

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

Administrateur

Concours externe 2021

ANNALES

ASSEMBLÉE NATIONALE
Direction des Ressources humaines
233 boulevard Saint-Germain
75007 PARIS



RAPPEL DES ÉPREUVES

Le concours externe comporte des épreuves écrites d'admissibilité et d'admission ainsi que des épreuves orales d'admission. Lorsque les épreuves comportent plusieurs options, celles-ci sont choisies par le candidat lors de l'inscription et ne peuvent plus être modifiées par la suite.

I. – PHASE D'ADMISSIBILITÉ

	<i>Page</i>
1. Composition portant sur la science politique et le droit constitutionnel (durée : 4 heures - coeff. : 4)	3
2. Composition portant sur les problèmes politiques, internationaux, économiques et sociaux du monde contemporain (durée : 5 heures - coeff. : 4).	4
3. Épreuve de questions à réponse courte portant sur l'économie et les finances publiques (durée : 4 heures - coeff. : 4).	5
4. Note de synthèse à partir d'un dossier se rapportant à des problèmes juridiques (durée : 5 heures - coeff. : 4).	12
5. Épreuve pratique portant au choix du candidat sur l'une des options suivantes (durée : 4 heures - coeff. : 3) :	
- droit administratif,	106
- droit de l'Union européenne,	110
- droit civil / droit pénal,	116
- droit social / droit du travail.	122

Cette épreuve a pour objet d'apprécier les capacités d'analyse et de raisonnement des candidats à partir de situations ou problèmes concrets.

II. – PHASE D'ADMISSION

L'admission comprend les épreuves suivantes :

B. ÉPREUVE FACULTATIVE DE LANGUE VIVANTE

A. ÉPREUVES OBLIGATOIRES

Page

1. Épreuve écrite de droit parlementaire (*durée : 3 heures - coeff. : 3*). 128

2. Épreuve orale de langue vivante en anglais, allemand ou espagnol comportant la présentation et le commentaire d'un ou plusieurs textes écrits dans la langue choisie par le candidat. Cette présentation est suivie d'une conversation dans la langue (*préparation : 1 heure - durée de l'épreuve : 30 minutes, dont 10 minutes pour la présentation et le commentaire - coeff. : 2*). 129

3. Interrogation orale (*durée totale : 40 minutes - coeff. : 6*) comprenant : 142

- **un exposé** à partir d'un sujet choisi par le candidat parmi deux sujets tirés au sort. Outre les qualités de synthèse et la clarté de l'expression, le jury apprécie les capacités du candidat à construire une argumentation pertinente et à soutenir son opinion. Cet exposé est suivi de questions portant sur le sujet (*préparation : 1 heure - durée de l'exposé : 10 minutes maximum - durée des questions : 5 minutes maximum - coeff. : 3*),

- **un entretien** permettant au jury d'apprécier la personnalité, la motivation et l'adaptation au poste du candidat, le jury ayant à sa disposition une fiche de renseignements remplie par le candidat (*durée : 25 minutes - coeff. : 3*). Les fiches non remises au service des Ressources humaines à la date figurant dans la convocation des candidats aux épreuves d'admission ne seront pas communiquées aux membres du jury.

Il est précisé que l'entretien libre avec le jury succède immédiatement à l'exposé, sans aucune interruption.

B. ÉPREUVE FACULTATIVE DE LANGUE VIVANTE

143

Cette épreuve consiste en la traduction en français, sans dictionnaire, d'un texte écrit dans une des langues étrangères figurant dans la liste suivante (à l'exclusion de la langue retenue pour l'épreuve obligatoire) : anglais, allemand, espagnol ou italien. Cette traduction est suivie d'une conversation dans la langue choisie (*durée : 30 minutes – coeff. : 1 ; seuls les points au-dessus de la moyenne sont retenus*).

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2021

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

**Composition portant sur la science politique et le droit
constitutionnel**

(durée : 4 heures - coeff. : 4)

Pouvoir législatif et Parlement

Nombre de page : 1.

➤ AUCUN DOCUMENT N'EST AUTORISÉ POUR CETTE ÉPREUVE ◀

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2021

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

**Composition portant sur les problèmes politiques, internationaux,
économiques et sociaux du monde contemporain**

(durée : 5 heures - coeff. : 4)

Gouverner est-il un art ou une science ?

Nombre de page : 1.

➤ AUCUN DOCUMENT N'EST AUTORISÉ POUR CETTE ÉPREUVE ◀

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2021

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

Questions à réponse courte portant sur l'économie et les finances publiques

(durée : 4 heures - coeff. : 4)

CONSIGNE : Pour chaque question, la réponse ne doit pas dépasser la place disponible (2 pages).

BARÈME : Chaque question est notée sur cinq points.

Nombre de pages : 6, page de garde incluse.

➤ AUCUN DOCUMENT N'EST AUTORISÉ POUR CETTE ÉPREUVE ◀

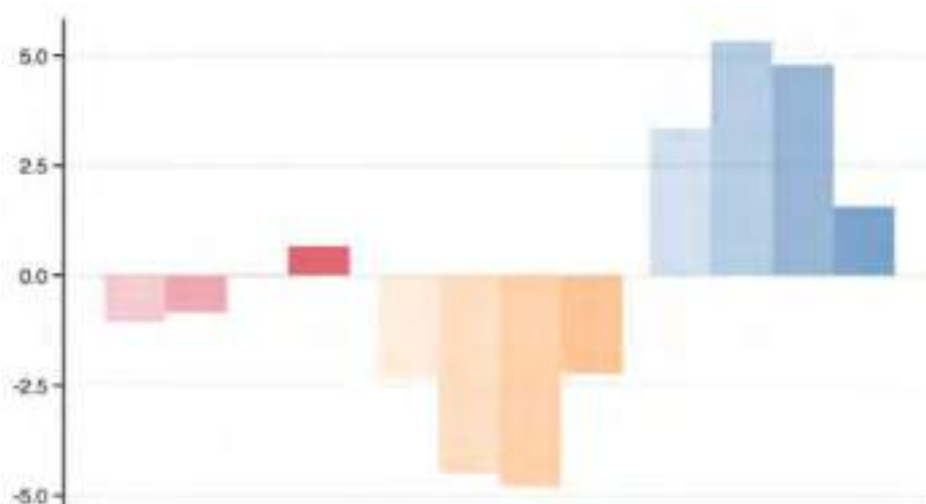
QUESTION 1 : Les relèvements du SMIC réduisent-ils nécessairement les inégalités de revenus ?

QUESTION 2 : Décrivez les principales innovations introduites par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Portée et limites de ces changements.

QUESTION 3 : Commentez les évolutions en 2020 du déficit public et du solde des transactions courantes en France, puis les relations entre eux.

QUESTION 4 : Quelles interprétations des notions de déclassement et de polarisation des emplois aux États-Unis tirez-vous des deux graphiques suivants ?

Graphique a : Variation de la part de l'emploi selon la qualification aux États-Unis de 1970 à 2016

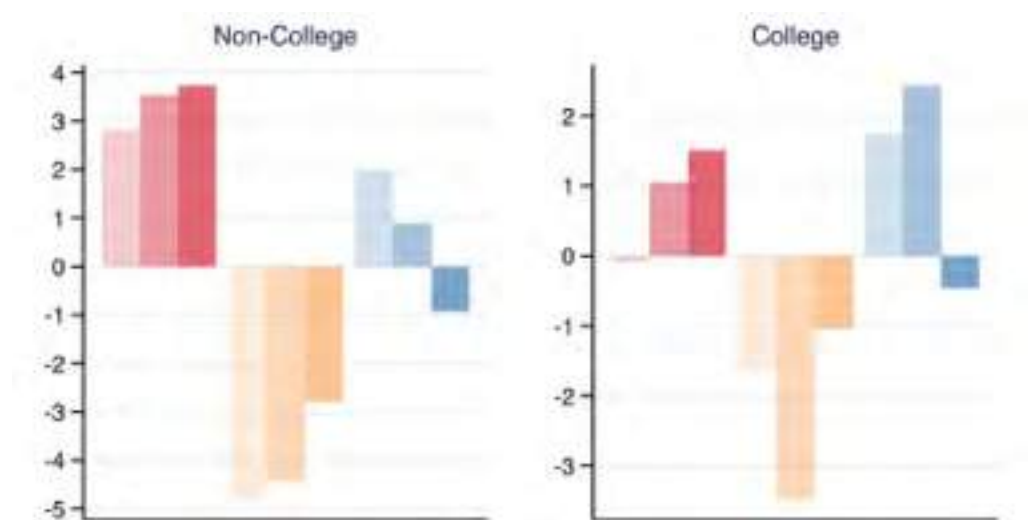


Échelle des abscisses : rouge : peu qualifié (rouge) ; moyennement qualifié (jaune) ; très qualifié (bleu)

Première barre de 1970 à 1980, deuxième barre de 1980 à 1990, troisième barre de 1990 à 2000, dernière barre de 2000 à 2016.

