le 16 juin 2020 à 18h29 Temps de Lecture 4 min.

- Favoris
- Ajouter aux favoris
- Partage
- Partager sur Facebook
- Envoyer par e-mail
- Partager sur Messenger
- Plus d'options

Article réservé aux abonnés

Tribune. À la veille du 80e anniversaire de l'appel du général de Gaulle le 18 juin 1940, le gouvernement appelle les parlementaires à abdiquer leur pouvoir législatif au profit du pouvoir exécutif en soumettant au vote, dans la précipitation et l'urgence, un projet de loi ordinaire « organisant la fin de l'état d'urgence

sanitaire » qui lui assure le contrôle des libertés les plus fondamentales et remet en cause les principes de la démocratie.

Depuis des mois, les défenseurs des droits de l'homme et des libertés fondamentales alertent sur les mesures liberticides que nous subissons depuis le 23 mars. Conscient de ces critiques qui font de plus en plus de bruit avec la parution de nombreux articles dans la presse juridique spécialisée et la presse généraliste, ainsi qu'avec la publication de décisions de justice annulant des mesures portant atteinte aux libertés fondamentales, le gouvernement sait qu'il ne pourra pas obtenir du Parlement le maintien de l'état d'urgence au-delà du 10 juillet.

Article réservé à nos abonnés **Lire aussi** Etat d'urgence sanitaire : le Conseil d'Etat rétablit la liberté de manifester

Le gouvernement a décidé une nouvelle fois d'empêcher le débat démocratique. Il feint de supprimer l'état d'urgence à compter du 11 juillet avec son projet de loi intitulé faussement « fin de l'état d'urgence sanitaire ». En réalité, le projet demande aux parlementaires de continuer à lui déléguer ce qui constitue le domaine réservé du pouvoir législatif, à savoir, la gestion des libertés fondamentales et ce, jusqu'en novembre prochain, en dehors de tout dispositif d'état d'urgence, et dans le cadre du droit commun.

La protection des libertés constitutionnelles

Au lieu de voir arriver la fin de l'état d'urgence le 10 juillet, les citoyen (ne) s risquent de voir leurs libertés fondamentales aux mains du pouvoir exécutif jusqu'au 10 novembre. Pour obtenir cette prolongation qu'il n'aurait pas obtenue au-delà du 10 juillet, le gouvernement demande à chaque parlementaire de se démettre des pouvoirs qui lui sont confiés par la constitution, et de confier à l'exécutif le pouvoir de réglementer les libertés fondamentales par le vote d'une loi ordinaire en dehors de tout état d'urgence.

Article réservé à nos abonnés **Lire aussi** Terrorisme : la majorité veut développer la justice préventive

Le gouvernement appelle ainsi les parlementaires à engager leur responsabilité démocratique en se privant de leurs droits constitutionnels. En demandant aux parlementaires de lui déléguer son domaine réservé par le vote d'une loi ordinaire en dehors de tout état d'urgence, le gouvernement remet en cause le principe de la séparation des pouvoirs qui fonde notre démocratie.

Dans ces conditions, les signataires de cette tribune rappellent que la protection des libertés constitutionnelles est un devoir des parlementaires en toutes circonstances. Ils affirment que le Parlement doit réagir face aux dérives de l'exécutif en se réappropriant immédiatement ses prérogatives et qu'il est de son devoir de légiférer seul concernant les libertés constitutionnelles.

Article réservé à nos abonnés **Lire aussi** Coronavirus : fin prochaine de l'état d'urgence sanitaire en France, sauf pour certaines mesures

Les signataires de cette tribune appellent tous les parlementaires, quelle que soit leur appartenance ou opinion politique, à dire non à l'état d'urgence permanent. Ils appellent les parlementaires à la résistance démocratique en garantissant vigoureusement la séparation des pouvoirs qui fonde notre démocratie et le

respect des libertés fondamentales qui leur ont été confiées par les électeurs et la Constitution. C'est pourquoi, ils appellent tous les parlementaires à voter contre le projet de loi « organisant la fin de l'état d'urgence sanitaire ».

Les signataires : Me Khadija Azougach, avocate au Barreau de Paris ; **Delphine Bagarry,** députée Écologie Démocratie Solidarité, 1ère circonscription des Alpes-de-Haute-Provence ; **Me Dominique Boucheron,** avocat au Barreau d'Angers ; **Pascal Brindeau,** député UDI, 3ème circonscription du Loir-et-Cher ; **Émilie Cariou,** députée Écologie Démocratie Solidarité, 2ème circonscription de la Meuse ; **Annie Chapelier,** députée Écologie Démocratie Solidarité, 4ème circonscription du Gard ; **Jean-Michel Clément,** député Libertés et Territoires, 3ème circonscription de la Vienne ; **Me Hélène Clément,** avocate au Barreau de Paris ; **Pascal Crehange,** avocat à Strasbourg ; **Frédérique Dumas,** députée Libertés et Territoires, 13ème circonscription des Hauts-de-Seine ; **Me Jean-Baptiste Gavignet,** avocat au Barreau de Dijon ; **Me Rabah Hached,** avocat au Barreau de Paris ; **Me Nadia Hassine,** avocate ; **Me Laurent Hincker,** avocat au Barreau de Paris ; **Alain Houpert,** sénateur LR ; **Sandrine Josso,** députée Libertés et Territoires, 7ème circonscription de Loire-Atlantique ; **Joël Labbé,** sénateur EELV ; **Jean-Christophe Lagarde,** député de la Seine-Saint-Denis et président UDI et Indépendants, 5ème circonscription de Seine-Saint-Denis ; **Me Yves Laurin,** avocat au Barreau de Paris ; **Me Caroline Mecary,** avocate au Barreau de Paris ; **Paul Molac,** député Libertés et Territoires, 4ème circonscription du Morbihan ; **Me Francis Monnerville,** avocat au Barreau de Paris ; **Me Jean-Baptiste Moquet,** avocat au Barreau de Paris ; **Michel Onfray,** philosophe et essayiste ; **Pr. Christian Perronne,** chef de service des maladies infectieuses à l'hôpital universitaire Raymond Poincaré de Garches ; **Me Christophe Pettiti,** avocat au Barreau de Paris ; **Stéphane Peu,** député Parti Communiste, 2ème circonscription de Seine-Saint-Denis ; **Me Viviane Schmitzberger-Hoffer,** avocate au Barreau de Metz ; **Jennifer de Temmerman,** députée Écologie Démocratie Solidarité, 15ème circonscription du Nord ; **Stephane Viry,** député LR, 1ère circonscription des Vosges ; **Pr. Stéphane Viville,** professeur à la faculté de médecine de Strasbourg, praticien hospitalier au CHU de Strasbourg, responsable de l'unité fonctionnelle de diagnostic génétique de l'infertilité ; **Martine Wonner,** députée Écologie Démocratie Solidarité, 4ème circonscription du Bas-Rhin.

Libération

Coulisses de Bruxelles

Confinement : le débat interdit

Jean Quatremer 30 avril 2020 (mise à jour : 7 mai 2020)

Il n'a fallu que quelques instants, le 16 mars, pour que le chef de l'État et son gouvernement, au nom de la lutte contre la pandémie de coronavirus, assignent à résidence les Français et les privent de la plupart de leurs libertés civiles, politiques et sociales que l'on croyait inaliénables : liberté d'aller et de venir, liberté de réunion, liberté d'entreprendre, liberté de travailler, etc. La justice a été mise quasiment à l'arrêt, les avocats confinés, les détentions provisoires automatiquement prolongées, les forces de l'ordre (entendues dans un sens très extensif puisqu'elles incluent les policiers municipaux et assimilés) investies des pleins pouvoirs appliquer ces mesures privatives de liberté.

Le confinement sans base légale

Cette suspension de l'État de droit s'est faite sans base légale. En effet, le décret du 16 mars restreignant les déplacements des citoyens n'entre pas dans les compétences du pouvoir exécutif, puisque seul un juge judiciaire, le juge des libertés, peut normalement en décider sur une base individuelle. Néanmoins, la justice administrative, en l'occurrence le Conseil d'État, l'a validé en s'appuyant sur la théorie jurisprudentielle des « circonstances exceptionnelles », ce qui n'est sans doute pas sa décision la plus inspirée.

Ce n'est que le 23 mars que le Parlement a donné une base légale aux mesures annoncées le 17 mars en votant dans la précipitation la loi créant un « État d'urgence sanitaire » qui autorise le gouvernement à le déclencher « en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population », une définition particulièrement floue. Toute cette loi cultive le flou, les infractions qu'elle prévoit laissant par exemple une large part à l'interprétation policière et donc à l'arbitraire. Reconductible par le Parlement - éventuellement pour une durée supérieure à deux mois- il donne les pleins pouvoirs à l'exécutif, le Parlement étant dépouillé de ses pouvoirs et réduit au rôle de simple spectateur. Si l'Assemblée n'a pas modifié le projet du gouvernement, le fait majoritaire étant ce qu'il est, le Sénat, dominé par la droite classique, a heureusement réussi à introduire quelques garde-fous dans ce texte improvisé et mal ficelé en prévoyant notamment qu'il cessera de s'appliquer en tout état de cause le 1er avril 2021, sauf vote d'une loi contraire. Une précision fondamentale à laquelle les services du gouvernement n'avaient curieusement pas pensé.

Pas tout à fait une dictature

Il est remarquable que cette législation d'exception, justifié par le recours à un langage guerrier unique en Europe (« Nous sommes en guerre ») n'ait pas fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel, l'opposition, tout aussi interdite de terreur que l'opinion publique, ayant renoncé à exercer ses droits, un fait sans précédent, alors qu'il s'agit d'une atteinte particulièrement grave à l'État de droit. Les juges constitutionnels n'ont été saisis que sur un point de détail, la suspension des délais pour juger des questions préjudicielles de constitutionnalité (QPC), une disposition qu'il a d'ailleurs validée.

Tant que l'État d'urgence sanitaire s'appliquera (jusqu'à la fin du mois de juillet vient-on d'apprendre), la France n'est plus une démocratie, même si elle n'est pas tout à fait une dictature. En son temps, François Mitterrand avait dénoncé le « coup d'État permanent » qu'étaient les institutions de la Ve République. Le coronavirus a permis d'aller jusqu'au bout de cette logique institutionnelle. Le chef de l'État, s'appuyant sur une majorité soumise et face à une opposition inexistante, s'est emparé de tous les leviers de pouvoir en invoquant la nécessité de préserver la santé des Français et une urgence sanitaire qu'il n'a pas voulu voir venir, lui qui dix jours plus tôt incitait les Français à continuer à vivre comme avant.

Cette mise entre parenthèses de l'État de droit s'est accompagnée de l'arrêt brutal d'une grande partie de l'économie, conséquence logique du confinement. Surtout, le gouvernement a décidé, sans aucune concertation, quels commerces pourraient rester ouverts, contraignant les entreprises à mettre au chômage partiel plus de 11 millions de salariés du secteur privé.

Absence de débat

Il est proprement sidérant que ces pouvoirs exceptionnels confiés à l'Etat pour appliquer un confinement brutal et sans nuance à tout un pays, l'un des plus durs d'Europe avec ceux de l'Espagne, de l'Italie et de la Belgique, n'ait donné lieu à aucun débat, comme s'il n'y avait pas d'autre choix. Pourtant, jamais une démocratie n'a utilisé dans le passé cette méthode pour lutter contre une pandémie (il y a seulement eu des confinements partiels au début du siècle précédent), notamment lors de la grippe espagnole de 1918-1919, de la grippe asiatique de 1959 ou de la grippe de Hong Kong de 1969. Le fait que le confinement ait été une solution inventée par la Chine, un régime

totalitaire, pour contenir la pandémie de coronavirus aurait dû au minimum interroger sur sa légitimité. Pourtant, il s'est imposé presque naturellement, tout se jouant en réalité lorsque l'Italie a pris la décision de confiner l'ensemble de sa population à compter du 10 mars, ce qui a provoqué un effet domino, chacun voulant montrer qu'il avait aussi à cœur de protéger sa population : l'Espagne l'impose le 15 mars, la France le 16, la Belgique le 18...

Pourtant, il y avait matière à débattre et sur tous les plans. Sur le principe du confinement lui-même d'abord. Car il n'est qu'un pis-aller visant à ralentir la propagation du virus et éviter un engorgement des hôpitaux qui pourrait se traduire par des morts additionnels. En clair, le virus continuera à circuler et à tuer ceux qu'il doit tuer après la levée du confinement - dans une proportion que personne ne connait- puisqu'il n'existe et qu'il n'existera pas avant un ou deux ans un vaccin et que les traitements en sont encore au stade expérimental.

Le confinement est un piège politique

Manifestement, personne n'a réalisé qu'il risquait d'être très difficile de sortir sans dommage politique du confinement une fois décidé, une partie de l'opinion publique risquant de s'autopersuader au fil des jours qu'il s'agit en fait d'éradiquer la maladie. Si la pandémie continue à tuer, et elle le fera, le gouvernement sera automatiquement accusé de mettre en danger la santé de ses citoyens pour sauver « l'économie », un gros mot pour une partie des Français comme si le fait de travailler pour vivre était secondaire par rapport à la santé… Autrement dit, la tentation sera forte de revenir au confinement aveugle pour faire taire les polémiques ou d'en sortir le plus tard possible, la voie choisie par la France après six semaines d'État d'urgence sanitaire.

C'est d'ailleurs pourquoi des pays comme la Suède, la Suisse, l'Allemagne ou encore les Pays-Bas soit n'ont pas adopté cette stratégie, laissant la vie suivre son cours normal, soit l'ont appliqué avec beaucoup plus de finesse, ce qui a permis d'éviter d'en passer par la case des pouvoirs exceptionnels confiés à l'exécutif et surtout de casser l'économie.

Pourquoi confiner tout un pays ?

Ce verrouillage total d'un pays est d'autant plus discutable que des régions entières étaient et sont encore quasiment épargnées par le virus : pourquoi imposer le même traitement à la Creuse qu'à l'Ile de France, aux Pouilles qu'à Milan ? Pourquoi n'avoir pas confiné en fonction de l'extension de la pandémie, exactement comme l'a fait l'Allemagne, où les Länder sont compétents en matière de santé publique, avec le succès que l'on sait ? Ainsi, dès le départ, deux foyers ont été identifiés en France : l'Oise et Mulhouse. Or, plutôt que de réagir immédiatement en isolant ces deux régions et en déployant des moyens médicaux militaires pour soulager les hôpitaux, le gouvernement a tergiversé laissant le virus se répandre. Il reste sidérant qu'il ait fallu attendre le 24 mars, soit une semaine après la décision de confiner le pays, pour que le service de santé militaire soit envoyé en renfort à Mulhouse ! De là à penser que le confinement total ait aussi été motivé par l'incapacité des autorités à anticiper la crise, il n'y a qu'un pas que je me garderai bien de franchir.

De même, le choix des entreprises à fermer et des mesures de précautions à prendre aurait aussi été un champ de discussion possible. Par exemple, on a rapidement su que l'air conditionné permettait au virus de circuler au-delà d'un mètre et de contaminer de nombreuses personnes. Dès lors, fermer les cordonneries, les galeries d'art ou les fleuristes et laisser les supermarchés ouverts a-t-il un sens médical ? De même, la fermeture des écoles était-elle nécessaire ? Tout cela a été laissé à l'appréciation d'une bureaucratie sans contrôle et sans aucune concertation avec l'ensemble des acteurs économique et sociaux.

Pourquoi assigner à résidence une population entière ?

Enfin, il est apparu très tôt que la maladie était en très grande majorité fatale pour les personnes âgées de plus de 70 ans (moyenne d'âge des décès en Italie ou en France : 80 ans) et celles qui ont des pathologies graves, en clair les personnes affaiblies. Dès lors, confiner tous les actifs et plonger le pays en récession était-il rationnel ? Peut-être aurait-il fallu se concentrer sur la protection de ces groupes à risques plutôt que de mettre sous cloche tout un pays sans penser au lendemain, d'autant qu'on sait pertinemment que le virus est là pour longtemps.

Le débat devient, à ce point-là, particulièrement émotionnel, car il renvoie à notre rapport à la mort. Pourquoi une telle pandémie, qui n'est pas la première que le monde ait affrontée et qui est surtout très loin d'être la plus mortelle de l'histoire, a-t-elle conduit des États à décider de mesures sans précédent tout en sachant qu'elles n'étaient pas un remède ? Pourquoi une telle panique, surtout si l'on compare la mortalité causée par le coronavirus avec celle des autres maladies ? Même s'il faut être encore prudent, puisque cinq mois après son apparition, on sait toujours aussi peu de chose du covid-19, ce qui devrait nous mettre en garde sur le scientisme qui nous a saisis, les médecins ayant dit tout et son contraire sur cette pandémie, rendant ainsi la décision politique particulièrement difficile. Mais rappelons néanmoins que 400.000 nouveaux cancers sont diagnostiqués chaque année en France et que 150.000 Français en meurent et pourtant tabac et alcool ne sont toujours pas interdits alors que cela permettrait d'en éviter une bonne partie. Si toute vie mérite d'être sauvée, pourquoi se monter si désinvolte à l'égard du cancer ? De même, les grippes saisonnières (alors qu'il existe un vaccin qu'une grande majorité estime dispensable) tuent chaque année entre 3000 et 15.000 personnes (sans parler des plus de 30.000 morts de la grippe de Hong Kong en 1969 dans un pays de 51 millions d'habitants ou du nombre équivalent de morts en 1959 dans un pays de 45 millions d'habitants), les infections saisonnières respiratoires 68.000 personnes, les accidents de la route 3500 personnes auxquels il faut ajouter les handicapés à vie. Et pourtant, personne n'a songé à interdire la voiture (et chaque mesure visant à renforcer la sécurité suscite son lot de protestations, rappelons les 80 km/h) ou à faire de la lutte contre la pollution ou la malbouffe un impératif catégorique.

Si on regarde les statistiques de la mortalité dans le monde, on s'aperçoit que la faim (pourtant facile et peu couteuse à éradiquer), la malaria, le SIDA ou encore les guerres (souvent faites avec les armes produites par nos industries) tuent infiniment plus que le coronavirus ne tuera jamais.

Choisis ton camp camarade, mais il n'y a qu'un camp du bien, celui du confinement !

Il faudrait sans doute interroger la responsabilité des médias audiovisuels dans cette panique qui s'est emparée des opinions publiques occidentales (avec une exception allemande, les télévisions germaniques ayant volontairement décidé de traiter le covid-19 à la place qu'il mérite). Annoncer tous les matins le nombre de morts sans les mettre en perspective (par rapport à la moyenne habituelle des morts, leur âge, la comorbidité dont ils souffraient, etc.), consacrer des journaux entiers à la pandémie ne peut qu'ébranler même les têtes les mieux faites... Imaginez que chaque matin on égrène le nombre de morts en France toutes causes confondues et qu'on y consacre l'ensemble des journaux : qui oserait encore tout simplement vivre ?

Il ne s'agit pas de dire qu'une mort n'a aucune importance, mais simplement que toute politique publique doit faire l'objet d'une évaluation coût-bénéfice. Si on n'interdit pas les ventes d'armes, le tabac, l'alcool, la voiture, les camions, les centrales thermiques, c'est parce que collectivement nous estimons que le coût serait supérieur au bénéfice que nous en tirerions. Mais ce débat, dans la déferlante émotionnelle qui dure depuis deux mois, est de fait interdit. Ceux qui ont osé questionner la stratégie choisie et surtout sur sa durée ont été cloués au pilori par les plus radicaux, ceux qui se font entendre. Être opposé à la prolongation du confinement, c'est être pour le « sacrifice » de ceux qui sont malades, « cracher à la gueule des morts » et j'en passe. Bref, choisis ton camp camarade, mais il n'y a qu'un camp du bien, celui du confinement ! J'ai même été menacé de mort, moi et ma famille, par de braves gens qui estiment que toute vie doit être sauvée à n'importe quel prix sans que la contradiction de leurs propos ne leur effleure l'esprit pour avoir osé m'interroger dans deux tweets du 9 avril, trois semaines après le début du confinement : « C'est dingue quand on y songe : plonger le monde dans la plus grave récession depuis la seconde guerre mondiale pour une pandémie qui a tué pour l'instant moins de 100.000 personnes (sans parler de leur âge avancé) dans un monde de 7 milliards d'habitants. La grippe saisonnière, qui tue surtout les jeunes enfants, c'est entre 290.000 et 650.000 par an dans le monde. Et tout le monde s'en tape, mais grave ».

La récession la plus grave de tous les temps hors période de guerre (et encore)

Or, le confinement va entrainer une récession inimaginable par sa violence : elle devrait atteindre entre 8 % et 15 % du PIB, un recul de l'activité sans précédent en temps de paix (il faut remonter à 1942 pour enregistrer une récession de -10 %). Jamais on n'a mis une économie totalement à l'arrêt comme on vient de le faire, il faut en prendre conscience. Le chômage partiel touche désormais près de douze millions de travailleurs (un salarié du

privé sur deux !) et les licenciements secs entrainés par des milliers de faillites d'entreprises vont se compter par centaines de milliers voire millions une fois que le dispositif de chômage partiel pris en charge par l'État arrivera à échéance (car il coûte une fortune). Et plus l'arrêt de l'économie se prolongera, plus difficile sera le redémarrage. Le coût engendré par la mise en place d'un filet social et par les plans de l'économie va entrainer une dégradation sans précédent des comptes publics et les jeunes générations qui vont devoir payer deux fois le confinement : par la perte de leur emploi et par l'augmentation des impôts pour ceux qui le conserveront.

Il ne faut pas oublier que le chômage est une aussi catastrophe sanitaire, mais plus diffuse et donc socialement plus acceptable : on estime ainsi à 14.000 les décès qu'il cause chaque année en France par les maladies induites. Et comment ne pas parler de son cortège de misère, de faim, de déclassement social, etc.. Les effets du confinement vont aussi d'avoir des conséquences terribles sur le mental des Français, sur les violences faites aux femmes et aux enfants, sur leur santé (par exemple, les dépistages précoces des cancers, des AVC, des crises cardiaques sont suspendus et on ne sait encore rien des suicides, etc.), sur le décrochage scolaire (combien d'enfants ont purement et simplement disparu du système ?).

Un État de droit durablement affaibli

Enfin, croire que les libertés publiques, la démocratie, sortiront intactes de cet épisode est juste un doux rêve. L'État d'urgence sanitaire va rester inscrit dans notre droit pour longtemps exactement comme l'État d'urgence, déclenché en 2015 a finalement été intégré au droit commun. Il est rare qu'un Etat renonce de lui-même aux pouvoirs gagnés sur le législatif et la justice. Le tracking des individus, via les smartphones, que certains considèrent comme une nécessité, pourrait bien devenir la règle au nom de la sauvegarde de notre santé devenue LA priorité, la vie privée étant ravalée au rang de préoccupation d'un autre âge. Avoir choisi le confinement total et l'État d'urgence laissera des traces durables dans la démocratie française.

Je ne prétends pas ici apporter une réponse. Simplement, les premiers éléments du déconfinement montrent qu'une autre voie aurait été possible : confinement pas département, large pouvoir d'appréciation laissé aux autorités locales, saisine du juge judiciaire pour consigner les porteurs du virus, etc. Je regrette juste l'absence de délibération démocratique avant la mise en place de l'État d'urgence sanitaire et sa prolongation. Comme si sacrifier les générations de moins de 60 ans et suspendre l'État de droit étaient des évidences non questionnables.

En conclusion provisoire, je pense qu'il ne faut pas se tromper sur la signification de l'évènement inimaginable que nous vivons : c'est le triomphe de l'individualisme, celui de la santé immédiate de l'individu face au bien-être collectif actuel et futur. Les termes du débat sont en réalité identiques à ceux du changement climatique : doit-on accepter de sacrifier son bien-être immédiat pour assurer la survie de l'espèce humaine ?

Quelques conseils de lecture:

Note du syndicat de la magistrature sur l'Etat d'urgence sanitaire

« Gardons-nous de tomber dans une réactivité maladive, viro-induite, sociale et politique »

Le rapport coût-bénéfice catastrophique du confinement

Sortir d'un confinement aveugle

Oser discuter le confinement (un point de vue belge)

Le remède sera-t-il finalement pire que le coronavirus? (un point de vue suisse)

«Laissez-nous mourrir comme nous voulons» et «J'aime mieux attraper le covid-19 dans un pays libre qu'y échapper dans un Etat totalitaire»

«Le Covid-19, à long terme, ne sera qu'une maladie de plus»

Contenus sponsorisés

TRIBUNE

Le confinement : 67 millions de privations arbitraires de liberté

Par Paul Cassia, professeur de droit public à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne(https://www.liberation.fr/auteur/12016-paul-cassia) — 12 mai 2020 à 11:00

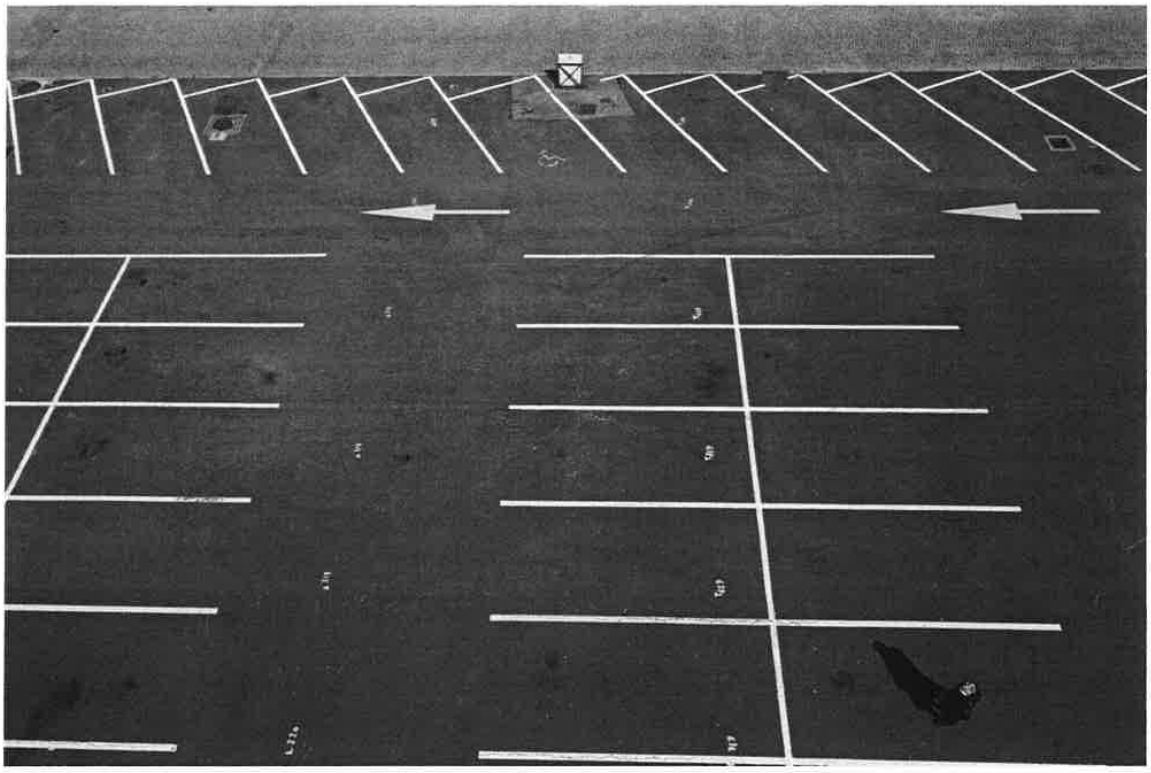


Photo Pascal Rossignol. Reuters

Au nom du droit à la vie, les Français auront été soumis à une assignation à domicile aveugle pendant 55 jours. Notre Etat de droit est à réinventer dans le «monde d'après».

Tribune. Le «made in China» s'est exporté, en même temps que le Covid-19, dans notre mode principal de traitement de la pandémie, lorsque, contre toute attente, un confinement sévère a été annoncé par le Premier ministre le 14 mars 2020 puis mis en œuvre à partir du 17 mars midi jusqu'au 10 mai 23 h 59.

Pendant près de deux mois donc, les quelque 70 millions de personnes se trouvant sur l'ensemble du territoire français auront été soumises à une assignation à domicile aveugle, non-accompagnée par d'autres mesures préventives tels que les masques sanitaires et les tests, généralisée, indistincte géographiquement y compris dans des zones où aucune affection n'a été signalée, dont la violation réitérée pouvait donner lieu à une peine d'emprisonnement de six mois prononcée en comparution immédiate.

Qui aurait imaginé début mars que le pays de la Déclaration des droits de l'homme puisse, avec le consentement au moins implicite des Français, trouver inspiration dans une méthode aussi totalitaire de traitement d'une pandémie ?

Il y a fort à parier que lorsqu'il faudra que soient réglées les factures colossales du déconfinement, nous nous demandions enfin – mais il sera trop tard – comment une abdication à ce point dévastatrice de nombre de nos libertés essentielles du quotidien – liberté d'aller et de venir, d'entreprendre, d'exercice du culte ou d'une profession, droit à une vie familiale normale... – a non seulement été rendue possible, mais même ardemment désirée par une partie de la population française paniquée à la perspective pourtant très éventuelle de succomber au Covid-19, quoique en même temps globalement indifférente aux nombreuses autres sources de réduction de notre espérance de vie.

Impréparation absolue

On ne reviendra pas ici sur ses causes politiques, économiques et sociétales que sont l'impréparation absolue de la France à la survenance d'une pandémie, les politiques publiques nationales attentatoires depuis des décennies aux services publics en général et au service public hospitalier en particulier qui ont rendu nécessaire de *«soulager la pression sur le système de soins»*, une mondialisation frénétique, et les effets désastreux pour notre environnement de l'addition de milliards de comportements individuels peu responsables.

A s'en tenir au seul terrain juridique, la justification du confinement obligatoire repose sur une valeur : la protection de la vie. Le droit à la vie ne figure pourtant nulle part dans la Constitution française, dont le Préambule prévoit de manière vague que la Nation *«garantit à tous la protection de la santé»*. C'est la Convention européenne des droits de l'homme qui l'a consacré en 1950 : *«Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi.»* En période dite de catastrophe sanitaire – notion éminemment subjective –, il tétanise les autres libertés et droits fondamentaux bien plus sévèrement que le *«droit à la sécurité»* lorsque l'état d'urgence sécuritaire est déclaré en application de la loi du 3 avril 1955, car le droit à la vie est indérogeable. Priorité doit être donnée à sa préservation : à l'instar d'un nombre très restreint de prescriptions constitutionnelles telles l'interdiction de la peine de mort, le respect de la présomption d'innocence ou du principe de dignité de la personne humaine, le droit à la vie ne se met pas en balance avec d'autres droits fondamentaux. Par suite, nos interactions sociales du quotidien, source présumée de danger pour la santé publique, ont dû cesser devant l'impératif catégorique de *«sauver des vies»*, qui a joué à plein pour le coronavirus mais pas pour d'autres causes de mortalité pourtant plus ravageuses et dont nous avons la maîtrise (tabac, alcool, utilisation du pétrole et de ses dérivés).

Le seul fait pourtant naturel de sortir de chez soi a été présenté par les pouvoirs publics comme un quasi-acte de trahison envers la Nation, un risque sanitaire insensé pour soi-même et autrui. La population infantilisée a été jugée inapte à s'approprier et pratiquer sans la menace de la contrainte pénale les vertus préventives du port du masque dans l'espace public, du lavage systématique des mains et de la distanciation physique lorsqu'elle est possible.

Etat de droit à réinventer

Mais il y a une règle de procédure constitutionnelle que ni l'urgence, ni le droit à la vie, ni la protection de la santé publique, ni l'ordre public sanitaire ne peuvent écarter : celle qui figure à l'article 66 de la Constitution, en vertu duquel le juge judiciaire est seul compétent – à l'exclusion donc du juge administratif – pour vérifier que *«nul n'est arbitrairement détenu»*. Il est établi dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel : 1/ qu'une «détention» est caractérisée par une privation non-brève (supérieure à quelques heures ou quelques jours) de la liberté d'aller et de venir ; 2/ que l'obligation qui est faite à quiconque de demeurer dans son domicile plus de douze heures par jour constitue une telle privation même si la personne concernée peut sortir de son domicile lorsqu'elle le souhaite en dehors de cette restriction horaire, ainsi que cela avait été jugé à propos des assignations à domicile prises au titre de l'état d'urgence sécuritaire entre novembre 2015 et octobre 2017 ; 3/ qu'enfin, le juge judiciaire doit être mis à même de contrôler dans le plus court délai possible la privation de la liberté de circuler.

Or, la loi du 23 mars 2020 créant le régime exceptionnel de police administrative de l'état d'urgence sanitaire n'a pas tenu compte de cette contrainte constitutionnelle. L'article L.3131-15 qu'elle a inséré dans le Code de la santé publique prévoit que le Premier ministre peut *«interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé»*, et c'est sur cette base beaucoup trop rigoureuse – elle n'autorise aucune sortie pour motif professionnel – que le Premier ministre a pris un décret du 23 mars 2020 prohibant par principe *«tout déplacement de personne hors de son domicile»* et exigeant la détention d'une auto-attestation donnant le motif et la durée de telle sortie ponctuelle. Aussi invraisemblable que cela puisse paraître, la légalité de ce décret n'a été examinée par aucun juge entre le moment où il est entré en vigueur et la sortie du confinement généralisé le 11 mai : notre Etat de droit et à travers lui l'effectivité des recours juridictionnels sont à réinventer dans le *«monde d'après»*.

La loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet a prévu, pour l'application de l'article 66 de la Constitution, de corriger une malfaçon de la loi du 23 mars et de confier au juge judiciaire le contentieux des mesures individuelles de quarantaine et d'isolement, qui sont privatives de la liberté de circulation ; elle a également prévu de mettre fin dès le 11 mai à la prolongation automatique des détentions provisoires. Mais les modalités de mise en œuvre du confinement n'ont pas été modifiées, et le Conseil constitutionnel ne les a pas examinées dans sa décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 relative à la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

Pourtant, quelle que soit l'appréciation subjective pouvant être portée sur la nécessité ou la proportionnalité de cette mesure de police administrative d'une rigueur sans égale, son régime juridique est de toute évidence contraire au monopole constitutionnel de compétence du juge judiciaire. Pour reprendre les termes employés par le Conseil constitutionnel dans sa décision du

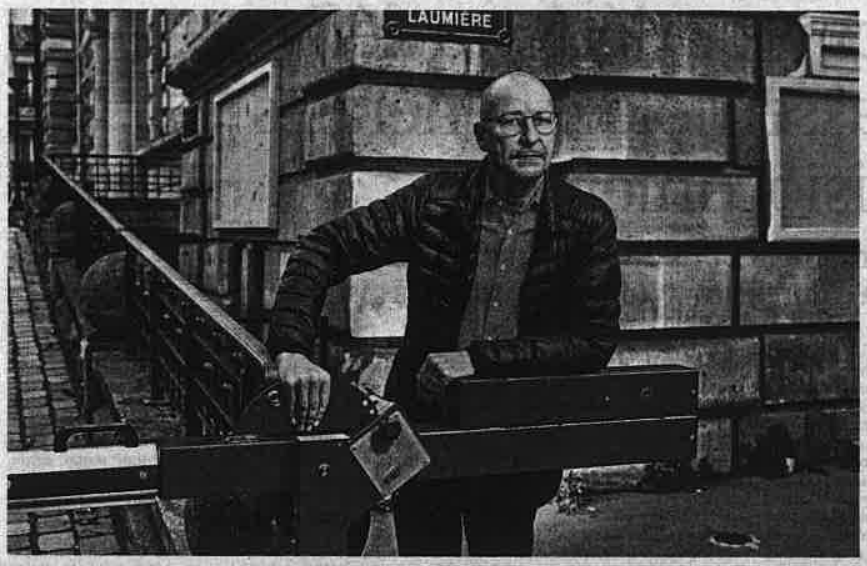
11 mai 2020 à propos des mesures de quarantaine et d'isolement, en permettant au Premier ministre de confiner tout ou partie de la population française, la loi du 23 mars 2020 n'a, à tort, *«assorti [sa] mise en œuvre d'aucune [...] garantie, notamment quant aux obligations pouvant être imposées aux personnes y étant soumises, à leur durée maximale et au contrôle de ces mesures par le juge judiciaire dans l'hypothèse où (les mesures litigieuses) seraient privatives de liberté»* (paragraphe 86). En l'absence de contrôle à bref délai par ce juge de la légalité du confinement, le gouvernement français aura donc arbitrairement détenu près de 70 millions de personnes dans leurs domiciles respectifs pendant près de deux mois, sans que pratiquement aucune d'entre n'y ait trouvé quoi que ce soit à redire.

Derniers ouvrages parus : *La République en miettes. L'échec de la start-up Nation* et *La République du futur. Tisser un monde meilleur,* Libre & Solidaire, 2019.

Paul Cassia professeur de droit public à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne(https://www.liberation.fr/auteur/12016-paul-cassia)

« Une période de libertés et de démocratie confinées »

Pour Malik Salemkour, président de la Ligue des droits de l'homme, l'état d'urgence sanitaire affaiblit les contre-pouvoirs



Malik Salemkour, président de la Ligue des droits de l'homme, à Paris, le 23 mai. BRUNO LEVY/DIVERGENCE POUR « LE MONDE »

ENTRETIEN

La Ligue des droits de l'homme a contesté en justice et jusqu'au Conseil d'Etat plusieurs dispositions prises pendant l'état d'urgence sanitaire. Malik Salemkour, qui préside l'association depuis trois ans, estime que les contre-pouvoirs n'ont pas rempli leur rôle face à l'exécutif pendant cette période, et dénonce des entraves à la liberté d'expression. Selon lui, *« la multiplication des recours à la justice est le témoignage de l'échec du dialogue social, du dialogue civique et du dialogue politique »*.

La France est sortie du confinement, mais pas de l'état d'urgence sanitaire. Comment qualifieriez-vous la situation actuelle en matière de libertés publiques ?

Nous restons dans une situation exceptionnelle, où le fonctionnement démocratique n'est pas normal, avec un exécutif aux pouvoirs exorbitants tandis que tous les contre-pouvoirs sont affaiblis. Nous sommes dans une période de libertés confinées et de démocratie confinée. Au sujet de la liberté d'expression et du droit de manifester, nous avons de vraies interrogations sur le maintien d'interdictions sans grande cohérence avec le retour à la vie sociale.

En quoi la liberté d'expression est-elle aujourd'hui confinée ?

Les gens ont de nouveau la possibilité de sortir. Ils peuvent vouloir exprimer des insatisfactions ou des revendications. Mais la prolongation de l'état d'urgence a maintenu en des termes assez ambigus les interdictions de manifester en limitant les regroupements à dix personnes. Les salariés qui veulent défendre, ici, le service public hospitalier où, là, leurs conditions de travail sont-ils interdits de manifestation ? Une chaîne humaine contre les violences policières organisée dans des conditions respectant les gestes-barrières a été empêchée à l'Ile-Saint-Denis (Seine-Saint-Denis), des personnes manifestant en voiture avec la CGT à Marseille ont été verbalisées alors qu'elles respectaient la distanciation physique, des rassemblements de « gilets jaunes », même s'ils étaient très ponctuels, ont été verbalisés.

Les oppositions ou protestations citoyennes, associatives ou syndicales sont aujourd'hui bridées. Comme pour les lieux de culte qui vont rouvrir leurs portes, on doit pouvoir trouver des solutions pour permettre cette liberté essentielle en démocratie, dans le respect de règles sanitaires partagées par tous.

Vous parlez de contre-pouvoirs affaiblis, mais le Conseil d'Etat a pris récemment le contre-pied du gouvernement dans deux décisions sur les drones et les lieux de culte...

C'est arrivé, enfin ! Dans un Etat de droit, le premier contre-pouvoir à l'exécutif, c'est le Parlement. Or il continue à avoir un fonctionnement dégradé, sans capacité de proposer la loi et en déléguant des pouvoirs au gouvernement jusqu'à début juillet. Par rapport à d'autres pays, nous laissons à l'exécutif un pouvoir très dominant. Certes, la justice fonctionne un peu. Mais on a constaté que pendant la première période de l'état d'urgence sanitaire, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat étaient plus en avis d'opportunité qu'en véritable contrôle au regard des droits et libertés. Ils ont considéré que la situation exceptionnelle pouvait justifier de mettre entre parenthèses des libertés fondamentales. Avec la prolongation de l'état d'urgence, ils affirment enfin des positions fortes remettant en cause des dispositions abusives, disproportionnées ou sans cadre légal. Sur les drones, c'est ainsi leur usage dans toute la France qui a été jugé non conforme au principe de protection des données personnelles. L'objectif de prévention de la pandémie ne justifie pas de prendre des mesures générales d'interdiction ni conformes ni proportionnées à cet objectif, comme c'était le cas concernant les lieux de culte.

« Les oppositions ou protestations citoyennes, associatives ou syndicales sont aujourd'hui bridées »

Comment trouver le juste équilibre entre l'objectif légitime de protection de la santé de la population et la garantie des libertés fondamentales ?

On est toujours plus intelligent à plusieurs. Or l'exécutif décide seul avec un comité Théodule désigné par lui-même, avec certes d'excellents scientifiques, mais qui porte des propositions lourdes en matière d'éthique et de liberté, alors qu'aucun spécialiste des droits et libertés n'y siège. Il a une vision biaisée. Résultat, les décisions de l'exécutif sont insuffisamment délibérées et contestables. La multiplication des recours à la justice est le témoignage de l'échec du dialogue social, du dialogue civique et du dialogue politique. Une société apaisée ne recourt pas davantage à la justice, elle délibère mieux et décide mieux. Or le pouvoir s'enferme et crée des tensions, ce qui amène derrière du sécuritaire et de la répression.

Faut-il adapter le fonctionnement des contre-pouvoirs pour leur permettre d'être plus réactifs lors des états d'urgence dont l'usage se banalise (en 2005, 2015-2017, 2020...) ?

Plutôt que de chercher à voir comment s'habituer aux états d'urgence, essayons de reposer le fonctionnement de notre démocratie avec le pouvoir des uns et des autres, pour permettre une délibération assise non seulement sur une légitimité forte, mais après examen de l'ensemble des conséquences que porte chaque décision. Cela s'applique aussi au niveau local où, on l'a constaté ces dernières semaines, le pouvoir des maires est exorbitant et peut porter atteinte à des libertés fondamentales. Quant au président de la République, l'état d'urgence a révélé ses penchants vers une dérive autocratique, autoritaire, en tout cas non satisfaisante pour notre démocratie.

Que pensez-vous de la création du fichier destiné au traçage des personnes ayant été en contact avec une personne contaminée et du projet d'application StopCovid ?

On a déjà des dispositifs sanitaires qui permettent de prévenir des maladies graves, avec le corps médical qui fait remonter les informations. Cela fonctionne très bien. Ici, on teste différents outils dont l'utilité et l'efficacité sont douteuses et qui portent atteinte aux libertés. Sur le fichier de traçage, la justice a dû rappeler au gouvernement qu'il y a des contraintes strictes à respecter pour que les données très sensibles sur la santé ne puissent être consultées que par des personnes dûment habilitées. Sur l'application StopCovid, on est dans l'absurdité. On voit bien l'intérêt économique des start-up qui cherchent à la développer. Officiellement, il s'agit de chercher à prévenir les gens qui auraient croisé une personne contaminée. Or qui est contaminé ou contaminant ? Plutôt des personnes âgées, fragiles ou précarisées... Des catégories qui n'ont pas toutes un téléphone portable. Sans compter qu'une connexion Bluetooth est une porte d'entrée aux piratages de données. Tous les opérateurs le disent. On ouvre ainsi une boîte de Pandore pour un outil peu utile et qui porte gravement atteinte aux libertés. Imaginez un employeur qui voudrait peut-être bien faire pour prévenir la contamination dans son entreprise. Il n'a pas le droit d'imposer cette application, mais pourrait la recommander fortement. Il serait informé de la situation sanitaire de son salarié, ce qui est illégal.

Vous évoquez l'influence des intérêts économiques, mais dans la période actuelle, ils ont été plutôt sacrifiés au nom de la santé des citoyens...

Oui, et c'est plutôt une bonne nouvelle. Que le choix de la protection de la vie humaine ait primé, même au niveau mondial, sur les intérêts économiques est une première. C'est très intéressant pour l'avenir. Au moment où l'on réfléchit au réchauffement climatique et aux questions environnementales, cela peut nous amener à repenser la priorité donnée à l'économie. Je préfère retenir de cette pandémie qu'elle a donné la primauté à la vie. Il faut maintenant donner un sens politique à cela. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR JEAN-BAPTISTE JACQUIN

IDÉES

Mireille Delmas-Marty : « Renoncer à l'état d'urgence est nécessaire mais n'autorise pas à en faire notre droit commun »

TRIBUNE

Mireille Delmas-Marty
membre de l'Institut, professeur émérite au Collège de France

Mireille Delmas-Marty (membre de l'Institut, professeur émérite au Collège de France)

La juriste appelle M. Macron à ne pas choisir entre la sécurité et la liberté, ajoutant qu'elle ne veut pas d'une société dont le seul lien serait la peur.

Publié le 30 juin 2017 à 14h31 - Mis à jour le 01 juillet 2017 à 17h51 | Lecture 2 min.

Article réservé aux abonnés

Par Mireille Delmas-Marty

L'Etat de droit est fragile car il navigue au milieu de vents contraires, à commencer par les vents sécuritaires qui menacent la démocratie quand ils prétendent l'emporter sur les vents de nos libertés.

Non, la sécurité n'est pas le premier des droits et il faut inlassablement redire que Ben Laden et l'organisation Etat islamique auront gagné leur pari de détruire la démocratie et l'Etat de droit, si le terrorisme global qu'ils ont impulsé aboutit à faire que la France, pays de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et coautrice de la Déclaration universelle et de la Convention européenne des droits de l'homme, renonce aux principes garantissant un droit pénal démocratique : la légalité des délits et des peines, abandonnée au profit de définitions de plus en plus imprécises qui transforment toute une population en suspects potentiels ; la garantie judiciaire, bafouée par un transfert massif de pouvoirs à l'exécutif (ministre de l'intérieur, préfets, armée) ; la notion même de *« peine »*, remplacée par des mesures dites de sûreté, déresponsabilisantes donc déshumanisantes.

De la punition d'une faute à sa prévention puis à la prédiction de la dangerosité, ces mesures neutralisent par avance et sans limites les suspects supposés.

Fureurs sacrées

Il n'y a pas à choisir la sécurité ou les libertés. Le président et le gouvernement, sous le contrôle du nouveau Parlement, doivent assurer l'une et l'autre, en acceptant qu'elles ne soient absolues ni l'une ni l'autre.

Quand le philosophe Paul Ricœur rappelait la finitude humaine, il ne disait rien d'autre. Ce n'est pas en introduisant dans le droit de notre pays, après les réformes sécuritaires accumulées depuis la loi de novembre 2001, les principales dispositions qui accompagnent l'état d'urgence que l'on vaincra les fureurs sacrées du terrorisme radical.

Lire aussi | « Non à la pérennisation de l'état d'urgence ! »

F - AUTRES DOCUMENTS.

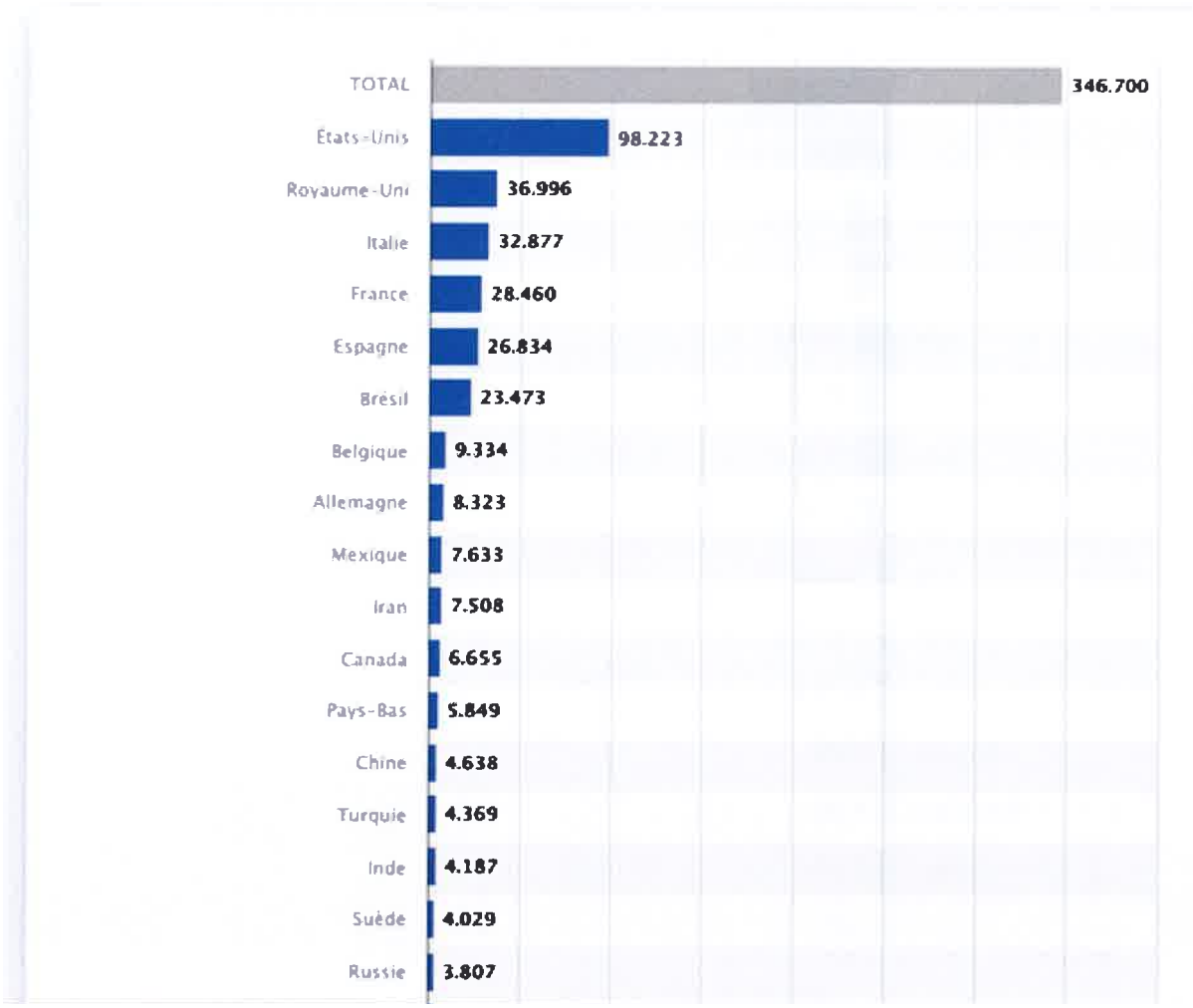
a) « Crises sanitaires, crises politiques » par Patrick Zylberman - Presses de Sciences Po « Les Tribunes de la santé » 2012/1 n° 34 | pages 35 à 50 ISSN 1765-8888

À consulter sur : https ://www.cairn.info/revue-les-tribunes-de-la-sante1-2012-1-page-35.htm

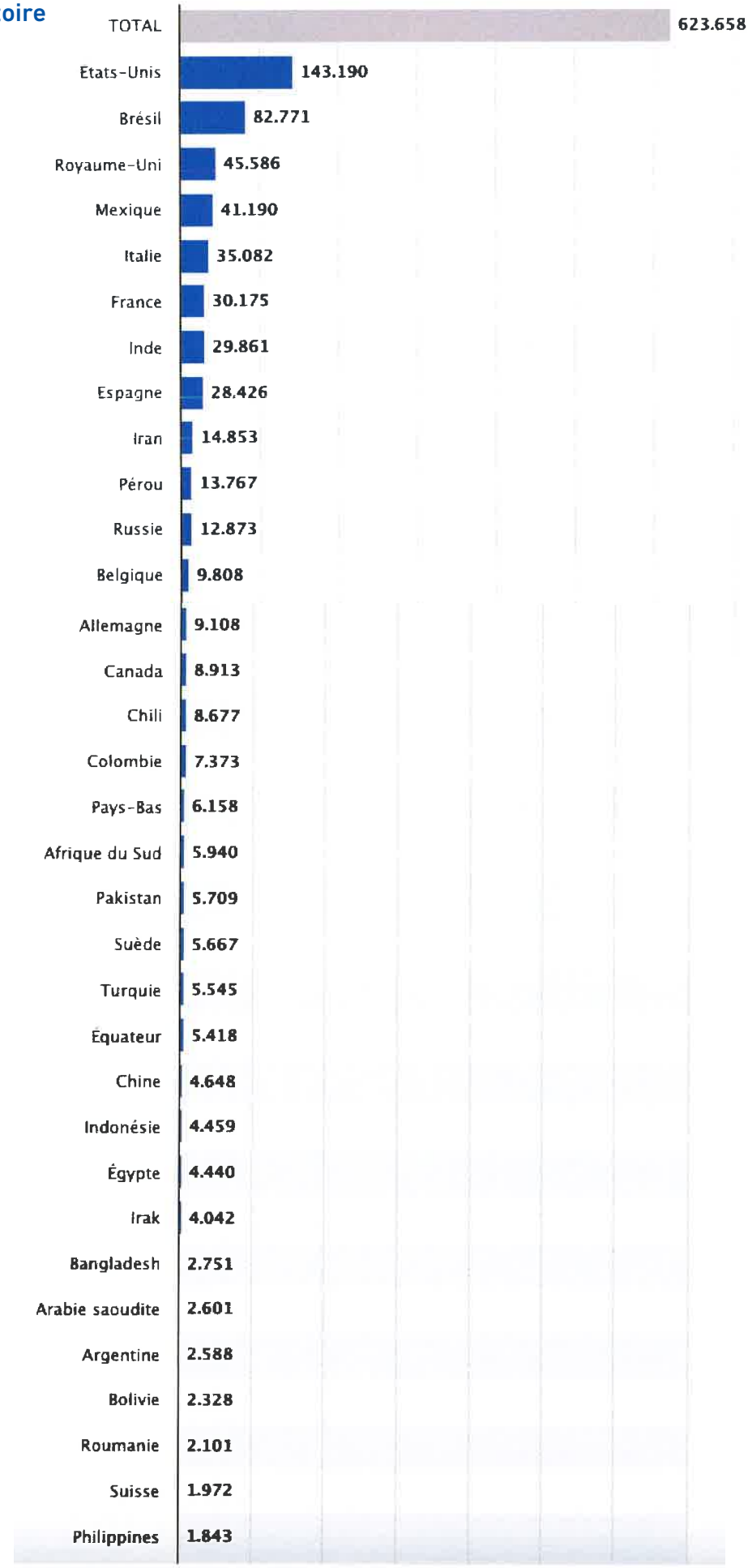
G - STATISTIQUES.

a) Statistiques des morts par pays au 26 mai 2020, selon le pays ou le territoire (© Statista).

En mai 2020, la France, l'Italie et l'Espagne ont commencé à lever les mesures interdisant ou restreignant la liberté de circuler



b) Statistiques des morts par pays au 23 juillet 2020, selon le pays ou le territoire (© Statista).



Rappel : Le nombre de morts en Chine, a été régulièrement décrit comme sensiblement sous-évalué.
Plus généralement, pour un certain nombre de pays, il est, pour le moment, impossible de savoir si le nombre de morts, déclaré comme décédés de la pandémie, reflète la réalité. De plus le décompte de ces morts, selon les pays, ne repose sur des critères homogènes.

c) Statistiques des morts par pays témoins selon application du CFG[1].

Début du CFG :

Italie : 11 mars 2020
Espagne : 14 mars 2020
France : 16 mars 2020

- Pays appliquant le confinement forcé général - **30 Avril 2020**

Pays	Morts	Contamination	Population	% Morts/ Popu	Personnes à risques létal [2]
Italie *	27 682	203 591	60 359 546	0,045 %	603 595
Espagne	24 275	236 899	49 331 076	0.049 %	493 310
France *	24 085	166 628	67 064 000	0.035 %	670 640

*** Autorisation de sortie nécessaire, obligation sanctionnée pénalement (l'Espagne a également pris une règlementation assortie de sanctions pour limiter strictement la circulation, mais sans autorisation de sortie).**

- Pays appliquant d'autres mesures que le confinement forcé général - **30 Avril 2020**

Pays	Morts	Contamination	Population	% Morts/ Popu.	Personnes à risques létal
Allemagne *	6 467	161 552	83 186 719	0,0078 %	831 867
Suède [3]	2 586	21 092	10 313 447	0,025 %	103 134
Suisse *	1 716	29 586	8 292 809	0,020 %	82 928

*** Rassemblements publics limités à un nombre restreint de personnes, obligation sanctionnée pénalement.**

Sources :

https://fr.statista.com/statistiques/1101324/morts-coronavirus-monde/

https://fr.statista.com/statistiques/1091585/morts-infections-coronavirus-monde/

https://www.ouest-france.fr/sante/virus/coronavirus/carte-face-au-coronavirus-quels-pays-ont-adopte-le-confinement-6797588

[1] CFG : Confinement forcé général.

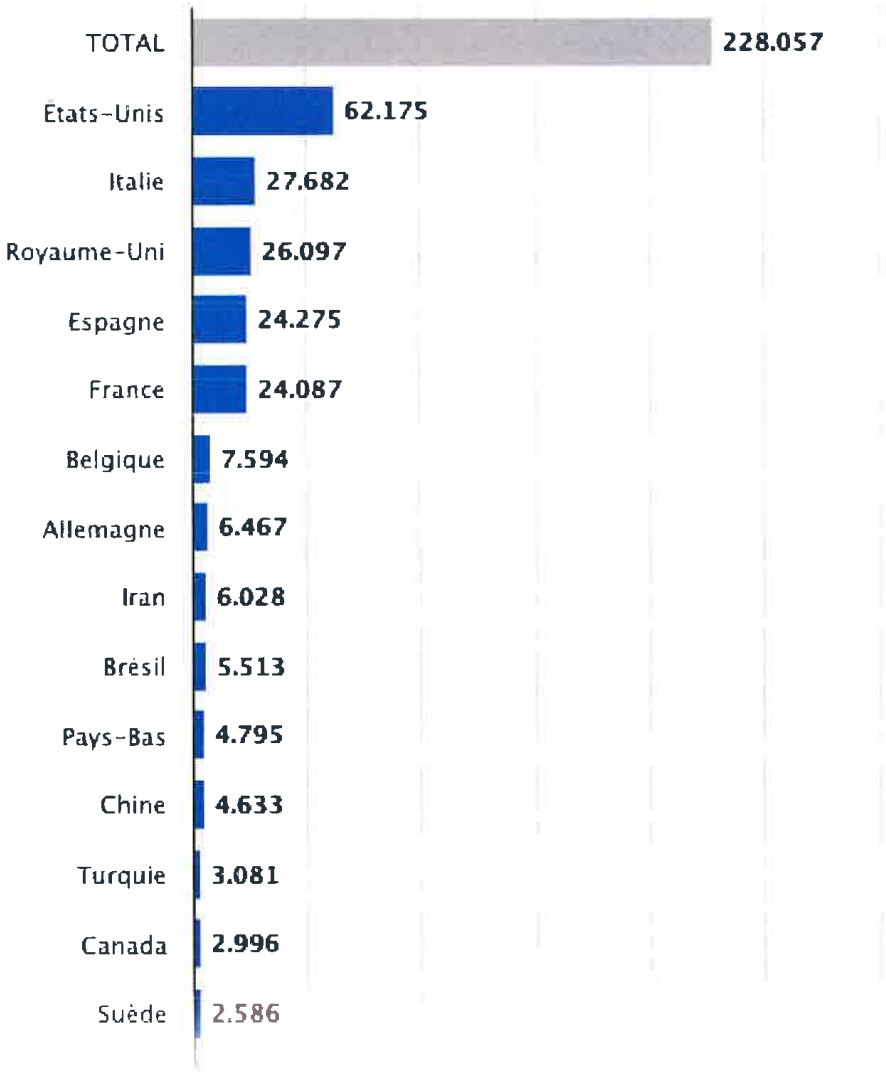
[2] Plus de 70 ans et/ou comorbidités (hypertension artérielle, diabète, maladie coronarienne), affections de longues durée. Elle représentent **0,5 à 1% de la population.**

[Sources : Avis Conseil scientifique français COVID 19 du 02.04.2020 - « Etat des lieux du confinement et sorties.].

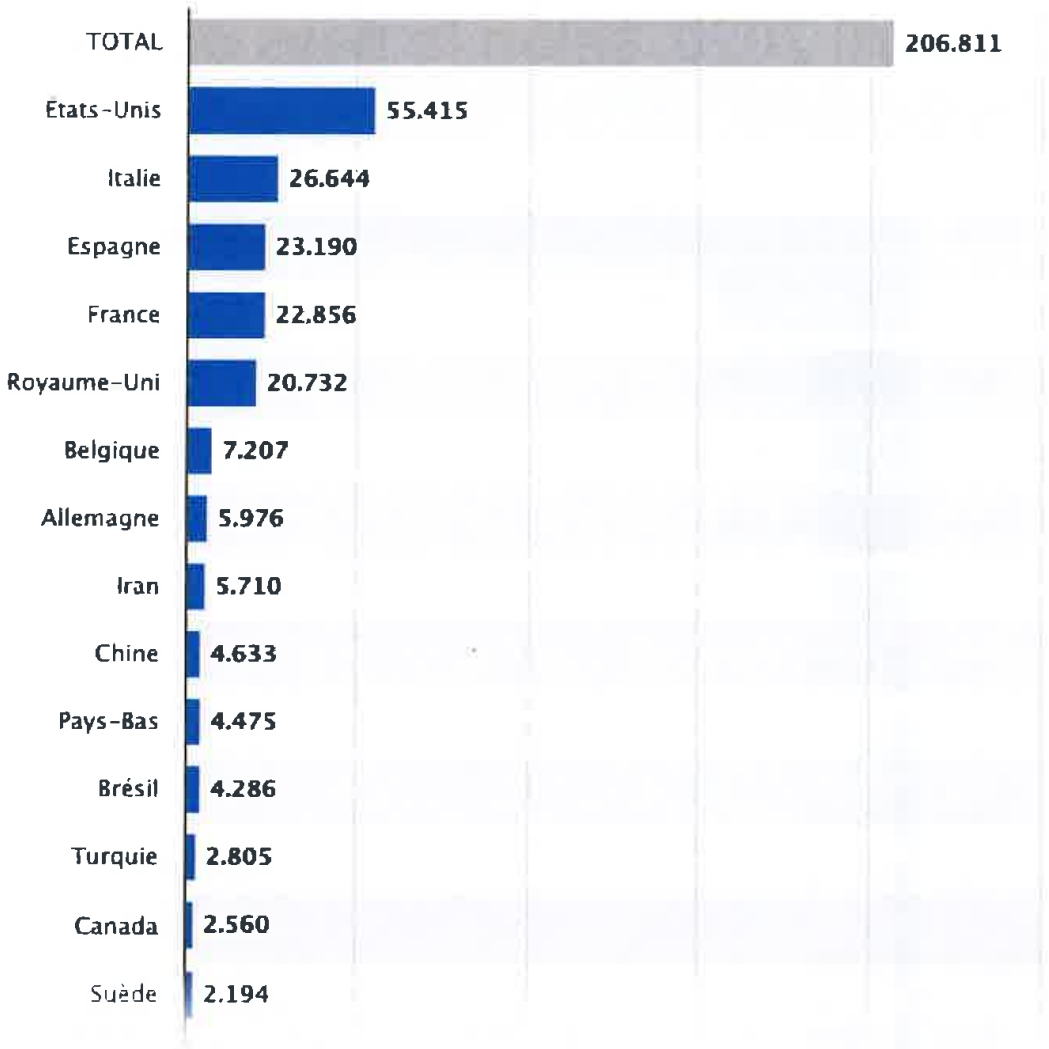
[3] Les mesures d'isolation en Suède sont limitées aux personnes à risques.

© IDHBP - IDHAE Septembre 2020.

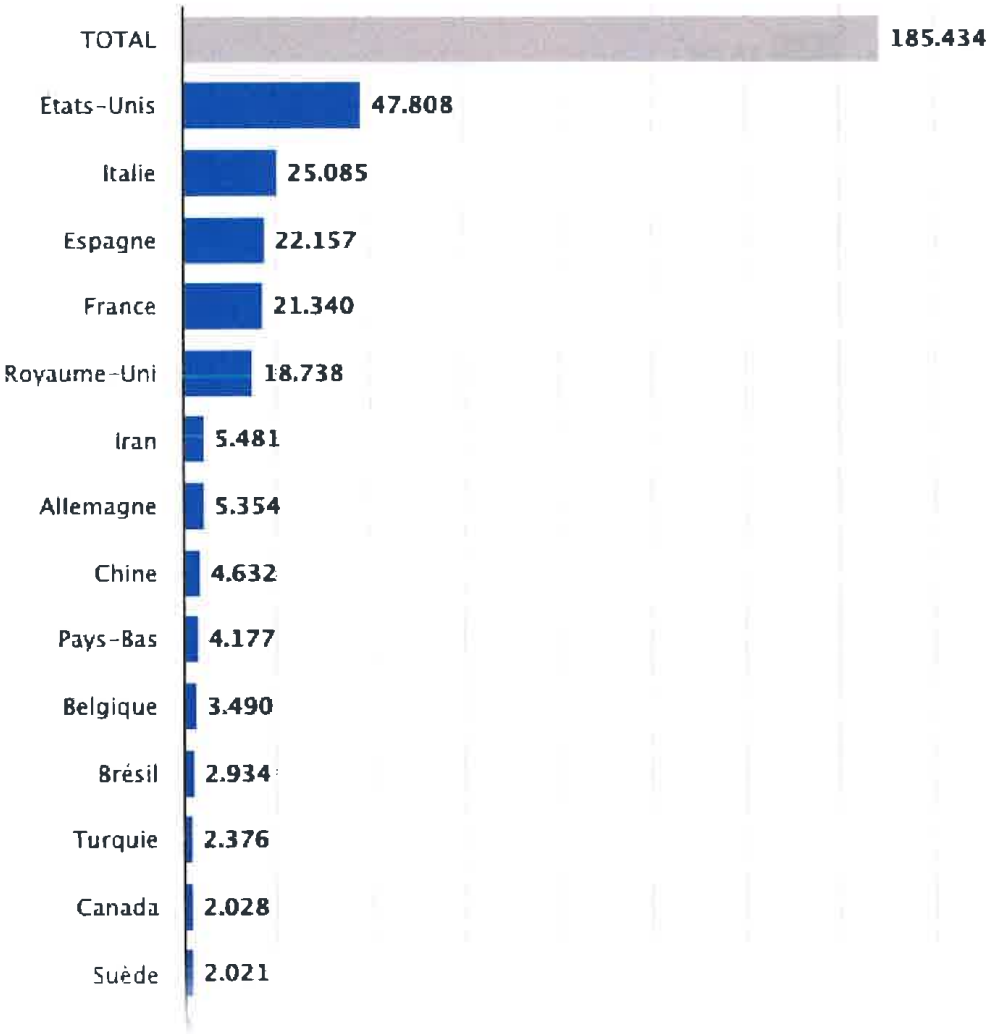
d) Nombre de personnes décédées à cause du coronavirus (Covid-19) dans le monde au 30 avril 2020, selon le pays ou territoire (© Statista).



