Un colosse aux pieds d'argile

Les fondements juridiques fragiles de l'urgence sanitaire

Vincent Sizaïre

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/8976>

DOI: 10.4000/revdh.8976

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Vincent Sizaïre, « Un colosse aux pieds d'argile », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 29 March 2020, connection on 07 November 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/8976> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.8976>

This text was automatically generated on 7 November 2020.

Tous droits réservés

Un colosse aux pieds d'argile

Les fondements juridiques fragiles de l'urgence sanitaire

Vincent Sizaïre

- 1 La gravité de la crise sanitaire provoquée par l'épidémie de coronavirus ne saurait être mésestimée. Mais la prendre au sérieux ne signifie nullement s'abstenir de porter un regard critique sur la façon dont les pouvoirs publics entendent y répondre et, en particulier, sur les mesures attentatoires aux libertés mises en œuvre dans ce cadre. C'est précisément à sa capacité à fonctionner par gros temps que l'on mesure l'effectivité de l'État de droit, dont le respect constitue l'une des conditions *sine qua non* de la résolution des crises, quelles qu'elles soient. Or, telle la bande-annonce d'un film catastrophe dont nous serions les protagonistes, la médiatisation anxieuse de l'épidémie de coronavirus a dans un premier temps éclipsé tout débat sur le cadre légal des dispositions adoptées, essentiellement par le pouvoir exécutif, pour tenter de l'endiguer.
- 2 Passé le moment de sidération, il est cependant plus que jamais nécessaire de nous livrer à leur analyse juridique, tant l'atteinte qu'elles portent à nos droits fondamentaux est considérable. Qu'elles aient été décidées avant la promulgation de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 « d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 » ou en application de ce texte, les restrictions frappent d'abord par le nombre de libertés affectées. Sont en effet restreintes non seulement les libertés de circulation et d'entreprendre, mais également les libertés de réunion et de manifestation ainsi que, indirectement, le droit à la vie privée et familiale et le droit à l'éducation. En outre, ces mesures d'exception aboutissent au renversement complet des principes censés prévaloir en Démocratie. Alors que la liberté y est normalement la règle¹, l'urgence sanitaire la réduit, de fait, à l'état d'exception : tout qui n'est pas autorisé par le gouvernement est interdit.
- 3 D'emblée, précisons que la nécessité immédiate de telles mesures ne prête guère à discussion : préserver la vie des milliers de personnes directement exposées à la diffusion d'une pathologie potentiellement létale constitue à l'évidence « un but légitime dans une société démocratique » – pour reprendre la formule de la Cour européenne des droits de l'homme². En revanche, alors que le Parlement a dû adopter

en extrême urgence une nouvelle loi pour leur donner un fondement juridique spécifique, il est nécessaire de déterminer si le cadre légal dans lequel ces mesures ont pu et pourront être ordonnées garantit suffisamment leur proportionnalité.

- 4 Ainsi pouvons-nous constater que si la légalité des mesures édictées avant la promulgation de la loi du 23 mars 2020 est pour le moins discutable (I), le dispositif institué par ce nouveau texte ne permet pas, tant s'en faut, de prévenir tout risque d'arbitraire (II).

I – La légalité discutable des mesures d'urgence réglementaires

- 5 L'analyse du fondement des mesures adoptées avant l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2020 donne à voir un singulier tâtonnement juridique, oscillant entre police administrative générale et police de la santé (A). Dans cette perspective, la redécouverte de la théorie des circonstances exceptionnelles apporte une certaine clarification sans, pour autant, offrir un cadre légal suffisamment précis eu égard à l'ampleur des atteintes aux libertés (B).