.../...

Graphique b : Variation de la part de l'emploi selon la qualification et le niveau d'éducation aux États-Unis de 1980 à 2016 (« College » pour enseignement supérieur)



Échelle des abscisses : peu qualifié (rouge) ; moyennement qualifié (jaune) ; très qualifié (bleu)

Première barre de 1980 à 1990, troisième barre de 1990 à 2000, dernière barre de 2000 à 2016.

Source : publié dans « Work of the Past, Work of the Future » David H. Autor AEA PAPERS AND PROCEEDINGS, VOL. 109, MAY 2019 (pp. 1-32).

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2021

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

NOTE DE SYNTHÈSE

à partir d'un dossier se rapportant à des problèmes juridiques

(Durée : 5 heures - Coeff. : 4)

Vous êtes administrateur à l'Assemblée nationale. Il vous est demandé, à partir des documents fournis dans le dossier joint, de préparer une note synthétisant l'évolution et les caractéristiques essentielles du dispositif mis en œuvre pour lutter contre l'épidémie de covid-19, en mettant en évidence les principales difficultés juridiques soulevées en termes de respect des droits fondamentaux et des libertés publiques.

Nombre de pages : 94, page de garde incluse.
--

➤ AUCUN DOCUMENT N'EST AUTORISÉ POUR CETTE ÉPREUVE ◀

DOSSIER DOCUMENTAIRE

DOCUMENT 1	Constitution du 4 octobre 1958 (extraits).....	5
DOCUMENT 2	Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789	7
DOCUMENT 3	Code de la santé publique (extraits)	9
DOCUMENT 4	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.....	11
DOCUMENT 5	Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d’urgence pour faire face à l’épidémie de covid-19	13
DOCUMENT 6	Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l’état d’urgence sanitaire et complétant ses dispositions.....	19
DOCUMENT 7	Loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l’état d’urgence sanitaire	27
DOCUMENT 8	Décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 déclarant l’état d’urgence sanitaire	31
DOCUMENT 9	Loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l’état d’urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire.....	33
DOCUMENT 10	Loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l’état d’urgence sanitaire	37
DOCUMENT 11	Conseil constitutionnel, Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020.....	39

DOCUMENT 12	Conseil constitutionnel, Décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020.....	49
DOCUMENT 13	Conseil d'État, Juge des référés, formation collégiale, 22/03/2020, 439674	53
DOCUMENT 14	Conseil d'État, Juge des référés, formation collégiale, 18/05/2020, 440366,	59
DOCUMENT 15	Conseil d'État, Juge des référés, formation collégiale, 23/12/2020, 447698 et sq	71
DOCUMENT 16	Les libertés et les mesures prises pour lutter contre la propagation du covid-19, Patrick Wachsmann, in <i>La semaine du droit</i> , Libres propos n° 621	77
DOCUMENT 17	Sur deux ordonnances de référé-liberté (22 mars 2020-18 mai 2020), Pierre Delvolvé, RFDA 2020, p.641	81

DOCUMENT 1

Constitution du 4 octobre 1958 (extraits)

Article 38

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.

DOCUMENT 2

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

Les Représentants du Peuple Français, constitués en Assemblée Nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'Homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des Gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une Déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'Homme, afin que cette Déclaration, constamment présente à tous les Membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ; afin que les actes du pouvoir législatif, et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés ; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous.

En conséquence, l'Assemblée Nationale reconnaît et déclare, en présence et sous les auspices de l'Etre suprême, les droits suivants de l'Homme et du Citoyen.

Art.1^{er}. Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

Art. 2. Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

Art. 3. Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

Art. 4. La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

Art. 5. La Loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société. Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

Art. 6. La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

Art. 7. Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la Loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis ; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la Loi doit obéir à l'instant : il se rend coupable par la résistance.

Art. 8. 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.

Art. 9. Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.

Art. 10. Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi.

Art. 11. 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.

Art. 12. La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.

Art. 13. Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

Art. 14. Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Art. 15. La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.

Art. 16. Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

Art. 17. La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

DOCUMENT 3

Code de la santé publique (extraits)

(Rédaction issue de la loi n° 2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur)

Article L. 3131-1

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 habilitier le représentant de l'État territorialement compétent à prendre toutes les mesures d'application de ces dispositions, y compris des mesures individuelles. Ces dernières mesures font immédiatement l'objet d'une information du procureur de la République.

Le représentant de l'État dans le département et les personnes placées sous son autorité sont tenus de préserver la confidentialité des données recueillies à l'égard des tiers.

Le représentant de l'État rend compte au ministre chargé de la santé des actions entreprises et des résultats obtenus en application du présent article.

Article L. 3131-2

Le bien-fondé des mesures prises en application de l'article L. 3131-1 fait l'objet d'un examen périodique par le Haut Conseil de la santé publique selon des modalités définies par décret en Conseil d'État. Il est mis fin sans délai à ces mesures dès lors qu'elles ne sont plus nécessaires.

(...)

Article L. 3131-7

Chaque établissement de santé est doté d'un dispositif de crise dénommé plan blanc d'établissement, qui lui permet de mobiliser immédiatement les moyens de toute nature dont il dispose en cas d'afflux de patients ou de victimes ou pour faire face à une situation sanitaire exceptionnelle.

Le plan blanc est arrêté par l'instance délibérative de l'établissement de santé sur proposition de son directeur ou de son responsable et après avis des instances consultatives. Il est transmis au représentant de l'État dans le département, au directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation et au service d'aide médicale urgente départemental.

Il peut être déclenché par le directeur ou le responsable de l'établissement, qui en informe sans délai le représentant de l'État dans le département, ou à la demande de ce dernier.

Dans tous les cas, le représentant de l'État dans le département informe sans délai le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation, le service d'aide médicale urgente départemental et les représentants des collectivités territoriales concernées du déclenchement d'un ou plusieurs plans blancs.

Article L. 3131-8

Si l'afflux de patients ou de victimes où la situation sanitaire le justifie, le représentant de l'État dans le département peut procéder aux réquisitions nécessaires de tous biens et services, et notamment 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 dans le cadre d'un dispositif dénommé plan blanc élargi. Il informe sans délai le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation, le service d'aide médicale urgente et les services d'urgences territorialement compétents et les représentants des collectivités territoriales concernées du déclenchement de ce plan.

Ces réquisitions peuvent être individuelles ou collectives. Elles sont prononcées par un arrêté motivé qui fixe la nature des prestations requises, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les modalités de son application. Le représentant de l'État dans le département peut faire exécuter d'office les mesures prescrites par cet arrêté.

L'indemnisation des personnes requises et des dommages causés dans le cadre de la réquisition est fixée dans les conditions prévues par le chapitre IV du titre III du livre II de la deuxième partie du code de la défense. Cependant, la rétribution par l'État de la personne requise ne peut se cumuler avec une rétribution par une autre personne physique ou morale.

Les personnes physiques dont le service est requis en application du premier alinéa bénéficient des dispositions de l'article L.3133-6.

En cas d'inexécution volontaire par la personne requise des obligations qui lui incombent en application de l'arrêté édicté par le représentant de l'État, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut, sur demande de l'autorité requérante, prononcer une astreinte dans les conditions prévues aux articles L. 911-6 à L. 911-8 du code de justice administrative.

DOCUMENT 4

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

Version initiale

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 1^{er} ;

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,

Décète :

Article 1

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 :

1° Trajets entre le domicile 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 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 ;

3° Déplacements pour motif de santé ;

4° Déplacements pour motif familial impérieux, pour l'assistance des personnes vulnérables ou pour la garde d'enfants ;

5° 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.

