

L'état d'urgence sanitaire en vigueur pour ralentir la propagation de covid-19

Marie-Christine Steckel-Assouère
Maître de conférences en droit public, habilitée à diriger des recherches,
Université de Limoges

Face à la catastrophe sanitaire provoquée par l'épidémie de covid-19 en France, le gouvernement a déclaré l'état d'urgence sanitaire par le décret n°2020-293 du 23 mars 2020. Publié au journal officiel n°0072 du 24 mars 2020, ce décret prescrit les mesures générales nécessaires en se fondant sur la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

L'exploitation progressive de la police spéciale en matière de santé publique

En complément de la police administrative générale du Premier ministre, le gouvernement s'est, dans un premier temps, fondé sur l'article L. 3131-1 du code de la santé publique en vertu duquel « *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* ».

Dès la fin du mois de janvier 2020, de nombreuses mesures de mobilisation de réservistes sanitaires ont été prises de manière progressive. Les stocks de masques de protection sanitaire ont été réquisitionnés. À partir du 4 mars 2020, tout rassemblement de plus de 5 000 personnes a été interdit. À partir du 9 mars 2020, tout rassemblement de plus de 1 000 personnes a été interdit. À partir du 13 mars 2020, tout rassemblement de plus de 100 personnes a été interdit.

Sur la base des trois arrêtés du ministre des solidarités et de la santé des 14, 15 et 19 mars 2020, des règles de distanciation sociale ont été imposées dans les transports des personnes et des marchandises et la prise en charge médicale et soignante à domicile a été organisée pour les patients le nécessitant. En outre, pour freiner la propagation du virus, ont été fermés jusqu'au 15 avril 2020 de nombreux établissements ouverts au public tels que les crèches et les établissements scolaires, restaurants et débits de boissons sauf pour les activités de livraison et de vente à emporter, bibliothèques, cinémas, salles de spectacles, de réunion, de danse, de jeux, de sports, etc. Il appartenait aux préfets au niveau départemental et régional de veiller au respect de ces règles de protection sanitaire. Par ailleurs, des décisions identiques ont pu être prises par les maires au niveau communal grâce à leur pouvoir de police général.

La consécration législative de l'état d'urgence sanitaire

Dans un deuxième temps, le gouvernement a soumis au Parlement le vote d'un projet de loi ordinaire et d'un projet de loi organique pour donner un cadre légal à l'état d'urgence sanitaire. Le gouvernement a, en effet, préféré ne pas se fonder sur la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, qui fut invoquée à la suite des attentats du 13 novembre 2015 et révisée à plusieurs reprises pour adapter les systèmes juridique et judiciaire aux actes de terrorisme. Sous l'empire de cette législation, le gouvernement aurait pu déclarer l'état

d'urgence par décret en conseil des ministres puisque l'épidémie de Covid-19 pouvait sans contestation être considérée comme l'un des « *événements présentant par leur nature et leur gravité le caractère de calamités publiques* ». Il suffisait ensuite de faire proroger ce régime d'urgence par le Parlement sous un délai de douze jours.

Par contre, le gouvernement s'est fortement inspiré de cette loi du 3 avril 1955 en demandant au Parlement d'intégrer dans le code de la santé publique des mesures assez proches de celles de l'état d'urgence mais qui s'avèrent spécifiques aux menaces et crises sanitaires graves.

Les conditions matérielles et formelles pour appliquer l'état d'urgence sanitaire

Votée par l'Assemblée nationale et le Sénat, la **loi ordinaire n°2020-290 du 23 mars 2020 instaure un nouveau régime juridique, qualifié d'état d'urgence sanitaire**. Ce régime d'urgence peut être mis en œuvre « *en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population* » sur tout ou partie du territoire (article L. 3131-12 nouveau du code de la santé publique).

Concrètement, il appartient, d'un côté, au gouvernement de déclarer l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres sur la base d'un rapport du ministre chargé de la santé. Ce décret doit bien évidemment être motivé. C'est le cas du décret précité du 23 mars 2020 qui a déclaré l'état d'urgence sanitaire. Par conséquent, il pose jusqu'au 31 mars 2020 une interdiction de principe de « *tout déplacement de personne hors de son domicile* » et mentionne à titre dérogatoire la liste exhaustive des déplacements autorisés. Il s'agit des trajets effectués pour exercer une activité professionnelle insusceptible d'être différée, acheter des produits de première nécessité, se faire dispenser des soins de santé indispensables, assister des personnes vulnérables, organiser la garde d'enfants, déférer à l'obligation de se présenter aux services de police ou de gendarmerie ou de convocation devant une juridiction administrative ou judiciaire, participer à une mission d'intérêt général sur demande de l'autorité administrative et pour terminer « *les déplacements brefs, dans la limite d'une heure quotidienne dans un rayon maximal d'un kilomètre autour du domicile, liés soit à l'activité physique individuelle des personnes, soit à la promenade avec les seules personnes regroupées dans un même domicile, soit aux besoins des animaux de compagnie* ». De surcroît, il interdit jusqu'au 15 avril 2020 certains déplacements de personnes et il ordonne des mesures d'hygiène et de distanciation sociale dénommées « *règles barrières* » au niveau national en tout lieu et en toute circonstance pour « *les rassemblements, réunions, activités, accueils et déplacements ainsi que l'usage des moyens de transports qui ne sont pas interdits* ».