A. Un fondement juridique mouvant

- 6 C'est à la fin du mois de janvier 2020 que les premiers actes réglementaires de restriction des libertés pour faire face à l'épidémie sont adoptés par le pouvoir exécutif. Il s'agit d'abord des mesures de mise en quarantaine, prononcées par le ministre de santé, de personnes revenant de zones considérées comme des foyers de l'épidémie, soit la province de Wuhan en Chine puis le nord de l'Italie³. Il s'agit ensuite des mesures d'interdiction de rassemblement adoptées au niveau national par le ministre de la Santé⁴, et des mesures de limitation de visite dans les établissements de santé et de fermeture d'établissements scolaires adoptées par les préfets des deux départements alors les plus touchés par l'épidémie que sont l'Oise⁵ et le Haut-Rhin⁶. Il s'agit, enfin, de l'arrêté du ministre de la Santé du 14 mars 2020 et du décret du Premier ministre du 16 mars 2020 qui, en quelque sorte, instituent un état d'urgence sanitaire avant la lettre en ordonnant, sur tout le territoire national, la fermeture des établissements scolaires et des lieux recevant du public « *non indispensables à la vie de la Nation* », ainsi que l'assignation à résidence de la quasi-totalité de la population⁷.
- 7 L'examen de ces différents actes fait apparaître l'incertitude dans laquelle s'est vraisemblablement trouvée l'Administration quant au cadre légal des mesures adoptées. Certes, le ministre de la Santé s'est constamment situé sur le terrain des « *mesures d'urgence* » pouvant être ordonnées en application de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, qui lui permet de « *prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus (sic.) 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* ». Mais la base légale des arrêtés préfectoraux est bien plus mouvante. Ainsi, le préfet de l'Oise fonde l'interdiction générale de tout rassemblement sur les pouvoirs de police administrative générale qu'il détient en application de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales. Or, si le Conseil d'État admet bien sûr que la protection de la santé publique puisse justifier une mesure de police générale, il considère également que, lorsque la loi a confié à une autorité un pouvoir de police

spéciale sur tout le territoire national afin d'apporter une réponse globale et coordonnée à telle ou telle difficulté, les autorités locales ne peuvent user de leurs pouvoirs généraux de police dans le même domaine de compétence⁸. La légalité des mesures d'urgence sanitaire adoptées sur le fondement du code général des collectivités territoriales apparaît donc des plus incertaines.

- 8 De façon plus pertinente, le préfet du Haut-Rhin a quant à lui fondé ses arrêtés sur l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. Toutefois, ce texte ne lui permet d'intervenir en la matière que s'il a préalablement été habilité par le ministre de la Santé « à prendre toutes les mesures d'application [des] dispositions » décidées par ce dernier. Or, outre qu'elles ne visent pas expressément l'arrêté initial du ministre, les décisions préfectorales en cause instituent des restrictions de liberté qui, telles l'interdiction de visite aux personnes hébergées dans certains établissements de santé ou la fermeture des établissements scolaires, ne sauraient être considérées comme des mesures d'application de l'interdiction des rassemblements édictée par l'acte ministériel. Là encore, la légalité de ces mesures prête sérieusement à discussion. S'agissant enfin des actes émis par le premier ministre, si le Conseil d'État lui reconnaît, sur le fondement de l'article 37 de la Constitution, un pouvoir de police générale⁹, force est de constater que seul le ministre de la Santé est titulaire du pouvoir de police spéciale permettant d'édicter les mesures d'urgence sanitaire.
- 9 Invoquée *in extremis* par le gouvernement, la règle jurisprudentielle des « circonstances exceptionnelles » permet certes de remédier à certaines de ces difficultés. Mais elle ne permet sans doute pas de répondre au problème posé, en toute hypothèse, par l'insuffisance manifeste de l'encadrement des pouvoirs particulièrement exorbitants qui ont été exercés.