Article 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.

Article 3

Le présent décret s'applique à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Article 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.

Édouard Philippe

Par le Premier ministre :

Le ministre des solidarités et de la santé,

Olivier Véran

Le ministre de l'intérieur,

Christophe Castaner

DOCUMENT 5

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

Version initiale

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

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

Titre I^{ER} : L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE (Articles 1 à 8)

Article 1

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 I^{er} 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 I^{er} 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 I^{er} 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) À l'article L. 3131-10, après la première occurrence du mot : « santé », sont insérés les mots : «, y compris bénévoles, » ;

3° Après le même chapitre I^{er}, il est inséré un chapitre I^{er} bis ainsi rédigé :

« Chapitre I^{er} 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 habilier le représentant de l'État 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 habilier le représentant de l'État 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'État 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 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 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 (...);

2° 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

(...);

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 (...) ;

5° 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 ; (...)

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.

Fait à Paris, le 23 mars 2020.

DOCUMENT 6

Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions

Version initiale

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 I^{er} : Dispositions prorogeant l'état d'urgence sanitaire et modifiant certaines dispositions relatives à son régime (Articles 1 à 10)

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.

(...)

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 faite 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° À 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 7

Au début de l'article L. 3131-18 du code de la santé publique, sont ajoutés les mots :

« À l'exception des mesures mentionnées au premier alinéa du II de l'article L. 3131-17, ».

Article 8

Le livre I^{er} 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. »

(...)

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'État 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'État 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'État prévu au présent I.

Le décret en Conseil d'État 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.

(...)

Fait à Paris, le 11 mai 2020.

DOCUMENT 7

Loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire

Version initiale

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 habilitier 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 habilitier 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 habilitier le représentant de l'Etat dans le département à ordonner, par arrêté pris après mise en demeure resté 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 aéroports 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 1^{er} 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. »

(...)

Fait à Paris, le 9 juillet 2020.

DOCUMENT 8

Décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire

Version initiale

Le Président de la République,

Sur le rapport du ministre des solidarités et de la santé,

Vu le code de la santé publique, notamment son article L. 3131-13 ;

Considérant qu'en égard à sa propagation sur le territoire national, telle qu'elle ressort des données scientifiques disponibles qui seront rendues publiques, l'épidémie de covid-19 constitue une catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population, justifiant que l'état d'urgence sanitaire soit déclaré afin que les mesures strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu puissent être prises ;

Le conseil des ministres entendu,

Décète :

- **Article 1**

L'état d'urgence sanitaire est déclaré à compter du 17 octobre 2020 à 0 heure sur l'ensemble du territoire de la République.

- **Article 2**

Le Premier ministre, le ministre de l'intérieur, le ministre des outre-mer et le ministre des solidarités et de la santé sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 14 octobre 2020.

Emmanuel Macron

Par le Président de la République :

Le Premier Ministre,
Jean Castex

Le Ministre des Solidarités et de la Santé,
Olivier Véran

Le Ministre de l'Intérieur,
Gérald Darmanin

Le Ministre des Outre-mer,
Sébastien Lecornu

DOCUMENT 9

Loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire

Version initiale

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,
L'Assemblée nationale a adopté,
Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2020-808 DC du 13 novembre 2020,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1

L'état d'urgence sanitaire déclaré par le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire est prorogé jusqu'au 16 février 2021 inclus.

Article 2

I. - Le I de l'article 1^{er} de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est ainsi modifié :

a) La date : « 30 octobre 2020 » est remplacée par la date : « 1^{er} avril 2021 » ;

b) Les mots : « hors des territoires mentionnés à l'article 2, » sont supprimés ;

2° Le 4° est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa, le mot : « aérien » et le mot : « biologique » sont supprimés ;

b) Au second alinéa, le mot : « aérien » est supprimé.

II. - L'article 2 de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 2.- L'article 1^{er} de la présente loi est applicable dans les territoires où l'état d'urgence sanitaire n'est pas en cours d'application. »

III. - Les dispositions des I et II du présent article s'appliquent sur l'ensemble du territoire de la République.

Article 3

I. - L'avant-dernière phrase de l'article L. 3131-19 du code de la santé publique est remplacée par deux phrases ainsi rédigées : « Dès leur adoption, ces avis sont communiqués simultanément au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat par le président du comité. Ils sont rendus publics sans délai. »

II. - La seconde phrase du VI de l'article 1^{er} de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 précitée est remplacée par deux phrases ainsi rédigées : « Dès leur adoption, ces avis sont communiqués simultanément au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat par le président du comité. Ils sont rendus publics sans délai. »

(...)

Article 10

I. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et pour faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, jusqu'au 16 février 2021, toute mesure relevant du domaine de la loi en vue de prolonger ou de rétablir l'application des dispositions prises, le cas échéant modifiées, par voie d'ordonnance et à procéder aux modifications nécessaires à leur prolongation, à leur rétablissement ou à leur adaptation, le cas échéant territorialisée, à l'état de la situation sanitaire, sur le fondement :

1° Du I de l'article 11, à l'exception du h du 1° et des a, b, d, e et h du 2°, et de l'article 16 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

2° De l'article 1er de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Les mesures mentionnées aux 1° et 2° du présent I peuvent entrer en vigueur, si nécessaire, à compter de la date à laquelle les dispositions qu'elles rétablissent ont cessé de s'appliquer et dans la mesure nécessaire à la continuité du bénéfice de droits et prestations ouverts par ces dispositions et relevant des collectivités publiques

II. - En outre, le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et pour faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation, à prendre par ordonnances, jusqu'au 16 février 2021, toute mesure relevant du domaine de la loi et permettant, en tant que de besoin, de rétablir ou d'adapter à l'état de la situation sanitaire, le cas échéant de manière territorialisée, les dispositions, notamment les périodes d'application ou périodes d'ouverture des droits, résultant

1° Des articles 10 et 13 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 précitée ;

2° De l'article 20 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 ;

3° Des articles 5, 6 et 12, des I à III de l'article 32 et des articles 36, 41, 45, 47, 48, 49 et 52 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 précitée.

III. - Le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et pour faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation, à prendre par ordonnances, jusqu'au 16 février 2021, toute mesure relevant du domaine de la loi permettant d'adapter le champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports aux fins d'homologuer les tarifs des redevances pour services rendus mentionnées à l'article L. 6325-1 du code des transports et leurs modulations et de rendre un avis conforme au ministre chargé de l'aviation civile sur les projets de contrats mentionnés à l'article L. 6325-2 du code des transports.

IV. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et pour faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, jusqu'au 16 février 2021, toute mesure relevant du domaine de la loi afin d'assurer la continuité du fonctionnement et de l'exercice des compétences des établissements publics de santé et des établissements de santé privés mentionnés aux b et c de l'article L. 162-22-6 du code de la sécurité sociale en prenant toute mesure :

1° Dérogeant aux règles de fonctionnement et de gouvernance de ces établissements de santé s'agissant notamment de leurs assemblées délibérantes, de leurs exécutifs et de leurs instances représentatives du personnel;

2° Dérogeant ou 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 ces établissements de santé sont tenus de déposer ou de publier, notamment celles relatives à l'obligation de certification et aux délais, ainsi que celles relatives à l'affectation du résultat

3° Dérogeant ou adaptant les règles d'adoption et d'exécution des budgets ainsi que de communication des informations indispensables et d'analyse de leurs activités prévues par la loi.

V. - Les projets d'ordonnance pris sur le fondement du présent article sont dispensés de toute consultation obligatoire prévue par une disposition législative ou réglementaire, à l'exception de celle des autorités administratives ou publiques indépendantes. Le présent V est applicable aux ordonnances signées jusqu'au 31 décembre 2020.

VI. - 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.

Fait à Paris, le 14 novembre 2020.

DOCUMENT 10

Loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire

Version initiale

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,
L'Assemblée nationale a adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1

I.- À la fin de l'article 7 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, la date : « 1^{er} avril 2021 » est remplacée par la date : « 31 décembre 2021 ».

II. - L'article L. 3131-19 du code de la santé publique est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« Le comité peut être consulté par les commissions parlementaires sur toute question concernant les sujets mentionnés à la quatrième phrase du premier alinéa du présent article. »

Article 2

À l'article 1^{er} de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire, la date : « 16 février 2021 » est remplacée par la date : « 1^{er} juin 2021 ».