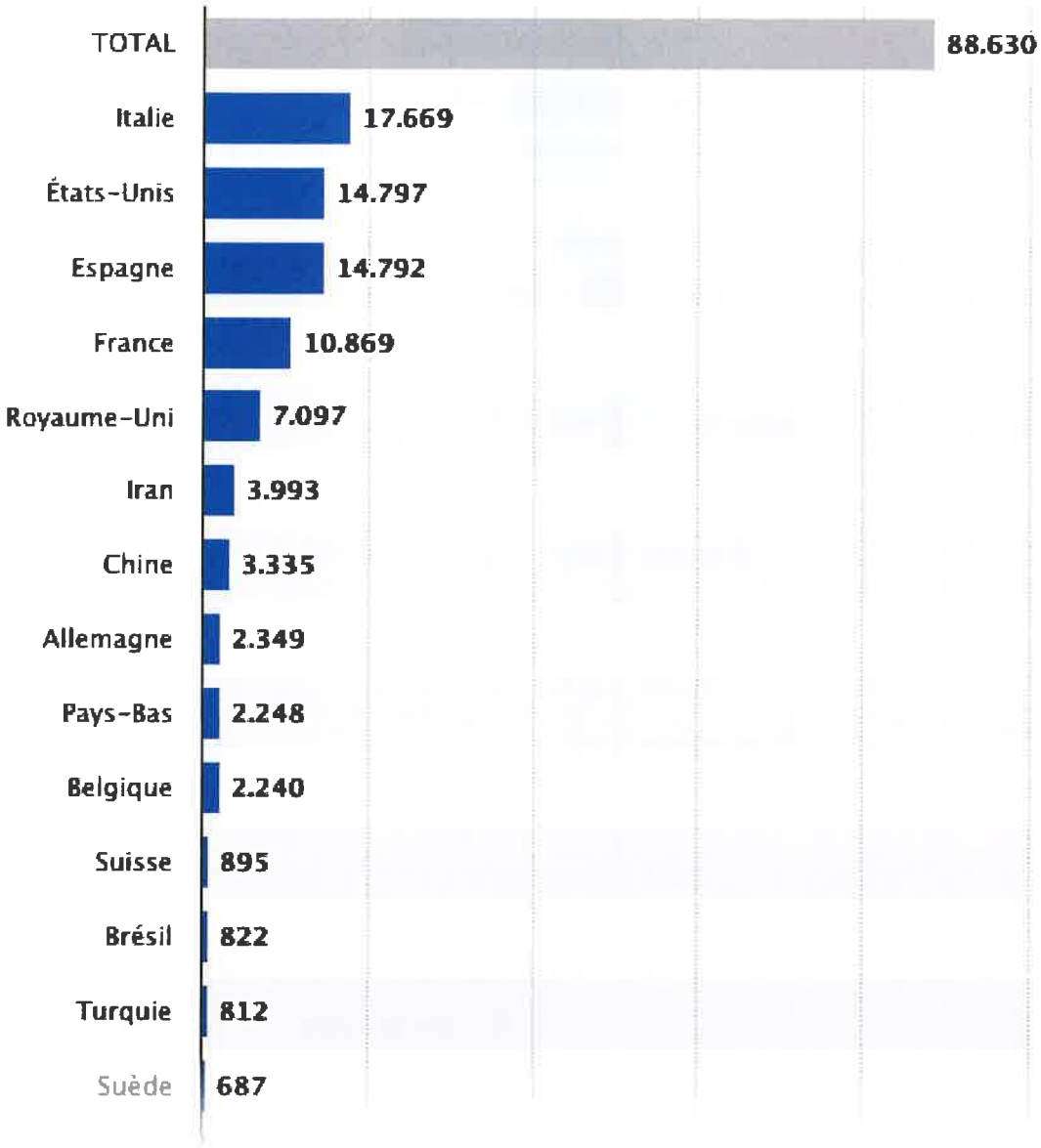
e) Nombre de personnes décédées à cause du coronavirus (Covid-19) dans le monde au 27 avril 2020, selon le pays ou territoire (© Statista).



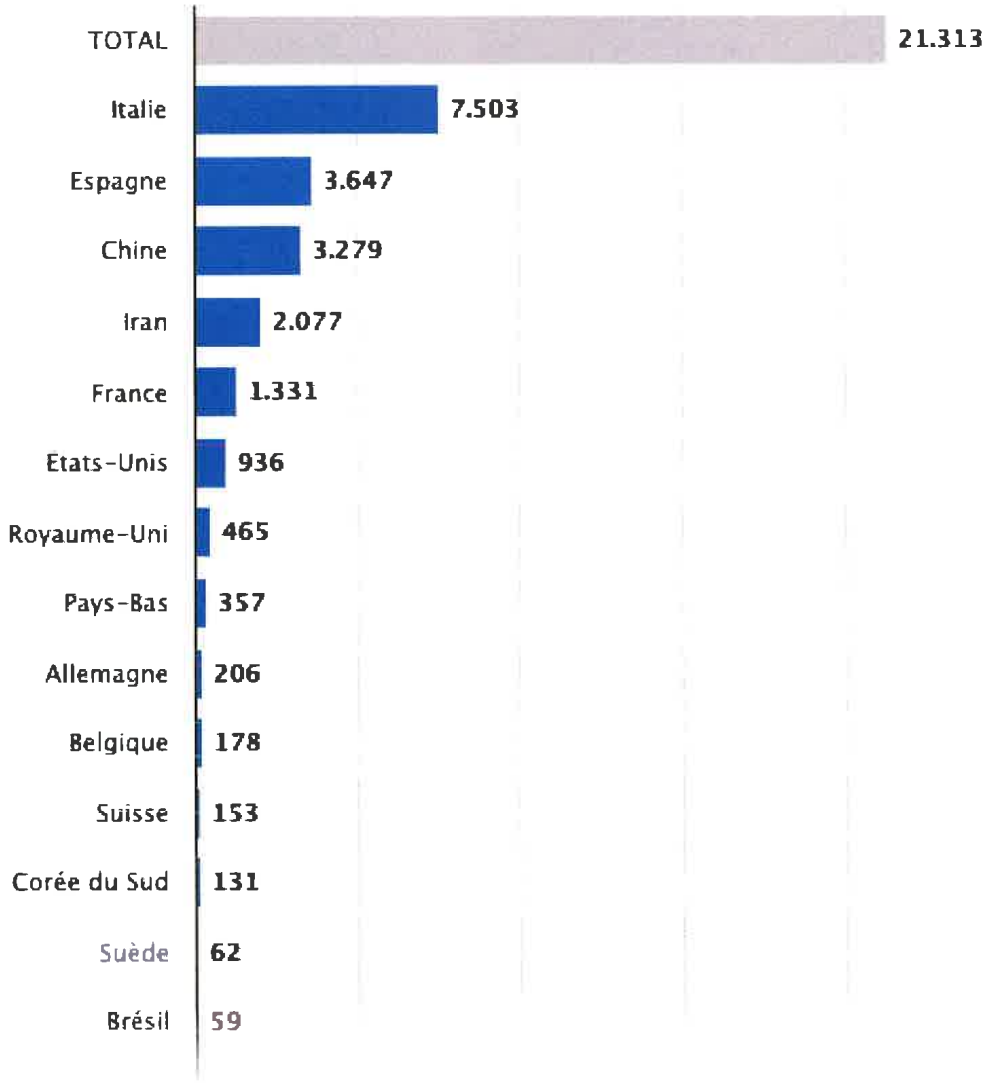
f) Nombre de personnes décédées à cause du coronavirus (Covid-19) dans le monde au 23 avril 2020, selon le pays ou territoire (© Statista).



g) Nombre de personnes décédées à cause du coronavirus (Covid-19) dans le monde au 12 avril 2020, selon le pays ou territoire (© Statista).



h) Nombre de personnes décédées à cause du coronavirus (Covid-19) dans le monde au 27 avril 2020, selon le pays ou territoire (© Statista).



H - AUTRES TEXTES (PAR TÉLÉCHARGEMENT).

§ 1 - Sur l'application « StopCovid »

1- Décret n° 2020-650 du 29 mai 2020 relatif au traitement de données dénommé « StopCovid ».

2- Arrêté du 30 mai 2020 définissant les critères de distance et de durée du contact au regard du risque de contamination par le virus du Covid-19 pour le fonctionnement du traitement de données dénommé « StopCovid ».

§ 2 - L'encadrement des déplacements

1- Instruction n° 6180/SG du 14 juin 2020 publiée le 15 juin 2020 sur l'adaptation des mesures prises pour lutter contre la diffusion du Covid-19 en matière de contrôle aux frontières – métropole et collectivités d'outre-mer.

2- Décret n° 2020-724 du 14 juin 2020 modifiant le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

3- Décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

4- Décret n° 2020-645 du 28 mai 2020 complétant le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

5- Arrêté du 22 mai 2020 identifiant les zones de circulation de l'infection du virus SARS-CoV-2.

6- Décret n° 2020-618 du 22 mai 2020 complétant le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

7- Décret n° 2020-617 du 22 mai 2020 complétant le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

8- Arrêté du 20 mai 2020 fixant le modèle de déclaration de déplacement hors du département et à plus de 100 kilomètres du lieu de résidence (avec l'ajout d'un nouveau motif de déplacement).

9- Lettre officielle du Premier Ministre du 20 mai 2020, publiée le 25 mai 2020, sur le contrôle aux frontières et la situation des travailleurs saisonniers et des travailleurs en détachement.

10- Lettre officielle du Premier Ministre du 12 mai 2020 sur la prolongation et adaptation des mesures prises pour lutter contre la diffusion du Covid-19 en matière de contrôle aux frontières - métropole et collectivités d'outre-mer.

11- Arrêté du 12 mai 2020 fixant le modèle de déclaration de déplacement hors du département et à plus de 100 kilomètres du lieu de résidence.

12- Attestation de déplacement en dehors de son département et à plus de 100 kilomètres de sa résidence.

13- Décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

14- Décret n° 2020-545 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

15- Attestations pour se déplacer dans les transports en commun en heure de pointe en Île-de-France.

16- Protocole relatif à une organisation optimale des transports en période de déconfinement.

17- Décret n° 2020-423 du 14 avril 2020 complétant le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire : la fin de la restriction des déplacement est repoussée au 11 mai 2020.

18- Les précisions concernant (notamment) les établissements recevant du public tenu de rester fermés.

19- Instruction n°DS/DS2/2020/93 du 8 juin 2020 publiée le 10 juin 2020 relative à la reprise progressive et adaptée aux risques liés à l'épidémie de Covid-19 de la pratique des activités physiques et sportives.

20- Décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (notamment sur les commerces, restaurants, débits de boissons et hébergements en zone orange).

21- Arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus Covid-19.

22- Complété par un arrêté du 15 mars 2020.

23- Complété par un arrêté du 17 mars 2020.

24- Complété par un arrêté du 19 mars 2020.

§ 3 - Santé

1- Décret n° 2020-637 du 27 mai 2020 modifiant le décret n° 2020-73 du 31 janvier 2020 portant adoption de conditions adaptées pour le bénéfice des prestations en espèces pour les personnes exposées au coronavirus.

2- Décret n° 2020-549 du 11 mai 2020 fixant les conditions temporaires de prescription et de renouvellement des arrêts de travail par le médecin du travail.

3- Décret n° 2020-521 du 5 mai 2020 définissant les critères permettant d'identifier les salariés vulnérables présentant un risque de développer une forme grave d'infection au virus SARS-CoV-2 et pouvant être placés en activité partielle au titre de l'article 20 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

4- Décret n° 2020-520 du 5 mai 2020 modifiant le décret n° 2020-73 du 31 janvier 2020 portant adoption de conditions adaptées pour le bénéfice des prestations en espèces pour les personnes exposées au coronavirus.

5- Protocole national de déconfinement pour les entreprises pour assurer la santé et la sécurité des salariés publiée le 3 mai 2020 et mis à jour le 11 juin 2020.

6- Décret n° 2020-434 du 16 avril 2020 relatif à l'adaptation temporaire des délais et modalités de versement de l'indemnité complémentaire prévue à l'article L. 1 226-1 du Code du travail d'application des ordonnances n° 2020-322 du 25 mars et n° 2020-428 du 15 avril 2020.

7- Décret n° 2020-410 du 8 avril 2020 adaptant temporairement les délais de réalisation des visites et examens médicaux par les services de santé au travail à l'urgence sanitaire.

8- Ordonnance n° 2020-386 du 1er avril 2020 adaptant les conditions d'exercice des missions des services de santé au travail à l'urgence sanitaire et modifiant le régime des demandes préalables d'autorisation d'activité partielle.

9- Ordonnance n° 2020-322 du 25 mars 2020 adaptant temporairement les conditions et modalités d'attribution de l'indemnité complémentaire prévue à l'article L. 1 226-1 du Code du travail et modifiant, à titre exceptionnel, les dates limites et les modalités de versement des sommes versées au titre de l'intéressement et de la participation.

10- Plaquette « quelles mesures l'employeur doit-il prendre pour protéger la santé de ses salaries face au virus ? » : mise à jour du 6 mai 2020.

11- Note d'information du 29 mars 2020 mis à jour le 26 avril 2020 sur les nouvelles catégories de masques réservées à des usages non sanitaires.

12- Décret n° 2020-277 du 19 mars 2020 modifiant le décret n° 2020-73 du 31 janvier 2020 portant adoption de conditions adaptées pour le bénéfice des prestations en espèces pour les personnes exposées au coronavirus : les dispositions des décrets du 31 janvier 2020 et du 4 mars 2020 peuvent être mises en œuvre jusqu'au 31 mai 2020.

13- Instruction DGT du 17 mars 2020 relative au fonctionnement des services de santé au travail pendant l'épidémie de Covid-19.

14- Communiqué de presse de l'Assurance Maladie du 17 mars 2020 : extension du téléservice declare.ameli.fr à certaines personnes à risque élevé.

15- Décret n° 2020-227 du 9 mars 2020 adaptant les conditions du bénéfice des prestations en espèces d'assurance maladie et de prise en charge des actes de télémédecine pour les personnes exposées au Covid-19.

16- Décret n° 2020-193 du 4 mars 2020 relatif au délai de carence applicable à l'indemnité complémentaire à l'allocation journalière pour les personnes exposées au coronavirus.

17- Décret n° 2020-73 du 31 janvier 2020 portant adoption de conditions adaptées pour le bénéfice des prestations en espèces pour les personnes exposées au coronavirus.

§ 4 - L'activité juridictionnelle

1- Décret n° 2020-653 du 29 mai 2020 portant diverses mesures liées à l'état d'urgence sanitaire en matière d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat.

2- Ordonnance n° 2020-595 du 20 mai 2020 modifiant l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété.

3- Ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicable à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire.

4- Note d'information du Ministère de la Justice sur les conditions et modalités de la reprise progressive d'activité au sein des juridictions judiciaires à compter du 11 mai 2020 du 5 mai 2020.

5- Circulaire de présentation des dispositions du titre I de l'ordonnance n° 2020- 306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période : publiée le 26 mars 2020 et d'application immédiate.

6- Ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété.

7- Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

8- Circulaire du 14 mars 2020 relative à l'adaptation de l'activité pénale et civile des juridictions aux mesures de prévention et de lutte contre la pandémie Covid-19.

I - COMMUNIQUÉS DE PRESSE DU 3 MAI 2020.

Institut de formation en droits de l'homme du Barreau de Paris
Sous le haut patronage de l'UNESCO et de l'Ordre des Avocats du Barreau de Paris

Institut des droits de l'homme des avocats européens

Communiqué de presse de l'IDHBP et de l'IDHAE

AU REGARD DES CONVENTIONS INTERNATIONALES, LE CONFINEMENT FORCÉ GENERAL EST-IL LEGAL ?

De la méconnaissance du principe de proportionnalité par la France.

« Savoir ce qui doit être fait, fait disparaitre la peur. » Rosa Parks (1913 - 2005)

Date : 3 Mai 2020

Publication du rapport rédigé par des spécialistes des droits fondamentaux qui appelle à mettre fin au confinement forcé général (CFG) et aux autres atteintes aux libertés publiques, tout en prenant des mesures sanitaires proportionnelles à la pandémie.

Le décret du 16 mars 2020 et la loi du 23 mars 2020, organisant l'urgence sanitaire en France, ont été analysés en détail par les Instituts des droits de l'homme, du Barreau de Paris et des avocats européens (IDHBP et IDHAE). Leur rapport, publié le 3 mai 2020, sur leurs sites ;

- idhbp.org

- idhae.fr

conclut que le dispositif entraine des atteintes graves aux droits fondamentaux applicables en France. Destinées à lutter contre la pandémie du coronavirus. Ces restrictions des libertés publiques sont supposées provisoires mais le rapport alerte les citoyens sur les menaces qu'elles font peser sur la démocratie en transformant un régime d'exception en règle, sans qu'il soit adapté à la protection des personnes les plus fragiles.

L'absence de proportionnalité des atteintes aux droits fondamentaux les rend illicites.

Les experts juridiques, qui ont analysé les textes sur l'état d'urgence sanitaire, s'interrogent sur leur compatibilité avec le principe de proportionnalité. En droit international, il limite et contrôle le pouvoir des États et figure aussi bien dans la Convention européenne de sauvegarde des libertés fondamentales (CEDH) de 1950 que dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE) du 7 décembre 2000, que dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

La dérogation et les mesures qui en découlent peuvent aussi être considérées comme illicites lorsque l'État ne les a pas déclarées aux Secrétaires généraux du Conseil de l'Europe et de l'ONU, comme c'est le cas pour la France.

Pour mettre en doute la proportionnalité du dispositif, le rapport compare les décisions prises dans d'autres pays européens comme l'Allemagne, la Suisse ou la Suède dont les dispositifs ont beaucoup moins porté atteinte aux libertés alors que le nombre de morts dû à l'épidémie reste moins élevé qu'en France, rapporté à leur population. La justification de la mesure radicale prise par la France est celle d'une culture latine de la population réputée « indisciplinée » et « tactile ». Cela ne peut justifier dans une société démocratique, de l'étendue considérable des atteintes faites aux droits fondamentaux. En effet, il découle du principe d'indivisibilité de ces droits que le droit à la vie n'a de sens que s'il permet pleinement l'exercice des autres droits, attachés à la dignité humaine. Ce pourquoi René Cassin, l'un des principaux rédacteurs de la Déclaration universelle du 10 décembre 1948, affirmait : ***« Le droit à la vie, oui, mais pas à n'importe quelle vie ! ».***

L'urgence sanitaire ne dispense ni d'un contrôle de proportionnalité effectif, ni du recours à l'expertise juridique ad hoc. L'État a décidé de recourir exclusivement à des scientifiques pour évaluer le risque sanitaire et définir son dispositif. Or il aurait aussi dû demander à des juristes d'évaluer le risque d'atteintes aux droits fondamentaux. L'absence de cette double évaluation, a empêché le contrôle de proportionnalité du CFG.

En Allemagne, les juristes, dont la place est centrale, sont nombreux à veiller de façon très attentive au respect des libertés, particulièrement à ce que les mesures prises pour lutter contre la pandémie ne bouleversent pas les équilibres institutionnels. C'est pour cela que le Gouvernement fédéral n'a jamais évoqué la possibilité de recourir à l'état d'urgence.

En France, le gouvernement n'a pas souhaité évaluer les risques juridiques liés à la mise en place du CFG. Il n'a pas non plus consulté les instances compétentes sur la protection des droits fondamentaux comme la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), le Défenseur des droits ou des experts spécialisé(e)s en droits fondamentaux (professeure(e)s ou avocat(e)s).

La loi d'urgence sanitaire et les mesures de confinement généralisé mettent à mal des droits fondamentaux.

Même les scientifiques n'avaient pas demandé le CFG ! Au départ, dans ses avis du 12 au 14 mars 2020, le Conseil scientifique n'a recommandé le confinement que pour les personnes à risque, ceci de manière « adapté » en particulier pour les « plus de 70 ans, et des personnes médicalement fragiles ». Son objectif était de soulager les services de réanimation français, en réduisant le nombre de formes graves nécessitant un séjour en service de réanimation. Mais le 16 mars, le CFG a été appliqué à toute la population, avec l'aval du Conseil scientifique. Ce dispositif, renforcé par la loi du 23 mars 2020, met en œuvre un « état d'urgence sanitaire », plus sévère que le précèdent.

Applicable jusqu'au 1er avril 2021, cette loi prévoit, que l'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des ministres sur tout ou partie du territoire, « en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population » (et non « la vie de la nation » comme stipulé dans les conventions internationales).

Or l'isolation des plus fragiles, couplée avec d'autres mesures et appliquée **dans le respect de la dignité des personnes concernées** *(priorité au consentement, risque certifié médicalement sans critère d'âge, contacts sécurisés avec quelques proches, déplacements libres hors regroupements, lieux dédiés et agréables pour les personnes qui ne peuvent rester chez elle, garantie d'emploi, aides matérielles si nécessaire...*) **apparaissait pourtant comme la réponse la plus proportionnée**.

Le choix du CFG a entrainé une violation de la liberté de circuler et du droit à la vie privée et familiale, sanctionnée par des peines de prison, elles-mêmes contraires aux libertés garanties par la Constitution. Le rapport dresse la liste des atteintes aux droits fondamentaux, laquelle est impressionnante. Le CFG, même s'il est déclaré comme provisoire, a ainsi fait basculer la France dans un régime d'exception, permettant que soient prises de nombreuses mesures aggravant encore les atteintes aux droits fondamentaux.

Restaurer les libertés publiques pour lutter contre la pandémie et préserver la démocratie

L'urgence est désormais, en dépit et en raison de l'immensité des dégâts, de tout faire pour restaurer la démocratie. Comment ne pas rappeler que la Déclaration universelle des droits de 1948 a été adoptée en réaction aux atteintes à la dignité humaine et à la démocratie perpétrées pendant la Seconde guerre mondiale ?

En effet, permettre à l'exécutif de gouverner sans contrôle des citoyen(ne)s, ne peut qu'empirer la situation et y ajouter d'autres dangers. La France en a fait l'expérience après les attentats de 2015, les dérogations engendrées par l'état d'urgence ont tendance à s'inscrire en permanence dans l'arsenal législatif, comme dans le cadre de l'état d'urgence sécuritaire.

L'instauration d'un régime dérogatoire sans contrôle n'est une réponse ni à l'urgence sociale, ni à l'urgence écologique ni à l'urgence économique, qui pourraient suivre l'urgence sanitaire. Au contraire, ces défis nécessitent une mobilisation libre consciente et volontaire de l'ensemble de la population ~~et ses institutions~~. Cela passe par une réappropriation des droits fondamentaux par les individus.

Pour cela le rapport recommande que :

1°/ Le **CFG dicté par la panique, soit complètement abandonné**, dans les délais les plus brefs.

2°/ Une **protection efficace soit assurée pour les personnes à risque dans le strict respect de leurs droits** (priorité au consentement, risque certifié médicalement, sans critère d'âge prédéterminé...).

3°/ La **loi d'urgence sanitaire soit abrogée,** car inutile (si nécessaire, le droit interne et la CEDH permettent des restrictions aux droits fondamentaux, pour atteindre des buts légitimes et proportionnes, sans recourir à une telle loi).

4°/ Les mesures prises en application de l'état d'urgence soient toutes supprimées, au besoin, au profit d'autres mesures, prises par les voies légales ordinaires, en tenant compte des exigences de santé publique et des droits et libertés fondamentales.

Institut de formation en droits de l'homme du Barreau de Paris
Sous le haut patronage de l'UNESCO et de l'Ordre des Avocats du Barreau de Paris

Institut des droits de l'homme des avocats européens

BASES LEGALES

■ **Art. 15 al. 1 et al. 3 CEDH - Dérogation en cas d'état d'urgence.**

1. En cas de guerre ou en cas d'autre **danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.**
3. Toute Haute Partie contractante qui exerce ce droit de dérogation tient le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elle doit également informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application.

■ **Article 52 al. 1 CDFUE - Portée et interprétation des droits et des principes.**

1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi **et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général** reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

■ **Article 4 al. 1, 2 et 3 PIDCP**

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.

The Training Institute in Human Rights of Paris Bar
Under the high patronage of UNESCO and Paris Bar Association Council

The Institute for Human Rights of European Lawyers

Press release of IDHBP and IDHAE.

WITH REGARDS TO INTERNATIONAL CONVENTIONS, IS GENERAL FORCED CONFINEMENT LEGAL?

France's disregard of the principle of proportionality.

« Knowing what must be done makes the fear disappear.» Rosa Parks (1913 - 2005)

Date : 3th May 2020

Publication of the report written by experts on fundamental rights, which calls for an end to general forced confinement (GFC) and other violations of civil liberties, while taking health measures proportional to the pandemic.

The decree of 16 March 2020 and the law of 23 March 2020, which organized the health emergency in France, were analysed in detail by the Institutes of Human Rights, the Paris Bar and European lawyers (IDHBP and IDHAE). Their report, published on 3 May 2020, on their sites;

- idhbp.org

- idhae.fr

concludes that the scheme leads to serious infringements of fundamental rights applicable in France. Designed to combat the coronavirus pandemic. These restrictions on civil liberties are supposed to be provisional, but the report warns citizens about the threats they pose to democracy by transforming an exception regime into a rule, without it being adapted to the protection of the most fragile people.

The lack of proportionality of violations of fundamental rights makes them illegal.

The legal experts who have analysed the texts on the state of health emergency question their compatibility with the principle of proportionality. In international law, it limits and controls the power of States and appears both in the European Convention for the Protection of Fundamental Freedoms (ECHR) of 1950 and in the Charter of Fundamental Rights of the European Union (CDFUE) of 7 December 2000, as in the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).

The Training Institute in Human Rights of Paris Bar
Under the high patronage of UNESCO and Paris Bar Association Council

The Institute for Human Rights of European Lawyers

The derogation and the resulting measures may also be regarded as unlawful where the State has not declared it to the Secretaries-General of the Council of Europe and of the UN, as is the case for France.

To question the proportionality of the system, the report compares decisions taken in other European countries such as Germany, Switzerland or Sweden, whose measures have done much less damage to freedoms, while the number of deaths due to the epidemic remains lower than in France, reported to their population. The justification for the radical measure taken by France is that of a Latin culture of the population deemed « unruly » and « tactile ». This cannot justify, in a democratic society, the considerable extent of violations of fundamental rights. Indeed, it follows from the principle of indivisibility of these rights that the right to life only makes sense if it fully permits the exercise of the other rights attached to human dignity. This is why René Cassin, one of the main drafters of the Universal Declaration of 10 December 1948, said: ***« The right to life, yes, but not to any life ! ».***

The health emergency does not dispense with an effective proportionality check, nor with the use of ad hoc legal expertise. The State decided to use only scientists to assess the health risk and define its system. It should also have asked legal experts to assess the risk of violations of fundamental rights. The absence of this double assessment prevented the proportionality review of the GFC.

In Germany, lawyers, whose place is central, are many who pay close attention to respect for freedom, especially to ensure that measures taken to fight the pandemic do not upset institutional balances. That is why the federal government never mentioned the possibility of resorting to a state of emergency.

In France, the government did not wish to assess the legal risks associated with the implementation of the GFC. Nor did it consult the competent bodies on the protection of fundamental rights such as the National Consultative Commission on Human Rights (CNCDH), the Human Rights Defender or experts in fundamental rights (professor or lawyer).

The emergency health law and the widespread containment measures undermine fundamental rights.

Even the scientists didn't ask for the GFC! Initially, in its opinions of March 12-14, 2020, the Scientific Council recommended containment only for people at risk, this in a « suitable » manner, particularly for « over 70 years of age, and medically fragile people». Its objective was to relieve French ICU services, by reducing the number of serious forms requiring a stay in ICU. But on 16 March, the GFC was applied to the entire population, with the approval of the Scientific Council. This mechanism, reinforced by the law of 23 March 2020, implements a « state of health emergency», more severe than the preceding.

The Training Institute in Human Rights of Paris Bar
Under the high patronage of UNESCO and Paris Bar Association Council

The Institute for Human Rights of European Lawyers

Applicable until 1 April 2021, this law provides, that the state of emergency is declared by decree in Council of Ministers in all or part of the territory, « in the event of a health disaster putting at risk, by its nature and its severity, the health of the population» (and not « the life of the nation » as stipulated in international conventions).

But the isolation of the most fragile, coupled with other measures and applied **with respect for the dignity of the people concerned** (*priority to consent, risk certified medically without age criteria, secure contacts with a few relatives, free travel outside groups, dedicated and pleasant places for people who cannot stay at home, guarantee of employment, material aids if necessary…*) **appeared however as the most proportionate response.**

The choice of the GFC led to a violation of freedom of movement and the right to private and family life, sanctioned by prison sentences, which were themselves contrary to the freedom guaranteed by the Constitution. The report lists the violations of fundamental rights, which is impressive. The GFC, even if it is declared as provisional, has thus turned France into an exceptional regime, allowing for many measures to be taken that further aggravate the violation of fundamental rights.

Restoring civil liberties to fight the pandemic and preserve democracy.

The urgency is now, in spite of and because of the immensity of the damage, to do everything to restore democracy. How can we forget that the 1948 Universal Declaration of Rights was adopted in response to the attacks on human dignity and democracy during the Second World War?

In fact, allowing the executive to govern without citizen(s) control can only worsen the situation and add other dangers. As France experienced after the attacks of 2015, the derogations caused by the state of emergency tend to be permanently part of the legislative arsenal, as in the context of the state of security emergency.

The introduction of a derogation regime without controls is neither a response to the social, ecological or economic emergency, which could follow the health emergency. On the contrary, these challenges require a conscious and voluntary mobilization of the whole population and its institutions. This requires the re-appropriation of fundamental rights by individuals.

To this end, the report recommends that:

The Training Institute in Human Rights of Paris Bar
Under the high patronage of UNESCO and Paris Bar Association Council

The Institute for Human Rights of European Lawyers

1°/ The CFG dictated by panic, be completely abandoned, in the shortest possible time.

2°/ Effective protection be ensured for people at risk in strict respect of their rights (priority to consent, medically certified risk without age criteria).

3°/ The **emergency health act be abrogated** as unnecessary (if necessary, national law and the ECHR allows restrictions to fundamental rights, to achieve legitimate and proportionate goals, without resorting to such a law).

4°/ The measures taken in application of the state of emergency are all abolished, if necessary to the benefit of other measures, taken through ordinary legal channels, taking into account the public health requirements and the fundamental rights and freedoms.

The Training Institute in Human Rights of Paris Bar
Under the high patronage of UNESCO and Paris Bar Association Council

The Institute for Human Rights of European Lawyers

LÉGAL BASIS

■ **Article 15 ECHR - Derogation in time of emergency**

1. In time of war or other public emergency threatening the life of the nation any High Contracting Party may take measures derogating from its obligations under this Convention to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with its other obligations under international law.

3. Any High Contracting Party availing itself of this right of derogation shall keep the Secretary General of the Council of Europe fully informed of the measures which it has taken and the reasons therefor. It shall also inform the Secretary General of the Council of Europe when such measures have ceased to operate and the provisions of the Convention are again being fully executed.

■ **Article 52 CFREU - Scope of guaranteed rights**

1.Any limitation on the exercise of the rights and freedoms recognised by this Charter **must be provided for by law and respect the essence of those rights and freedoms. Subject to the principle of proportionality, limitations may be made only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest** recognised by the Union or the need to protect the rights and freedoms of others.

■ **Article 4 ICCPR**

1. In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin.

2. No derogation from articles 6, 7, 8 (paragraphs I and 2), 11, 15, 16 and 18 may be made under this provision.

3. Any State Party to the present Covenant availing itself of the right of derogation **shall immediately inform the other States Parties to the present Covenant, through the intermediary of the Secretary-General of the United Nations, of the provisions from which it has derogated and of the reasons by which it was actuated.** A further communication shall be made, through the same intermediary, on the date on which it terminates such derogation.

Ausbildungsinstitut für Menschenrechte der Pariser Anwaltskammer

Unter der hohen Schirmherrschaft der UNESCO und der Pariser Anwaltskammer

Europäisches Anwaltsinstitut für Menschenrechte

Communiqué de presse de l'IDHBP et de l'IDHAE

IST EINE ALLGEMEINE ZWANGSEINSPERRUNG NACH INTERNATIONALEN KONVENTIONEN LEGAL?

Frankreichs Unkenntnis des Prinzips der Verhältnismäßigkeit

"Zu wissen, was getan werden muss, lässt die Angst verschwinden." Rosa Parks (1913 - 2005)

Datum : 3. Mai 2020

Veröffentlichung des von Menschenrechtsexperten verfassten Berichts, in dem ein Ende der Allgemeinen Zwangseinsperrungsgesetz (AZG) und anderer Verletzungen der bürgerlichen Freiheiten gefordert wird, während gleichzeitig der Pandemie angemessene gesundheitliche Maßnahmen ergriffen werden sollen.

Das Dekret vom 16. März 2020 und das Gesetz vom 23. März 2020, das den gesundheitlichen Notstand in Frankreich organisiert, wurden von den Instituten für Menschenrechte, der Pariser Anwaltskammer und den europäischen Anwälten (IDHBP und IDHAE) eingehend analysiert. Ihr Bericht, der am 3. Mai 2020 auf ihren Websites veröffentlicht wurde,

- idhbp.org

- idhae.fr

kommt zu dem Schluss, dass der Mechanismus zu schweren Verstößen gegen die in Frankreich geltenden Grundrechte führt. Beabsichtigt ist die Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie. Die entsprechenden Einschränkungen der öffentlichen Freiheiten sollen vorübergehender Natur sein. Der Bericht warnt die Bürger vor den Gefahren, die sie für die Demokratie darstellen, indem ein Ausnahme-Regime zur Regel gemacht wird, ohne dass es zum Schutz der schwächsten Menschen angepasst wird.

Die fehlende Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseinschränkungen macht sie unrechtmäßig.

Die Rechtsexperten, die die Texte zum Gesundheitsnotstand analysiert haben, bezweifeln deren Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Im Völkerrecht begrenzt er die Macht der Staaten und taucht sowohl in der Europäischen Konvention zum Schutze der Grundfreiheiten (EMRK) von 1950, in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (CFEU) vom 7.

Dezember 2000 als auch im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) auf.