B. Un cadre juridique insuffisant

- 10 C'est avec le décret du 16 mars 2020 que, pour la première fois depuis le début de la crise sanitaire, le pouvoir réglementaire vise expressément « les circonstances exceptionnelles » justifiant les mesures adoptées. On sait que, depuis sa formalisation par le Conseil d'État au lendemain de la Première Guerre mondiale, ce mécanisme prétorien est utilisé pour neutraliser les irrégularités qui, en temps normal, auraient entraîné l'annulation de l'acte. Plus précisément, l'invocation de circonstances exceptionnelles permet de valider soit la méconnaissance par l'administration d'une garantie procédurale ou d'une règle de compétence¹⁰, soit l'adoption de mesures de police administrative excédant, par leur domaine ou l'ampleur de la restriction de liberté, les attributions qu'elle détient de par la loi¹¹. Bien que le juge administratif n'ait jamais apporté de réelle définition à ce qu'il convenait d'entendre par « circonstances exceptionnelles », il se déduit de sa jurisprudence qu'elles sont caractérisées par l'impossibilité matérielle dans laquelle se trouve l'autorité administrative d'assurer la continuité du service public ou de faire cesser un grave trouble à l'ordre public sans méconnaître tout ou partie des règles entourant son intervention.
- 11 Sous ce rapport, on peut considérer que les premières mesures prises par le pouvoir exécutif pour tenter d'endiguer l'épidémie de coronavirus étaient justifiées par des circonstances exceptionnelles, ce qui permettrait de lever toute incertitude quant à la pertinence de leur base légale. Si beaucoup de voix s'élèvent aujourd'hui pour soutenir que l'épidémie était prévisible, son développement rapide et son ampleur peuvent

néanmoins être regardés comme constitutifs d'une situation réellement hors du commun, qui nécessitait des mesures urgentes de prophylaxie – quand bien même une meilleure organisation des institutions de santé publique aurait permis d'éviter de telles mesures. C'est d'ailleurs ce que le Conseil d'État a implicitement admis dans sa décision du 22 mars 2020, par laquelle il a rejeté la requête de syndicats de médecins sollicitant un confinement plus strict encore que celui imposé par le décret du 16 mars 2020¹².

- 12 Toutefois, cela ne suffit pas à assurer la licéité des mesures plus restrictives et, en particulier, de la fermeture généralisée des établissements recevant du public et l'assignation à résidence de la population. Toutes les libertés qu'elles affectent ont, faut-il le rappeler, une valeur constitutionnelle, ce qui signifie que les pouvoirs publics ne peuvent priver les citoyens des garanties légales de leur exercice et doivent, au contraire, leur assurer « *une connaissance suffisante des règles qui leur sont applicables* »¹³. Par ailleurs, la plupart de ces libertés sont également garanties par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ce qui signifie que les atteintes qui leur sont portées doivent toujours être prévues par la loi, poursuivre un but légitime et être « *nécessaires dans une société démocratique* », c'est-à-dire proportionnées à la satisfaction dudit but¹⁴. Or si, la nécessité des mesures adoptées ne pose guère question, les dispositions très générales du code de la santé publique, qui ne fixent aucune limite de durée et ne prévoient aucune garantie spécifique aux personnes concernées, ne sauraient être regardées comme offrant un cadre légal suffisamment précis pour garantir leur proportionnalité. Et si la Cour de Strasbourg admet qu'une norme jurisprudentielle puisse constituer le fondement juridique d'une restriction de liberté, la notion de « circonstances exceptionnelles », qui ne peut jouer qu'*a posteriori*, est loin de présenter le degré de clarté de prévisibilité et d'accessibilité exigée par le juge européen¹⁵.
- 13 C'est pourquoi le renforcement du cadre légal d'adoption des mesures d'urgence sanitaire, auquel procède la loi du 23 mars 2020, était indispensable, même si les garanties apportées par le nouveau dispositif demeurent insuffisantes.

II – Les garanties insuffisantes de l'état d'urgence sanitaire

- 14 S'inspirant très largement du dispositif prévu par la loi du 3 avril 1955, la loi du 23 mars 2020 a donc institué un singulier « état d'urgence sanitaire », donnant ainsi un fondement légal plus rigoureux aux mesures attentatoires aux libertés mises en œuvre pour endiguer l'épidémie. Alors que, depuis l'origine, le mécanisme de l'état d'urgence a été à l'origine d'atteintes disproportionnées à nos libertés¹⁶, on peut regretter que le législateur ait fait le choix d'instituer un nouveau régime d'exception qui, comme ses petits frères et sœurs, tend à confier les pleins pouvoirs à l'exécutif. Certes, la reconnaissance de larges pouvoirs coercitifs à l'administration est aujourd'hui si profondément ancrée dans nos institutions et notre culture politique¹⁷, que, face à l'urgence de la crise sanitaire, il n'existait sans doute pas de dispositif alternatif permettant de mobiliser l'ensemble des moyens de l'État.
- 15 Pour autant, il n'était nullement nécessaire de créer ce nouveau régime pour conférer une base légale aux mesures d'urgence destinées à endiguer l'épidémie. Il suffisait pour