Article 3

Au premier 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, la date : « 1^{er} avril 2021 » est remplacée par la date : « 31 décembre 2021 ».

(...)

Fait à Paris, le 15 février 2021.

DOCUMENT 11

Conseil constitutionnel, Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020

(LOI PROROGÉANT 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.

(...)

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 1^{er}, 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 1^{er}, 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 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.

- 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 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'Etat pris après avis du Haut Conseil de la santé publique. 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'Etat 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'Etat. 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'Etat 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 déferée, 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.

(...)

Le Conseil constitutionnel décide :

Article 1

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 déferée ;
- 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 déferée ;
- 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.

DOCUMENT 12

Conseil constitutionnel, Décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020

Version initiale

(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, (...)

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 1^{er}.

(...)

- Sur le 1° du paragraphe I de l'article 1^{er} :

8. Le 1° du paragraphe I de l'article 1^{er} 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 1^{er}, 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^o du paragraphe I de l'article 1^{er}, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

- Sur le second alinéa du 2^o et le 3^o du paragraphe I de l'article 1^{er} :

18. Le second alinéa du 2^o du paragraphe I de l'article 1^{er} 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^o 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.

(...)

Le Conseil Constitutionnel décide :

Article 1

Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes de la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire :

- le 1^o, le second alinéa du 2^o et le 3^o du paragraphe I de l'article 1^{er} ;

- le renvoi opéré par le paragraphe VII du même article 1^{er} au quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique.

(...)

DOCUMENT 13

Conseil d'État, Juge des référés, formation collégiale, 22/03/2020, 439674

Lecture du dimanche 22 mars 2020

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

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'État, le syndicat Jeunes Médecins demande au juge des référés du Conseil d'État, 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....

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 ;

(...)

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. B....

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'apparaît 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 apparaître 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 " apparaît 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 continue 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 1^{er} : Les interventions de l'Intersyndicale Nationale des Internes, du Conseil National de l'Ordre des médecins et de M. B... 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. A... B..., au ministre des solidarités et de la santé et au Premier ministre.

DOCUMENT 14

Conseil d'État, Juge des référés, formation collégiale, 18/05/2020, 440366,

Lecture du lundi 18 mai 2020

RÉPUBLIQUE FRANCAISE AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

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 réglementaire 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 réglementaire en conformité avec le principe de nécessité, le principe de proportionnalité et le principe de réalité ;

(...)

3°) d'enjoindre à tout titulaire du pouvoir réglementaire 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;

(...)

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 ;

(...)

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 "

(...)

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 ;

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 ;
- (...)

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.

(...)

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 référés 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 manifestation 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'État : " 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 rencontre, 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 1^{er}. / 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'autres activités, tout particulièrement dans les départements les moins touchés par la maladie dite covid-19.

26. Il apparaît 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 risques 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 m² 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 déclarations 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.

ORDONNE : -----

Article 1^{er} : 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. (...)

DOCUMENT 15

Conseil d'État, Juge des référés, formation collégiale, 23/12/2020, 447698 et sq

Lecture du mercredi 23 décembre 2020

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la procédure suivante :

I. Sous le n° 447698, par une requête, enregistrée le 15 décembre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. C...-BI... X..., M. AF... AH..., M. E... AH..., M. C...-BE... S... et M. AA... AD... 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'enjoindre au gouvernement de modifier les dispositions de l'article 45 du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 en permettant la réouverture de toutes les salles de spectacles, des théâtres et des cinémas.

.....

II. Sous le n° 447783, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 15 et 19 décembre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Le Monfort 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 du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 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 entraîne la fermeture des théâtres ;

2°) à titre subsidiaire, de définir les modalités dans lesquelles une réouverture est envisageable;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, et notamment son préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 ;
- le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 ;
- le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 ;
- le décret n° 2020-1582 du 14 décembre 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

(...) 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 (...). "

(...)

Sur l'office du juge des référés :

4. Il résulte de la combinaison des dispositions 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 précité, 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. Eu égard à son office, il peut également, le cas échéant, décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent également être très rapidement mises en œuvre. Dans tous les cas, l'intervention du juge des référés dans les conditions d'urgence particulière prévues par l'article L. 521-2 précité est subordonnée au constat que la situation litigieuse permette de prendre utilement et à très bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires. Compte tenu du cadre temporel dans lequel se prononce le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-2, les mesures qu'il peut ordonner doivent s'apprécier en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

Sur les circonstances et le cadre du litige :

5. Aux termes de l'article L. 3131-12 du code de la santé publique, issu de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 : " 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 ". L'article L. 3131-13 du même code dispose que : " 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. / (...) / 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. 131-19. " Aux termes du I de l'article L. 3131-15 du même code : " 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. " Ce même article précise à

son III que les mesures prises en application de ses dispositions " 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 ".

6. 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 chargé 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. Pour faire face à l'aggravation de l'épidémie, la loi du 23 mars 2020 a créé un régime d'état d'urgence sanitaire, défini aux articles L. 3131-12 à L. 3131-20 du code de la santé publique, et a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020. La loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ces dispositions a prorogé cet état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020.

7. Une nouvelle progression de l'épidémie a conduit le Président de la République à prendre le 14 octobre dernier, sur le fondement des articles L. 3131-12 et L. 3131-13 du code de la santé publique, un décret déclarant l'état d'urgence sanitaire à compter du 17 octobre sur l'ensemble du territoire national. L'article 1er de la loi du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire a prorogé l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 16 février 2021 inclus. Le Premier ministre a pris, sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, le décret du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'urgence sanitaire, modifié en dernier lieu par un décret du 20 décembre 2020. Aux termes du I de l'article 45 de ce décret, dans sa rédaction actuellement applicable : " 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 accueillir du 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 vente ; / - les crématoriums et les chambres funéraires ; / - l'activité des artistes professionnels ; / - les groupes scolaires et périscolaires, uniquement dans les salles à usage multiple ; / la formation continue ou professionnelle, ou des entraînements nécessaires pour le maintien des compétences professionnelles, uniquement dans les salles à usage multiple ; / 2° Etablissements de type CTS : Chapiteaux, tentes et structures, sauf pour l'activité des artistes professionnels (...) / 3° Etablissements de type P : Salles de danse et salles de jeux ". Le Premier ministre a annoncé, le 10 décembre 2020, que les cinémas, théâtres, salles de spectacle et musées resteraient fermés au moins trois semaines supplémentaires après la fin de la période de confinement, fixée au 15 décembre 2020.

Sur la demande en référé :

8. Ainsi que le relèvent les requérants, la fermeture au public des cinémas, théâtres et salles de spectacle porte une atteinte grave aux libertés fondamentales que constituent la liberté d'expression et la libre communication des idées, la liberté de création artistique, la liberté d'accès aux œuvres culturelles, la liberté d'entreprendre et la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que le droit au libre exercice d'une profession. La seule circonstance qu'une partie des activités concernées pourrait demeurer accessible au public à travers d'autres supports ou de manière dématérialisée ne saurait faire disparaître cette atteinte.

9. L'administration fait valoir, pour justifier le maintien de la fermeture de ces établissements, qu'il s'agit de lieux clos, à forte densité d'occupation, dans lesquels les personnes se retrouvent en contact prolongé, avec des regroupements en différents points, notamment à l'entrée et à la

sortie. Ces caractéristiques sont associées, selon elle, à un risque important de contamination, d'autant plus élevé que s'y manifestent des comportements à risque de projection de gouttelettes, en particulier lors des représentations de spectacles vivants, et qu'en outre plus le public est nombreux dans un espace clos, plus est importante la probabilité d'une transmission de ce virus par aérosols.

10. Il résulte toutefois de l'instruction que les exploitants des établissements concernés ont conçu et mis en œuvre, entre les mois de mai et octobre 2020, en lien avec les services de l'Etat, des aménagements des pratiques professionnelles et des protocoles sanitaires particulièrement stricts qui sont de nature, au moins pour une partie de ces établissements, à diminuer de manière significative le risque lié à l'existence de rassemblements dans un espace clos. Ces protocoles, outre le port obligatoire du masque, prévoient, en particulier, des limitations du nombre de spectateurs, des nettoyages réguliers et une ventilation des locaux, une adaptation du rythme des spectacles, des systèmes de réservation exclusivement en ligne, l'obligation d'utiliser des solutions hydro-alcooliques avant d'entrer dans la salle, des espaces entre les spectateurs ou groupes de spectateurs et entre les rangs, la fermeture de tous les services annexes, notamment de vente de boissons et de restauration, une organisation des circulations permettant un étalement des entrées et des sorties et une information des spectateurs sur l'ensemble des contraintes à respecter.