Die Ausnahmeregelung und die sich daraus ergebenden Maßnahmen können auch dann als unrechtmäßig angesehen werden, wenn der Staat sie nicht gegenüber den Generalsekretären des Europarates und der Vereinten Nationen erklärt hat, wie dies bei Frankreich der Fall ist.

Um die Verhältnismäßigkeit der französischen Maßnahmen zu prüfen, vergleicht der Bericht die Entscheidungen, die in anderen europäischen Ländern wie Deutschland, der Schweiz und Schweden getroffen wurden, deren Systeme die Freiheiten viel weniger einschränken, auch wenn die Zahl der Todesfälle aufgrund der Epidemie im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung immer noch niedriger ist als in Frankreich. Die Rechtfertigung für die von Frankreich ergriffenen radikalen Maßnahme ist die einer lateinischen Kultur der Bevölkerung, die als „undiszipliniert" gilt und „verzicht nicht auf Berührung". Dies kann in einer demokratischen Gesellschaft das beträchtliche Ausmaß der Verletzungen von Grundrechten nicht rechtfertigen. Aus dem Prinzip der Unteilbarkeit dieser Rechte folgt in der Tat, dass das Recht auf Leben nur dann einen Sinn hat, wenn es die Ausübung der anderen Rechte, die mit der Menschenwürde verbunden sind, uneingeschränkt zulässt. Aus diesem Grund hat René Cassin, einer der Hauptverfasser der Allgemeinen Erklärung vom 10. Dezember 1948, gesagt : ***"Das Recht auf Leben, ja, aber nicht auf irgendein Leben! ».***

Gesundheitliche Notlagen erlauben es nicht, auf eine wirksame Verhältnismäßigkeitsprüfung und Rechtsgutachten zu verzichten. Der Staat beschloss, sich bei der Bewertung des Gesundheitsrisikos und der Definition seines Systems von Maßnahmen ausschließlich auf Wissenschaftler zu verlassen. Er hätte jedoch auch Rechtsexperten um eine Einschätzung des Risikos von Menschenrechtsverletzungen bitten sollen. Das Fehlen dieser doppelten Beurteilung hinderte den AZG daran, eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen.

In Deutschland achten viele Juristen von Rang sehr auf den Schutz von Freiheiten, insbesondere um sicherzustellen, dass die Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie nicht das institutionelle Gleichgewicht stören. Aus diesem Grund hat die Bundesregierung nie die Möglichkeit des Ausnahmezustands angesprochen.

In Frankreich wollte die Regierung die mit der Einführung der AZG verbundenen rechtlichen Risiken nicht bewerten. Sie hat auch nicht die für den Schutz der Grundrechte zuständigen Gremien konsultiert, wie die Nationale Beratungskommission für Menschenrechte (CNCDH), den Menschenrechtsbeauftragte oder auf Grundrechte spezialisierte Experten (Professoren oder Anwälte).

Der Emergency Health Act und die allgemeinen Eindämmungsmaßnahmen untergraben die Grundrechte..

Ausbildungsinstitut für Menschenrechte der Pariser Anwaltskammer
Unter der hohen Schirmherrschaft der UNESCO und der Pariser Anwaltskammer

Europäisches Anwaltsinstitut für Menschenrechte

Nicht einmal die Wissenschaftler hatten die Einführung von AZG gefordert! Ursprünglich empfahl der Wissenschaftliche Rat in seinen Stellungnahmen vom 12. bis 14. März 2020 nur die Eindämmung für Risikopersonen in "geeigneter" Weise, insbesondere für "über 70 Jahre alte und medizinisch anfällige Personen". Ihr Ziel war es, die französischen Reanimationsdienste zu entlasten, indem die Zahl der schweren Formen, die einen Aufenthalt in einer Reanimationseinheit erfordern, reduziert würde. Aber am 16. März wurde die AZG mit Zustimmung des Wissenschaftlichen Rates auf die gesamte Bevölkerung angewandt. Dieses System, das durch das Gesetz vom 23. März 2020 gestärkt wurde, führt einen "gesundheitlichen Notstand" ein, der strenger ist als der vorherige. Dieses Gesetz, das bis zum 1. April 2021 gilt, sieht vor, dass der Ministerrat per Dekret den Notstand für das gesamte Territorium oder einen Teil davon "im Falle einer Gesundheitskatastrophe, die aufgrund ihrer Art und Schwere die Gesundheit der Bevölkerung gefährdet" (und nicht "das Leben der Nation", wie in den internationalen Konventionen vorgesehen) ausruft.

Die Isolierung der Schwächsten, gekoppelt mit anderen Maßnahmen und unter Achtung der Würde der Betroffenen (Vorrang der Einwilligung, ärztlich bescheinigtes Risiko ohne Alterskriterien, sicherer Kontakt zu wenigen Angehörigen, Freizügigkeit außerhalb von Gruppen, engagierte und angenehme Orte für Menschen, die nicht zu Hause bleiben können, garantierte Beschäftigung, gegebenenfalls materielle Hilfe usw.) schien jedoch die angemessenste Antwort zu sein.

Die Wahl des AZG führte zu einer Verletzung der Freizügigkeit und des Rechts auf Privat- und Familienleben, dessen Wahrnehmung mit Gefängnisstrafen geahndet wird, die ihrerseits im Widerspruch zu den von der Verfassung garantierten Freiheiten stehen. Der Bericht listet die beeindruckende Verletzungen der Grundrechte auf. Die AZG, auch wenn sie für vorläufig erklärt wird, hat Frankreich somit in ein Ausnahmesystem gestürzt, das es ermöglicht, zahlreiche Maßnahmen zu ergreifen, die die Verletzungen der Grundrechte noch verschlimmern.

Wiederherstellung der bürgerlichen Freiheiten zur Bekämpfung der Pandemie und Erhaltung der Demokratie

Es ist jetzt dringend geboten, trotz und wegen der immensen Schäden alles zu tun, um die Demokratie wiederherzustellen. Wie kann man nicht daran erinnern, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 als Antwort auf die Angriffe auf Menschenwürde und Demokratie während des Zweiten Weltkriegs verabschiedet wurde?

Wenn man der Exekutive erlaubt, ohne jegliche Kontrolle der Bürger zu regieren, wird die Situation nur verschlimmert, und es werden weitere Gefahren hinzugefügt. Frankreich erlebte dies nach den Anschlägen von 2015. Die durch den Ausnahmezustand hervorgerufenen Ausnahmeregelungen werden, wie im Falle des Sicherheitsnotstands, tendenziell dauerhaft in das legislative Arsenal aufgenommen.

Ausbildungsinstitut für Menschenrechte der Pariser Anwaltskammer
Unter der hohen Schirmherrschaft der UNESCO und der Pariser Anwaltskammer

Europäisches Anwaltsinstitut für Menschenrechte

Die Einführung einer unkontrollierten Ausnahmeregelung ist keine Antwort auf den sozialen, ökologischen oder wirtschaftlichen Notstand, der auf den gesundheitlichen Notstand folgen kann. Im Gegenteil verlangen diese Herausforderungen eine bewusste und freiwillige Mobilisierung der gesamten Bevölkerung und ihrer Institutionen. Dies erfordert eine Wiederaneignung der Grundrechte durch den Einzelnen.

Zu diesem Zweck empfiehlt der Bericht, dass:

1°/ Die von **Panik diktierte** AZG muss so schnell wie möglich vollständig aufgegeben werden.

2°/ Ein **wirksamer Schutz** wird den gefährdeten Personen unter strikter Wahrung ihrer Rechte (Vorrang der Einwilligung, medizinisch bescheinigtes Risiko, ohne vorher festgelegte Alterskriterien...) gewährt.

3°/ Das **Gesundheitsnotstandsgesetz** ist aufzuheben, da es unnötig ist (falls erforderlich, erlauben das innerstaatliche Recht und die EMRK Einschränkungen der Grundrechte, um legitime und verhältnismäßige Ziele zu erreichen, ohne auf ein solches Gesetz zurückzugreifen).

4°/ Die **in Anwendung des Ausnahmezustands getroffenen Maßnahmen** werden, falls erforderlich, zugunsten anderer Maßnahmen zurückgenommen, die auf dem normalen Rechtsweg unter Berücksichtigung der Erfordernisse der öffentlichen Gesundheit sowie der Grundrechte und -freiheiten getroffen werden.

Instituto de formación en Derechos humanos del colegio de abogados de París
Bajo el patrocinio de la UNESCO y del Colegio de Abogados de París

Instituto de derechos humanos de los abogados europeos

Comunicado de prensa del IDHAP y el IDHAE

EN RELACIÓN CON LOS CONVENIOS INTERNACIONALES, ES LEGAL EL CONFINAMIENTO FORZOSO GENERAL?

El desconocimiento del principio de proporcionalidad por parte de Francia.

« Saber lo que hay que hacer, hace desaparecer el miedo. » Rosa Parks (1913 - 2005)

Fecha: 3 de mayo de 2020

Publicación del informe redactado por expertos en derechos fundamentales, en el que se pide que se ponga fin al confinamiento forzoso general (CFG) y a otros atentados contra las libertades públicas, mientras que se adopten medidas sanitarias proporcionales a la pandemia.

El Decreto de 16 de marzo de 2020 y la Ley de 23 de marzo de 2020, que organizan la emergencia sanitaria en Francia, han sido analizados en detalle por los Institutos de Derechos Humanos, el Colegio de abogados de París y los abogados europeos (IDHAP e IDHAE). Su informe, publicado el 3 de mayo de 2020, en sus sitios;

- idhbp.org

- idhae.fr

concluye que el dispositivo implica graves violaciones de los derechos fundamentales aplicables en Francia. Destinadas a combatir la pandemia del coronavirus, se supone que estas restricciones de las libertades públicas son provisionales, pero el informe alerta a los ciudadanos sobre las amenazas que suponen a la democracia, transformando un régimen de excepción en regla, sin que esté adaptado a la protección de las personas más frágiles.

La falta de proporcionalidad de las violaciones de los derechos fundamentales las convierte en ilegales.

Los expertos jurídicos, que han analizado los textos sobre el estado de emergencia sanitaria, se preguntan sobre su compatibilidad con el principio de proporcionalidad : En derecho internacional, limita y controla el poder de los Estados y figura tanto en el Convenio Europeo para la Protección de las Libertades Fundamentales (CEDH) de 1950 como en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) del 7 de diciembre de 2000, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

La excepcion y las medidas derivadas de ella también pueden considerarse ilícitas cuando el Estado no las ha declarado a los Secretarios generales del Consejo de Europa y de las Naciones Unidas, como es el caso en Francia.

Para poner en duda la proporcionalidad del dispositivo, el informe compara las decisiones tomadas en otros países europeos como Alemania, Suiza o Suecia, cuyos dispositivos han perjudicado mucho menos las libertades, mientras que el número de muertes debidas a la epidemia sigue siendo más bajo que en Francia, con relación a su población. La justificación de la medida radical adoptada por Francia es la de una cultura latina de una población considerada «indisciplinada» y «táctil». Esto no puede justificar, en una sociedad democrática el enorme alcance de las violaciones de los derechos fundamentales. En efecto, del principio de indivisibilidad de esos derechos se desprende que el derecho a la vida sólo tiene sentido si permite plenamente el ejercicio de los demás derechos, vinculados a la dignidad humana. Por eso René Cassin, uno de los principales redactores de la Declaración Universal del 10 de diciembre de 1948, afirmaba: ***«¡El derecho a la vida, sí, pero no a cualquier vida! ».***

La urgencia sanitaria no dispensa de un control de proporcionalidad efectivo, y del recurso a un peritaje jurídico ad hoc. El Estado ha decidido recurrir exclusivamente a científicos para evaluar el riesgo sanitario y definir su dispositivo. Ahora bien, también debería haber pedido a juristas que evaluaran el riesgo de violaciones de los derechos fundamentales. La ausencia de esta doble evaluación impidió el control de proporcionalidad del confinamiento forzoso..

En Alemania, muchos juristas, que ocupan un lugar central, velan de manera muy atenta por el respeto de las libertades, en particular para que las medidas adoptadas para luchar contra la pandemia no alteren los equilibrios institucionales. Por esta razón, el Gobierno federal nunca ha mencionado la posibilidad de recurrir al estado de excepción.,

En Francia, el Gobierno no ha querido evaluar los riesgos jurídicos vinculados a la creación del CFG. Tampoco ha consultado a las instancias competentes sobre la protección de los derechos fundamentales, como la Comisión Nacional Consultiva de Derechos Humanos (CNCDH), el Defensor de los derechos o experto(a)s especializados(a)s en derechos fundamentales (profesore(a)s o abogado(a)s).

IDH A E **Instituto de formación en Derechos humanos del colegio de abogados de París**
Bajo el patrocinio de la UNESCO y del Colegio de Abogados de París

IDHBP

Instituto de derechos humanos de los abogados europeos

La Ley de emergencia sanitaria y las medidas de confinamiento generalizado socavan derechos fundamentales.

¡Ni siquiera los científicos pidieron el CFG! Al principio, en sus dictamenes del 12 al 14 de marzo de 2020, el Consejo scientifico sólo recommanda el confinamiento para las personas en situacion de riesgo, de manera « adaptada», en particular para los «mayores de 70 años, y las personas médicamente frágiles ». Su objetivo era aliviar los servicios de reanimación franceses, reduciendo el número de formas graves que requieren una estancia en servicio de reanimación.

Pero el 16 de marzo, el CFG se aplicó a toda la población, con la aprobación del Consejo científico. Este dispositivo, reforzado por la Ley del 23 de marzo de 2020, aplica un «estado de emergencia sanitaria», más severo que el anterior. Aplicable hasta el 1 de abril de 2021, esta ley prevé que el estado de emergencia se declare por decreto en el Consejo de ministros sobre la totalidad o parte del territorio, « en caso de catástrofe sanitaria que ponga en peligro, por su naturaleza y su gravedad, la salud de la población» (y no « la vida de la nación », como se estipula en los convenios internacionales).

Ahora bien, el aislamiento de los más frágiles, combinado con otras medidas y aplicado respetando la dignidad de las personas afectadas *(prioridad al consentimiento, riesgo certificado médicamennte* sin criterio de edad, *contactos seguros con algunos familiares, desplazamientos libres sin agruparse, lugares dedicados y agradables para las personas que no pueden permanecer en su casa, garantía de empleo, ayudas materiales si es necesario...)* **parecía sin embargo la respuesta más proporcionada.**

La elección del CFG supuso una violación de la libertad de circulación y del derecho a la vida privada y familiar, sancionada con penas de prisión, contrarias a las libertades garantizadas por la Constitución. El informe enumera las violaciones de los derechos fundamentales,que parecen impresionantes. El CFG, aunque se declara como provisional, ha hecho que Francia pase a un régimen de excepción, permitiendo que se adopten numerosas medidas que agravan aún más los atentados contra los derechos fundamentales.

Restablecer las libertades públicas para luchar contra la pandemia y preservar la democracia

La urgencia, a pesar de los enormes daños, es ahora hacer todo lo posible para restablecer la democracia. Cómo no recordar que la Declaración Universal de Derechos de 1948 fue adoptada en respuesta a los atentados contra la dignidad humana y la democracia perpetrados durante la Segunda Guerra Mundial ?

En efecto, permitir al ejecutivo gobernar sin control de los ciudadanos, no puede sino empeorar la situación y añadir otros peligros. Como Francia lo ha experimentado después de los atentados de

---

2015, las derogaciones generadas por el estado de excepción tienden a entrar de manera permanente en el cuadro legislativo, como en el cuadro del estado de emergencia en materia de seguridad.

La instauración de un régimen de excepción sin control no es una respuesta a la emergencia social, a la emergencia ecológica o a la emergencia económica, que podrían seguir a la emergencia sanitaria. Por el contrario, estos desafíos requieren una movilización consciente, voluntaria y libre de la población en general y sus instituciones. Por eso, es necesario que las personas recuperen sus derechos fundamentales.

Para ello, el informe recomienda que :

1°/ El CFG dictado por el pánico este abandonado por completo en el menor tiempo posible.

2°/ Se garantice una protección eficaz a las personas en riesgo respetando estrictamente sus derechos (prioridad al consentimiento, riesgo certificado médicamente, sin criterios de edad predeterminados...).

3°/ Se abrogue la Ley de urgencia sanitaria por ser innecesaria (en caso necesario, el Derecho interno y el CEDH permiten restricciones de los derechos fundamentales para alcanzar objetivos legítimos y proporcionados, sin recurrir a tal ley).

4°/ Se suprimen todas las medidas adoptadas en aplicación del estado de excepción, en favor de otras medidas adoptadas por las vias legales ordinarias,si es necesario, teniendo en cuenta las exigencias de salud pública y los derechos y libertades fundamentales.

,

Abstract

© Noëlle Herrenschmidt - Reporter acquarellista

SECONDO LE CONVENZIONI INTERNAZIONALI, IL CONFINAMENTO FORZATO GENERALE È LEGALE?

Il mancato rispetto del principio di proporzionalità da parte della Francia.

Presentazione del rapporto dell'IDHBP e dell'IDHAE

L'EMERGENZA SANITARIA E IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ.

« ***Sapere cosa bisogna fare fa sparire la paura.*** » Rosa Parks (1913 – 2005)

La conoscenza dei diritti fondamentali e delle loro garanzie è indispensabile.

Il decreto del 16 marzo 2020, che istituisce il confinamento forzato generale (CFG) in Francia, **ha violato la maggior parte dei diritti fondamentali**. Questa violazione è stata aggravata e confermata dalla legge sullo stato d'emergenza sanitaria n. 2020-290 del 23 marzo 2020 e dalle relative misure di accompagnamento. **Violazione che non ha mai avuto dimensioni di tali proporzioni dalla seconda guerra mondiale**.

Destinata a combattere la pandemia del coronavirus, questa violazione è, ovviamente, considerata temporanea. Infatti, è riconosciuto dal diritto nazionale e internazionale che i diritti fondamentali possono essere limitati **in caso di "pericolo pubblico che minaccia la vita della nazione"**. **Tuttavia, le libertà individuali sono il fondamento della democrazia**. Pertanto, quando vengono messi in discussione in maniera significativa, si corre un grave rischio. Gli effetti dannosi indotti su tutti i settori della società possono essere duraturi e **fanno sì che un regime di eccezione diventi la regola**. Per questo motivo è sembrato essenziale che gli Istituti dei diritti umani, l'Ordine degli avvocati di Parigi e gli avvocati europei (IDHBP e IDHAE) informassero i cittadini, attraverso uno studio, **sull'importanza dei loro diritti più importanti**. **Ma anche per interrogarsi sulla compatibilità**

della violazione di questi diritti con gli obblighi della Francia, per quanto riguarda la sua Costituzione e il principio di proporzionalità nel diritto internazionale, che limita e controlla il potere degli Stati. Questo principio, contenuto nell'articolo **4** del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (CIDCP) del 16 dicembre 1966, nell'articolo **15** della Convenzione europea per la salvaguardia delle libertà fondamentali (CEDU) del 4 novembre 1950 e nell'articolo **52** della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) del 7 dicembre 2000, è vincolante per la Francia, che è firmataria delle convenzioni che lo prevedono. Ciò implica che, quando uno Stato prevede una deroga ai diritti fondamentali, **deve essere strettamente proporzionata al pericolo**. **In caso contrario, tale deroga e le misure che ne derivano sono illegali**.
È illegale anche quando lo Stato Parte non l'ha dichiarato ai Segretari generali del Consiglio dell'Europa e delle Nazioni Unite, come nel caso della Francia.

La supremazia di tutti i diritti fondamentali è il supporto del diritto alla vita.

È stata sollevata la questione se la Francia non debba dare la priorità a misure che, pur mirando a proteggere le persone a rischio di morte nel modo più efficace possibile, permettano di mantenere le funzioni vitali del Paese.
Altri paesi europei, come la Germania, la Svizzera e la Svezia hanno esplorato, con beneficio, alternative al CFG, che sono meno pregiudizievoli per le libertà e hanno un numero di morti inferiore rispetto alla Francia, in relazione alla loro popolazione.
Si è certamente sostenuto che il CGF non può essere escluso nei paesi europei di cultura latina, dove la popolazione è « indisciplinata » e « tattile» .
Ma il Regno Unito, che ha preceduto, in ordine attuazione del CFG, l'Italia, la Spagna e poi la Francia, i quali, hanno un tasso di mortalità, dovuto alla pandemia, il più elevato al mondo, dietro gli Stati Uniti (per i paesi ove può essere conosciuto con una certa esattezza) si colloca dal 30 aprile 2020, appena dietro l'Italia, in questo sinistro punteggio.
Inoltre, la presunta indisciplina delle popolazioni mediterranee non giustifica, in une società democratica, la considerevole estensione delle violazioni dei diritti fondamentali da parte del CFG.
Infatti, dal principio di indivisibilità di questi diritti deriva che **il diritto alla vita ha senso solo se permette di esercitare pienamente gli altri diritti legati alla dignità umana**. Ecco perché René Cassin, uno dei principali redattori della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 10 dicembre 1948, affermava: « ***Il diritto alla vita, sì, ma non a una vita qualsiasi !*** » .

L'URGENZA NON DISPENSA DA UN EFFICACE CONTROLLO DI PROPORZIONALITÀ.

Nella misura in cui la deroga ai diritti fondamentali deve essere strettamente proporzionata alla minaccia, essa deve essere chiaramente definita. La restrizione deve essere limitata nel tempo, nello spazio e specificare i diritti e le persone interessate.

Ai sensi degli articoli 4 CIDCP, 15 CEDU e 52 CDFUE - **l'emergenza non esenta, uno Stato Parte, da un effettivo controllo di proporzionalità, prima dell'esercizio di una deroga agli obblighi del trattato.** Pertanto, di fronte a un'emergenza sanitaria, uno Stato non può affidarsi esclusivamente agli scienziati per valutare il rischio sanitario. **Deve inoltre rivolgersi a esperti legali per valutare il rischio legale di violazioni dei diritti fondamentali**. La mancanza di questa doppia valutazione rende impossibile un vero controllo di proporzionalità. **In Germania, molti avvocati, il cui ruolo è centrale, sono molto attenti a garantire il rispetto delle libertà. In particolare, è importante garantire che le misure adottate per combattere la pandemia non turbino l'equilibrio istituzionale. Per questo motivo il governo federale non ha mai sollevato la possibilità di ricorrere allo stato di emergenza.**

La valutazione quasi inesistente dei rischi giuridici.

La valutazione dei rischi di un regime di eccezione sulle libertà e lo stato di diritto richiede almeno una buona conoscenza :
- dei **testi che tutelano i diritti fondamentali**, sia nell'ordine interno che internazionale, per la definizione dei diritti suscettibili di essere limitati e il richiamo delle loro garanzie;
- del **principio dell'indivisibilità dei diritti**, che deriva dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 10 dicembre 1948, che significa che tutti i diritti in essa contenuti sono interdipendenti e di pari importanza e che nessuno di essi può esistere a discapito degli altri.
La padronanza del principio di indivisibilità è indispensabile per controllare il rispetto del principio di proporzionalità.
Questa valutazione dovrebbe quindi essere affidata ad avvocati esperti in diritti fondamentali.
Tuttavia, nessuna autorità competente per la tutela dei diritti fondamentali è stata consultata.
È stato consultato solo il Comitato consultivo nazionale di etica (CCNE). Ma il suo scopo non è quello di salvaguardare i diritti fondamentali. D'altro canto, non è stato richiesto il parere della Commissione consultiva nazionale per i diritti umani (CNCDH), che consiglia il governo e il Parlamento sui diritti fondamentali, né quello del difensore dei diritti umani, responsabile della difesa dei diritti dei cittadini nei loro rapporti con le autorità. Né tanto meno quella di esperti specializzati in diritti fondamentali (professori o avvocati).

La valutazione del rischio sanitario

Il Consiglio Scientifico Covid-19 è stato creato l'11 marzo 2020 su richiesta del Presidente della Repubblica "***per orientare le decisioni pubbliche nella gestione della situazione sanitaria relativa al Coronavirus***",
Ecco cosa emerge da questi avvisi del marzo 2020.

■ In merito alla definizione di rischio.

Nel suo primo parere del 12 marzo 2020, dopo aver definito le categorie di persone a rischio di sviluppare una forma grave di Covid-19 (età, comorbidità, ALD, altri fattori...), stima il loro numero a 17 milioni e il rischio di un'eccessiva mortalità dello 0,5-1% della popolazione "*a causa della saturazione dei reparti di terapia intensiva"* se viene permesso al virus di diffondersi. Pertanto, il Consiglio Scientifico afferma: « ***Se vogliamo evitare la saturazione dei reparti di terapia intensiva e la mortalità, dobbiamo ridurre ulteriormente i contatti con misure più forti per fermare l'epidemia*** ». Questo imperativo sarà sottolineato nei suoi pareri successivi, quello del 23 marzo 2020 che specifica, per quanto riguarda il CFG: « ***Il Consiglio scientifico ricorda che questo intervento mira innanzitutto ad alleviare i servizi di rianimazione francesi, riducendo il numero di forme gravi che richiedono il trattamento in rianimazione***. »

■ Le misure proposte, al di fuori del CFG.

Nei suoi pareri del 12 e 14 marzo 2020, il Consiglio scientifico **riserva il confinamento solo per le persone a rischio**, in particolare per « le persone di più di *70 anni e per le persone fragili dal punto di vista medico* » . Questo confinamento deve essere "*adattato e rinforzato"*. Propone inoltre **l'applicazione di misure barriera, la limitazione dei raggruppamenti a determinate soglie e la chiusura dei luoghi aperti al pubblico**. Il suo parere del 16 marzo 2020 afferma: « ***Per le persone più vulnerabili, l'Alto Consiglio di Sanità Pubblica ha emesso delle raccomandazioni sabato 14 marzo 2020 per garantire la massima protezione a queste persone. Il Consiglio scientifico ricorda l'importanza di queste raccomandazioni che devono essere applicate rigorosamente*** ».

Tuttavia, il 16 marzo, con l'approvazione del Consiglio scientifico, è stato applicato il confinamento forzato a tutta la popolazione.

■ La posizione del Consiglio scientifico circa il CFG.

Secondo il suo parere del 12 marzo 2020, egli afferma: « ***Le misure molto restrittive attuate in Cina hanno permesso di contenere l'epidemia*** ». È possibile che siano sufficienti misure meno restrittive. « (…) ***Tutto dipenderà dall'adesione della popolazione alle misure di controllo*** (…) » .

Nel suo parere del 14 marzo 2020, il Consiglio scientifico ricorda di aver formulato diverse misure "***per limitare ulteriormente la vita sociale, preservando nel contempo la vita economica e le attività essenziali del Paese***".

Non include il CFG tra questi. Tuttavia, nel suo parere del 16 marzo 2020, il Consiglio Scientifico propone ai dirigenti politici che : « ***Per la popolazione metropolitana nel suo insieme, l'attuazione di un confinamento generale sul modello dell'Italia, attuato a livello nazionale per l'intera popolazione francese*** ». Poi nel suo parere del 23 marzo 2020 afferma : « (…) *Le analisi* (…) *rivelano, sulla base dei dati del 16 e 17 marzo,* ***profili a priori che sono inegualmente ricettivi alle misure di contenimento*** (…). ***Giustificano una comunicazione più specificamente orientata al rispetto del contenimento*** *»*.

■ **La posizione del Consiglio scientifico circa il CFG.**

Secondo il suo parere del 12 marzo 2020, egli afferma: « ***Le misure molto restrittive attuate in Cina hanno permesso di contenere l'epidemia*** ». È possibile che siano sufficienti misure meno restrittive. « (…) ***Tutto dipenderà dall'adesione della popolazione alle misure di controllo*** (…) » .

Nel suo parere del 14 marzo 2020, il Consiglio scientifico ricorda di aver formulato diverse misure "***per limitare ulteriormente la vita sociale, preservando nel contempo la vita economica e le attività essenziali del Paese***".

Non include il CFG tra questi. Tuttavia, nel suo parere del 16 marzo 2020, il Consiglio Scientifico propone ai dirigenti politici che : « ***Per la popolazione metropolitana nel suo insieme, l'attuazione di un confinamento generale sul modello dell'Italia, attuato a livello nazionale per l'intera popolazione francese*** ». Poi nel suo parere del 23 marzo 2020 afferma : « (…) *Le analisi* (…) *rivelano, sulla base dei dati del 16 e 17 marzo,* ***profili a priori che sono inegualmente ricettivi alle misure di contenimento*** (…). ***Giustificano una comunicazione più specificamente orientata al rispetto del contenimento*** *».*

■ **La posizione del Consiglio scientifico sulle elezioni municipali**

Nei suoi pareri del 12 e del 14 marzo il Consiglio scientifico ha deciso in favore del loro svolgimento. Poi, nel suo parere del 16 marzo, dopo il primo turno delle elezioni, si pronuncia contro la svolgimento del secondo turno.

L'AZIONE DEL GOVERNO.

Le misure iniziali

Con ordinanza del 14 marzo 2020 sulle varie misure per combattere la diffusione del virus Covid-19, il Ministro della Salute ha, in particolare, chiuso : i luoghi aperti al pubblico non indispensabili alla la vita della Nazione come cinema, bar o discoteche; (...) negozi tranne quelli di natura indispensabile come negozi di alimentari, farmacie, banche, stazioni di servizio o di distribuzione della stampa; vieta gli incontri di più di 100 persone; sospende l'accoglienza degli istituti di istruzione primaria, secondaria e superiore.

Il decreto n° 2020-260 del 16 marzo 2020 che disciplina gli spostamenti nell'ambito della lotta contro la diffusione del virus Covid-19 prevede "(...) ***è vietata fino al 31 marzo 2020 lo spostamento di qualsiasi persona lontano da casa***, ad eccezione degli spostamenti per i seguenti motivi ... evitando qualsiasi raggruppamento [**senza definizione nel testo e neanche nel decreto del 23/03/20, che l'ha sostituito**] *di persone: 1° Spostamenti tra la casa e il luogo o i luoghi di esercizio di attività professionale e viaggi d'affari non rinviabili; 2° Spostamenti per effettuare acquisti di forniture necessarie per l'attività professionale e per gli acquisti di prima necessità negli stabilimenti le cui attività rimangono autorizzate per ordine del Ministro della salute (...); 3° Spostamenti per motivi di salute; 4° Spostamenti per motivi familiari impellenti, per assistenza alle persone*

vulnerabili o per la custodia dei bambini; 5° Spostamenti brevi, nelle vicinanze della casa, in relazione all'attività fisica individuale delle persone, escludendo qualsiasi pratica sportiva, e le esigenze degli animali domestici. Le persone che desiderano beneficiare di una di queste eccezioni devono portare con sé, quando escono fuori casa, un documento che attesti che gli spostamenti in questione rientrano nell'ambito di una di queste eccezioni. »

La legge d'emergenza sanitaria del 23 marzo 2020

■ Mette in atto uno « stato di emergenza sanitaria » , che è più grave dello stato di emergenza risultante dalla legge del 3 aprile 1955, che l'ha preceduto.

La legge applicabile fino al 1° aprile 2021 prevede che lo stato di emergenza sia dichiarato con ordinanza in Consiglio dei Ministri in tutto o in parte del territorio metropolitano e del territorio delle comunità governate dagli articoli 73 e 74 della Costituzione e della Nuova Caledonia, *in caso di disastro sanitario mettendo in pericolo, per sua natura e gravità, la salute della popolazione* (e non « la vita della nazione » come in stipulato nelle convenzioni internazionali).

Mentre l'estensione dello stato di emergenza del 1955 era soggetta ad autorizzazione alla scadenza di 12 giorni, quella della legge d'emergenza sanitaria è soggetta ad autorizzazione soltanto dopo un mese. **Ma lo stato d'urgenza sanitaria è stato dichiarato per due mesi, cioé fino al 24 maggio 2020, senza che intervenga il Parlamento al termine d'une mese**.

■ Il controllo di costituzionalità è stato neutralizzato

Il controllo preventivo della legge d'emergenza sanitaria poteva essere esercitato solo dopo il rinvio da parte dei presidenti dell'Assemblea nazionale (l'equivalente della Camera dei Deputati ndt), del Senato e di 60 membri del Parlamento. Essi si sono astenuti. Inoltre, per evitare una revisione costituzionale a posteriori, è stata adottata una legge organica del 30 marzo 2020, *per far fronte all'epidemia di Covid-19*, che prevede la sospensione delle trasmissioni delle QPC (questione prioritaria di costituzionalità ndt) al Consiglio costituzionale dal 30 marzo 2020 al 30 giugno 2020. Quest'ultima potrebbe essere considerata incostituzionale per non aver rispettato il termine per la sua adozione (articolo 46, comma 2, della Costituzione) e per non aver rispettato l'obbligo per il Consiglio costituzionale, investito di una QPC, di esprimere il proprio parere entro un determinato periodo di tempo (articolo 61-1 della Costituzione).

Tuttavia, il 26 marzo 2020, il Consiglio costituzionale ha dichiarato la legge conforme alla Costituzione, precisando che la sospensione dei termini « *non mette in discussione l'esercizio di questo ricorso né vieta di pronunciarsi su una questione prioritaria di costituzionalità durante questo periodo*» Ciononostante, la Corte europea, convocata per verificare la conformità delle disposizioni della legge sull'emergenza sanitaria con la CEDU, potrebbe dichiarare che non vi è più alcuna possibilità di ricorso effettivo in base al diritto nazionale contro le sue disposizioni e quindi dichiararsi competente. In questa prospettiva, si consiglia a tutti i richiedenti di fare riferimento, nelle loro

richieste ai tribunali nazionali e internazionali, all'articolo 4 della CIDCP, all'articolo 15 della CEDU e all'articolo 52 del CFDUE.

Gli effetti d'azione del Governo sui diritti fondamentali.

Il decreto del 14 marzo 2020, contenente misure strettamente limitate nel tempo, che, a titolo di confronto con quelle adottate in altri paesi europei che non hanno applicato la CFG, possono soddisfare i requisiti del principio di proporzionalità, gli effetti non sono l'oggetto principale del presente comunicato.
Ciò non vale, tuttavia, per le violazioni di tali diritti derivanti dall'applicazione delle CFG.