ce faire de modifier la loi du 3 avril 1955, qui autorise notamment la proclamation de l'état d'urgence pour mettre fin à une « *calamité publique* »¹⁸, afin d'y inclure les mesures spécifiques à la résolution d'une crise sanitaire. D'une certaine façon, la création d'un nouvel état d'exception trahit l'incapacité à imaginer un autre mode de réponse à la crise sanitaire et notamment une réponse qui ne sacrifie pas – ou qui sacrifie moins – les libertés. Son institution est d'autant plus discutable que le caractère éminemment prévisible d'une pandémie permet de prendre des mesures visant à la prévenir tant sur le long terme, par la recherche médicale, que sur le court terme (analyse de la pathologie, développement d'un traitement et surtout plan de dépistage généralisé de la population, seul à même d'endiguer l'épidémie)¹⁹.

- 16 Ceci étant dit, relevons que si l'état d'urgence sanitaire offre un cadre légal autrement plus rigoureux que celui des mesures adoptées avant sa proclamation, il ne permet cependant pas de garantir suffisamment la nécessité (A) et la proportionnalité (B) de celles adoptées depuis.

A. Une nécessité insuffisamment établie

- 17 Alors que les conditions de proclamation de l'état d'urgence « classique » sont des plus imprécises²⁰, la création de l'état d'urgence sanitaire aurait au moins pu être l'occasion de définir les conditions de proclamation du régime d'exception de façon plus rigoureuse. Malheureusement, les critères retenus par le législateur demeurent bien trop extensifs. Le gouvernement peut en effet décider de la mise en œuvre de cet état d'exception pour mettre fin à une « *catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population* »²¹. Or la notion de « catastrophe » est des plus floues et, surtout, des plus subjectives. Si l'on comprend l'intention d'établir un parallèle avec la notion de catastrophe naturelle, la comparaison ne résiste pas à l'analyse : contrairement à cette dernière, une crise sanitaire est prévisible et, surtout, met en jeu de façon beaucoup plus importante le facteur humain. Ainsi, la « catastrophe » ayant justifié la première proclamation de l'état d'urgence sanitaire tient largement à la dégradation de notre système de santé : est-ce à dire qu'un gouvernement peut, après avoir réduit les capacités de prise en charge médicale de la population, tirer profit de sa propre turpitude pour limiter drastiquement les libertés ?
- 18 De la même façon, la notion de « mise en péril » est bien trop large : par hypothèse, toute pathologie menace notre santé. C'est pourquoi seuls les événements de nature à menacer la vie ou, à tout le moins, à affecter irrémédiablement l'intégrité physique d'une partie significative de la population, devraient pouvoir justifier la mise en œuvre de mesures aussi restrictives de libertés que celles que nous impose aujourd'hui la lutte contre l'actuel coronavirus. C'est en effet uniquement dans ce cas de figure que l'on peut considérer que le système de santé, même doté des moyens suffisants, ne peut prendre en charge tous les patients et qu'il est donc indispensable de prendre des mesures radicales pour freiner l'épidémie. En autorisant la proclamation de l'état d'urgence sanitaire en dehors de cette hypothèse, le texte actuel permet potentiellement sa mise en œuvre bien au-delà de ce qui est nécessaire dans une société démocratique.
- 19 L'imprécision des critères de basculement dans l'exception est d'autant plus problématique que les mécanismes de contrôle du gouvernement sont eux-mêmes insuffisants. Ainsi, le Parlement n'est invité à se prononcer sur la prolongation de l'état