11. Par ailleurs, l'administration ne produit pas d'éléments relatifs à des cas de contamination qui seraient survenus lors de spectacles à l'occasion desquels de tels protocoles sanitaires auraient été mis en place.

12. Il apparaît ainsi, en l'état des informations dont dispose le juge des référés, et comme le relève le conseil scientifique Covid-19 dans une note du 26 octobre 2020, que le risque de transmission du virus, dans les établissements accueillant les spectacles vivants comme dans les cinémas, est plus faible que pour d'autres événements rassemblant du public en lieu clos, dès lors que de tels protocoles sont effectivement institués et appliqués.

13. Au vu de l'ensemble de ces circonstances, et en l'absence de perspective d'éradication du virus dans un avenir proche, le maintien d'une interdiction générale et absolue d'ouverture au public des cinémas, théâtres et salles de spectacles, mesure qui, ainsi qu'il a été dit, porte une atteinte grave aux libertés mentionnées au point 8, constituerait une illégalité manifeste si elle était justifiée par la seule persistance d'un risque de contamination de spectateurs par le virus SARS-CoV-2. Le maintien d'une telle interdiction, sur l'ensemble du territoire national ou sur une partie de celui-ci, ne peut être regardé comme une mesure nécessaire et adaptée, et, ce faisant, proportionnée à l'objectif de préservation de la santé publique qu'elle poursuit qu'en présence d'un contexte sanitaire marqué par un niveau particulièrement élevé de diffusion du virus au sein de la population susceptible de compromettre à court terme la prise en charge, notamment hospitalière, des personnes contaminées et des patients atteints d'autres affections.

14. En l'espèce, il résulte des données scientifiques disponibles qu'à la date du 22 décembre 2020, 2 490 946 cas ont été confirmés positifs au virus covid-19, en augmentation de 11 795 dans les dernières vingt-quatre heures, le taux de positivité des tests se situe à 4,4 % et 61 702 décès liés à l'épidémie sont à déplorer, en hausse de 386 personnes dans les dernières vingt-quatre heures. Le taux de reproduction du virus est de 1,03 et le taux d'incidence de 139,62. Le taux d'occupation des lits en réanimation par des patients atteints de la covid-19 demeure à un niveau élevé avec une moyenne nationale de 54,1 %, mettant sous tension l'ensemble du système de santé. Ces données qui, montrent une dégradation de la situation sanitaire au cours de la période récente à partir d'un plateau épidémique déjà très élevé, pourraient se révéler encore plus préoccupantes au début du mois de janvier. En outre, la détection d'un nouveau variant du SARS-CoV-2 au Royaume-Uni, avec un taux de transmission plus important, qui a

conduit à fermer provisoirement les frontières avec ce pays, est de nature à accroître l'incertitude. Dans ces conditions, compte tenu du caractère très évolutif de cette situation, avec un risque d'augmentation de l'épidémie à court terme, et alors qu'il n'est pas contesté qu'une décision de réouverture des cinémas, théâtres et salles de spectacles implique généralement une période préalable de redémarrage d'au moins deux semaines, la décision du Premier ministre, à la date de la présente ordonnance, ne porte pas une atteinte manifestement illégale aux libertés fondamentales dont se prévalent les requérants.

15. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur la condition d'urgence, que les requêtes présentées par M. X... et autres, l'association Le Monfort, l'association Le Théâtre 13, l'association L'Etoile du Nord, l'association Les Plateaux Sauvages, l'association Le Théâtre Paris-Villette, la Fédération nationale des cinémas français et autres, le Syndicat des cirques et compagnies de création et la Société des auteurs et compositeurs dramatiques et autres doivent être rejetées, y compris les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

ORDONNE : -----

Article 1^{er}: Les interventions de Mme Q..., M. AY..., Mme BG..., M. AB..., Mme AC..., Mme BC..., Mme U..., M. A... AN..., M. AM..., Mme H..., Mme I..., Mme AG..., Mme V..., M. BF..., Mme AI..., M. K..., M. L..., Mme AZ..., M. Z..., M. AV..., M. N..., M. BA..., Mme BB..., M. AW..., M. T..., Mme O... et Mme AL..., de l'association Le Théâtre 14, de la société des auteurs et compositeurs dramatiques et autres, de la Fédération CFE-CGC de la culture, de la communication et du spectacle, de la Fédération des syndicats des arts, des spectacles, de l'audiovisuel, de la presse, de la communication et du multimédia et de l'association Coronavictimes sont admises.

Article 2 : Les requêtes présentées, sous le n° 447698 par M. X... et autres, sous le n° 447783 par l'association Le Monfort, sous le n° 447784 par l'association Le Théâtre 13, sous le n° 47785 par l'association L'Etoile du Nord, sous le n° 447786 par l'association Les Plateaux Sauvages, sous le n° 447787 par l'association Le Théâtre Paris-Villette, sous le n° 447791 par la Fédération nationale des cinémas français et autres, sous le n° 447799 par le Syndicat des cirques et compagnies de création et, sous le n° 447839, par la Société des auteurs et compositeurs dramatiques et autres sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M. C...-BI... X..., à M. AF... AH..., à M. E... AH..., à M. C...-BE... S..., à M. AA... AD..., à l'association Le Monfort, à l'association Le Théâtre 13, à l'association L'Etoile du Nord, à l'association Les Plateaux Sauvages, à l'association Le Théâtre Paris-Villette, à Mme AQ... Q..., M. AJ... AY..., Mme Y... BG..., M. AE... AB..., Mme AR... AC..., Mme AT... BC..., Mme AK... U..., M. BH... A... AN..., M. F... AM..., Mme AX... H..., Mme J... I..., Mme AQ... AG..., Mme M... V..., M. AP... BF..., Mme AS... AI..., M. AO... K..., M. G... L..., Mme B... AZ..., M. C... Z..., M. D... AV..., M. C...-BJ... N..., M. BK... BA..., Mme BD... BB..., M. AU... AW..., M. R... T..., Mme W... O... et Mme P... AL..., à l'association Le Théâtre 14, à la Fédération nationale des cinémas français, premier dénommé sous le n° 447791, à la Société des auteurs et compositeurs dramatiques, premier intervenant dénommé sous le n° 447791, au Syndicat des cirques et compagnies de création, à la Société des auteurs et compositeurs dramatiques, premier dénommé sous le n° 447839, à la Fédération CFE-CGC de la culture, de la communication et du spectacle, premier intervenant dénommé sous le n° 447839, à l'association Coronavictimes et au ministre de la santé et des solidarités. Copie en sera adressée au Premier ministre et à la ministre de la culture.

DOCUMENT 16

**Les libertés et les mesures prises pour lutter contre la propagation du covid-19,
Patrick Wachsmann, in *La semaine du droit*, Libres propos n° 621.**

621

LA SEMAINE DU DROIT LIBRES PROPOS

CORONAVIRUS

621

Les libertés et les mesures prises pour lutter contre la propagation du covid-19

POINTS-CLÉS → Sous l'effet de la peur, gouvernés et gouvernants, organes de décision et organes de contrôle ont consenti des limitations considérables aux libertés à la suite de l'épidémie de covid-19 → Celles-ci s'inscrivent dans un contexte général de restriction de la part faite aux libertés dans notre pays → Il est urgent de pratiquer, à l'égard des mesures prises, un authentique contrôle de proportionnalité et de s'assurer qu'il n'a pas été porté atteinte à l'essence même des droits et libertés