Un obiettivo legittimo richiede mezzi legittimi.

L'adozione del CFG indica che questo metodo, che proviene da uno Stato non democratico che non si basa su diritti fondamentali, non può essere trapiantato in una società democratica senza annientare, una dopo l'altra, le garanzie legali che ne assicurano la conservazione nel tempo.
Infatti, a causa della dimensione delle violazioni dei diritti fondamentali, che provoca il ricorso alla CFG, implica l'ignoranza della prima e più importante di queste garanzie : il principio di proporzionalità.
Questo è esattamente ciò che ha fatto lo Stato francese. Senza cercare di trovare un equilibrio tra le competenze scientifiche e quelle legali, qualsiasi soluzione è stata esaminata esclusivamente attraverso la lente del rischio sanitario. **Pertanto, l'opportunità di un CFG è stata valutata solo sulla base delle reazioni della popolazione a questa misura**, come indicato dal Consiglio Scientifico. Dal momento in cui sembrava essere tollerato, la sua rilevanza per le libertà non è stata messa in discussione. Inoltre, il Governo non ha tenuto conto dei ripetuti pareri del Consiglio Scientifico, per un confinamento adeguato e più efficace delle persone a rischio. Queste ultime erano quindi soggette alla CFG comune a tutta la popolazione.
Questo espone alcune di loro a situazioni più critiche di quanto non fossero prima della CFG. Sia a causa della perdita di sostegno da parte dei badanti e dei membri della famiglia, sia a causa dell'accesso limitato alle cure. Ovvero al contrario, perché sono dovuti rimanere confinati all'interno delle loro famiglie, con i rischi di contaminazione che questo comporta, per la mancanza di altri luoghi adatti in cui sarebbero stati protetti. In questo contesto, **la possibilità di limitare l'isolamento alle persone a rischio non è stata esplorata, nel periodo in cui la probabilità di contaminazione era più alta, come alternativa al CFG** (questa è la scelta fatta dalla Svezia, dove al 30 aprile 2020, per una popolazione di 10.313.447 persone, ci sono stati 2.586 decessi, contro i 24.085 della Francia).
Il Presidente della Repubblica, invece, il 13 aprile 2020, e poi il Presidente del Consiglio Scientifico, il 15 aprile, **hanno annunciato che il confinamento sarà revocato per tutta la popolazione eccetto gli anziani, senza specificare alcun limite di tempo o vincolo**. Questo annuncio ha suscitato la paura e l'ira degli anziani. Giustamente, nessuno vuole subire un confinamento forzato a tempo

indeterminato. Questa ipotesi è stata dunque trascurata. Tuttavia, se non viene ancora fornita una protezione specifica per le persone a rischio, la fine del confinamento può aumentare le loro probabilità di essere contaminati, il che potrebbe essere fatale.
Pertanto, la fine del CFG, previsto per l'11 maggio 2020, viene ora presentato come progressivo, disuguale o addirittura reversibile. Questo naturalmente, "giustificava" **un progetto di legge, che sarà discusso la settimana del 4 maggio in Parlamento, estendendo di due mesi lo stato di emergenza sanitaria, fino al 24 luglio 2020, ritardando così il ritorno allo Stato di diritto**.
Questo dimostra al massimo grado possibile che il confinamento forzato deve essere semplicemente abbandonato, ovunque e per tutti. Compresi quelli per i quali il rischio letale è certo. Se il loro diritto alla vita deve essere garantito, non è attraverso l'isolamento e l'opposizione delle generazioni, ma ancora una volta attraverso l'applicazione del principio di proporzionalità. Un sano isolamento deve essere applicato in modo da rispettare la dignità delle persone interessate (priorità al consenso, rischio certificato dal punto di vista medico senza criterio di età, mantenimento di un contatto sicuro con pochi parenti, accesso prioritario alle cure, viaggi, ecc., gratuito al di fuori del gruppo, luoghi dedicati e piacevoli per chi non può restare in casa propria, garanzia di occupazione, aiuto materiale se necessario). Questo è perfettamente possibile, soprattutto se si libera, al loro servizio, il potenziale umano e materiale dell'intera popolazione dal CFG.

Società democratiche e non democratiche: prevenire i rischi di contaminazione.

La pandemia rivela le debolezze e le carenze individuali e collettive, e questo vale anche per le democrazie…
In Francia, la scelta del CFG ha portato alla violazione della libertà di movimento e del diritto alla privacy e familiare , punibili con pene carcerarie, che sono a loro volta in contrasto con le libertà garantite dalla Costituzione.
Questa violazione, oltre alle altre deroghe ai diritti fondamentali rese necessarie dalla lotta contro la pandemia, ha portato, a sua volta, oltre all'annullamento delle elezioni comunali, la cui legalità è ancora in discussione, ad altre violazioni di questi diritti, di cui un elenco impressionante è esaminato nel Rapporto IDH.
Ha inoltre spinto il Paese in uno stato di emergenza, consentendo l'adozione di molte misure che aggravano ulteriormente le violazioni dei diritti fondamentali.
Ciò avrebbe potuto essere evitato se il Governo si fosse posto nella prospettiva offerta dal principio di proporzionalità. La ricerca delle misure meno dannose avrebbe permesso di escludere il CFG fin dall'inizio.
Avrebbe anche permesso di anticipare meglio i rischi della pandemia e, forse, di procedere prima verso la fornitura di respiratori artificiali, test, gel e maschere, e di proteggere meglio le persone a rischio e quelle soggette a sovraesposizione professionale al virus attraverso uno screening sistematico.

È ora urgente, nonostante e a causa degli immensi danni, **fare tutto il possibile per ripristinare la democrazia**.
Infatti, permettere all'esecutivo di continuare a governare senza il controllo dei cittadini non può che peggiorare la situazione e aggiungere altri pericoli, come la storia ci ha dimostrato.
Ricordiamoci che la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo è stata adottata in risposta agli attacchi alla dignità umana e alla democrazia perpetrati durante la Seconda guerra mondiale.
L'istituzione di un regime di eccezione non è una risposta né all'emergenza sociale, né all'emergenza ecologica, né tanto meno all'emergenza economica, che potrebbe seguire l'emergenza sanitaria. Al contrario, **queste sfide richiedono una mobilitazione libera, consapevole e volontaria di tutta la popolazione e delle sue istituzioni. Ciò richiede la riappropriazione dei diritti fondamentali da parte degli individui**.

Pertanto, è necessario fare in modo che :

1°/ Il CFG, dettato dal panico, sia completamente abbandonato, nel più breve tempo possibile.

2°/ Venga garantita un'efficace protezione per le persone a rischio nel rigoroso rispetto dei loro diritti (priorità del consenso, rischio certificato dal punto di vista medico senza criteri di età, ecc. predeterminato).

3°/ La legge d'emergenza sanitaria sia abrogata in quanto non necessaria (se necessario, la legge nazionale e la CEDU consente di limitare i diritti fondamentali per raggiungere obiettivi legittimi e proporzionata, senza ricorrere ad essa).

4°/ Le misure adottate in applicazione dello stato di emergenza siano tutte abolite, se necessario, a beneficio di altre misure, adottate attraverso i canali legali ordinari, tenendo conto della le esigenze di salute pubblica, nonché dei diritti e le libertà fondamentali.

Si ricorda.

- **Art. 15, comma 1 e 3, CEDU : deroga in caso di stato d'urgenza**

1. In caso di guerra o in caso di altro **pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale.**

3. Ogni Alta Parte contraente che eserciti tale diritto di **deroga tiene informato nel modo più completo il Segretario generale del Consiglio d'Europa** sulle misure prese e sui motivi che le hanno determinate. Deve ugualmente informare il Segretario generale del Consiglio d'Europa della data in cui queste misure cessano d'essere in vigore e in cui le disposizioni della Convenzione riacquistano piena applicazione.

- **Art. 52, comma 1, CDFUE : Portata e interpretazione dei diritti e dei principi**

1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta d**evono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale** riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

- **Art. 4 , comma 1, 2 e 3, CIDCP**

1. **In caso di pericolo pubblico eccezionale, che minacci l'esistenza della nazione** e venga proclamato con atto ufficiale, **gli Stati parti del presente Patto possono prendere misure le quali deroghino agli obblighi imposti dal presente Patto, nei limiti in cui la situazione strettamente lo esiga, e purché tali misure non siano incompatibili con gli altri obblighi** imposti agli Stati medesimi dal diritto internazionale e non comportino una discriminazione fondata unicamente sulla razza, sul colore, sul sesso, sulla lingua, sulla religione o sull'origine sociale.

2. La suddetta disposizione non autorizza alcuna deroga agli articoli 6, 7, 8 (par. 1 e 2), 11, 15, 16 e 18.

3. Ogni Stato parte del presente Patto che si avvalga del diritto di deroga deve **informare immediatamente, tramite il Segretario generale delle Nazioni Unite, gli altri Stati parti del presente Patto sia delle disposizioni alle quali ha derogato** sia dei motivi che hanno provocato la deroga. Una nuova comunicazione deve essere fatta, per lo stesso tramite, alla data in cui la deroga medesima viene fatta cessare.

Instituto de Formação em Direitos Humanos da Ordem dos Advogados de Paris
Com o alto patrocínio da UNESCO e da Ordem dos Advogados de Paris

Instituto dos Direitos do Homem dos Advogados Europeus

Comunicado de imprensa do IDHBP e do IDHAE

À LUZ DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS, O CONFINAMENTO FORÇADO GERAL É LEGAL?

Da violação do princípio da proporcionalidade pela da França.

«Saber o que deve ser feito, faz desaparecer o medo. » Rosa Parks (1913 - 2005)

Data: 3 de maio de 2020

Publicação do relatório elaborado por especialistas em direitos fundamentais que apela ao fim do confinamento forçado geral (CFG) e de outras violacoes dàs liberdades públicas, tomando simultaneamente medidas sanitárias proporcionais à pandemia.

O Decreto do16 de março de 2020 e a Lei de 23 domarço de 2020, que organizam emergência sanitária em França, foram analisados em pormenor pelos Institutos dos Direitos do Homem, da Ordem dos Advogados de Paris e dos Advogados Europeus (IDHBP e IDHAE). O relatório esses institutos, publicado em 3 de maio de 2020 ;

- idhbp.org

- idhae.fr

conclui que o dispositivo implica graves violações dos direitos fundamentais aplicáveis em França, estinadas a lutar contra a pandemia do coronavírus. Estas restrições das liberdades públicas são consideradas provisórias, mas o relatório alerta os cidadãos para as ameaças que fazem pesar sobre a democracia em transformando um regime de excepção em regra, sem que seja adaptado à protecção das pessoas mais frágeis.

A falta de proporcionalidade das violações dos direitos fundamentais torna-as ilegais.

Os peritos jurídicos, que analisaram os textos sobre o estado de emergência sanitária, interrogam-se sobre a sua compatibilidade com o princípio da proporcionalidade. No direito internacional, ele limita controla o poder dos Estados e aparece anto na Convenção Europeia para a Protecção das Liberdades Fundamentais (CEDH) de 1950 como na Carta dos Direitos Fundamentais da União

Europeia (CDFUE) do 7 de Dezembro de 2000, no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP).

A derrogação e as medidas dela decorrentes podem também ser consideradas ilícitas se o Estado não as tiver declarado aos Secretários-Gerais do Conselho da Europa e da ONU, como é o caso da França.

Para pôr em causa a proporcionalidade do dispositivo, o relatório compara as decisões tomadas noutros países europeus, como a Alemanha, a Suíça ou a Suécia, cujos dispositivos prejudicaram muito menos as liberdades, enquanto o número de mortes devidas à epidemia continua a ser menos elevado do que em França, em relação à sua população. A justificação da medida radical tomada pela França é a de uma cultura latina da população considerada «indisciplinada» e «táctil».

Isto não pode justificar, numa sociedade democrática, a extensão considerável das violações dos direitos fundamentais. Com efeito, decorre do princípio da indivisibilidade destes direitos que o direito à vida só tem sentido se permitir plenamente o exercício dos outros direitos, ligados à dignidade humana. O motivo pelo qual René Cassin, um dos principais redactores da Declaração Universal do10 de Dezembro de 1948, afirmava: ***« O direito à vida, sim, mas não a qualquer vida! ».***

A urgência sanitária não dispensa nem de um controlo de proporcionalidade efectivo nem do recurso à peritagem jurídica ad hoc. O Estado decidiu recorrer exclusivamente a cientistas para avaliar o risco sanitário e definir o seu dispositivo. No entanto, também deveria ter pedido aos juristas que avaliassem o risco de violação dos direitos fundamentais. A ausência desta dupla avaliação impediu o controlo da proporcionalidade do CFG**.**

Na Alemanha, são numerosos os juristas, cujo lugar é central, que zelam de forma muito atenta pelo respeito das liberdades, especialmente para que as medidas tomadas para lutar contra a pandemia não perturbem os equilíbrios institucionais. Por esta razão, o Governo federal nunca evocou a possibilidade de recorrer ao estado de emergência.

Em França, o Governo não quis avaliar os riscos jurídicos ligados à criação do CFG. Também não consultou as instâncias competentes sobre a protecção dos direitos fundamentais, como a Comissão Nacional Consultiva dos Direitos do Homem (CNCDH), o Defensor dos Direitos ou peritos especializados(as) em direitos fundamentais (professora(as)s ou advogado(as).

A lei de emergência sanitária e as medidas de confinamento generalizado põem em causa direitos fundamentais.

Nem os cientistas pediram o QG! Inicialmente, nos seus pareceres de 12 a 14 de março de 2020, o Conselho Científico recomendou o confinamento apenas para as pessoas em risco, em especial para as pessoas «com mais de 70 anos de idade, e para as pessoas «clinicamente frágeis ».

O seu objectivo era aliviar os serviços de reanimação franceses, reduzindo o número de formas graves que exigem uma estadia em serviço de reanimação. Mas, no 16 de Março, o CFG foi aplicado a toda a população, com o aval do Conselho Científico. Este dispositivo, reforçado pela Lei de 23 de março de 2020, aplica um «estado de emergência sanitária», mais severo do que o anterior. **Aplicável até 1 de abril de 2021**, esta lei prevê que o estado de emergência seja declarado por decreto no Conselho de Ministros sobre a totalidade ou parte do território, «em caso de catástrofe sanitária que ponha em perigo, pela sua natureza e gravidade, a saúde da população» (e não «a vida da nação», como estipulado nas convenções internacionais).

Ora, o isolamento dos mais frágeis, conjugado com outras medidas e aplicado no **respeito da dignidade das pessoas em causa** *(prioridade ao consentimento, risco medicamente certificado sem critério de idade, contacto seguro com alguns familiares, deslocações livres fora do agrupamento, locais dedicados e agradáveis para as pessoas que não podem ficar em casa, garantia de emprego, auxílios materiais, se necessário...)* **parecia, no entanto, a resposta mais proporcionada.**

A escolha do CFG conduziu a uma violação da liberdade de circulação e do direito à vida privada e familiar, sancionada por penas de prisão, elas próprias contrárias às liberdades garantidas pela Constituição. O relatório enumera as violações dos direitos fundamentais, que são impressionantes. O CFG, embora seja declarado provisório, fez assim com que a França passasse a um regime de excepção, permitindo que fossem tomadas numerosas medidas que agravam ainda mais as violações dos direitos fundamentais.

Restaurar as liberdades públicas para lutar contra a pandemia e preservar a democracia.

A urgência é agora, apesar e devido à imensidão dos danos, fazer tudo o que estiver ao seu alcance para restaurar a democracia. Como não recordar que a Declaração Universal dos Direitos de 1948 foi adoptada em reacção aos atentados à dignidade humana e à democracia perpetrados durante a Segunda Guerra Mundial ?

Com efeito, permitir que o executivo governe sem controlo os cidadãos(s) só pode agravar a situação e acrescentar-lhe outros perigos. A França experimentou isto após os atentados de 2015, as derrogações criadas pelo estado de emergência tendem a inscrever-se permanentemente no arsenal legislativo, como no quadro do estado de emergência em matéria de segurança.

A instauração de um regime derrogatório sem controlo não é uma resposta nem à urgência social, nem à urgência ecológica, nem à urgência económica, que poderiam acompanhar a urgência sanitária. Pelo contrário, estes desafios exigem uma mobilização livre, consciente e voluntária de toda a população. Isto passa por uma reapropriação dos direitos fundamentais pelos indivíduos.

Para isso, o relatório recomenda que:

1°/ O CFG **ditado pelo pânico, seja completamente abandonado,** no menor tempo possível.

2°/ Seja **assegurada uma protecção eficaz para as pessoas em risco no estrito respeito dos seus direitos** (prioridade ao consentimento, risco certificado medicamente, sem critério de idade pré-determinado...).

3°/ A **Lei de Emergência de Saúde seja revogada**, porque inútil (se necessário, o direito interno e a CEDH permitem restrições aos direitos fundamentais, para atingir finalidades legítimas e proporcionais, sem recorrer a tal lei).

4°/ As medidas tomadas em aplicação do estado de emergência sejam todas suprimidas, se necessário, em benefício de outras medidas tomadas pelos canais legais ordinários, tendo em conta as exigências de saúde pública e os direitos e liberdades fundamentais.

■ **Artigo 4. PIDCP**

1. Quando situações excepcionais ameacem a existência da nação e sejam proclamadas oficialmente, os Estados-partes no presente Pacto podem adotar, na estrita medida em que a situação o exigir medidas que **BASES LEGAIS**

■ **Artigo 15° alinéa 1, 3 Derrogação em caso de estado de emergencia**

1. Em caso de guerra ou de **outro perigo público que ameace a vida da nação, qualquer Alta Parte Contratante pode tomar providênmedidas que derroguem as obrigações previstas na presente Convenção, na estrita medida em que o exigir a situação, e em que tais providências não estejam em contradição com as outras obrigações decorrentes do direito internacional.**

3. Qualquer Alta Parte Contratante que exerce este direito de derrogação manterá completamente informado o Secretário- Geral do Conselho da Europa das providências tomadas e dos motivos que as provocaram. Deverá igualmente informar o Secretário - Geral do Conselho da Europa da data em que essas disposições tiverem deixado de estar em vigor e da data em que as da Convenção voltarem a ter plena aplicação.

■ **Artigo 52.o al.1 CDFUE - Âmbito e interpretação dos direitos e dos princípios**

1. Qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela presente Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. Na observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.
decorrem as obrigações decorrente do presente Pacto, desde que tais medidas ão sejam incompatíveis com as demais obrigações que lhes sejam impostas pelo Direito Internacional e não acarretem discriminação alguma apenas por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião ou origem social.

2. A disposição precedente não autoriza qualquer derrogação dos artigos 6o. 7o, 8o (parágrafos 1o e 2o), 11, 15, 16 e 18.

3. Os Estados-partes no presente Pacto que fizerem uso do direito de derrogação devem comunicar imediatamente aos outros Estados-partes no presente Pacto, por intermédio do Secretário Geral da organização das Nações Unidas, as disposições que tenham derrogado, bem como os motivos de tal derrogação. Os Estados-partes deverão fazer uma nova comunicação igualmente por intermédio do Secretário Geral das Nações Unidas, na data em que terminar tal suspensão.

III. ANNEXES ET RÉFÉRENCES DOCUMENTAIRES À FIN SEPTEMBRE 2020

a) Commission nationale de l'informatique et des libertés a adopté une délibération (n° 2020-083) le 23 juillet 2020 sur le projet de décret pris en application de l'article 3 de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire relatif à la durée de conservation des données pseudonymisées collectées à des fins de surveillance épidémiologique et de recherche sur le virus de la Covid-19.

9 août 2020 JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE Texte 77 sur 112

Commission nationale de l'informatique et des libertés

Délibération n° 2020-083 du 23 juillet 2020 portant avis sur un projet de décret pris en application de l'article 3 de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire relatif à la durée de conservation des données pseudonymisées collectées à des fins de surveillance épidémiologique et de recherche sur le virus de la covid-19 (demande d'avis n° 20011769)

NOR : *CNIX2021423S*

La Commission nationale de l'informatique et des libertés,

Saisie par le ministre des solidarités et de la santé d'une demande d'avis concernant un projet de décret pris en application de l'article 3 de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire relatif à la durée de conservation des données pseudonymisées collectées à des fins de surveillance épidémiologique et de recherche sur le virus de la covid-19 ;

Vu la convention n° 108 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, notamment son article 8 ;

Vu la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, notamment son article 11 ;

Vu la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire ;

Vu le décret n° 2019-536 du 29 mai 2019 modifié pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

Vu le décret n° 2020-551 du 12 mai 2020 relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions ;

Vu l'arrêté du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé ;

Vu la délibération n° 2020-051 du 8 mai 2020 portant avis sur un projet de décret relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 6 du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire ;

Après avoir entendu Mme Valérie PEUGEOT, commissaire, en son rapport, et Mme Nacima BELKACEM, commissaire du Gouvernement, en ses observations,

Emet l'avis suivant :

La Commission a été saisie en extrême urgence d'un projet de décret relatif à la durée de conservation de données pseudonymisées collectées à des fins de surveillance épidémiologique et de recherche sur le virus de la covid-19.

Ce projet de décret est pris en application de l'article 3 de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, qui complète les dispositions de l'article 11 (troisième alinéa du I) de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions :

« La durée de conservation de certaines données à caractère personnel peut être prolongée, pour la seule finalité de traitement mentionnée au 4° du II et dans la limite de la durée mentionnée au premier alinéa du présent I, par décret en Conseil d'Etat pris après avis publics du comité mentionné au VIII et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ce décret précise, pour les données collectées avant son entrée en vigueur, les modalités selon lesquelles les personnes concernées sont informées sans délai de cette prolongation. »

Le projet de décret prévoit ainsi d'allonger la durée de conservation des données pseudonymisées collectées dans le cadre des systèmes d'information « SI-DEP » et « Contact Covid » créés par le décret n° 2020-551 du 12 mai 2020 modifié et précise également les modalités d'information des personnes concernées.

Le projet de décret prévoit en outre de modifier les articles 3 et 9 du décret du 12 mai 2020 susvisé afin, notamment :

– de compléter, pour le système d'information « Contact Covid », la liste des personnes autorisées à enregistrer et consulter les données ;
– d'ajouter, pour le système d'information « SI-DEP », une nouvelle catégorie de données susceptible d'être enregistrée : *« tout autre numéro permettant d'identifier le patient de manière certaine ».*

Sur la prolongation de la durée de conservation des données issues des systèmes d'information « Contact Covid » et « SI-DEP »

Le premier alinéa de l'article 1er du projet de décret prévoit que : « *Les données pseudonymisées collectées par les systèmes d'information prévus à l'article 11 de la loi du 11 mai 2020 susvisée [systèmes d'information "Contact Covid" et "SI-DEP"] peuvent être conservées pendant une durée de six mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire dans les traitements mis en œuvre par les agences régionales de santé, l'Agence nationale de santé publique et la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques à la seule fin de surveillance épidémiologique aux niveaux national et local.* »

La Commission relève que cette durée est cohérente avec celle prévue par les dispositions de l'article 11 de la loi du 11 mai 2020 telle que modifiée par la loi no 2020-856 du 9 juillet 2020, et notamment le premier alinéa du I, qui limite également la durée de vie des systèmes d'information « Contact Covid » et « SI-DEP » à six mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire.

Sur les modalités de réalisation de la surveillance épidémiologique et des recherches sur le virus et les moyens de lutter contre sa propagation

La Commission relève que les finalités envisagées sont identiques à celles encadrées par le 4o du II de l'article 11 de la loi du 11 mai 2020 modifiée susvisée. Cette finalité de surveillance épidémiologique et de recherche sur le virus et les moyens de lutter contre sa propagation est également prévue, s'agissant des données du fichier « Contact-Covid », au 4o du III de l'article 1er du décret no 2020-551 du 12 mai 2020.

La Commission relève cependant que l'article 3-I de ce même décret prévoit que les agents spécialement habilités des agences régionales de santé (ARS) n'accèdent aux données du fichier « Contact-Covid » que pour assurer les finalités mentionnées aux 1o à 3o du III de l'article 1er. Il en résulte, sauf à ce que le décret soit modifié sur ce point, que les ARS ne semblent pas fondées à traiter les données du fichier « Contact-Covid » à des fins de surveillance épidémiologique et de recherche sur le virus et les moyens de lutter contre sa propagation, qu'il s'agisse de données directement identifiantes ou de données pseudonymisées.

L'article 11 de la loi du 11 mai 2020 modifiée susvisée prévoit en outre que les données traitées dans le cadre de la surveillance épidémiologique ne peuvent contenir les nom et prénoms des personnes, leur numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR) et leur adresse.

A cet égard, le projet de décret mentionne la conservation de données « pseudonymisées », cependant sans précision complémentaire. Or, la Commission relève que les articles 2 et 9 du décret no 2020-551 du 12 mai 2020 modifié listent de multiples données pouvant être enregistrées. Dès lors, elle réitère la demande formulée dans son avis sur un projet de décret relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 6 du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire (délibération no 2020-051 du 8 mai 2020), afin que le projet de décret dresse la liste exhaustive des données pouvant être collectées en vue du suivi épidémiologique et de la recherche sur le virus.

En tout état de cause, elle rappelle que, conformément au principe de minimisation, prévu à l'article 5 du règlement général sur la protection des données (RGPD), seules les données adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées devront être transmises aux organismes en charge de la surveillance épidémiologique ou de la recherche sur le virus.

Sur la conservation des données par la plateforme des données de santé et la Caisse nationale d'assurance maladie

Le second alinéa de l'article 1er du projet de décret prévoit que, dans le cadre des traitements mis en œuvre par la plateforme des données de santé (PDS) et la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), ces mêmes données peuvent être conservées pour une durée identique.

Cependant, la Commission avait pris acte, dans sa délibération no 2020-051 du 8 mai 2020 précitée, que la transmission de ces données auprès de la PDS et de la CNAM interviendrait dans le strict respect des dispositions de l'arrêté du 23 mars 2020 prescrivant les mesures d'organisation et de fonctionnement du système de santé nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

A cet égard, la Commission rappelle que cet arrêté a été abrogé et que les dispositions relatives à la centralisation de données par la PDS et la CNAM sont désormais prévues à l'article 30 de l'arrêté du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé.

A ce titre, l'article 30 de l'arrêté précité prévoit que *« les données ne peuvent être traitées que […] jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions prises en application de l'article 41 de la loi du 24 juillet 2019 susvisée et au plus tard le 30 octobre 2020 »*.

La Commission précise, comme elle en a eu l'occasion dans sa délibération no 2020-051 du 8 mai 2020, que les données issues de ces systèmes d'information n'auront vocation à intégrer le Système national des données de santé (SNDS) ou un entrepôt pérenne au sein de la PDS que dans l'hypothèse où le droit commun l'autoriserait.

Ainsi, sous réserve des modifications qui pourraient être apportées au cadre juridique applicable à la PDS et au SNDS à l'issue de la durée de conservation prévue par le projet de décret, l'ensemble des données collectées pendant cette période devra être détruit.

La Commission considère, de plus, que les traitements réalisés à partir des données transmises à la CNAM et à la PDS ne pourront être mis en œuvre après le 30 octobre 2020 si, au terme de ce délai, la poursuite des traitements ne dispose plus de base légale.

Sur les modalités d'information des personnes

L'article 2 du projet de décret précise les modalités d'information des personnes dont les données ont été collectées avant son entrée en vigueur.

La Commission relève qu'il est prévu que ces personnes soient informées de cette nouvelle durée de conservation des données pseudonymisées, sans délai, par les organismes responsables des traitements mis en œuvre à des fins de surveillance épidémiologique, de recherche sur le virus et les moyens de lutter contre sa propagation.

Les responsables de traitement assureraient cette information sur leurs sites web respectifs ou par tout autre moyen permettant de porter cette information à la connaissance du public.

Afin de respecter pleinement les principes de transparence et de loyauté prévus par le RGPD, la Commission demande que la diffusion d'une information sur le site web du responsable de traitement ne soit pas exclusive de la diffusion de cette même information par tout autre moyen permettant de porter cette information à la connaissance des personnes concernées.

Elle prend acte de l'engagement du ministère de modifier le projet de décret afin qu'il ne limite pas la diffusion de l'information au seul site web du responsable de traitement.

Enfin, elle rappelle en outre que les supports d'information à destination des personnes concernées devront être mis à jour, afin de faire apparaître cette nouvelle durée de conservation.

Sur l'ajout de catégories de personnes autorisées à enregistrer et consulter les données issues du fichier « Contact Covid »

L'article 3 du projet de décret envisage de modifier les dispositions de l'article 3–II du décret n° 2020-551 du 12 mai 2020, afin de compléter la liste des personnes pouvant être autorisées à enregistrer et consulter les données issues du fichier « Contact Covid », par certains personnels des établissements sociaux et médico-sociaux ainsi que les services de santé au travail et certains dispositifs d'appui de coordination prévus par la loi.

La Commission en prend acte.

Sur l'ajout de numéros d'identification dans la liste des données du système d'information « SI-DEP »

L'article 3 du projet de décret prévoit de modifier l'article 9 du décret du 12 mai 2020 afin de permettre la collecte de « tout autre numéro permettant d'identifier le patient de manière certaine » dans le système d'information « SI-DEP », en complément des nom, prénoms et date de naissance. Le projet de décret prévoit en outre la possibilité de recueillir soit le NIR, soit un numéro permettant d'identifier le patient de manière certaine.

La Commission rappelle cependant que la volonté du législateur est d'imposer, à court terme, le recours au NIR comme identifiant national de santé (INS).

Le ministère précise que la collecte d'un numéro autre que le NIR est justifiée dans l'attente du déploiement de l'INS, prévu à compter du 1er janvier 2021.

La Commission prend néanmoins acte de l'engagement du ministère de modifier le projet de décret afin qu'il soit expressément mentionné que « le numéro permettant d'identifier le patient de manière certaine » ne peut être collecté qu'en cas d'impossibilité d'utiliser le NIR.

Elle constate par ailleurs que cet ajout n'est prévu que pour le fichier « SI-DEP ». Il en résulte que cette donnée ne pourra figurer dans les données traitées dans le cadre du système d'information « Contact Covid ».

Les autres dispositions n'appellent pas d'observation de la part de la Commission.

La présidente,
M.-L. Denis

b) Lettre de la Défenseure des droits du 23 septembre 2020 sur le projet de loi prorogeant le régime transitoire à la sortie de l'état d'urgence.

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

La Défenseure

Paris, le 23 septembre 2020

Le projet de loi prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire le 11 juillet dernier est soumis au Parlement cette semaine.

Avec ce projet de loi, le Gouvernement souhaite proroger le régime transitoire mis en place le 11 juillet 2020 pour organiser la fin de l'état d'urgence sanitaire, qui a été créé et déclaré par loi du 23 mars 2020, puis prorogé jusqu'au 10 juillet 2020 par la loi du 11 mai 2020, autorisant des restrictions aux libertés inédites par leur ampleur comme par leur champ.

Bien consciente que la crise sanitaire que nous traversons suppose que puissent être prises des mesures exceptionnelles, il me parait indispensable de rappeler, dans la continuité des travaux produits par l'institution depuis 2015, qu'en toutes circonstances le respect des libertés doit demeurer la règle et les restrictions, l'exception. Je souhaite en particulier appeler votre attention sur plusieurs dispositions susceptibles de porter, directement ou indirectement, une atteinte disproportionnée aux droits et libertés, notamment à la vie privée et au principe d'égalité.

Ainsi que mon prédécesseur a pu en faire le constat lors de son audition au Sénat le 22 avril 2020 et dans son bilan sur l'état d'urgence sanitaire de juin dernier, et encore aujourd'hui, les mesures sanitaires prévues par les différents textes adoptés depuis mars 2020 viennent considérablement limiter l'exercice des droits et libertés, tels que la liberté d'aller et venir, la liberté de réunion, le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit de chacun au respect de sa liberté personnelle. Outre les atteintes portées à l'ensemble de la population, ces mesures ont des conséquences particulièrement préoccupantes pour les personnes vulnérables dans leur vie quotidienne et dans l'exercice de leurs droits : les résidents d'établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes (EHPAD), les personnes en situation de précarité, les personnes privées de liberté, les enfants …

Défenseur des droits - 3, place de Fontenoy - 75334 Paris Cedex 07 +33 (0) 1 53 29 22 00 www.defenseurdesdroits.fr

Les données nécessaires au traitement des courriers reçus par le Défenseur des droits sont enregistrées dans un fichier informatisé réservé à son usage exclusif pour l'accomplissement de ses missions. Vous pouvez exercer votre droit d'accès aux données vous concernant et les faire rectifier en vous adressant au service de l'Administration générale.

L'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité des mesures sanitaires et de leur impact concret sur l'exercice des droits et libertés ainsi que sur les personnes vulnérables, m'apparaissent devoir guider le législateur dans le cadre de l'examen du présent projet de loi.

Les mesures d'urgence sanitaire mises en place au mois de mars 2020 qui autorisent le recours à des mesures de police administrative restrictives de droits et libertés pour lutter contre l'épidémie de COVID-19 doivent demeurer exceptionnelles et temporaires. Or, le présent projet de loi vient proroger jusqu'au 1er avril 2021 un régime transitoire qui se différencie peu de l'état d'urgence sanitaire décrété en mars 2020. Cette prorogation présente le risque de banaliser et de pérenniser le recours à un régime d'exception. A cet égard, je relève que le Gouvernement annonce qu'il saisira le Parlement d'ici janvier 2021 d'un projet de loi visant à mettre en place un dispositif pérenne de gestion de l'urgence sanitaire. Cette situation n'est pas sans rappeler les prorogations successives de l'état d'urgence sécuritaire entre 2015 et 2017, qui ont conduit à l'adoption de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme du 30 octobre 2017 (loi SILT), qui a intégré des mesures de l'état d'urgence de la loi du 3 avril 1955 dans le droit commun.