d'urgence sanitaire qu'au bout d'un mois, même si ses assemblées « *peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures* »²². Il n'est par ailleurs prévu aucun contrôle par une instance indépendante. Eu égard à l'ampleur de l'atteinte aux libertés qu'autorise ce nouveau régime d'exception, soumettre sa prolongation à l'avis conforme du Conseil constitutionnel eut pourtant été une garantie appropriée. Certes, on imagine que, de la même façon qu'il l'admet pour l'état d'urgence de la loi du 3 avril 1955, le Conseil d'État considérera comme recevable une requête en excès de pouvoir contestant le refus du Premier ministre de lever l'état d'urgence sanitaire²³. Mais on peut tout autant imaginer qu'il se montrera particulièrement exigeant s'agissant de la démonstration d'une éventuelle erreur manifeste d'appréciation du gouvernement. Pour l'heure, la déclaration de l'état d'urgence sanitaire est d'ailleurs déjà « immunisée » contre un recours en annulation, puisque l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 prévoit que « *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* ». Et elle l'est aussi à l'égard d'un contrôle de constitutionnalité puisque, sous réserve de sa validation par le Conseil constitutionnel, le projet de loi organique « d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covis-19 » suspend les délais dans lesquels les juridictions et le Conseil peuvent répondre à une Question prioritaire de constitutionnalité.

B. Des mesures insuffisamment encadrées

- 20 La nature des mesures pouvant être ordonnées par le gouvernement était, dans le projet de loi initial, particulièrement mal définie. Le Parlement est heureusement venu préciser, de façon exhaustive, les mesures pouvant être ordonnées par le Premier ministre, « *aux seules fins de garantir la santé publique* »²⁴. Il s'agit, en premier lieu, de mesures portant restriction de la liberté d'aller et venir et de réunion, tels le couvre-feu ou l'assignation à résidence de toute la population. En deuxième lieu, le Premier ministre peut prendre toute mesure visant à restreindre la liberté d'entreprendre et notamment ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public, à l'exception des établissements fournissant des biens ou des services essentiels aux besoins de la population. Enfin, il peut procéder à 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* », ainsi qu'à des « *mesures temporaires de contrôle des prix de certains produits et mise à disposition des patients de médicaments appropriés pour l'éradication de l'épidémie* »²⁵. Par ailleurs, le ministre de la Santé peut prendre « *toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé* » rendue nécessaire, tandis que le préfet peut être habilité à prendre des mesures « *d'application* » locale des mesures décidées par le Premier ministre²⁶.
- 21 Sous les réserves déjà énoncées s'agissant de l'imprécision des critères de déclenchement de l'état d'urgence sanitaire, ces différentes mesures, dont la loi précise qu'elles 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* »²⁷, apparaissent suffisamment définies pour prévenir le risque d'arbitraire. Certes, il est prévu que la méconnaissance de ces mesures peut être sanctionnée « *de six mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende* » si elle a été « *verbalisée à plus de trois reprises dans un délai de trente jours* »²⁸. À condition, toutefois, que lesdites

mesures soient réellement nécessaires à l'endiguement d'une épidémie mortelle, ces sanctions n'apparaissent pas disproportionnées au regard du risque causé à autrui par le comportement de celui qui s'en affranchit délibérément.