Patrick Wachsmann, professeur émérite à l'université de Strasbourg, IRCM

Le covid-19 se propage avec une grande rapidité et ses conséquences pour certains patients sont extrêmement graves. Il n'en reste pas moins que la réaction des pouvoirs publics à cette pandémie entraîne des restrictions considérables aux droits et libertés, selon une logique qui évoque des souvenirs récents et douloureux. Les attentats terroristes du 13 novembre 2015 avaient entraîné le basculement de la France dans l'état d'urgence, ensuite systématiquement prolongé et auquel on n'avait mis fin qu'en intégrant dans le droit commun une partie des limitations aux libertés qu'il autorise (*L. n° 2017-1510, 30 oct. 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme* : JCP G 2017, doctr. 1268, *Étude H. Matsopoulou*). Face au covid-19, ont joué des réflexes du même type, à cette différence qu'en l'absence de régime dérogatoire préexistant, on en a improvisé un, dit « état d'urgence sanitaire » (*L. n° 2020-290, 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19* : JCP G 2020, act. 369, *Libres propos A. Levade*. – V. aussi *L.*

n° 2020-546, 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions : V. dans ce numéro JCP G 2020, act. 622, *Libres propos X. Dupré de Boulois*). Le confinement mis en place sur l'ensemble du territoire national emporte une suspension de l'exercice de beaucoup de droits et libertés, d'une ampleur inédite à cette échelle. La levée du confinement s'accompagne de nouveaux dispositifs, eux aussi attentatoires aux libertés et toujours placés dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Une telle situation nous paraît tristement révélatrice de l'état des libertés dans notre pays – le fait que des mesures identiques aient été prises ailleurs en Europe et dans le monde montrant seulement la dévalorisation générale qui affecte actuellement les libertés et le mimétisme auquel ne peuvent échapper les dirigeants.

Tout comme le covid-19 se révèle particulièrement nocif lorsqu'il rencontre des pathologies préexistantes ou des systèmes immunitaires qui y sont spécialement sensibles, la détérioration massive des droits et libertés à laquelle nous assistons s'inscrit dans un contexte qui nous y exposait dangereusement. Les caractéristiques de l'État libéral, notamment la préférence systématique donnée à l'individu sur le groupe ou le principe de liberté, ont été mises à mal depuis plusieurs décen-

nies, au point que François Sureau a pu intituler un ouvrage récent sur ce thème *Sans la liberté* (Tracts Gallimard, 2019). Sous l'effet de la peur, gouvernés et gouvernants, organes de décision et organes de contrôle ont consenti des limitations considérables aux libertés.

L'article 16 de la Constitution, jamais abrogé en dépit de la gravité de ses effets, perpétue une accoutumance aux régimes d'exception. De surcroît, il a été admis que de tels régimes pouvaient être instaurés par le législateur en plus de ceux que prévoit ou vise la Constitution : la décision du Conseil constitutionnel n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie, en ouvre la possibilité, au titre de l'article 34 de la Constitution. Mais l'état du droit commun lui-même n'incite guère à l'optimisme. Il suffit de jeter un regard en arrière sur l'évolution du régime des libertés en France pour prendre conscience d'un recul constant. Les mouvements d'indignation suscités en 1981 par la loi « sécurité et libertés » (*L. n° 81-82, 2 févr. 1981*) ne se sont plus reproduits, quand bien même les dispositions de cette dernière apparaissent bénignes au regard de celles adoptées depuis. Les dispositions relatives aux étrangers, même demandeurs d'asile, n'ont cessé de se dégrader,

précarisant leur situation, les livrant aux tracasseries administratives et au pouvoir discrétionnaire des autorités, la liberté individuelle est susceptible de nombreuses restrictions, souvent opérées dans des conditions indignes (en 2000, Louis Mermau qualifiait les zones d'attente d'« horreur de la République » - la situation n'a guère changé sur le plan sanitaire, comme le montrent des avis récents du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et du Défenseur des droits), les perquisitions et saisies ont été facilitées dans de nombreux cas, les fichiers de police ont proliféré et ne cessent d'emmagasiner davantage d'informations, l'exercice de la mission de défense des personnes par les avocats est encadré dans des contraintes bureaucratiques qui le rendent plus difficile... Chacun a présents à l'esprit des exemples de la dégradation des libertés. Celle-ci s'opère souvent insidieusement, par petites touches, et obéit à un mouvement continu, qui a pour caractéristique de ne jamais se réparer, nonobstant les alternances politiques. Il suffit qu'apparaissent de nouvelles menaces : terrorisme meurtrier, pandémie, perturbations économiques, et la liste n'est pas exhaustive, pour que l'on cède immédiatement et sans débat approfondi sur les libertés. Les mesures prises depuis le lendemain du premier tour des élections municipales procèdent d'une logique qui n'est pas individualiste et qui voit le pouvoir politique adopter largement le point de vue des médecins qui le conseillent. Les instruments juridiques du contrôle des décisions prises doivent être mobilisés pour vérifier que ces dernières satisfont bien aux exigences libérales.

1. L'individualisme subordonné à une logique globale de santé publique

Comment gérer un risque épidémique majeur, alors que des projections statistiques font état du risque de centaines de milliers de décès si les choses sont laissées en l'état ? Cette question conduit aisément à la déci-



© SHANE - GETTY IMAGES

sion la plus radicale qui soit : confiner l'ensemble de la population se trouvant sur le territoire national, à l'image de ce qu'a fait la Chine, foyer initial de l'épidémie. Pas de circulation, pas de nouvelle possibilité de contamination. La logique paraît y trouver son compte, mais quelle logique, exactement ? Commençons par noter que la Chine n'est pas précisément un État libéral, mais que cette circonstance n'a pas paru constituer un obstacle à la reprise de la solution retenue, dès lors qu'elle était recommandée par les médecins qui conseillent l'exécutif – du moins a-t-on échappé, en dépit de son indéniable efficacité, à l'enfermement des malades, assuré par la condamnation de la porte d'entrée de leur domicile...

A. - L'approche individualiste balayée

L'auteur de ces lignes avait rédigé, voici 30 ans, une contribution sur la manière dont les pouvoirs publics avaient fait face à l'épidémie de sida du point de vue des libertés publiques (*Le sida ou la gestion de la peur par l'État de droit*, in *Sida et libertés. La régulation d'une épidémie dans un État de droit* : Actes Sud, 1991, p. 101). À la relire, on s'aperçoit que l'on a tout simplement changé de monde. On pouvait relever à l'époque que l'obligation, pour les étrangers désireux de séjourner

dans le pays, de se soumettre à un test de dépistage était restée le fait d'États totalitaires ou autoritaires, comme la Chine, l'Irak ou la Syrie, et mettre l'accent sur le fait que la France n'avait pas eu recours à une législation d'exception, s'était refusée à imposer un dépistage et avait fait confiance à la responsabilité des personnes atteintes par le virus pour décider de leur vie sexuelle et, en particulier, d'utiliser ou non des préservatifs et d'informer ou non leur(s) partenaire(s). Dès lors qu'était en cause le droit au respect de la vie privée, la solution avait paru aller de soi : selon Benjamin Constant : « Il y a une partie de l'existence humaine qui, de nécessité, reste individuelle et indépendante, et qui est de droit en dehors de toute compétence sociale » (*Principes de politique*, ch. 1^{er}).

S'agissant du coronavirus, la « compétence sociale » a pris le dessus, l'obligation de subir des tests de dépistage est considérée comme bénigne et l'interdiction autoritaire de tout contact ne passe plus pour anormale. Quant au confinement, il signifie, outre une extrême limitation du droit de sortir de chez soi, l'impossibilité de mener un nombre important d'activités culturelles, religieuses, sociales, économiques, sportives, bref de décider de sa propre existence. Ces restrictions sont instituées au nom du droit

à la vie, en particulier celui des personnes les plus fragiles en raison de leur état de santé, de leur âge ou de la sensibilité de leur patrimoine génétique aux agressions liées au coronavirus. Mais un tel argument, *mutatis mutandis*, eût aussi justifié que l'on privât, dès lors qu'aucun traitement n'était disponible à l'époque, les personnes atteintes du sida de la possibilité d'entrer en contact avec des personnes susceptibles d'entretenir avec elles des relations sexuelles ou de partager des pratiques dangereuses.

On a bel et bien inversé la logique selon laquelle était envisagée, il y a trente ans, la question du traitement d'une épidémie mortelle. Il est vrai que la majorité du corps médical avait souhaité mener la lutte contre le sida dans un cadre libéral. Aujourd'hui, des médecins ont inspiré et soutenu les mesures autoritaires décidées, ce qui pose la question de l'autonomie des décideurs publics.