En outre, on peut regretter que les propositions d'amendement du Sénat sur le précédent projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire n'aient pas conduit à restreindre le champ d'application du dispositif aux mesures strictement nécessaires à la gestion de la sortie de la crise sanitaire. La Commission des lois du Sénat regrettait en effet « *la gradation encore insuffisante faite entre le régime d'état d'urgence sanitaire créé par la loi d'urgence du 23 mars 2020 et le dispositif transitoire souhaité par le Gouvernement pour gérer la sortie de crise entre le 11 juillet et le 30 octobre prochain* » (rapport du 1er juillet 2020).
Bien que le Conseil constitutionnel ait validé certaines des dispositions de la loi en fixant leur interprétation, le 9 juillet 2020, ses observations devraient conduire les parlementaires à s'interroger à nouveau sur le caractère nécessaire, adapté et proportionné des mesures transitoires proposées aux risques sanitaires actuels encourus.

Par ailleurs, les restrictions aux droits et libertés, si elles peuvent être légitimes au regard de la crise sanitaire actuelle, doivent répondre à certain nombre d'exigences fondamentales requises par l'État de droit : la prévisibilité, la nécessité et la proportionnalité.

Si la loi prévoit bien que les mesures prises en application des textes doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu, je constate cependant que sa mise en œuvre sur le territoire a pu donner lieu à des mesures parfois disparates, excessives ou plus restrictives d'un territoire à un autre, sans que la différence de situation ne permette de le justifier.

Ce caractère aléatoire ne garantit ni l'intelligibilité des mesures, ni la sécurité juridique des personnes, ni la cohérence du dispositif d'urgence sanitaire.

Je citerai à titre d'exemple l'obligation du port du masque sur la voie publique qui a pu faire l'objet d'applications diverses sur le territoire national. Le 6 septembre dernier, le Conseil d'État a ainsi dû préciser que si le port du masque peut être imposé sur l'ensemble d'une commune densément peuplée qui présente plusieurs zones à risque de contamination comme Lyon, Paris ou Villeurbanne, cette injonction doit être limitée au centre-ville dans les communes moins denses.

Il est donc indispensable que la loi et ses mesures d'application soient suffisamment claires et précises pour ne pas donner lieu à des divergences d'interprétation, qui pourraient être sources d'abus, voire d'arbitraire, et d'atteintes au principe d'égalité de traitement de toutes et tous.

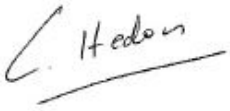
En l'absence de contrôle juridictionnel préalable, les mesures nationales déclinées localement devraient être systématiquement justifiées au regard des principes de stricte nécessité et de proportionnalité et faire l'objet d'une information adaptée et accessible auprès de l'ensemble de la population. Le respect de ces exigences contribuerait par ailleurs à une meilleure acceptabilité sociale des mesures sanitaires.

Pour toutes ces raisons, il me semble que la prorogation du régime transitoire d'état d'urgence sanitaire pour une durée de cinq mois devrait, si elle est adoptée, s'accompagner d'un renforcement du contrôle parlementaire des mesures sanitaires, afin de veiller au respect des exigences de l'État de droit sur l'ensemble du territoire.

Je souhaite également appeler l'attention des parlementaires sur le durcissement possible de certaines mesures restrictives de droits et libertés dans les prochaines semaines ; il était question ces jours-ci de limiter le nombre de personnes réunies dans la sphère privée. Outre que de telles mesures intrusives pourraient porter une atteinte disproportionnée au droit au respect du domicile et à la vie privée et familiale, elles ne sont pas autorisées par l'article 1er de la loi du 9 juillet 2020: « I. 2° *Réglementer (...) des lieux de réunion, à l'exception des locaux à usage d'habitation* (...) », conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 11 mai 2020. De telles limitations, si elles s'avéraient nécessaires et justifiées au regard de la situation sanitaire, devraient relever de la responsabilité individuelle de chacun.

Enfin, étant régulièrement saisie de nombreuses réclamations de personnes résidant en EHPAD se plaignant de la limitation du nombre de visites de proches et des possibilités de sorties, je serai particulièrement attentive aux nouvelles restrictions qui pourraient être prises à l'égard de ces personnes vulnérables et qui pourraient porter une atteinte disproportionnée à leur droit au respect du maintien des liens familiaux et sociaux. Celles-ci pourraient en effet accroitre leur isolement et avoir des conséquences négatives non seulement sur leur bien-être mais également sur leur état de santé. Les mesures sanitaires devraient dès lors se fonder sur un principe de prévention individuelle du risque et non sur un principe de précaution générale.

Bien consciente des impératifs qui sont ceux de la représentation nationale dans les circonstances exceptionnelles que nous traversons, notamment celui de concilier les droits et libertés fondamentales avec la protection de la santé, je vous prie de croire,
, en l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Claire HÉDON

«Covid-19: nous ne voulons plus être gouvernés par la peur» : la tribune de chercheurs et de médecins

"La menace, à l'heure actuelle, n'existe pas, on la fabrique"

35 chercheurs, universitaires et médecins, dont Jean-François Toussaint et Laurent Mucchielli, critiquent la communication du gouvernement sur la crise du Covid, qu'ils jugent trop anxiogène.

Dans cette tribune collective, 35 scientifiques, universitaires et professionnels de santé critiquent la politique et la communication gouvernementales. Selon eux, elles relèvent davantage d'un affichage d'une « posture protectrice » que d'une stratégie sanitaire précise.

« Nous, scientifiques et universitaires de toutes disciplines, et professionnels de santé, exerçant notre libre arbitre et notre liberté d'expression, disons que nous ne voulons plus être gouvernés par et dans la peur. La société française est actuellement en tension, beaucoup de citoyens s'affolent ou au contraire se moquent des consignes, et nombre de décideurs paniquent. Il est urgent de changer de cap.

Nous ne sommes pas en guerre mais confrontés à une épidémie qui a causé 30 décès le 9 septembre, contre 1438 le 14 avril. La situation n'est donc plus du tout la même qu'il y a 5 mois. Par ailleurs, si la guerre peut parfois justifier un état d'urgence et des restrictions exceptionnelles de l'Etat de droit et des libertés publiques qui fondent la démocratie et la République, ce n'est pas le cas d'une épidémie. Aujourd'hui comme hier, cette crise doit nous unir et nous responsabiliser, pas nous diviser ni nous soumettre.

C'est pourquoi nous appelons les autorités politiques et sanitaires françaises à cesser d'insuffler la peur à travers une communication anxiogène qui exagère systématiquement les dangers sans en expliquer les causes et les mécanismes. Il ne faut pas confondre la responsabilisation éclairée avec la culpabilisation moralisatrice, ni l'éducation citoyenne avec l'infantilisation. Nous appelons également l'ensemble des journalistes à ne plus relayer sans distance une communication qui est devenue contre-productive : la majorité de nos concitoyens ne fait plus confiance aux discours officiels, les complotismes en tous genres foisonnent sur les réseaux sociaux et les extrémismes en profitent.

Le confinement général, mesure inédite dans notre histoire, a eu des conséquences individuelles, économiques et sociales parfois terribles qui sont loin de s'être encore toutes manifestées et d'avoir été toutes évaluées. Laisser planer la menace de son renouvellement n'est pas responsable.

Il faut évidemment protéger les plus faibles. Mais de même que l'imposition du port du masque dans la rue, y compris dans les régions où le virus ne circule pas, l'efficacité du confinement n'est pas démontrée scientifiquement. Ces mesures générales et uniformes, imposées sous surveillance policière, relèvent davantage d'une volonté d'afficher une posture protectrice que d'une stratégie sanitaire précise. D'où leur grande volatilité depuis six mois. Beaucoup d'autres pays agissent avec plus de cohérence. Une coordination européenne serait nécessaire.

Nous appelons également le gouvernement à ne pas instrumentaliser la science. La science a pour condition sine qua non la transparence, le pluralisme, le débat contradictoire, la connaissance précise des données et l'absence de conflits d'intérêts. Le Conseil scientifique du Covid-19 ne respectant pas l'ensemble de ces critères, il devrait être refondé ou supprimé.

Nous rappelons par ailleurs que les premiers à soigner les malades sont les médecins généralistes. Les écarter de la lutte contre le Covid, en ne leur fournissant ni tests ni masques et en suspendant leur liberté de prescrire les médicaments autorisés de leur choix a constitué une erreur qui ne doit pas se reproduire. L'ensemble des soignants doit au contraire être mobilisé, équipé et solidarisé afin d'améliorer nos capacités de réaction et non les restreindre.

Enfin, les impératifs de protection contre la contagion ne doivent pas conduire à trahir l'éthique médicale et les principes humanistes fondamentaux. Isoler les malades et protéger les personnes à risque ne veut pas dire les priver de tous droits et de toute vie sociale. Trop de personnes âgées sont décédées et se dégradent encore actuellement dans un abandon motivé par des motifs sanitaires non justifiés. Trop de familles souffrent de ne pouvoir leur apporter l'affection indispensable à leur bonheur et à leur santé.

Il est urgent de nous remettre à penser ensemble pour définir démocratiquement nos stratégies sanitaires, redonner de la confiance à nos concitoyens et de l'avenir à notre jeunesse. »

Les premiers signataires Jean-François Toussaint, professeur de physiologie à l'Université de Paris ; Laurent Mucchielli, sociologue, directeur de recherche au CNRS ; Bernard Bégaud, professeur de pharmacologie à l'Université de Bordeaux ; Gilles Bœuf, professeur de biologie à Paris-Sorbonne Université ; Pierre-Henri Gouyon, professeur de biologie au Muséum national d'histoire naturelle ; Jean Roudier, professeur de rhumatologie à l'Université d'Aix-Marseille ; Louis Fouché, médecin, anesthésiste-réanimateur à l'Hôpital de la Conception ; Olivier de Soyres, médecin, réanimateur à la clinique des Cèdres ; Christophe Lançon, professeur de psychiatrie à l'Université d'Aix-Marseille ; Laurent Toubiana, épidémiologiste à l'Inserm ; Mylène Weill, biologiste, directrice de recherche au CNRS ; Anne Atlan, généticienne des populations et sociologue, directrice de recherche au CNRS ; Bernard Swynghedauw, biologiste, directeur de recherche émérite à l'Inserm ; Marc-André Selosse, professeur de microbiologie au Muséum national d'histoire naturelle ; Jean-Louis Thillier, médecin, immunopathologiste ; Jean-François Lesgards, biochimiste, chercheur au CNRS ; Alexandra Menant, biologiste, chercheuse au CNRS ; André Comte-Sponville, philosophe ; François Gastaud, chirurgien orthopédiste à Strasbourg ; Éric Desmons, professeur de droit public à l'Université Sorbonne Paris Nord ; Dominique Andolfatto, professeur de science politique à l'Université de Bourgogne Franche-Comté ; Charalambos Apostolidis, professeur de droit public à l'Université de Bourgogne-Franche-Comté ; Nicolas Sembel, professeur de sociologie à l'Université d'Aix-Marseille ; Dominique Crozat, professeur de géographie à l'Université de Montpellier ; Marnix Dressen-Vagne, professeur de sociologie à l'Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines ; Thomas Hippler, professeur d'histoire contemporaine à l'Université de Caen-Normandie ; Nicolas Leblond, maître de conférences en droit à l'Université Polytechnique Hauts-de-France ; Dominique Labbé, politiste, enseignant émérite à l'Université de Grenoble-Alpes ; Arnaud Rey, chercheur en psychologie au CNRS ; Mathias Delori, politiste, chercheur au CNRS ; Jacques Tassin, écologue, chercheur au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) ; Sylvie Gourlet-Fleury, écologue, chercheuse au Cirad ; Emmanuelle Sultan, docteur en océanographie physique, ingénieure de recherche au Muséum national d'histoire naturelle ; Christophe Leroy, biologiste, docteur en biologie moléculaire et cellulaire ; Bernard Dugué, docteur en pharmacologie, docteur en philosophie.

d) Tribunal administratif de Strasbourg, juge des référés, 2 septembre 2020, n° 2005349, sur l'arrêté relatif à l'obligation du port des masques.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE STRASBOURG

N° 2005349

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. Vincent FEIREISEN et
M. Christian CHARTIER

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Stéphane Dhers
Juge des référés

Le juge des référés

Ordonnance du 2 septembre 2020

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 31 août 2020, M. Vincent Feireisen et M. Christian Chartier, représentés par Me Charles, demandent au juge des référés :

1°) à titre principal, de suspendre, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, l'exécution de l'arrêté du 28 août 2020 par lequel la préfète du Bas-Rhin a imposé le port du masque, à compter du 29 août 2020 à 8 heures et jusqu'au 30 septembre 2020 inclus, à tout piéton âgé d'au moins onze ans sur la voie publique et dans l'ensemble des lieux ouverts au public, dans les communes de Bischheim, de Bischwiller, d'Erstein, d'Haguenau, d'Hoenheim, d'Illkirch-Graffenstaden, de Lingolsheim, d'Obernai, d'Ostwald, de Saverne, de Schiltigheim, de Sélestat et de Strasbourg, à l'exception des personnes en situation de handicap, munies d'un certificat médical justifiant de cette dérogation et qui mettent en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir la propagation du virus et de celles pratiquant une activité artistique ou sportive ;

2°) à titre subsidiaire, d'ordonner les mesures d'urgence qui lui apparaissent de nature à sauvegarder les libertés fondamentales auxquelles il est, selon eux, porté une atteinte grave et manifestement illégale ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Ils soutiennent que :
- ils justifient d'un intérêt pour agir ;
- la condition d'urgence est remplie ;
- la situation sanitaire s'est améliorée dans le Bas-Rhin, d'après notamment une note de l'institut national de la statistique et des études économiques du 31 juillet 2020 et le tableau de bord des données régionales de l'agence régionale de santé du 27 août 2020, le pic de cas recensés et d'activité au sein des services d'urgence ayant été atteint le 27 mars 2020 ; par ailleurs, la circulation active du virus dans ce département est proche de zéro ; les pouvoirs publics n'avaient pris aucune mesure du même ordre que celle qui est contestée lorsque la

situation sanitaire l'imposait au début de l'année 2020 ; le port du masque expose la population à des risques pour sa santé ; l'organisation mondiale de la santé a recommandé aux pouvoirs publics de ne pas imposer systématiquement le port du masque, estimant que celui-ci engendrait notamment un sentiment erroné de sécurité et des dangers pour les personnes en bonne santé ; de même, l'académie nationale de médecine n'a jamais préconisé le port du masque dans les lieux publics ; en outre, aucune étude scientifique n'a démontré son efficacité ; ainsi, l'arrêté en litige porte une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et de venir, à celle d'entreprendre, au droit à la protection de la santé et au droit au respect de la vie privée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 1er septembre 2020, la préfète du Bas-Rhin conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que les conditions cumulativement posées par les dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ne sont pas remplies et que les conditions sanitaires actuelles justifient l'obligation du port du masque.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 ;
- le décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 ;
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné M. Dhers pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 1er septembre 2020, en présence de M. Bohn, greffier d'audience :
- le rapport de M. Stéphane Dhers ;
- les observations de Me Charles représentant MM. Feireisen et Chartier qui a repris les moyens et les éléments exposés dans leur requête et fait valoir que l'arrêté contesté, en tant qu'il impose le port du masque de manière générale et absolue, constitue une mesure qui n'est ni nécessaire, ni adaptée ni proportionnée et porte ainsi une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés fondamentales en question ;
- les observations des requérants ;
- les observations de Mme Bracka, représentant la préfète du Bas-Rhin, assistée du docteur Pain de l'agence régionale de santé Grand Est.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience publique.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 28 août 2020, la préfète du Bas-Rhin a imposé le port du masque, à compter du 29 août 2020 à 8 heures et jusqu'au 30 septembre 2020 inclus, aux piétons d'au moins onze ans se trouvant dans l'espace public des communes de Bischheim, de Bischwiller,

d'Erstein, d'Haguenau, d'Hoenheim, d'Illkirch-Graffenstaden, de Lingolsheim, d'Obernai, d'Ostwald, de Saverne, de Schiltigheim, de Sélestat et de Strasbourg, à l'exception des personnes en situation de handicap, sous certaines conditions, et de celles pratiquant une activité artistique ou physique. A titre principal, MM. Feireisen et Chartier demandent au juge des référés de suspendre, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, l'exécution de cet arrêté. A titre subsidiaire, les requérants demandent au juge d'ordonner les mesures d'urgence qui lui apparaissent de nature à permettre la sauvegarde les libertés fondamentales en jeu.

Sur l'office du juge des référés et les libertés fondamentales en jeu :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative : « *Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais.* ». Aux termes de l'article L. 521-2 de ce code : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* ». Aux termes de l'article R. 522-1 du même code : « *La requête visant au prononcé de mesures d'urgence doit (...) justifier de l'urgence de l'affaire.* ».

3. D'autre part, le 1° du I de l'article 1er de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire autorise le Premier ministre, hormis sur les territoires dans lesquels l'article 2 de la même loi proroge l'état d'urgence sanitaire, à compter du 11 juillet 2020 et jusqu'au 30 octobre 2020, à réglementer la circulation des personnes dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19. Le II du même article prévoit qu'il peut habiliter les préfets à prendre toutes mesures générales ou individuelles d'application de cette réglementation. Le III de cet article dispose que « *Les mesures prescrites en application du présent article sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires* ». L'article 1er du décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé habilite le préfet de département à rendre le port du masque obligatoire, dans les cas où il n'est pas prescrit par ce décret et lorsque les circonstances locales l'exigent.

4. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 511-1 et L. 521-2 du code de justice administrative qu'il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai. Ces mesures doivent, en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte. Sur le fondement de l'article L. 521-2, le juge des référés peut ordonner à l'autorité compétente de prendre, à titre provisoire, des mesures d'organisation des services placés sous son autorité, dès lors qu'il s'agit de mesures d'urgence qui lui apparaissent nécessaires pour sauvegarder, à très bref délai, la liberté fondamentale à laquelle il est gravement, et de façon manifestement illégale, porté atteinte. Le caractère manifestement illégal de l'atteinte doit

s'apprécier notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

5. Pour l'application de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, le droit au respect de la vie privée, la liberté d'aller et de venir, celle d'entreprendre et le droit à la protection de la santé constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de cet article.

Sur la demande en référé :

En ce qui concerne la condition tenant à l'existence d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale :

6. M. Feireisen et Chartier font valoir que l'obligation du port du masque n'est pas justifiée puisque, selon les données de l'institut national de la statistique et des études économiques et de l'agence régionale de santé Grand Est, la situation sanitaire s'est nettement améliorée dans le Bas-Rhin et qu'elle n'est pas comparable à celle qui avait cours au mois de mars 2020. Ils soutiennent également que l'efficacité du masque dans la lutte contre la propagation de la covid-19 n'est pas démontrée et que, selon les orientations provisoires de l'organisation mondiale de la santé formulées le 6 avril 2020, son port comporterait un risque d'auto-contamination et pourrait générer un sentiment de sécurité pouvant conduire à négliger d'autres mesures de prévention, telles que la « distanciation » physique et l'hygiène des mains.

7. Dans ses dernières orientations provisoires relatives au « port du masque dans le cadre de la covid-19 », datées du 5 juin 2020 et disponibles sur son site internet, l'organisation mondiale de la santé a estimé que le port du masque s'inscrivait « dans le cadre d'un ensemble de mesures anti-infectieuses propres à limiter la propagation de certaines affections respiratoires virales, dont la covid-19 fait partie » et qu'il pouvait « permettre aussi bien à des sujets en bonne santé de se protéger (en cas de contact avec une personne infectée) qu'à des sujets porteurs de virus de ne pas les transmettre (lutte à la source) ». Cette organisation internationale a également invité les gouvernements à « encourager le grand public à porter des masques dans des situations et des lieux spécifiques, comme les transports en commun, les magasins ou autres environnements confinés ou surpeuplés » afin « d'endiguer efficacement la transmission de la covid-19 dans les zones de transmission locale », dans des orientations provisoires rendues publiques le 19 août 2020. Dans son avis n° 8, rendu le 27 juillet 2020 et intitulé « Se préparer maintenant pour anticiper un retour du virus à l'automne », le conseil scientifique covid-19, dont l'autorité ne saurait être sérieusement contestée, constatait que la circulation du virus était redevenu plus importante, que cette situation correspondait « à des mouvements de populations liés aux vacances, mais surtout à une perte progressive des mesures barrières, du port du masque mais aussi de distanciation physique, en particulier dans la population la plus jeune ». Il y indiquait qu'il était « hautement probable qu'une seconde vague épidémique soit observée à l'automne ou hiver prochain », rappelait l'importance du masque et que « l'obligation du port du masque dans les lieux publics clos [était] une mesure qui pourrait être étendue à l'ensemble des lieux publics ».

8. Dans le Bas-Rhin, la situation sanitaire est marquée par une recrudescence de la pandémie, puisque, selon les tableaux de bord des données régionales de l'agence régionale de santé Grand Est, le taux d'incidence, qui correspond au nombre total de nouveaux cas pour 100 000 habitants sur 7 jours glissants, est passé de 11,5 à 38,9 du 14 août 2020 au 28 août 2020 et que le taux de positivité, qui rend compte de la part de tests positifs obtenus sur le nombre total de tests réalisés sur 7 jours glissants, s'élevait à 2,6 % le 28 août 2020 contre 1,4 %

quatorze jours auparavant. En particulier, le nombre de cas positifs chez les personnes âgées de 20 à 29 ans, proche de zéro le 13 juillet 2020, a augmenté de manière continuelle et soutenue pour atteindre un taux d'incidence de 91 cas pour 100 000 habitants le 23 août 2020, même s'il est vrai que le nombre de tests a été multiplié. Enfin, le nombre de cas positif dans l'ensemble de la population du département a été multiplié par 2,5 au cours de la semaine du 17 août 2020 au 23 août 2020, alors que le nombre de tests ne l'a été que de 1,5 au cours de cette période.

9. Ainsi, eu égard aux risques de santé encourus par les populations des 13 communes concernées par l'arrêté préfectoral en litige, qui comptent chacune plus de 10 000 habitants, à l'impératif d'endiguer la propagation de la covid-19, au contexte actuel marqué par la fin des vacances scolaires et universitaires, et alors qu'il est largement admis par la communauté scientifique que le masque constitue un moyen efficace pour contenir cette pandémie, la préfète du Bas-Rhin pouvait légalement en imposer le port dans lesdites communes.

10. Toutefois, il est ressort des termes de l'arrêté du 28 août 2020 que cette obligation porte sur la période du 29 août 2020 au 30 septembre 2020, soit 33 jours, et surtout qu'elle s'applique toute la journée et sur l'ensemble du territoire de chacune des 13 communes concernées. La préfète du Bas-Rhin, à qui le caractère général et absolu de son arrêté a été opposé à la barre, n'a apporté aucune justification sur ce point, alors que les dispositions précitées de l'article 1er du décret du 10 juillet 2020 autorise uniquement le représentant de l'Etat à rendre le port du masque obligatoire lorsque les circonstances locales l'exigent. Enfin, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'il existerait en permanence et sur la totalité des bans communaux concernés une forte concentration de population ou des circonstances particulières susceptibles de contribuer à l'expansion de la covid-19.

11. Par suite, l'arrêté en litige porte, dans cette mesure, à la liberté d'aller et venir et au droit de chacun au respect de sa liberté personnelle une atteinte grave et manifestement illégale.

En ce qui concerne la condition d'urgence :

12. L'arrêté contesté porte une atteinte immédiate à la liberté d'aller et venir et à la liberté personnelle des personnes appelées à se déplacer sur le territoire des communes dans lesquelles il s'applique. Il n'apparaît pas, notamment pour les motifs exposés aux points précédents, qu'un intérêt public suffisant s'attache à son maintien dans son intégralité et jusqu'au 30 septembre 2020. La condition d'urgence prévue par l'article L. 521-2 du code de justice administrative est, par suite, également remplie.

Sur les mesures devant être prescrites :

13. Eu égard aux nécessités, d'une part, de sauvegarder la liberté d'aller et de venir et le droit de chacun au respect de sa liberté personnelle et, d'autre part, d'endiguer la propagation de la covid-19, il y a lieu pour le juge des référés, dans les circonstances de l'espèce, d'enjoindre à la préfète du Bas-Rhin d'édicter un nouvel arrêté excluant de l'obligation du port du masque les lieux des communes concernées et les périodes horaires qui ne sont pas caractérisés par une forte densité de population ou par des circonstances locales susceptibles de favoriser la diffusion de ce virus, au plus tard le lundi 7 septembre à 12 heures. A défaut, l'exécution de l'arrêté litigieux du 28 août 2020 sera automatiquement suspendue.

Sur les conclusions présentées par M. Feireisen et Chartier au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* ».

15. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par MM. Feireisen et Chartier et non compris dans les dépens.

ORDONNE :

Article 1 : Il est enjoint à la préfète du Bas-Rhin d'édicter un nouvel arrêté excluant de l'obligation du port du masque les lieux des communes visées par son arrêté du 28 août 2020 et les périodes horaires qui ne sont pas caractérisés par une forte densité de population ou par des circonstances locales susceptibles de favoriser la propagation de la covid-19, au plus tard le lundi 7 septembre 2020 à 12 heures.

Article 2 : Si la préfète du Bas-Rhin n'a pas pris les mesures prévues à l'article 1 de la présente ordonnance, l'exécution de son arrêté du 28 août 2020 sera automatiquement suspendue à compter de l'échéance précitée.

Article 3 : L'Etat versera à MM. Feireisen et Chartier la somme de 1 000 euros (mille euros) au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente ordonnance sera notifiée à M. Vincent Feireisen, à M. Christian Chartier, au ministre de l'intérieur et à la préfète du Bas-Rhin.

Fait à Strasbourg le 2 septembre 2020.

Le juge des référés,

S. Dhers

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 443750
_____

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE DES SOLIDARITES ET DE LA SANTE
_____

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 6 septembre 2020

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

M. A. et M. B. ont demandé au juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg :

- à titre principal, de suspendre, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, l'exécution de l'arrêté du 28 août 2020 de la préfète du Bas-Rhin imposant le port du masque pour les piétons de onze ans et plus dans les communes de plus de 10 000 habitants de l'Eurométropole de Strasbourg et les autres communes de plus de 10 000 habitants du département du Bas-Rhin ;
- à titre subsidiaire, d'ordonner les mesures d'urgence propres à sauvegarder les libertés fondamentales en jeu.

Par une ordonnance n° 2005349 du 2 septembre 2020, le juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg a enjoint à la préfète du Bas-Rhin d'édicter un nouvel arrêté excluant de l'obligation du port du masque les lieux des communes visées par son arrêté du 28 août 2020 et les périodes horaires qui ne sont pas caractérisés par une forte densité de population ou par des circonstances locales susceptibles de favoriser la propagation de la covid-19, au plus tard le lundi 7 septembre 2020 à 12 heures, en prévoyant que, à défaut, l'exécution de l'arrêté du 28 août 2020 serait automatiquement suspendue à compter de cette échéance.

Par une requête, enregistrée le 5 septembre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre des solidarités et de la santé demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) de rejeter la demande présentée par M. A. et M. B. devant le juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg.

Il soutient que :
- la légalité de l'arrêté critiqué, pris dans le cadre de la police spéciale de l'urgence sanitaire, n'est pas subordonnée à la démonstration de l'existence de circonstances particulières propres au département ;
- la situation sanitaire du département justifie, en tout état de cause, la définition de larges obligations de port du masque ;
- l'arrêté critiqué ne présente ni un caractère général, ni un caractère absolu ;
- il apporte aux libertés invoquées des restrictions qui ne sont pas disproportionnées au regard des considérations sanitaires qui les motivent ;
- l'injonction prononcée par le juge des référés de première instance remet en cause l'effectivité des normes de police édictées pour lutter contre l'épidémie, qui doivent être lisibles et reposent nécessairement sur une appréciation in abstracto des risques d'interaction.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 septembre 2020, M. A. et M. B. concluent au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ils soutiennent que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le ministre des solidarités et de la santé et, d'autre part, M. A. et M. B. ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 6 septembre 2020, à 11 heures :

- Me Froger, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de M. A. et M. B. ;

- le représentant du ministre des solidarités et de la santé ;

à l'issue de cette audience, le juge des référés a différé la clôture de l'instruction jusqu'à 15 heures.

Le ministre des solidarités et de la santé a produit de nouvelles observations, tendant aux mêmes fins que de sa requête, enregistrées avant la clôture de l'instruction.

M. A. et M. B. ont produit de nouvelles observations, tendant aux mêmes fins que leur précédent mémoire, enregistrées avant la clôture de l'instruction.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 ;
- le décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ». La liberté d'aller et de venir et le droit de chacun au respect de sa liberté personnelle, qui implique en particulier qu'il ne puisse subir de contraintes excédant celles qu'imposent la sauvegarde de l'ordre public ou le respect des droits d'autrui, constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de cet article.

2. L'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie à coronavirus 2019 ou covid-19 et particulièrement contagieux, a été qualifiée d'urgence de santé publique de portée internationale par l'Organisation mondiale de la santé le 30 janvier 2020, puis de pandémie le 11 mars 2020. La propagation du virus sur le territoire français a conduit le ministre des solidarités et de la santé puis le Premier ministre à prendre, à compter du 4 mars 2020, des mesures de plus en plus strictes destinées à réduire les risques de contagion. Le législateur, par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020, puis, par l'article 1er de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, a prorogé cet état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 inclus. Au vu de l'évolution de la situation sanitaire, les mesures générales adoptées par décret ont assoupli progressivement les sujétions imposées afin de faire face à l'épidémie.

3. En vertu du I de l'article 1er de la loi du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, du 11 juillet 2020 au 30 octobre 2020 inclus, le Premier ministre peut, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, réglementer la circulation des personnes. En vertu du deuxième alinéa du II du même article, lorsque ces mesures doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, le Premier ministre peut habiliter le représentant de l'Etat dans le département à les décider lui-même, après avis, rendu public, du directeur général de l'agence régionale de santé. Ces mesures, selon le III de cet article, « *sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires* ». Le IV du même article précise qu'elles peuvent faire l'objet, devant le juge administratif, des recours présentés, instruits et jugés selon les procédures prévues aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative. Enfin, il résulte du VII du même article que la violation de ces mesures peut faire l'objet d'une amende d'un montant forfaitaire de 135 euros, et, en cas de récidive dans les quinze jours, d'une amende de cinquième classe ou, en cas de violation à plus de trois reprises dans un délai de trente jours, de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende ainsi que de la peine complémentaire de travail d'intérêt général. Aux termes du II de l'article 1er du décret du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé : « *Dans les cas où le port du masque n'est pas prescrit par le présent décret, le préfet de département est habilité à le rendre obligatoire, sauf dans les locaux d'habitation, lorsque les circonstances locales l'exigent* ». Il résulte de l'annexe 1 de ce décret que le masque doit alors répondre aux caractéristiques techniques fixées par l'article 30-0 E de l'annexe IV au code général des impôts.

4. Par un arrêté du 28 août 2020, pris sur le fondement du II de l'article 1er du décret du 10 juillet 2020, la préfète de la région Grand Est, préfète du Bas-Rhin, a imposé le port du masque, à compter du 29 août 2020 à 8 heures et jusqu'au 30 septembre 2020 inclus, à tout piéton âgé d'au moins onze ans sur la voie publique et dans l'ensemble des lieux ouverts au public, dans les treize communes du département comptant plus de 10 000 habitants, à savoir Bischheim, Bischwiller, Erstein, Haguenau, Hoenheim, Illkirch-Graffenstaden, Lingolsheim, Obernai, Ostwald, Saverne, Schiltigheim, Sélestat et Strasbourg. En sont exceptées, d'une part, les personnes en situation de handicap qui sont munies d'un certificat médical justifiant de cette dérogation et mettent en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir la propagation du virus et, d'autre part, celles pratiquant une activité artistique, physique ou sportive.

5. Le ministre des solidarités et de la santé relève appel de l'ordonnance du 2 septembre 2020 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg a enjoint à la préfète du Bas-Rhin d'édicter un nouvel arrêté excluant de l'obligation du port du masque les lieux des communes mentionnées par son arrêté du 28 août 2020 et les périodes horaires qui ne sont pas caractérisés par une forte densité de population ou par des circonstances locales susceptibles de favoriser la propagation de la covid-19, au plus tard le lundi 7 septembre 2020 à 12 heures, en prévoyant que, à défaut, l'exécution de l'arrêté du 28 août 2020 serait automatiquement suspendue à compter de cette échéance.

6. Il résulte de l'instruction que la circulation du virus sur le territoire métropolitain s'accélère de nouveau depuis le mois de juillet. En particulier, le nombre de nouveaux cas de covid-10 dans le département du Bas-Rhin, qui était de l'ordre de 3 pour 100 000 habitants à la mi-juillet, a recommencé depuis lors à augmenter, pour s'établir à 43 pour 100 000 habitants sur la période du 25 au 31 août 2020, proche du nombre de 50 regardé comme un seuil d'alerte, et même à 56 pour 100 000 dans l'Eurométropole de Strasbourg, alors que le nombre de personnes faisant l'objet d'un dépistage a seulement doublé sur la même période. Par un décret du 5 septembre 2020, le Premier ministre a d'ailleurs ajouté le Bas-Rhin à la liste des zones de circulation active du virus dans lesquelles la loi du 9 juillet 2020 permet de prendre des mesures plus contraignantes. Si le nombre de personnes hospitalisées pour covid-19 reste à ce jour peu élevé – de 88 pour le Bas-Rhin, dont 6 en réanimation au 2 septembre – ce nombre peut de nouveau augmenter rapidement. Cette situation impose aux pouvoirs publics de prendre les mesures adaptées pour contenir la propagation d'une épidémie qui, à ce jour, a causé plus de 30 000 décès en France en dépit de mesures rigoureuses d'interdiction de la plupart des déplacements durant deux mois, en évitant d'avoir à adopter de nouveau des mesures ayant un coût économique et social élevé.