- 22 Beaucoup plus problématique est en revanche la possibilité que le nouveau dispositif offre au ministre de la Santé et au préfet de prendre « *toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre* »²⁹. Par ailleurs, bien qu'elles ne soient pas qualifiées telles, constituent également des mesures individuelles la mise en quarantaine ou à l'isolement, au sens du règlement sanitaire international de l'Organisation mondiale de la santé³⁰, pouvant être ordonnées par le chef du gouvernement. Autrement dit, la loi permet aux autorités administratives de prendre des mesures nominatives de restriction de liberté, comme, par exemple l'assignation à résidence individualisée de telle ou telle personne. Or il s'agit là d'un véritable dévoiement de la police administrative qui, d'outil de prévention générale des troubles à l'ordre public, devient un instrument de répression extrajudiciaire, permettant de prendre des mesures coercitives à l'égard d'une personne sans lui reconnaître les garanties reconnues en matière pénale. Une pratique dont on peut mesurer le risque d'atteinte excessive aux libertés s'agissant des ressortissants étrangers³¹, des supporters prétendument violents³², mais également des assignations à résidence et perquisitions mises en œuvre durant la dernière proclamation de l'état d'urgence entre novembre 2015 et octobre 2017³³ ou, encore, des interdictions individuelles de manifester envisagées par la proposition de loi « visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations » et heureusement censurées par le Conseil constitutionnel³⁴.
- 23 Eu égard à l'importance de l'atteinte à la liberté induite par de telles « mesures individuelles », il est indispensable, pour garantir leur nécessité et leur proportionnalité, que leur cadre légal soit rigoureusement défini. S'agissant en particulier des mesures privatives de liberté que sont la mise en quarantaine ou à l'isolement, l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales exige, on le sait, que la personne soit informée « *dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation* » et qu'elle puisse « *introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et de toute accusation portée contre elle* ». Or le texte adopté n'apporte strictement aucune précision s'agissant du contenu de ces mesures, de leur durée, des modalités de recours, ni des droits reconnus aux personnes qui y sont soumises. Si l'on imagine qu'elles pourront contester lesdites mesures par la voie du référé-liberté³⁵, encore faut-il qu'elles aient été informées de cette faculté. Sur ce point-là, également, la loi est tristement muette. En toute hypothèse, on ne voit guère en quoi de telles mesures pourraient être nécessaires à l'éradication d'une épidémie. Par hypothèse, ce sont des mesures collectives qui permettent de freiner l'épidémie, et les restrictions pouvant être ordonnées par le Premier ministre autorisent déjà de limiter considérablement la liberté d'aller et venir de toute personne : pourquoi faudrait-il les doubler d'une mesure individuelle ?
- 24 Ainsi, au-delà de l'urgence à donner une base légale plus solide aux mesures restrictives de liberté destinées à endiguer l'épidémie, ce nouveau régime d'exception ne s'inscrit pas moins dans la vieille tradition autoritaire qui, depuis le début du XIXe siècle, ne cesse de travailler notre ordre juridique³⁶. Espérons que, cette crise passée, c'est au

contraire l'approfondissement du libéralisme démocratique qui, enfin, sera à l'ordre du jour.

*

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

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.
2. CEDH, 7.12.1976, Handyside c/Royaume-Uni,
3. Arrêté du 31 janvier 2020 « *relatif à la situation des personnes ayant séjourné dans une zone atteinte par l'épidémie de virus 2019-nCov* », JORF n° 0026 du 31 janvier 2020, n° 30 et arrêté du 20 février 2020 « *relatif à la situation des personnes ayant séjourné dans une zone atteinte par l'épidémie de virus covid-19* », JORF n° 0044 du 21 février 2020, n° 22.
4. Arrêtés des 4 et 9 mars 2020, « *portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19* », JORF n° 0055 du 5 mars 2020, n° 15 et JORF n° 0060 du 10 mars 2020, n° 16.
5. Arrêté du 1^{er} mars 2020 portant interdiction des rassemblements dans le département de l'Oise.
6. Arrêtés du 6 mars 2020 « *portant restriction du droit de visite aux patients et personnes hébergées dans les établissements de santé et certaines catégories d'établissements sociaux et médico-sociaux du département du Haut-Rhin* » et du 7 mars 2020 « *portant fermeture des établissements d'enseignement du premier et du second degré, des accueils périscolaires, des établissements d'accueil non permanent d'enfants et des centres de formation d'apprentis de l'ensemble du département du Haut-Rhin* ».
7. Arrêté du 14 mars 2020 « *portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19* », JORF n° 0064 du 15 mars 2020, n° 16 et 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.
8. CE, 11 juillet 2019, Commune de Cast, 426060, B (police de l'électricité) ; CE (Ass.), 26 octobre 2011, Commune de Saint-Denis n° 326492, A (police des communications électroniques).
9. CE, 19 mars 2007, Mme Le Gac et autres, 300467, A.
10. CE, 26 juin 1918, Heyriès, 63412, A ; CE, 5 février 2020, Mme Gromb-Monnoyeur, 422922 B ; CE 10 mars 2010, M. et Mme Thevenet, 324076, B.
11. 28 février 1919, Mmes Dol et Laurent, 61593, A ; CE, 10 octobre 2005, Commune de Badinières, 259205, A ; CE, Rodes 18 mai 1983, 25308, A.
12. CE, Syndicat Jeunes Medecins, ordonnance du 22 mars 2020, n° 439674.