B. - La conduite médicale de nos vies

Dans nos sociétés, la légitimité des gouvernants est « légale-rationnelle », selon l'expression de Max Weber, ce qui signifie notamment que l'acceptabilité des décisions prises est subordonnée à la possibilité de mettre en avant des arguments rationnels permettant d'y adhérer. S'appuyer sur les préconisations des scientifiques, en particulier des médecins, est alors utile, voire indispensable. Mais dire cela, c'est supposer qu'existe un seul point de vue, une seule solution rationnelle. C'est tenir pour inexistante la discussion incessante, qui fait, précisément, la scientificité de la science, laquelle procède par essais et erreurs, remise en cause continuelle de ce qui était tenu pour acquis au vu des données nouvelles qui alimentent le débat – d'éminents scientifiques ont ainsi contesté la pertinence du confinement généralisé. C'est oublier aussi que le point de vue des scientifiques n'est qu'un point de vue, destiné à éclairer la décision politique mais non pas à s'y substituer.

Dans la lutte contre le covid-19, phénomène d'apparition très récente, il y a peu

de certitudes, sinon celle qu'il incombe aux services hospitaliers de tout faire pour tenter de sauver, avec les connaissances et les moyens dont ils disposent, les malades qui leur sont confiés. Les media soucieux de certitudes n'ont présenté au public qu'un aspect secondaire de ces débats qui occupent les scientifiques, celui de l'opportunité, en l'état, d'administrer de la chloroquine aux patients atteints du coronavirus.

À l'inverse, la question de savoir s'il y avait lieu ou non de reporter le premier tour des élections municipales illustre la prévalence de la décision des titulaires du pouvoir de décision politique sur le point de vue exprimé par des scientifiques. C'est à tort, nous semble-t-il, que l'on a reproché à l'exécutif de ne pas avoir automatiquement suivi les préconisations des « spécialistes » – autre chose est la question du caractère suffisant des moyens de protection fournis aux membres des bureaux de vote et aux personnes chargées du dépouillement ainsi qu'aux électeurs. Il faut être conscient du fait que les médecins ont une forte tendance à raisonner comme si l'ensemble de la population était constitué de patients dont il leur appartiendrait de sauvegarder la santé. Mais de même qu'il appartient (pour l'instant !) à chaque patient de suivre ou non les conseils de son médecin (cesser de fumer, boire de l'alcool en quantités raisonnables, faire du sport, etc), il appartient aux pouvoirs publics d'apprécier le poids qu'il convient de donner aux indications que leur fournissent les médecins.

Lors d'une audience sur l'*Obamacare* devant la Cour suprême des États-Unis, le juge Scalia avait posé la question de savoir si la loi pourrait imposer de manger des brocolis dans le cas où il serait démontré que ceux-ci étaient bons pour la santé. En toute occurrence, il doit être clair qu'il revient aux seuls pouvoirs publics de mettre en balance les effets bénéfiques attendus de la consommation des brocolis et les désirs des citoyens, les intérêts des agriculteurs et des distributeurs, les éventuelles contre-indications, etc.

C'est entrer dans une logique de proportionnalité, fondamentale dans un État libéral.

2. Les ressources de la logique juridique

Remettre effectivement l'individu et les libertés au premier plan de l'action des pouvoirs publics, comme l'exige l'ordre juridique français, implique que les partis qui ont été pris et qui seront pris dans le cadre de la lutte contre le covid-19 puissent résister aux tests que l'État de droit libéral et démocratique impose aux mesures restrictives des libertés. Le principe de proportionnalité doit être appliqué dans toutes ses dimensions et le noyau dur des libertés doit être sanctuarisé.

A. - Prendre au sérieux le principe de proportionnalité

Il ne suffit pas d'invoquer la proportionnalité en des formules creuses et vite expédiées, comme aime à le faire le Conseil constitutionnel : il convient d'effectuer les vérifications qu'il implique en ses trois éléments d'adéquation, de proportionnalité *stricto sensu* et de nécessité, étant rappelé que la mesure critiquée doit subir avec succès l'examen sur ces trois aspects successivement.

Qu'en est-il présentement ? Le confinement, c'est-à-dire la suppression quasi intégrale de la liberté d'aller et venir, avec les répercussions qu'il s'ensuivent sur un grand nombre d'autres libertés, a certes pour effet d'entraver fortement la propagation du virus et, partant, de diminuer la pression exercée sur le système de soins étant donné la lourdeur des traitements requis par la détresse respiratoire qui frappe un grand nombre de malades et la réduction constante des moyens humains et matériels accordés aux hôpitaux depuis des lustres.

La proportionnalité de cette solution soulève cependant de graves objections, compte tenu de l'ampleur de ses répercussions négatives – ampleur dont on n'a certes pas fini de prendre la mesure. Surtout, la singularité des réactions des autorités au covid-19 par rapport à des pandémies antérieures (grippe espagnole, grippe de 1957-1958 et 1968), sans même parler d'autres fléaux de santé publique en-

trainant une mortalité encore supérieure (dommages liés à la pollution atmosphérique) doit être remarquée. Alors que des résistances importantes se sont manifestées lorsque le Premier ministre a imposé une réduction de la vitesse autorisée sur les routes nationales de 90 à 80 km/h, en dépit du nombre de vies sauvées, le confinement a été accepté sans grande discussion par l'ensemble de la population. Est-ce le caractère spectaculaire des circonstances du décès des patients gravement atteints qui explique cette différence ? Nos sociétés acceptent-elles la mort à la condition qu'elle ne survienne pas trop massivement, qu'elle ne se voie pas en somme, ou pas trop ? Il faut ajouter que les mesures prises ont privé les malades, en particulier ceux plongés dans le coma, ainsi que les mourants, de la présence de leurs proches et ces derniers de la possibilité d'observer les rites de séparation d'avec les morts. Le droit à la vie, dont la protection est mise en avant, ne doit pas non plus faire oublier la nécessaire préservation de la qualité de la vie et du respect dû à la personne humaine (cas, en particulier, des personnes âgées isolées de leur famille).

La durée du confinement, alors surtout que les moyens logistiques permettant de le lever tardaient à être mobilisés, pose également problème – rappelons que la proportionnalité doit pouvoir être vérifiée tout au long du maintien en vigueur des mesures restrictives, ainsi que la Cour EDH le rappelle régulièrement et pas seulement sur le terrain de la privation de liberté avant jugement. Le fait de privilégier la répression pénale pour faire respecter le caractère restrictif des mesures dérogatoires admises constitue également un facteur à prendre en compte.

B. - Préserver en toute hypothèse l'essence des libertés

En envisageant les textes restreignant l'exercice d'une liberté, il convient de se souvenir que la peur est toujours mauvaise conseillère. En 1893 et 1894 des

lois destinées à combattre les menées anarchistes, furent votées dans la précipitation (la distribution des textes à l'ensemble des parlementaires ne fut même pas assurée !), après qu'une bombe avait été lancée dans l'enceinte du Palais-Bourbon. Elles limitaient des libertés, en particulier celle de la presse. L'auteur signant « Un juriste », dans sa contribution à une brochure de *La Revue blanche* intitulée « Les lois scélérates » - c'est ainsi que l'on continue de désigner ces textes -, posait une question qui devrait, plus que jamais, nous interpeller : peut-on protéger efficacement une liberté du seul fait que l'on soumet les atteintes qu'on y autorise à des conditions minutieusement ajustées ? Autrement dit, la multiplication des précisions dans le texte législatif n'est-elle pas un moyen commode de se donner bonne conscience, en se dédouanant en quelque sorte des nouvelles atteintes introduites ? Ceci d'autant plus que l'évolution des libertés publiques regorge d'exemples de modifications érodant, au fur et à mesure, les dispositifs protecteurs d'abord posés.