D'un autre côté, le Parlement peut, le cas échéant, proroger l'état d'urgence sanitaire sous un délai d'un mois (article L. 3131-13 nouveau du code de la santé publique). Il s'agit donc d'un délai plus long que celui fixé pour l'état d'urgence afin de laisser un temps d'adaptation plus important au pouvoir exécutif. Concernant l'état d'urgence sanitaire en vigueur, le Parlement a déjà autorisé par la loi précitée du 23 mars 2020 un délai d'application de 2 mois à compter de sa publication au journal officiel.

Les limitations des libertés individuelles et collectives pour garantir la santé publique

Sous l'empire de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020, d'une part, l'article L. 3131-15 nouveau du code de la santé publique habilite le Premier ministre à encadrer certaines libertés individuelles et collectives dans les circonscriptions territoriales concernées par l'état

d'urgence sanitaire « aux seules fin de garantir la santé publique ». De manière exhaustive, il peut :

« 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. »

D'autre part, l'article L. 3131-16 nouveau du code de la santé publique habilite le ministre chargé de la santé à prescrire par arrêté motivé - dans les circonscriptions territoriales concernées par l'état d'urgence sanitaire – toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé dans le but de mettre fin à la catastrophe sanitaire. En outre, il peut édicter des mesures individuelles nécessaires à l'exécution des prescriptions du Premier ministre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Enfin, l'article L. 3131-1 du code de la santé publique précité a été modifié pour autoriser le ministre à continuer à « *prendre de telles mesures (mentionnées ci-dessus) après la fin de l'état d'urgence sanitaire pour assurer la disparition durable de la situation de crise sanitaire.* »

Les sanctions pour violation des règles de protection de la santé publique

Le non-respect de l'interdiction de se déplacer ou de l'obligation de présenter une attestation de déplacement fut durant une première phase sanctionné par une contravention de 1^{ère} classe soit 38 euros.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2020, une amende forfaitaire de 135 euros peut être prononcée au titre de contravention de 4^{ème} classe et elle peut s'élever à 750 euros par jugement du tribunal de police.

Si le contrevenant commet une nouvelle violation sous un délai de 15 jours, il encourt une amende de 1 500 euros. Par ailleurs, toute personne verbalisée plus de 3 fois durant une période de 30 jours encourt une amende de 3 750 euros et peut être condamnée à six mois d'emprisonnement et à des peines complémentaires en l'occurrence des travaux d'intérêt général et la suspension du permis de conduire pendant 3 ans au maximum si les faits répréhensibles sont commis avec un véhicule.

En outre, il convient de souligner que ces infractions peuvent être verbalisées par les agents de la gendarmerie nationale, la police nationale, la police municipale mais aussi les gardes champêtres, les contrôleurs de la préfecture de police et les agents de surveillance de Paris.

La protection des libertés individuelles et collectives durant l'état d'urgence sanitaire

Des garde-fous sont prévus puisque l'article L. 3131-2 également modifié du code de la santé publique dispose que *« le bien-fondé des mesures fait l'objet d'un examen périodique par le Haut Conseil de la santé publique. Il est mis fin sans délai à ces mesures dès lors qu'elles ne sont plus nécessaires »*. Par conséquent, toutes les mesures d'urgence trouvent leur fondement et leur limite dans les recommandations des scientifiques composant ce Haut Conseil de la santé publique.

S'agissant de la réquisition des biens et du personnel de santé, en vertu de l'article L. 3131-8 modifié du code de la santé publique, *« si l'afflux de patients ou de victimes ou si la situation sanitaire le justifie, sur proposition du directeur général de l'agence régionale de santé, le représentant de l'État dans le département (le préfet) peut procéder aux réquisitions nécessaires de tous biens et services, et notamment de requérir le service de tout professionnel de santé, quel que soit son mode d'exercice, et de tout établissement de santé ou établissement médico-social. »*

Là encore, des garde-fous sont introduits. Tout d'abord, les réquisitions feront l'objet d'une indemnisation prévue par le code de la défense. Ensuite, les professionnels de santé y compris les bénévoles et, leurs ayants droit en cas de décès, pourront invoquer l'article L. 3133-6 du code de la santé pour obtenir la *« réparation intégrale du préjudice subi dans le cadre de l'exercice de leur activité auprès de patients ou de personnes exposées à une urgence ou une menace sanitaire grave »* (article L. 3131-10 modifié du code de la santé publique).

Afin de protéger les libertés individuelles et collectives, toutes les mesures édictées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire doivent être *« 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 »* (article L. 3131-11 nouveau du code de la santé publique).

De surcroît, un référé-liberté (article L. 521-2 du code de justice administrative) ou un référé-suspension (article L. 521-1 du code de justice administrative) pourra être formé devant le juge administratif. Il statuera alors en qualité de juge des référés, c'est-à-dire en urgence, dans un délai de 48 heures pour le référé-liberté ou avant un mois pour le référé-suspension.

Pour conclure, gardons à l'esprit que la vie est un droit sacré et que la liberté de chacun s'arrête là où commence celle d'autrui. Alors restons bien confinés pour protéger la santé des autres, des siens et la nôtre... et préserver la santé de tous ceux qui soignent ou qui contribuent aux missions indispensables à la vie de la nation.

MERCI A TOUS CES HÉROS DE L'OMBRE...

C'est une question de vie et de mort pour eux et pour nous restons chez nous !

Sources officielles :

- Arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041722917&categorieLien=id>

- Arrêté du 15 mars 2020 complétant l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041723302&categorieLien=id>

- Arrêté du 19 mars 2020 complétant l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041737443&categorieLien=id>

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

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746313&categorieLien=cid>

- 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 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746694&categorieLien=id>