7. Il résulte également de l'instruction, en l'état actuel des connaissances, que, d'une part, le virus peut se transmettre par gouttelettes respiratoires, par contacts et par voie aéroportée et que, d'autre part, les personnes peuvent être contagieuses sans le savoir, notamment pendant la phase pré-symptomatique, de l'ordre de cinq jours en moyenne, de l'infection. Or il résulte des avis et recommandations tant de l'Organisation mondiale de la santé que du Haut Conseil de la santé publique ou du conseil scientifique covid-19, appuyés sur les études épidémiologiques récentes et la revue de la littérature scientifique existante, que le port d'un masque, qui ne présente pas de risque particulier pour les personnes qui le portent, est efficace pour réduire le risque de contamination par le SARS-CoV-2. Si le risque de contamination est, de façon générale, moins élevé en plein air, la possibilité qu'un aérosol contenant des virus soit inhalé avec une charge infectante suffisante ou qu'une transmission par gouttelettes ait lieu existe en cas de forte concentration de population. Ainsi, le Haut Conseil de la santé publique recommande, dans un avis du 20 août 2020, en l'état actuel des connaissances et des ressources disponibles, de porter systématiquement un masque en plein air lors de la présence d'une forte densité de personnes ou lorsque que le respect de la distance physique ne

peut être garantie, par exemple en cas de rassemblement, regroupement, file d'attente, ou dans les lieux de forte circulation.

8. Dans ce contexte, le juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg a jugé qu'eu égard aux risques de santé encourus par les populations des treize communes concernées par l'arrêté préfectoral critiqué, qui comptent chacune plus de 10 000 habitants, à l'impératif d'endiguer la propagation de la covid-19, au contexte actuel marqué par la fin des vacances scolaires et universitaires, et alors qu'il est largement admis par la communauté scientifique que le masque constitue un moyen efficace pour contenir cette pandémie, la préfète du Bas-Rhin pouvait légalement en imposer le port sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public de ces communes. Il a cependant relevé que l'arrêté du 28 août 2020 s'appliquait toute la journée et sur l'ensemble du territoire des treize communes concernées, sans qu'il résulte de l'instruction qu'il existerait en permanence et sur la totalité du territoire de ces communes une forte concentration de population ou des circonstances particulières susceptibles de contribuer à la propagation de la covid-19, et en a déduit, dans cette mesure, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et de venir et au droit de chacun au respect de sa liberté personnelle.

9. A l'appui de son appel, le ministre des solidarités et de la santé soutient que l'arrêté critiqué ne peut être regardé comme disproportionné aux risques sanitaires encourus, dans les circonstances de temps et de lieu de l'espèce. Il fait en particulier valoir les difficultés d'application de précédents arrêtés imposant le port du masque dans des zones très précisément définies, délimitées rue par rue, qui sont apparues peu compréhensibles et ont été mal respectées du fait de leur manque d'intelligibilité.

10. Le caractère proportionné d'une mesure de police s'apprécie nécessairement en tenant compte de ses conséquences pour les personnes concernées et de son caractère approprié pour atteindre le but d'intérêt général poursuivi. Sa simplicité et sa lisibilité, nécessaires à sa bonne connaissance et à sa correcte application par les personnes auxquelles elle s'adresse, sont un élément de son effectivité qui doivent, à ce titre, être prises en considération. Il en résulte que le préfet, lorsqu'il détermine les lieux dans lesquels il rend obligatoire le port du masque, est en droit de délimiter des zones suffisamment larges pour englober de façon cohérente les points du territoire caractérisés par une forte densité de personnes ou une difficulté à assurer le respect de la distance physique, de sorte que les personnes qui s'y rendent puissent avoir aisément connaissance de la règle applicable et ne soient pas incitées à enlever puis remettre leur masque à plusieurs reprises au cours d'une même sortie. Il peut, de même, définir les horaires d'application de cette règle de façon uniforme dans l'ensemble d'une même commune, voire d'un même département, en considération des risques encourus dans les différentes zones couvertes par la mesure qu'il adopte. Il doit, toutefois, tenir compte de la contrainte que représente, même si elle reste mesurée, le port d'un masque par les habitants des communes concernées, qui doivent également respecter cette obligation dans les transports en commun et, le plus souvent, dans leur établissement scolaire ou universitaire ou sur leur lieu de travail.

11. En l'espèce, si la préfète du Bas-Rhin ne peut être regardée comme ayant porté une atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale en n'excluant pas de l'obligation du port du masque certaines périodes horaires, qui ne pourraient être qu'une période nocturne d'un intérêt très limité, il résulte en revanche de l'instruction qu'il est manifeste que certaines zones au moins de plusieurs des communes considérées, notamment lorsqu'un centre-ville peut être plus aisément identifié, pourraient, eu égard à leurs caractéristiques, être exceptées de l'obligation de port du masque édictée, tout en respectant le souci de cohérence nécessaire à l'effectivité de la mesure prise. Dans ces conditions, le ministre des solidarités et de la santé est

seulement fondé à soutenir que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg a enjoint à la préfète du Bas-Rhin d'édicter un nouvel arrêté excluant de l'obligation du port du masque tous les lieux des communes et les périodes horaires qui ne sont pas caractérisés par une forte densité de population ou par des circonstances locales susceptibles de favoriser la propagation de la covid-19, et non pas les seules parties de ces communes permettant une délimitation cohérente des zones englobant les points de leur territoire caractérisés par une forte densité de personnes ou une difficulté à assurer le respect de la distance physique.

12. Par suite, il y a lieu de limiter les mesures ordonnées par l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg en enjoignant à la préfète du Bas-Rhin de prendre, au plus tard le mardi 8 septembre à midi, un nouvel arrêté ou de modifier son arrêté du 28 août 2020 pour limiter, dans les communes concernées, l'obligation de port du masque qu'il prévoit à des périmètres permettant d'englober de façon cohérente les lieux caractérisés par une forte densité de personnes ou une difficulté à assurer le respect de la distance physique.

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de M. A. et de M. B. présentées à ce titre.

O R D O N N E :

Article 1er : Il est enjoint à la préfète du Bas-Rhin de prendre, au plus tard le mardi 8 septembre à midi, un nouvel arrêté ou de modifier son arrêté du 28 août 2020 pour limiter, dans les communes concernées, l'obligation de port du masque qu'il prévoit à des périmètres permettant d'englober de façon cohérente les lieux caractérisés par une forte densité de personnes ou une difficulté à assurer le respect de la distance physique. A défaut, l'exécution de l'arrêté du 28 août 2020 sera suspendue.

Article 2 : L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Strasbourg est réformée en ce qu'elle a de contraire à la présente décision.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête du ministre des solidarités et de la santé est rejeté.

Article 4 : Les conclusions de M. A. et de M. B. présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée au ministre des solidarités et de la santé, à M. A. et à M. B.

Fait à Paris, le 6 septembre 2020

Signé : Pascale Fombeur

f) Conseil d'État, ordonnance du 6 septembre 2020, n° 443751, sur l'arrêté sur le port du masque en région Auvergne Rhône-Alpes.

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 443751

_____

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE DES SOLIDARITES ET DE LA SANTE

_____

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 6 septembre 2020

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la procédure suivante :

L'association « Les Essentialistes - région Auvergne-Rhône-Alpes » a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Lyon de suspendre, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, l'exécution des arrêtés du 31 août 2020 du préfet du Rhône portant obligation du port du masque de protection pour les personnes de onze ans ou plus sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public des villes de Lyon et de Villeurbanne.

Par une ordonnance n° 2006285 du 4 septembre 2020, le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a enjoint au préfet du Rhône de modifier les arrêtés litigieux ou d'édicter de nouveaux arrêtés, afin d'exclure de l'obligation du port du masque les lieux des communes concernées qui ne sont pas caractérisés par une forte densité de population ou par des circonstances locales susceptibles de favoriser la diffusion du virus SARS-CoV-2 et les périodes horaires durant lesquelles aucun risque particulier de propagation de ce virus n'existe, au plus tard le mardi 8 septembre 2020 à 12 heures, en prévoyant que, à défaut, l'exécution des arrêtés du 31 août 2020 serait suspendue à compter de cette échéance.

Par une requête, enregistrée le 5 septembre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre des solidarités et de la santé demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) de rejeter la demande présentée par l'association « Les Essentialistes - région Auvergne-Rhône-Alpes » devant le juge des référés du tribunal administratif de Lyon.

Il soutient que :
- la légalité de l'arrêté critiqué, pris dans le cadre de la police spéciale de l'urgence sanitaire, n'est pas subordonnée à la démonstration de l'existence de circonstances particulières propres au département ;
- la situation sanitaire du département justifie, en tout état de cause, la définition de larges obligations de port du masque ;
- l'arrêté critiqué ne présente ni un caractère général, ni un caractère absolu ;
- il apporte aux libertés invoquées des restrictions qui ne sont pas disproportionnées au regard des considérations sanitaires qui les motivent ;
- l'injonction prononcée par le juge des référés de première instance remet en cause l'effectivité des normes de police édictées pour lutter contre l'épidémie, qui doivent être lisibles et reposent nécessairement sur une appréciation in abstracto des risques d'interaction.

Par un mémoire en défense, enregistré le 6 septembre 2020, l'association « Les Essentialistes - région Auvergne-Rhône-Alpes » conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, le ministre des solidarités et de la santé et, d'autre part, l'association « Les Essentialistes - région Auvergne-Rhône-Alpes » ;

Ont été entendus lors de l'audience publique du 6 septembre 2020, à 11 heures :

- Me Froger, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, avocat de l'association « Les Essentialistes - région Auvergne-Rhône-Alpes » ;

- le représentant du ministre des solidarités et de la santé ;

à l'issue de cette audience, le juge des référés a différé la clôture de l'instruction jusqu'à 15 heures.

Le ministre des solidarités et de la santé a produit de nouvelles observations, tendant aux mêmes fins que de sa requête, enregistrées avant la clôture de l'instruction.

l'association « Les Essentialistes - région Auvergne-Rhône-Alpes »produit de nouvelles observations, tendant aux mêmes fins que leur précédent mémoire, enregistrées avant la clôture de l'instruction.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 ;
- le décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures* ». La liberté d'aller et de venir et le droit de chacun au respect de sa liberté personnelle, qui implique en particulier qu'il ne puisse subir de contraintes excédant celles qu'imposent la sauvegarde de l'ordre public ou le respect des droits d'autrui, constituent des libertés fondamentales au sens des dispositions de cet article.

2. L'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie à coronavirus 2019 ou covid-19 et particulièrement contagieux, a été qualifiée d'urgence de santé publique de portée internationale par l'Organisation mondiale de la santé le 30 janvier 2020, puis de pandémie le 11 mars 2020. La propagation du virus sur le territoire français a conduit le ministre des solidarités et de la santé puis le Premier ministre à prendre, à compter du 4 mars 2020, des mesures de plus en plus strictes destinées à réduire les risques de contagion. Le législateur, par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020, puis, par l'article 1er de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, a prorogé cet état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 inclus. Au vu de l'évolution de la situation sanitaire, les mesures générales adoptées par décret ont assoupli progressivement les sujétions imposées afin de faire face à l'épidémie.

3. En vertu du I de l'article 1er de la loi du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, du 11 juillet 2020 au 30 octobre 2020 inclus, le Premier ministre peut, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, réglementer la circulation des personnes. En vertu du deuxième alinéa du II du même article, lorsque ces mesures doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, le Premier ministre peut habiliter le représentant de l'Etat dans le département à les décider lui-même, après avis, rendu public, du directeur général de l'agence régionale de santé. Ces mesures, selon le III de cet article, « *sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires* ». Le IV du même article précise qu'elles peuvent faire l'objet, devant le juge administratif, des recours présentés, instruits et jugés selon les procédures prévues aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative. Enfin, il résulte du VII du même article que la violation de ces mesures peut faire l'objet d'une amende d'un montant forfaitaire de 135 euros, et, en cas de récidive dans les quinze jours, d'une amende de cinquième classe ou, en cas de violation à plus de trois reprises dans un délai de trente jours, de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende ainsi que de la peine complémentaire de travail d'intérêt général. Aux termes du II de l'article 1er du décret du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé : « *Dans les cas où le port du masque n'est pas prescrit par le présent décret, le préfet de département est habilité à le rendre obligatoire, sauf dans les locaux d'habitation, lorsque les circonstances locales l'exigent* ». Il résulte de l'annexe 1 de ce décret que le masque doit alors répondre aux caractéristiques techniques fixées par l'article 30-0 E de l'annexe IV au code général des impôts.

4. Par deux arrêtés du 31 août 2020, pris sur le fondement du II de l'article 1er du décret du 10 juillet 2020, le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, préfet du Rhône, a imposé le port du masque, à compter du 1er septembre 2020 à 8 heures et jusqu'au 15 septembre 2020 inclus, à toute personne d'au moins onze ans sur la voie publique et dans l'ensemble des lieux ouverts au public, sur le territoire des communes de Lyon et Villeurbanne. En sont exceptées les personnes en situation de handicap qui sont munies d'un certificat médical justifiant de cette dérogation et mettent en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir la propagation du virus.

5. Le ministre des solidarités et de la santé relève appel de l'ordonnance du 4 septembre 2020 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a enjoint au préfet du Rhône de modifier ses arrêtés ou d'édicter de nouveaux arrêtés excluant de l'obligation du port du masque les lieux des communes concernées qui ne sont pas caractérisés par une forte densité de population ou par des circonstances locales susceptibles de favoriser la diffusion du virus SARS-CoV-2 et les périodes horaires durant lesquelles n'existe aucun risque particulier de propagation de ce virus, au plus tard le mardi 8 septembre 2020 à 12 heures, en prévoyant que, à défaut, l'exécution des arrêtés du 31 août 2020 serait suspendue à compter de cette échéance.

6. Il résulte de l'instruction que la circulation du virus sur le territoire métropolitain s'accélère de nouveau depuis le mois de juillet. En particulier, le nombre de nouveaux cas de covid-10 dans le département du Rhône, qui était de l'ordre de 5 pour 100 000 habitants à la mi-juillet, a recommencé depuis lors à augmenter, pour s'établir à 90 pour 100 000 habitants sur la période du 24 au 30 août 2020, très supérieur au nombre de 50 regardé comme un seuil d'alerte, alors que le nombre de personnes faisant l'objet d'un dépistage a seulement été multiplié par 2,5 sur la même période. Par un décret du 28 août 2020, le Premier ministre a d'ailleurs ajouté le Rhône à la liste des zones de circulation active du virus dans lesquelles la loi du 9 juillet 2020 permet de prendre des mesures plus contraignantes. Le nombre de nouvelles hospitalisations pour covid-19, de 74 au cours de la dernière semaine d'août 2020, a recommencé à augmenter et cette augmentation pourrait s'accélérer. Cette situation impose aux pouvoirs publics de prendre les mesures adaptées pour contenir la propagation d'une épidémie qui, à ce jour, a causé plus de 30 000 décès en France en dépit de mesures rigoureuses d'interdiction de la plupart des déplacements durant deux mois, en évitant d'avoir à adopter de nouveau des mesures ayant un coût économique et social élevé.

7. Il résulte également de l'instruction, en l'état actuel des connaissances, que, d'une part, le virus peut se transmettre par gouttelettes respiratoires, par contacts et par voie aéroportée et que, d'autre part, les personnes peuvent être contagieuses sans le savoir, notamment pendant la phase pré-symptomatique, de l'ordre de cinq jours en moyenne, de l'infection. Or il résulte des avis et recommandations tant de l'Organisation mondiale de la santé que du Haut Conseil de la santé publique ou du conseil scientifique covid-19, appuyés sur les études épidémiologiques récentes et la revue de la littérature scientifique existante, que le port d'un masque, qui ne présente pas de risque particulier pour les personnes qui le portent, est efficace pour réduire le risque de contamination par le SARS-CoV-2. Si le risque de contamination est, de façon générale, moins élevé en plein air, la possibilité qu'un aérosol contenant des virus soit inhalé avec une charge infectante suffisante ou qu'une transmission par gouttelettes ait lieu existe en cas de forte concentration de population. Ainsi, le Haut Conseil de la santé publique recommande, dans un avis du 20 août 2020, en l'état actuel des connaissances et des ressources disponibles, de porter systématiquement un masque en plein air lors de la présence d'une forte densité de personnes ou lorsque que le respect de la distance physique ne peut être garantie, par exemple en cas de rassemblement, regroupement, file d'attente, ou dans les lieux de forte circulation.

8. Dans ce contexte, le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a jugé qu'eu égard à la nécessité de freiner la propagation de l'épidémie de civid-19 et au caractère mesuré de la contrainte imposée, le préfet du Rhône pouvait légalement en imposer le port sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public de Lyon et de Villeurbanne. Il a cependant relevé que les arrêtés du 31 août 2020 s'appliquaient toute la journée et sur l'ensemble du territoire de ces communes, sans qu'il résulte de l'instruction qu'il serait nécessaire d'imposer le port du masque d'une façon aussi générale, et en a déduit, dans cette mesure, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et de venir et au droit de chacun au respect de sa liberté personnelle.

9. A l'appui de son appel, le ministre des solidarités et de la santé soutient que les arrêtés critiqués ne peuvent être regardés comme disproportionnés aux risques sanitaires encourus, dans les circonstances de temps et de lieu de l'espèce. Il fait en particulier valoir les difficultés d'application de précédents arrêtés imposant le port du masque dans des zones très précisément définies, délimitées rue par rue, qui sont apparues peu compréhensibles et ont été mal respectées du fait de leur manque d'intelligibilité.

10. Le caractère proportionné d'une mesure de police s'apprécie nécessairement en tenant compte de ses conséquences pour les personnes concernées et de son caractère approprié pour atteindre le but d'intérêt général poursuivi. Sa simplicité et sa lisibilité, nécessaires à sa bonne connaissance et à sa correcte application par les personnes auxquelles elle s'adresse, sont un élément de son effectivité qui doivent, à ce titre, être prises en considération. Il en résulte que le préfet, lorsqu'il détermine les lieux dans lesquels il rend obligatoire le port du masque, est en droit de délimiter des zones suffisamment larges pour englober de façon cohérente les points du territoire caractérisés par une forte densité de personnes ou une difficulté à assurer le respect de la distance physique, de sorte que les personnes qui s'y rendent puissent avoir aisément connaissance de la règle applicable et ne soient pas incitées à enlever puis remettre leur masque à plusieurs reprises au cours d'une même sortie. Il peut, de même, définir les horaires d'application de cette règle de façon uniforme dans l'ensemble d'une même commune, voire d'un même département, en considération des risques encourus dans les différentes zones couvertes par la mesure qu'il adopte. Il doit, toutefois, tenir compte de la contrainte que représente, même si elle reste mesurée, le port d'un masque par les habitants des communes concernées, qui doivent également respecter cette obligation dans les transports en commun et, le plus souvent, dans leur établissement scolaire ou universitaire ou sur leur lieu de travail.

11. En l'espèce, il ne résulte pas de l'instruction, eu égard à la densité particulière des communes de Lyon et de Villeurbanne, de plus de 10 000 habitants par kilomètres carrés, et à leurs caractéristiques, qu'il serait manifeste que certaines zones au moins de leur territoire pourraient être exceptées de l'obligation de port du masque édictée, tout en respectant le souci de cohérence nécessaire à l'effectivité de la mesure prise, ni qu'il y aurait une atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale en n'excluant pas certaines périodes horaires, qui ne pourraient être qu'une période nocturne d'un intérêt très limité, de cette obligation. Dans ces conditions, le ministre des solidarités et de la santé est fondé à soutenir que c'est à tort que le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a enjoint au préfet du Rhône de modifier ses arrêtés ou d'édicter de nouveaux arrêtés excluant de l'obligation du port du masque tous les lieux des communes de Lyon et de Villeurbanne qui ne sont pas caractérisés par une forte densité de personnes ou par des circonstances locales susceptibles de favoriser la diffusion du virus, ainsi que les périodes horaires durant lesquelles aucun risque particulier de propagation du virus n'existe. En revanche, eu égard à l'étendue du territoire concerné, l'association requérante est fondée à soutenir qu'une telle obligation ne peut manifestement pas être imposée aux personnes pratiquant des activités physiques ou sportives.

12. Par suite, il y a lieu de limiter les mesures ordonnées par l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Lyon en enjoignant au préfet du Rhône de prendre, au plus tard le mardi 8 septembre à midi, de nouveaux arrêtés ou de modifier ses arrêtés du 31 août 2020 pour exclure de l'obligation de port du masque qu'ils prévoient les personnes pratiquant des activités physiques ou sportives.

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de l'association « Les Essentialistes - région Auvergne-Rhône-Alpes » présentées à ce titre.

O R D O N N E :

Article 1er : Il est enjoint au préfet du Rhône de prendre, au plus tard le mardi 8 septembre à midi, de nouveaux arrêtés ou de modifier ses arrêtés du 31 août 2020 pour exclure de l'obligation de port du masque qu'ils prévoient les personnes pratiquant des activités physiques ou sportives. A défaut, l'exécution des arrêtés du 31 août 2020 sera suspendue.

Article 2 : L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Lyon est réformée en ce qu'elle a de contraire à la présente décision.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête du ministre des solidarités et de la santé est rejeté.

Article 4 : Les conclusions de l'association « Les Essentialistes - région Auvergne-Rhône-Alpes » présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée au ministre des solidarités et de la santé et à l'association « Les Essentialistes - région Auvergne-Rhône-Alpes ».

Fait à Paris, le 6 septembre 2020

Signé : Pascale Fombeur

Arrêt n°1659 du 19 août 2020 (20-82.171) - Cour de cassation - Chambre criminelle - ECLI:FR:CCAS:2020:CR01659

Détention provisoire

Rejet

Demandeur(s) : M. A... X...

Faits et procédure

1. M. A... X... a saisi le juge d'instruction d'une demande de mise en liberté en date du 19 mars 2020.

2. Cette demande a été rejetée par ordonnance du juge des libertés et de la détention en date du 24 mars 2020.

3. L'avocat de l'intéressé a interjeté appel de la décision.

Examen du moyen

Enoncé du moyen

4. Le moyen critique l'arrêt attaqué en ce qu'il a rejeté la demande de mise en liberté formée par le demandeur, alors :

« 1°/ que l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit à la vie ; que selon l'article 3 de ladite Convention « nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants » ; que ce droit est absolu et impose notamment à l'Etat de protéger l'intégrité physique et la santé des personnes privées de liberté ; que le juge a l'obligation de veiller à ce que la détention provisoire soit, en toutes circonstances, mise en oeuvre dans des conditions respectant la dignité des personnes et notamment de s'assurer que cette privation de liberté est exempte de tout traitement inhumain et dégradant ; qu'à défaut, elle doit ordonner la mise en liberté de l'intéressé en l'astreignant, le cas échéant, à une assignation à résidence avec surveillance électronique ou à un contrôle judiciaire ; que l'exposant avait fait valoir et démontré que son maintien en détention provisoire, dans le contexte de la crise sanitaire française liée à l'épidémie du virus Covid-19, dans un établissement pénitentiaire en situation de surpopulation carcérale à hauteur de 124,6 % impliquant une grande promiscuité et où il n'est notamment pas possible de bénéficier ni de respecter les mesures de distanciation sociale et les gestes barrières imposés par les autorités, l'exposait à un risque sanitaire très élevé portant atteinte à son droit à la vie et à sa dignité comme constituant un traitement inhumain et dégradant en violation des articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ; qu'en énonçant de manière générale et impersonnelle, que la situation actuelle de risque sanitaire lié à la pandémie du virus covid-19 « ne saurait transformer, en soi, une mesure de sûreté et notamment la détention provisoire décidée en conformité avec les textes internes et les conventions qui lient la France en un traitement inhumain et dégradant ou une atteinte au droit à la vie…une atteinte au droit à l'intégrité physique et mentale et l'interdiction des peines ou traitements inhumains ou dégradants … » et que « la situation sanitaire d'un pays si elle est susceptible de requérir la prise de mesures spécifiques, ne saurait constituer un obstacle légal au maintien en détention provisoire … lorsqu'il y a notamment, comme en l'espèce, des raisons plausibles de soupçonner que la personne concernée a commis une infraction », quand il lui appartenait au contraire, face à la description par l'exposant de ses conditions personnelles de détention supposément indignes comme constitutives de mauvais traitement en raison d'un risque élevé pour sa santé et sa sécurité en période de crise pandémique liée à un virus potentiellement mortel, d'apprécier, au besoin après avoir fait procéder à des vérifications complémentaires, la réalité d'un tel risque et d'une telle atteinte en la personne de l'exposant et, dans l'affirmative, d'ordonner sa remise en liberté en lui imposant, éventuellement, une assignation à résidence avec surveillance électronique ou un contrôle judiciaire, a violé les articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ;

2°/ qu'une personne en détention provisoire peut solliciter sa mise en liberté, au besoin assortie de mesures contraignantes, du fait de l'existence de conditions de détention lui faisant courir un risque sanitaire grave et avéré et portant par là même atteinte à sa dignité comme constituant un traitement inhumain et dégradant en violation des articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme ; qu'en ajoutant, pour rejeter la demande de mise en liberté de l'exposant, qu'en l'espèce, ce dernier « ne produit aucun certificat relatif à son état de santé émanant du médecin intervenant en milieu pénitentiaire comme prévu par l'article 147-1 du code de procédure pénale » et que « ce médecin n'a pas avisé le chef de l'établissement pénitentiaire que l'état de santé de (l'exposant) ne serait pas compatible avec un maintien en détention ou avec le régime pénitentiaire qui lui est appliqué conformément à l'article D. 382 du code de procédure pénale », la chambre de l'instruction qui a

subordonné la remise en liberté d'une personne en détention provisoire invoquant les conditions personnelles indignes de sa détention comme constitutives d'un mauvais traitement au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, en raison d'un risque sanitaire très élevé, dans un milieu carcéral surpeuplé, en période de crise pandémique liée à un virus mortel, à la réunion des conditions posées par l'article 147-1 du code de procédure ou de l'article D382 dudit code, tenant à la fourniture d'une expertise médicale ou d'un avis médical du médecin intervenant en milieu pénitentiaire, a violé lesdits textes ensemble les articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. »

Réponse de la Cour

5. Pour confirmer l'ordonnance rendue par le juge des libertés et de la détention, en écartant le moyen pris de ce que la crise sanitaire justifiait la remise en liberté du demandeur en l'état de la surpopulation carcérale et de l'état de délabrement des établissements pénitentiaires français qui placent l'administration pénitentiaire dans l'incapacité de mettre en oeuvre les mesures de distanciation sociale prescrites par le Gouvernement, sauf à méconnaître le droit à la vie et le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, l'arrêt relève que la situation actuelle de risque sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, qui affecte tous les citoyens en France et dans le monde, ne saurait transformer, en soi, une mesure de sûreté et notamment la détention provisoire décidée en conformité avec les textes internes et les conventions qui lient la France en un traitement inhumain et dégradant ou une atteinte au droit la vie tel que visés par les articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

6. Les juges ajoutent que la situation sanitaire d'un pays, si elle est susceptible de requérir la prise de mesures spécifiques, ne saurait constituer un obstacle légal au maintien en détention provisoire prévue par l'article 5, § 1, c), de la Convention européenne des droits de l'homme, lorsqu'il y a notamment, comme en l'espèce, des raisons plausibles de soupçonner que la personne concernée a commis une infraction.

7. En statuant ainsi, la chambre de l'instruction n'a méconnu aucun des textes visés au moyen.

8. D'une part, le moyen pris de la violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme est infondé, dès lors que, faute pour le demandeur d'avoir fait état devant les juges de ses conditions personnelles de détention au sein de la maison d'arrêt où il était détenu, de façon suffisamment crédible, précise et actuelle pour constituer un commencement de preuve de leur caractère indigne, la chambre de l'instruction n'était pas tenue de faire vérifier les conditions de détention de l'intéressé avant de confirmer le rejet de sa demande de mise en liberté.

9. D'autre part, l'argumentation développée par le requérant au visa de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme ne saurait prospérer, l'intéressé n'ayant pas préalablement allégué que sa vie a été exposée à un risque réel et imminent en raison de conditions personnelles de détention dans le contexte de l'épidémie de Covid-19.

10. Enfin, la seconde branche du moyen est inopérante comme portant sur des motifs surabondants de l'arrêt attaqué, tirés de l'article 147-1 du code de procédure pénale dont la mise en oeuvre n'avait pas été sollicitée.

10. En conséquence, le moyen est infondé.

11. Par ailleurs l'arrêt est régulier en la forme.

PAR CES MOTIFS, la Cour :

REJETTE le pourvoi.

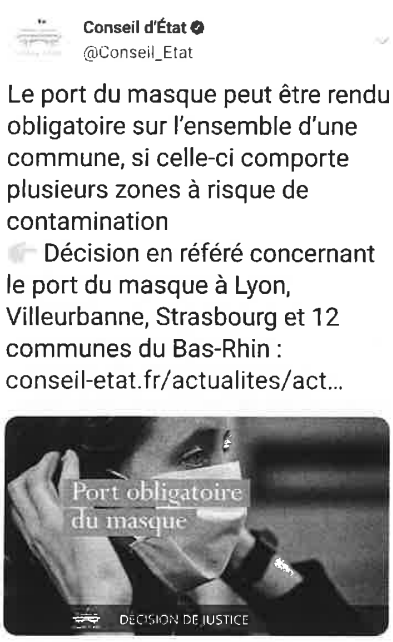
Président : M. Pers, conseiller doyen faisant fonction de président
Rapporteur : M. Ascensi, conseiller référendaire
Avocat général : M. Valleix
Avocats : SCP Bouzidi et Bouhanna

Contact I Questions fréquentes I Plan du site I Mentions légales I Mises en ligne récentes I Documents translated in 6 languages
© Copyright Cour de cassation - Design Publicis Technology

Port obligatoire du masque: la volte-face du Conseil d'Etat

14 SEPT. 2020 PAR PAUL CASSIA BLOG : LE BLOG DE PAUL CASSIA

Par deux décisions du 6 septembre 2020, le Conseil d'Etat a considérablement augmenté les pouvoirs de police administrative des préfets, en leur permettant de généraliser le port du masque sanitaire afin d'assurer la « lisibilité » et la « simplicité » de cette obligation.



En France, la plus haute juridiction administrative s'appelle le *Conseil*d'Etat. Le *Conseil* d'Etat, pas la *Cour* d'Etat. Une telle dénomination reflète exactement le rôle de cette institution, qui est de prêter main-forte à l'Etat, c'est-à-dire à l'exécutif, en toutes circonstances, à plus forte raison lorsqu'elles sont exceptionnelles et qu'il importe alors que les pouvoirs publics se « serrent les coudes » pour gouverner la population par la peur (Laurent Mucchielli, « Covid : nous ne voulons plus être gouvernés par la peur », *Blog Mediapart*, 11 septembre 2020) au nom d'un risque sécuritaire ou sanitaire souvent surévalué à dessein de manière alarmiste, en l'occurrence *via* le décompte national quotidien des contaminations, hospitalisations et morts du covid-19 – pourquoi ce procédé anxiogène n'est-il pas employé pour la grippe saisonnière ou les dégâts exponentiels causés à la santé publique depuis des décennies par les pollutions environnementales ?

C'est donc sans surprise que, par deux ordonnances de référé-liberté très médiatisées (v. par ex. : « Le Conseil d'Etat valide la possibilité d'imposer le port du masque pour toute une ville, sous conditions », *lemonde.fr*, 7 septembre 2020) rendues le 6 septembre 2020 sur la requête du ministre des Solidarités et de la santé, une membre du Conseil d'Etat a largement suivi le sens des conclusions préconisées par son collègue du Conseil d'Etat Charles Touboul, lequel intervenait en l'occurrence au litige comme représentant du ministre de la Santé requérant, bien qu'il fût il y a à peine plus d'un an le porte-parole du Conseil d'Etat ; la juge des référés a en conséquence pour l'essentiel validé l'obligation généralisée imposée par arrêtés préfectoraux de port par les personnes de plus de onze ans du masque sanitaire sur la voie publique des grandes agglomérations.

Il est alors très curieux de se souvenir que, six mois auparavant, le juge du référé-liberté du Conseil d'Etat avait pris une position exactement inverse, en suspendant le 17 avril 2020 l'exécution de l'arrêté du maire de Sceaux qui imposait le port du masque sanitaire, au prix d'une innovation juridique consistant à contraindre les autorités de police municipale à s'aligner sur la politique nationale de lutte contre la catastrophe sanitaire (« Le Conseil d'Etat démasque Sceaux, et vice-versa », 19 avril 2020). Il faut dire qu'à l'époque, pour camoufler sa gestion catastrophique de la pandémie naissante de coronavirus, le Premier ministre avait diffusé une fausse information devant la représentation nationale en assurant que « *le port du masque, en population générale, ça ne sert à rien* », tandis que le ministre de l'Intérieur demandait en conséquence aux préfets de morigéner les maires à l'origine d'arrêtés municipaux rendant le port du masque obligatoire ; le Conseil d'Etat avait donc donné force juridique à cette déclaration scandaleuse et fausse, cet énorme mensonge public dévastateur pour la crédibilité des décideurs nationaux qui ne visait qu'à légitimer l'indisponibilité des masques à usage unique – aux effets désastreux pour l'environnement –, ainsi que l'a enfin reconnu le 11 septembre 2020 le délégué général du parti du président de la République M. Guérini, sans pour autant en tirer aucun enseignement pour lui-même et pour la majorité présidentielle : « *avec le recul, on aurait dû dire que nous n'avons pas assez de masques et que c'était la raison pour laquelle il fallait les réserver à ceux qui étaient en première ligne* ». Désormais, les affirmations gouvernementales sont diamétralement opposées et partant en phase avec la réalité, et c'est ainsi que la ministre du Travail n'hésite plus à dire début septembre 2020 que « *aujourd'hui, il est avéré que si vous vous lavez les mains et que vous portez un masque, vous avez une protection maximale* ».