13. CC, décision 2003-473 DC, 26 juin 2003, cons. 5, Journal officiel du 3 juillet 2003, page 11205, Rec. p. 382.
14. Articles 8 à 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
15. CEDH, 25 mars 1983, Silver et autres c. Royaume-Uni, 5947/72.
16. Et ce singulièrement lors de sa dernière proclamation, entre le 13 novembre 2015 et le 30 octobre 2017 ; V. Stéphanie Hennette-Vaucheze (dir.), *Ce qu'il reste(ra) toujours de l'état d'urgence*, Paris, 2018.
17. V. Vincent Sizaire, *Être en sûreté*, La dispute, Paris, 2020.
18. Article 1^{er} de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.
19. « La science fondamentale est notre meilleure assurance contre les épidémies » : interview de Bruno Canard, virologue, CNRS Le journal, 13 février 2020.
20. Lequel peut être proclamé « *en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* ».
21. Article L. 3131-12 du code de la santé publique.
22. Article L. 3131-13 du code de la santé publique.
23. CE, 9 décembre 2005, Mme Allouache, 287777, A.
24. Article L. 3131-15 du code la santé publique.
25. Article L. 3131-15 du code la santé publique
26. Articles L. 3131-16 et L. 3131-17 du code la santé publique.
27. Article L. 3131-15, *in fine*, du code la santé publique
28. Article L. 3136-1 du code la santé publique, qui sanctionne la « simple » violation de « l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe », soit 750 euros au plus.
29. Articles L. 3131-16 et L. 3131-17 du code la santé publique.
30. Le règlement sanitaire international de 2005 définit la quarantaine comme la « restriction des activités et/ou de la mise à l'écart des personnes suspectes qui ne sont pas malades ou des bagages, conteneurs, moyens de transport ou marchandises suspects, de façon à prévenir la propagation éventuelle de l'infection ou de la contamination » et l'isolement comme « la mise à l'écart de malades ou personnes contaminées ou de bagages, conteneurs, moyens de transport, marchandises ou colis postaux affectés de façon à prévenir la propagation de l'infection ou de la contamination »
31. Serge Slama, « Immigration et Libertés », Pouvoirs n° 130 - L'état des libertés - septembre 2009 - p.31-47
32. Vincent Sizaire, « Du stade au laboratoire, Surveiller et punir les supporters », *Délibérée*, 2019/1.
33. Stéphanie Hennette-Vaucheze, Maria Kalogirou, Nicolas Klausser, Cédric Roulhac, Serge Slama et Vincent Souty, « l'état d'urgence au prisme du contentieux : analyse transversale du corpus », *in* Stéphanie Hennette-Vaucheze (dir.), *op.cit.*, p. 270 et suivantes.
34. Décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019.
35. Article L.521-2 du code de justice administrative.
36. Vincent Sizaire, « Des sans-culottes aux gilets jaunes », *Le monde diplomatique*, avril 2019.

ABSTRACTS

Si les mesures d'urgence mises en œuvre par le gouvernement pour faire face à l'épidémie de coronavirus apparaissent nécessaires, nous devons nous demander si le cadre légal dans lequel

ces mesures ont pu et pourront être ordonnées garantissant suffisamment leur proportionnalité. Or si la légalité des mesures édictées avant la promulgation de la loi du 23 mars 2020 est pour le moins discutable, le dispositif institué par ce nouveau texte ne permet pas, de prévenir tout risque d'arbitraire.

AUTHOR

VINCENT SIZAIRE

Maître de conférences associé à l'Université Paris Nanterre