C'est donc à l'aune de ce tête-à-queue de la doctrine des décideurs publics nationaux qu'une juge du référé-liberté du Conseil d'Etat, saisie comme juge d'appel par le ministre de la Santé, devait se prononcer sur la légalité des deux arrêtés préfectoraux litigieux. Ces arrêtés avaient été pris sur le fondement de l'article 1er de l'interminable décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé, qui autorise le Premier ministre à habiliter les préfets à rendre le port du masque obligatoire « *lorsque les circonstances locales l'exigent* ». Sur la base de cette habilitation, la préfète du Bas-Rhin avait par arrêté du 28 août 2020 applicable jusqu'au 30 septembre exigé le port du masque par les piétons à partir de onze ans, en tout temps, sur le territoire des communes de plus de 10 000 habitants du département, tandis que le préfet du Rhône avait le 31 août 2020 pris la même obligation pour les villes de Lyon et de Villeurbanne. Il importe de souligner que le manquement à cette obligation est sanctionné d'abord d'une amende de 135 euros puis en cas de récidive de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende, de sorte qu'il est pour le moins difficile de suivre la juge des référés du Conseil d'Etat lorsqu'elle considère que le port du masque impose une contrainte « *mesurée* ». Les tribunaux administratifs de Strasbourg et de Lyon avaient suspendu l'exécution de ces arrêtés préfectoraux, par application d'une jurisprudence constante, qui

exigeait qu'une mesure de police administrative soit non seulement nécessaire au regard des circonstances locales, mais également proportionnée à la situation locale de manière à ce que les entraves aux libertés individuelles correspondent exactement aux risques de trouble à l'ordre public, et donc à ce que la liberté prévale sur les restrictions de police.

Ces décisions de tribunaux administratifs étaient parfaitement conformes à la jurisprudence établie du Conseil d'Etat, applicable y compris sous l'empire de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, dont le régime présenté comme transitoire court jusqu'au 30 octobre 2020 (mais, on va le voir, sa prolongation est annoncée), et dont le III de l'article 1er prévoit que les mesures telles que le port obligatoire du masque « *sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu.* » : outre l'absence de « *circonstances locales* » particulières rappelées par le décret précité du 10 juillet 2020, il n'est évidemment pas « *strictement* » proportionné au risque sanitaire d'exiger sous peine d'amende de 135 euros le port du masque dans une rue très peu passante d'un quartier excentré d'une grande agglomération ni même dans une rue de l'hypercentre lorsqu'à tel moment de la journée la circulation piétonne y est rare, dès lors qu'en tout état de cause doivent y être respectées la distanciation physique d'un mètre entre deux personnes et les « mesures barrières » décrites au I de l'article 1er et à l'annexe I de ce décret.

Alors que la juge des référés du Conseil d'Etat saisie en appel par le ministre aurait dû confirmer les décisions juridictionnelles attaquées, elle les a au contraire infirmées, au prix d'une distorsion des règles de droit classiquement applicables à la police administrative, et alors qu'il devrait être interdit à une décision juridictionnelle dépourvue d'autorité de la chose jugée telle qu'une ordonnance de référé de faire jurisprudence. Déjà, dans l'affaire *Dieudonné* tranchée le 7 janvier 2014, le juge du référé-liberté du Conseil d'Etat avait validé une interdiction préfectorale de spectacles au motif inédit et inattendu que la dignité de la personne humaine était une composante de la police administrative et qu'une représentation scénique dans un espace privé pouvait y porter atteinte. Avec ses ordonnances du 6 septembre 2020, l'innovation faite en opportunité par la juge du référé-liberté du Conseil d'Etat est plus subtile : le critère de la proportionnalité de la police administrative est précisé dans un sens tel qu'il vient en réalité en torpiller la portée modératrice, avec pour conséquence de faire de la restriction de police la règle et de la liberté l'exception, à rebours de la jurisprudence établie depuis 1917. On apprend en lisant ces ordonnances qu'une mesure de police administrative est proportionnée lorsque « *la simplicité et la lisibilité d'une obligation, comme celle de porter le masque, sont nécessaires à sa bonne connaissance et à sa correcte application par les habitants* ».

Un tel raisonnement appliqué à la vitesse maximale autorisée impliquerait qu'elle soit uniforme dans une localité ; transposé à la mendicité, il voudrait qu'elle soit permise ou interdite dans toute une ville et pas seulement en son centre. Il fait fi de la nécessité pour l'autorité de police administrative d'afficher sur telle partie de la voie publique les mesures qui lui sont même temporairement applicables, au besoin par une signalétique appropriée « *simple et lisible* » pour reprendre les termes des ordonnances du Conseil d'Etat. Il évacue la notion, pourtant rappelée par le décret du 9 juillet 2020, de « *circonstances locales* », au profit de l'appréciation de « circonstances personnelles » tirées en l'occurrence du risque sanitaire qui consisterait à «*inciter (les usagers de la voie publique) à enlever puis remettre leur masque à plusieurs reprises au cours d'une même sortie* », comme si chacun n'était pas libre, en dehors des zones où il est obligatoire sous peine de contravention, de décider à titre de précaution individuelle et volontaire de revêtir le masque sanitaire.

Le raisonnement qu'une seule de ses membres fait endosser au Conseil d'Etat et à travers lui à l'ensemble des juridictions administratives placées sous son autorité a donc pour conséquence d'étendre considérablement les pouvoirs coercitifs des autorités de police administrative, à la fois dans l'espace et dans le temps.

Géographiquement, plus un territoire concerné est grand et densément peuplé en moyenne, plus il est nécessaire au nom de la simplicité et de la lisibilité des mesures de police administrative qu'elles s'appliquent uniformément, « en bloc », sur le territoire concerné, et donc que par capillarité en quelque sorte elles s'appliquent dans des lieux à très faible densité de population, tel un quartier résidentiel. On signalera au surplus que si, sur son site internet, le Conseil d'Etat a présenté ses ordonnances du 6 septembre 2020 comme étendant par capillarité une mesure de police dans toute une commune (« *Le port du masque peut être rendu obligatoire sur l'ensemble d'une commune, si celle-ci comporte plusieurs zones à risque de contamination* »), mais cette extension fondée sur un critère énigmatique - qu'est-ce qu'une *zone à risque de contamination* ? - joue également à l'échelle de tout un département comme en témoigne la motivation de l'arrêté du 10 septembre 2020 du préfet des Hauts-de-Seine rendant obligatoire le port du masque dans les Hauts-de-Seine (« *dans le département des Hauts de Seine, la densité de la population est particulièrement élevée et représente 78 fois la densité de la France métropolitaine et 9 fois la densité de l'Ile-de-France ; qu'eu égard notamment à la présence du quartier d'affaires de La Défense, du port de Gennevilliers et de la concentration d'importants centres de décision économiques dans d'autres communes du département telles que Boulogne-Billancourt et Issy-les-Moulineaux, les mouvements pendulaires entre ce département et le reste de l'Ile de France, sont quotidiennement très importants, favorisant ainsi le brassage et la diffusion du virus ; que de fait, le taux d'incidence est désormais de 114.5 soit plus de 20 points au-dessus de la moyenne de la région Ile-de-France (92.7), le taux de positivité s'établissant à 7.1% contre 6.2% en Ile-de-France*»).

Temporellement, une mesure de police administrative est « évidemment » plus simple et lisible lorsqu'elle s'applique jour et nuit sans désemparer, même si en plein milieu de la nuit elle n'affecte qu'un très petit nombre d'administrés et donc ne devrait pas être « proportionnée » au sens donné à cette notion avant le 6 septembre 2020. A cet égard, la juge des référés du Conseil d'Etat a considéré qu'une dérogation nocturne au port du masque n'aurait, selon elle, qu'un « *intérêt très limité* », alors qu'il

paraît au contraire manifestement disproportionné d'exiger dans un espace public ouvert le port d'un masque sanitaire à des horaires où les bâtiments publics sont fermés et où toutes les voies publiques sont quasiment désertes.

Autrement dit, l'incise ajoutée pour les besoins de la cause par la juge des référés du Conseil d'Etat conduit, en violation manifeste du III de l'article 1er de la loi du 9 juillet 2020 précitée qui requiert une proportion « *stricte* » des mesures aux risques sanitaires encourus, à inverser la logique séculaire en matière de police administrative. Elle élève, sous couvert de simplicité et de lisibilité, la restriction de police en principe, reléguant la liberté au rang d'exception. Elle défait ainsi d'un cran supplémentaire des libertés individuelles toujours plus malmenées depuis 2015 au moins - peu importe à cet égard que le port du masque sur la voie publique ne paraisse pas une contrainte excessive à la juge des référés du Conseil d'Etat.

Il en résulte en pratique que les suspensions par le Conseil d'Etat des arrêtés préfectoraux litigieux ont été purement cosmétiques, les préfets étant en capacité de reprendre quasiment la même obligation avec des exceptions pour les activités physiques et éventuellement pour les communes de moins de 10 000 habitants du département où le masque ne doit être porté que dans le centre-ville ou aux abords de bâtiments publics fréquentés. Ainsi, après qu'un premier arrêté obligeant les altoséquanaisEs à porter le masque dans tout le département a été suspendu le 9 septembre 2020 par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise, le préfet a donc pris le 10 septembre un arrêté réitérant cette obligation dans les Hauts-de-Seine, à l'exception des forêts publiques en semaine et d'une partie de deux des 36 communes du département, de sorte que le second arrêté est en réalité pour l'essentiel un copié/collé du précédent dont l'exécution a été suspendue.

Pour le proche avenir, le port obligatoire du masque est appelé à se pérenniser, se systématiser et à s'étendre dans l'espace, sans doute au-delà des villes de plus de 10 000 habitants. Le 11 septembre 2020, le Premier ministre a encore fait perdre son temps à la France entière à coup de déclarations vagues sinon vides sur une prétendue « stratégie » gouvernementale de lutte contre le covid-19, au cours de laquelle il a évoqué une « *dégradation manifeste de la situation* » sanitaire (v. « Covid-19 : l'exécutif sur le fil du rasoir », *lemonde.fr*, 12 septembre 2020), qui a conduit à faire passer de 28 à 42 le nombre de départements où le coronavirus serait trop présent (« *circule activement* », selon le vocabulaire anxiogène employé) et où donc des préfets pourront obliger les personnes qui circulent sur la voie publique à se couvrir nez et bouche. Le lendemain, des journalistes faisaient savoir que le régime présenté comme « transitoire » post-sortie de l'état d'urgence sanitaire de la loi du 9 juillet 2020 sera prorogé au-delà du 30 octobre 2020, et que l'Assemblée nationale examinera le projet de loi en ce sens à partir du 22 septembre – il est stupéfiant que le Premier ministre n'ait pas spontanément avisé les français de cette prolongation.

Le « transitoire » est donc destiné à durer, et les masques sanitaires à faire partie du quotidien d'une majorité de français pendant de nombreux mois encore.

PS du 16 septembre 2020 : un lecteur me fait remarquer que les ordonnances rendues par le Conseil d'Etat le 6 septembre 2020 tronquent la portée de l'avis du 20 août 2020 du Haut conseil de la santé publique. En effet, au point 7 de ces ordonnances de référé, on lit, au soutien de la nécessité du port systématique du masque en plein air, que « *le Haut Conseil de la santé publique recommande, dans un avis du 20 août 2020, en l'état actuel des connaissances et des ressources disponibles, de porter systématiquement un masque en plein air lors de la présence d'une forte densité de personnes ou lorsque que le respect de la distance physique peut être garantie, par exemple en cas de rassemblement, regroupement, file d'attente, ou dans les lieux de forte circulation* ». Or, l'avis du 20 août 2020 ne porte pas sur l'utilisation du masque sur la voie publique, mais selon son intitulé même est un « *Avis relatif à l'adaptation de la doctrine du HCSP et des mesures barrières et au port de masque, dans les lieux clos recevant du public (notamment dans les établissements d'enseignement supérieur), dans le cadre de la pandémie de Covid-19)* ». A la p. 7 de cet avis, on retrouve bien le passage repris dans les ordonnances du Conseil d'Etat, mais ce passage contenu dans un avis relatif aux « *lieux collectifs clos* » ne concerne que les établissements d'enseignement supérieur, et en aucun cas la circulation des piétons sur la voie publique : « *Pour les établissements d'enseignement supérieur, en plus des recommandations précédentes :*

. De porter systématiquement un masque dans les salles d'enseignement ou amphitéâtres et dans les espaces communs (ou enceintes) des bâtiments et lors de tout déplacement.

. De porter systématiquement un masque en plein air lors de la présence d'une forte densité de personnes ou lorsque que le respect de la distance physique ne peut être garantie (ex. rassemblement, regroupement, file d'attente, lieu de forte circulation, etc.) ».

i) Avis n° 9 du Conseil scientifique Covid-19 du 3 septembre 2020, stratégie et modalités d'isolement.

3 SEPTEMBRE 2020, 19H00

Avis n°9 du Conseil scientifique COVID-19

3 SEPTEMBRE 2020

STRATEGIE ET MODALITES D'ISOLEMENT

Membres du Conseil scientifique associés à cet avis :

Jean-François Delfraissy, Président
Laetitia Atlani Duault, Anthropologue
Daniel Benamouzig, Sociologue
Lila Bouadma, Réanimatrice
Simon Cauchemez, Modélisateur
Franck Chauvin, Médecin de santé publique
Pierre Louis Druais, Médecine de Ville
Arnaud Fontanet, Epidémiologiste
Marie-Aleth Grard, Milieu associatif
Aymeril Hoang, Spécialiste des nouvelles technologies
Bruno Lina, Virologue
Denis Malvy, Infectiologue
Yazdan Yazdanpanah, Infectiologue

Cet avis a été transmis aux autorités nationales le 3 septembre 2020 à 19H.
Comme les autres avis du Conseil scientifique, cet avis a vocation à être rendu public.

Par une saisine datée du 24 aout 2020, le gouvernement a demandé au Conseil scientifique un avis dédié portant sur la stratégie en matière d'isolement dans la lutte contre le COVID-19. Cet avis fait suite au dernier avis du Conseil scientifique, en date du 27 juillet 2020, où il indiquait parmi les éléments de préparation des protocoles du plan de précaution et prévention renforcé, des axes d'amélioration pour la stratégie nationale « Tester- Tracer- Isoler ». Ces derniers ciblaient les deux premiers dispositifs du triptyque, sur lesquels les efforts se sont concentrés jusqu'à présent. Cet avis dédié est consacré au 3ème pilier de ce triptyque, l'isolement et propose d'affiner la stratégie définie précédemment dans l'approche « Tester – Tracer – Isoler » (voir avis 7 et 8 du Conseil scientifique).

3 SEPTEMBRE 2020, 19H00

RESUME

L'isolement est un des trois piliers de la stratégie nationale de lutte contre le SARS-CoV-2 aux côtés du dépistage et du traçage des personnes-contact. Il permet, s'il est bien réalisé et accepté, de réduire le risque de contamination secondaire à partir d'un cas index. En France, et dans d'autres pays, il est de 14 jours.

Constatant « que le non-respect des mesures d'isolement par une partie (...) possiblement importante des personnes atteintes par le virus ou contacts à risque, fragilise notre capacité à maîtriser les chaines de transmission », constatant également une stratégie d'isolement sans cahier des charges ni budget à l'échelle nationale, des recommandations assez peu relayées auprès du public, le manque de données précises sur les conditions et le suivi de l'isolement, le Conseil scientifique fait aujourd'hui des propositions sur cette question. Destiné à réviser la stratégie française en matière d'isolement, l'Avis 9 du Conseil scientifique « Stratégie et modalités d'isolement » du 3 septembre 2020 s'inscrit à un moment où la situation épidémiologique évolue, passant d'une gestion aiguë de l'épidémie à une gestion à plus long terme, mais qui reste préoccupante, voire inquiétantes, dans certaines régions. La stratégie proposée, si elle était acceptée, devra être évaluée et rester flexible pour s'adapter à l'évolution de l'épidémie et à l'avancée des connaissances.

Cette stratégie concerne la durée de l'isolement et son renforcement. Le Conseil scientifique appuie son analyse sur les données scientifiques actuelles. Il relève en particulier qu'avec les outils dont on dispose aujourd'hui, « la transmission du Sars-CoV-2 à partir des personnes infectées est maximale entre 2 jours avant l'apparition des signes clinique et 5 jours après, et n'a été documentée que très exceptionnellement au-delà du 8e jour d'infection ». De plus, « il n'y a pas de virus cultivable au-delà du 8e jour chez les patients confirmés présentant des formes ne nécessitant pas d'hospitalisation, même si de très faibles traces du virus restent détectables par RT-PCR au-delà du 8e jour ».

Il propose, sur cette base, un isolement de 7 jours :

⇒ A partir du jour du début des symptômes pour les cas confirmés, sans attendre les résultats du test ;

⇒ A partir du jour du prélèvement positif pour les cas asymptomatiques ;

⇒ A partir du jour du contact avec un cas confirmé pour les personnes-contact, suivi d'un test diagnostique réalisé au 7e jour d'isolement, isolement qui sera poursuivi si le résultat du test est positif.

3 SEPTEMBRE 2020, 19H00

Quelle stratégie pour renforcer l'isolement ?

Plusieurs scénarios sont envisageables pour renforcer l'isolement : situation actuelle inchangée mais avec des moyens de communication augmentés (voire axés sur l'injonction), ou encore obligation de suivi des mesures d'isolement accompagnée de mesures contraignantes.

Le Conseil scientifique, qui ne les retient pas, recommande une double stratégie de droits et de devoirs, alliant la promotion du devoir de solidarité (par l'auto-isolement) à des mesures fortes de compensation. Cette stratégie révise fondamentalement l'approche jusqu'alors suivie.

Cette stratégie a pour piliers :

- **La promotion de l'auto-isolement**, même si cela entraine l'isolement des membres du foyer. Avec cette approche, qui propose une révision de la stratégie actuelle, la capacité, ou non, à démontrer l'existence d'une chambre individuelle par personne dans un foyer ne sera plus un critère majeur et l'usage des résidences dédiées COVID+ sera limité. Seules les personnes ne pouvant s'isoler dans leur foyer du fait de leurs conditions de vie pourront être accueillies en résidence COVID+. Cette stratégie d'auto-isolement doit être particulièrement bien expliquée à la population jeune.

- **La mise en place par l'Etat de mesures de compensation**, telles que :
  - Des prescriptions d'arrêts de travail permettant les procédures réglementaires et dont le motif conduira à l'annulation du délai de carence ;
  - Une prime de compensation de perte de revenus pour les professions indépendantes et pour ceux n'ayant pas de revenus réguliers permettant d'autres formes de compensation ;
  - Des certificats médicaux permettant aux mineurs dans le foyer de justifier de leur absence de l'établissement scolaire ;
  - Un service de prise en charge à domicile des besoins (nourriture, soins de santé, assistantes sociales etc.) si nécessaire.

Etre responsable de son isolement présuppose une **information précise sur le protocole à suivre** par les autorités de santé et un **important effort de communication**. Pour être parfaitement comprises et acceptées, le Conseil scientifique insiste à nouveau sur la nécessité d'associer les citoyens au processus de décision, ce qui pourrait être mis en place au niveau des territoires.

3 SEPTEMBRE 2020, 19H00

RECOMMANDATIONS

1. **Pour tous les cas de contamination ou de suspicion de contamination, la durée de l'isolement doit être égal à 7 jours pleins.** Durant la semaine qui suit la levée de l'isolement, le risque résiduel peut être parfaitement maitrisé par le **port rigoureux du masque chirurgical**, et le **suivi scrupuleux des mesures d'hygiène et de la distanciation physique**.

2. Le Conseil scientifique recommande une **stratégie d'auto-isolement** alliant la promotion du devoir de solidarité à des mesures de compensations présentées comme des droits visant à en faciliter l'adhésion.

3. Des **données recueillies de manière systématique et détaillée** représentent un enjeu important pour mesurer le suivi du respect, ou non, de l'isolement. Pour ce faire, un système d'information adapté doit être mis en place au niveau territorial et national.

4. Il est nécessaire que les recommandations en matière d'isolement soient davantage relayées au grand public par les acteurs locaux de manière à ce que **chaque français comprenne et puisse appliquer le protocole à suivre en cas de contamination ou de suspicion de contamination.**
   Le Conseil scientifique insiste sur la nécessité d'associer des membres de la société civile au processus de décision en particulier au niveau des territoires. Le Conseil scientifique réitère cette demande.

Le : 11/09/2020

Cour de cassation

chambre criminelle

Audience publique du 22 juillet 2020

N° de pourvoi: 20-82213

ECLI:FR:CCASS:2020:CR01615

Publié au bulletin

Rejet

Mme de la Lance (conseiller le plus ancien faisant fonction de président), président

SCP Célice, Texidor, Périer, avocat(s)

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

LA COUR DE CASSATION, CHAMBRE CRIMINELLE, a rendu l'arrêt suivant :

N° A 20-82.213 F-P+B+I

N° 1615

CK

22 JUILLET 2020

REJET

Mme DE LA LANCE conseiller le plus ancien faisant fonction de président,

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ARRÊT DE LA COUR DE CASSATION, CHAMBRE CRIMINELLE,

DU 22 JUILLET 2020

M. R... V... a formé un pourvoi contre l'arrêt de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Versailles, en date du 5 mai 2020, qui, dans l'information suivie contre lui du chef d'infractions à la législation sur les stupéfiants, a confirmé l'ordonnance du juge des libertés et de la détention le plaçant en détention provisoire.

Un mémoire ampliatif a été produit.

Sur le rapport de M. Lavielle, conseiller, les observations de la SCP Célice, Texidor, Périer, avocat de M. R... V..., et les conclusions de Mme Bellone, avocat général référendaire, après débats en l'audience publique du 22 juillet 2020 où étaient présents Mme de la Lance, conseiller le plus ancien faisant fonction de président en remplacement du président empêché, M. Lavielle, conseiller rapporteur, Mmes Planchon, Slove, M. Guéry, Mmes Labrousse, Goanvic, M. Seys, conseillers de la chambre, Mmes Fouquet, de-Lamarzelle, conseillers référendaires, Mme Bellone, avocat général, et Mme Coste-Floret, greffier de chambre,

la chambre criminelle de la Cour de cassation, composée des président et conseillers précités, après en avoir délibéré conformément à la loi, a rendu le présent arrêt.

Faits et procédure

1. Il résulte de l'arrêt attaqué et des pièces de la procédure ce qui suit.

2. M. R... V... a été mis en examen le 14 avril 2020, a sollicité un délai pour préparer sa défense conformément à l'article 145 du code de procédure pénale et a fait l'objet d'une ordonnance d'incarcération provisoire.

3. A l'issue du débat différé tenu par visioconférence, au visa des dispositions de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, il a fait l'objet, le 17 avril 2020, d'une ordonnance de placement en détention provisoire.

Examen du moyen

Enoncé du moyen

4. Le moyen critique l'arrêt attaqué en ce qu'il a rejeté le moyen de nullité tiré du recours à la visioconférence lors du débat de placement en détention provisoire de M. V... devant le juge des libertés et de la détention, confirmé l'ordonnance entreprise et ordonné son maintien en détention provisoire alors :

« 1°/ qu'il résulte de la première phrase du 4e alinéa de l'article 706-71 du code de procédure pénale qu'il ne peut être recouru à un moyen de télécommunication audiovisuelle pour le débat contradictoire préalable au placement en détention provisoire que pour les personnes détenues pour une autre cause ; qu'en affirmant, pour considérer qu'il pouvait être passé outre au refus de M. V... qui n'était pas détenu pour autre cause mais incarcéré en vertu d'un mandat de dépôt provisoire consécutif à une demande de débat différé – de comparaître par visioconférence pour le débat sur son placement en détention provisoire, qu'il se déduisait de la dernière phrase du même alinéa, relative aux conditions dans lesquelles il peut être passé outre au refus d'utilisation d'un moyen de télécommunication, qu'un tel moyen pouvait être utilisé à l'occasion de tout placement en détention, quand cette dernière phrase régit les conditions dans lesquelles il peut être passé outre, en matière de placement en détention provisoire, le refus de « la personne détenue », ce qui établit qu'il ne peut être recouru à un moyen de télécommunication audiovisuelle que pour le placement en détention provisoire d'une personne déjà détenue pour une autre cause, la chambre de l'instruction a violé les articles 706-71, 591 et 593 du code de procédure pénale ;

2°/ que l'article 706-71 du code de procédure pénale prohibant l'utilisation d'un moyen de télécommunication audiovisuelle en matière de placement en détention provisoire hors le seul cas des personnes détenues pour une autre cause, l'éventuelle irrégularité du refus opposé par M. V... à l'utilisation d'un tel moyen était sans incidence sur l'irrégularité de son placement en détention à l'issue d'un débat tenu par visioconférence ; qu'en affirmant, pour dire la procédure suivie régulière, que M. V... n'avait manifesté son refus de l'utilisation d'un moyen de télécommunication audiovisuelle que le jour du débat contradictoire, la chambre de l'instruction a violé les articles 706-71, 591 et 593 du code de procédure pénale ;

3°/ que la possibilité offerte aux juridictions pénales, par l'article 5 de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020, de se dispenser de l'accord des parties pour recourir à un moyen de télécommunication audiovisuelle ne vaut que dans les hypothèses dans lesquelles le recours à un tel moyen est prévu par la loi ; qu'en affirmant qu'il résulte de cette ordonnance qu'il pourrait être recouru à un moyen de télécommunication audiovisuelle y compris devant le juge des libertés et de la détention appelé à statuer sur le placement en détention provisoire d'une personne non détenue pour autre cause, pour en déduire que M. V... avait été valablement placé en détention provisoire à l'issue d'un débat tenu par visioconférence, auquel il avait d'ailleurs refusé de participer, la chambre de l'instruction a violé les articles 706-71, 591 et 593 du code de procédure pénale ;

4°/ que viole les articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme la chambre de l'instruction qui retient qu'une personne qui n'est pas détenue pour autre cause peut se voir imposer que le débat préalable à son placement en détention provisoire se fasse par des moyens de télécommunication audiovisuelle ; qu'en l'espèce, a méconnu ces stipulations conventionnelles la chambre de l'instruction qui a estimé régulier le recours, pour le placement en détention provisoire de M. V..., à la visioconférence en dépit de l'opposition manifestée par ce dernier à l'utilisation de ce mode de communication ».

Réponse de la Cour

5. L'article 5 de l'ordonnance du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, dispose que « Par dérogation à l'article 706-71 du code de procédure pénale, il peut être recouru à un moyen de télécommunication audiovisuelle devant l'ensemble des juridictions pénales, autres que les juridictions criminelles, sans qu'il soit nécessaire de recueillir l'accord des parties ».

6. En premier lieu, ces dispositions dérogent explicitement, pour un temps limité, à celles de l'article 706-71 du code de procédure pénale, qui prohibent le recours à la visioconférence pour le placement en détention provisoire hors le cas où la personne est détenue pour autre cause.

7. En second lieu, elles ne sont pas contraires aux articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors que même prises dans un contexte sanitaire d'urgence, elles posent in fine l'exigence que le juge organise et conduise la procédure en veillant au respect des droits de la défense et en garantissant le caractère contradictoire des débats.

8. Pour rejeter le moyen de nullité tiré du recours à la visioconférence, l'arrêt énonce notamment au visa de l'article 5 sus-visé, que l'ensemble des dispositions de l'article 706-71 du code de procédure pénale, sans exclusion, est visé par cette disposition dérogatoire qui s'appliquait à la date du débat et permettait au juge des libertés et de la détention de passer outre au refus de visioconférence exprimé par le mis en examen.

9. En l'état de ces seules énonciations la chambre de l'instruction n'a méconnu aucun des textes visés au moyen.
Ainsi fait et jugé par la Cour de cassation, chambre criminelle, et prononcé par le président le vingt-deux juillet deux mille vingt. **Publication :**

Décision attaquée : Chambre de l'instruction de la cour d'appel de Versailles , du 5 mai 2020

N° 5

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 octobre 2020

PROJET DE LOI

ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE
APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

prorogeant le **régime transitoire** *institué à la* **sortie** *de l'***état** *d'***urgence sanitaire**,

TRANSMIS PAR

M. LE PREMIER MINISTRE

À

M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

L'Assemblée nationale a adopté le projet de loi dont la teneur suit :

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15e législature) : **3340**, **3355** et T.A. **482**.

Article 1er

① I. – Au premier alinéa du I de l'article 1er de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, la date : « 30 octobre 2020 » est remplacée par la date : « 1er avril 2021 ».

② II. – Les dispositions du I du présent article s'appliquent sur l'ensemble du territoire de la République.

Article 1er *bis (nouveau)*

Le premier alinéa du 2° du I de l'article 1er de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 précitée est complété par une phrase ainsi rédigée : « Cette réglementation est adaptée à la situation sanitaire et prend en compte les caractéristiques des établissements recevant du public. »

Article 1er *ter* A *(nouveau)*

Au premier alinéa du 4° du I de l'article 1er de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 précitée, après le mot : « résultat », sont insérés les mots : « d'un test ou ».

Article 1er *ter (nouveau)*

① Après l'article 2 de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 précitée, il est inséré un article 2-1 ainsi rédigé :

② « *Art. 2-1*. – I. – Aux fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, si le lieu de réunion de l'organe délibérant ne permet pas d'assurer sa tenue dans des conditions conformes aux règles sanitaires en vigueur, le maire, le président de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou le président d'un groupement de collectivités territoriales peut décider de réunir l'organe délibérant en tout lieu, dès lors que ce lieu ne contrevient pas au principe de neutralité, qu'il offre les conditions d'accessibilité et de sécurité nécessaires et qu'il permet d'assurer la publicité des séances.

③ « Lorsqu'il est fait application du premier alinéa du présent I, le maire, le président de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou le président du groupement de collectivités territoriales transmet préalablement l'acte au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement.

④ « II. – Le I du présent article est applicable jusqu'au 1er avril 2021. »

Article 1er *quater (nouveau)*

① Après l'article 2 de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 précitée, il est inséré un article 2-2 ainsi rédigé :

② « *Art. 2-2*. – I. – Aux fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, le maire, le président de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou le président d'un groupement de collectivités territoriales peut décider, pour assurer la tenue de la réunion de l'organe délibérant dans des conditions conformes aux règles sanitaires en vigueur, que celle-ci se déroulera sans que le public soit autorisé à y assister ou en fixant un nombre maximal de personnes autorisées à y assister. Le caractère public de la réunion est réputé satisfait lorsque les débats sont accessibles en direct au public de manière électronique.

③ « Lorsqu'il est fait application du premier alinéa du présent I, il est fait mention de cette décision sur la convocation de l'organe délibérant.

④ « II. – Le I du présent article est applicable jusqu'au 1er avril 2021. »

Article 1er *quinquies (nouveau)*

① Le premier alinéa de l'article 11 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1er avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19 est ainsi modifié :

② 1° Au début, les mots : « Les articles 4 et 6 sont applicables » sont remplacés par les mots : « L'article 4 est applicable » ;

③ 2° Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « L'article 6 est applicable à compter du 12 mars 2020 et jusqu'au 31 mars 2021 ou, si celui-ci est prolongé au delà de cette date, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire prévu à l'article L. 3131-12 du code de la santé publique, déclaré dans les conditions de l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 précitée. »

Article 2

① L'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions est ainsi modifié :

② 1° Le I est ainsi modifié :

③ *a)* Au premier alinéa, les mots : « pour une durée de six mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire déclaré par l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 » sont remplacés par les mots : « jusqu'au 1er avril 2021 » ;

④ *b)* À la deuxième phrase du troisième alinéa, les mots : « dans la limite de la durée » sont remplacés par les mots : « , au plus tard, jusqu'à la date » ;

⑤ *c)* Au dernier alinéa, les mots : « durée prévue » sont remplacés par les mots : « date mentionnée » ;

⑥ 1° *bis (nouveau)* Le 1° du II est ainsi modifié :

⑦ *a)* À la première phrase, les mots : « et la réalisation des examens de biologie ou » sont remplacés par les mots : « ou la réalisation de tests ou examens de biologie de dépistage virologique ou sérologique ou d'examens » ;

⑧ *b)* À la seconde phrase, les mots : « un médecin ou un biologiste médical » sont remplacés par les mots : « des professionnels de santé » ;

⑨ 1° *ter (nouveau)* Au III, les mots : « et services autorisés à réaliser les examens de biologie ou » sont remplacés par les mots : « , services et professionnels de santé autorisés à réaliser les tests ou examens de dépistage virologique ou sérologique de la personne à l'égard du virus ou les examens » ;

⑩ 1° *quater (nouveau)* Au IV, les mots : « effectués en laboratoires de biologie médicale, par exception à l'article L. 6211-8 du code de la santé publique » sont remplacés par les mots : « ou examens mentionnés au 1° du II » ;

⑪ 1° *quinquies (nouveau)* La première phrase du VI est complétée par les mots : « ou les autres professionnels de santé mentionnés au 1° du II du présent article » ;

⑫ 2° *(nouveau)* À la première phrase du second alinéa du IX, après le mot : « mesures », sont insérés les mots : « , comprenant des indicateurs d'activité, de performance et de résultats quantifiés adaptés aux priorités retenues, ».

Article 3 *(nouveau)*

Au plus tard le 31 décembre 2020, le Gouvernement remet au Parlement un rapport relatif aux effets économiques et sociaux des fermetures de catégories d'établissements recevant du public ainsi qu'au caractère provisoire desdites fermetures ordonnées en application du second alinéa du 2° du I de l'article 1er de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

Article 4 *(nouveau)*

Au plus tard le 31 décembre 2020, le Gouvernement remet au Parlement un rapport relatif à l'évolution des foyers de contamination au sein des établissements recevant du public de types N, X et R. Ce rapport ne traite pas des établissements recevant du public de type P, toujours fermés administrativement.

Délibéré en séance publique, à Paris, le 1er octobre 2020.

Le Président,

Signé : RICHARD FERRAND