« Quelque rassurantes que puissent être les précautions introduites, la mise en place de dispositifs retraçant l'ensemble des contacts d'une personne nous fait basculer dans une logique qu'il faudrait refuser dans son principe même. »

Il existe, au niveau du contrôle juridictionnel, une théorie élaborée à partir de la règle énoncée à l'article 19, alinéa 2, de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne : « Il ne doit en aucun cas être porté atteinte à la substance d'un droit fondamental », celle de la *Wesensgehaltsgarantie* (littéralement : garantie du contenu essentiel). Celle-ci impose d'abord de garantir en toute occurrence un contenu minimal de la liberté (*Theorie vom absoluten Wesensgehalt*), dont la détermination varie selon le droit en cause et son poids dans le système global des droits fondamentaux,

mais qui ne saurait en aucun cas autoriser qu'il soit porté atteinte à la dignité de la personne humaine. Cette théorie peut être considérée comme inhérente à toute proclamation de droits fondamentaux, ce qui explique la démarche qu'a suivie le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, loi de nationalisation : il a vérifié que l'ampleur des nationalisations opérées n'était pas telle qu'elle revenait à priver le droit de propriété de toute véritable signification – quant à elle, la décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 omet de procéder à un tel contrôle. Il conviendrait pourtant de le faire systématiquement, afin de s'assurer que les atteintes portées aux libertés en laissent bien la substance intacte – et de ne pas se contenter de relever que la restriction instituée est limitée dans le temps ou assujettie à des conditions précises, comme l'exige le principe de proportionnalité. La question des techniques permettant de connaître l'ensemble des personnes ayant été en contact avec les malades met en cause cette question du noyau dur : quelque rassurantes que puissent être les

précautions introduites, la mise en place de dispositifs retraçant l'ensemble des contacts d'une personne nous fait basculer dans une logique qu'il faudrait refuser dans son principe même, afin de rendre impossible l'avènement du cauchemar imaginé par Orwell dans 1984.

Le pire n'est pas sûr. Un sursaut est possible. Il est même permis d'espérer que certains acquis de la crise pourront être retournés en faveur des libertés – ainsi de la baisse du nombre des détenus, décrétée irréaliste il y a peu... Mais il y a urgence sur le terrain des libertés ! ■

DOCUMENT 17

Sur deux ordonnances de référé-liberté (22 mars 2020-18 mai 2020),

Pierre Delvolvé, RFDA, n° 4 juillet-août 2020, p.641

RFDA

RFDA 2020 p641

Sur deux ordonnances de référé-liberté (22 mars 2020-18 mai 2020)

Pierre Delvolvé, Membre de l'Institut, professeur émérite de l'Université Panthéon-Assès (Paris II)

Le choix, parmi le très grand nombre d'ordonnances de référé-liberté rendus par le Conseil d'État à l'occasion de la pandémie du covid-19, de deux d'entre elles, rendues respectivement le 22 mars 2020 et le 18 mai 2020, s'explique par le relief particulier qu'elles y ont dans cet ensemble. Le président Stein, dans l'article qui précède, met celui-ci en perspective dans sa généralité. Il s'agit ici de relever deux cas typiques de demandes et de décisions, qui se distinguent voire s'opposent par leur objet et par leur solution.

Un, qui est le plus tardif, est le plus classique : c'est celui qui a fait l'objet de l'ordonnance du 18 mai 2020. Plusieurs requêtes émanant, non des autorités ecclésiastiques, mais de particuliers^[1] et d'associations^[2] se rattachant à une certaine tendance du catholicisme, demandaient en substance au Conseil d'État d'ordonner la suspension des dispositions qui, dans 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, empêchaient l'exercice des cultes pendant la période de confinement, et l'adoption de mesures permettant cet exercice : le Conseil d'État y a fait droit en considérant que les mesures contestées portaient au libre exercice des cultes une atteinte qui était disproportionnée au regard de l'objectif de préservation de la santé publique et en enjoignant au Premier ministre de modifier dans les huit jours les dispositions contestées « 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 ». C'est ce qu'a fait le Premier ministre en adoptant dès le 22 mai suivant un décret modifiant le décret du 11 mai pour permettre l'exercice des cultes : ses dispositions ont été reprises peu après dans le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 remplaçant celui du 11 mai.

L'autre cas, le premier des référés-liberté de la période de confinement décidée par le gouvernement, et aussi le plus singulier, provient de la requête présentée par le Syndicat Jeunes médecins, demandant au Conseil d'État d'enjoindre au gouvernement « de commencer un confinement total de la population » et « de prendre les mesures propres à assurer la production à usage industrielle de tests de dépistage et... le dépistage des personnels médicaux ». Par son ordonnance du 22 mars 2020^[3], rendue en formation collégiale, le Conseil d'État n'est pas allé jusqu'à des mesures aussi radicales : il a ordonné au gouvernement de « 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" », « évaluer les risques pour la santé publique du maintien en fonctionnement des modèles ouverts ».

Ces deux cas, comme tous les autres référés-liberté présentés pendant la période de confinement, illustrent les restrictions des libertés que celui-ci a comportées, comme le constate l'ordonnance du 22 mars 2020, *Syndicat Jeunes médecins* (pt. 3).

Pour les contraindre, a été mise en œuvre, dans les deux cas ici retenus comme dans plus d'une certaine d'autres, l'une des procédures que le législateur a aménagées par la loi du 30 juin 2009 pour renforcer la justice administrative et, à travers elle, la situation des justiciables (qui sont tout autant des administrés) et pallier les insuffisances révélées par la pratique contentieuse et dénoncées par la doctrine.

Le référé-liberté permet au juge, « saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence », d'« 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 » (art. L. 521-2 du code de justice administrative [CJA]).

Le pouvoir reconnu au juge administratif dans ce référé provient de celui qu'il avait reçu de la loi du 8 février 1995^[4] et que définissent aujourd'hui les articles L. 911-1 et L. 911-2 du code de justice administrative : lorsque sa décision implique nécessairement que soit prise une mesure d'exécution dans un sens déterminé, ou une nouvelle mesure après une nouvelle instruction, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit cette mesure, assortie, le cas échéant, d'un délai.

Le référé-liberté n'est pas la seule procédure qui permet au juge administratif de protéger les libertés. Le recours pour excès de pouvoir « ouvert même sans texte contre tout acte administratif » « pour... assurer le respect de la légalité », a abouti à de grands arrêts en la matière^[5].

Lors de la crise du covid-19, les requérants ont le plus souvent préféré la voie du référé-liberté. Les dispositions contestées auraient pu l'être par la voie d'un recours pour excès de pouvoir assorti d'un référé-suspension. Celui-ci aussi peut parvenir dans l'urgence à une ordonnance d'urgence comportant, non seulement suspension d'une décision, mais injonction d'en prendre une autre ; il en a été ainsi dans certains cas^[6]. Mais le référé-liberté a été le recours dominant. Vaut-on vers une substitution générale du référé-liberté au recours pour excès de pouvoir assorti du référé-suspension ?^[7]

L'institution du référé-liberté, assurant une protection contre les atteintes des autorités administratives à des libertés fondamentales et donnant au juge administratif des moyens de les faire cesser, a non seulement comblé une lacune du contentieux administratif, mais tout autant arrêté les incursions de plus en plus audacieuses des juges judiciaires dans des affaires administratives au titre de la voie de fait.

Avant que la définition de celle-ci soit réduite par l'arrêt du Tribunal des conflits du 17 juin 2013, *Borgoignon et Société ERDF Arrière Lérans*^[8] à deux cas - atteinte à la liberté individuelle ou à la propriété entraînant son « extinction » -, elle couvrait l'atteinte grave au droit de propriété ou à une liberté fondamentale^[9], ce qui était beaucoup plus large que l'exercice du droit de propriété et la liberté individuelle. Auparavant relevaient ainsi de la voie de fait par exemple les atteintes à la liberté d'aller et de venir^[10], à la liberté de la

presse^[11], à la liberté d'association^[12], à la liberté d'exercice d'une activité professionnelle^[13] : il s'agissait de libertés essentielles. Les juridictions judiciaires étaient compétentes pour constater les atteintes dont elles faisaient l'objet et les faire cesser en adressant des injonctions aux autorités les ayant commises^[14].

Elles ne le sont plus en vertu de la jurisprudence *Bergonzi*, qui a tiré les conséquences de l'institution de la procédure de référé-liberté, permettant désormais au juge administratif de faire cesser dans l'urgence les atteintes à des libertés fondamentales en utilisant la plénitude de ses pouvoirs juridictionnels, dont fait partie le pouvoir d'injonction^[15]. Mais il va beaucoup plus loin que ne pouvait le faire le juge judiciaire.

Les deux ordonnances ici rapprochées montrent l'extraordinaire développement, notamment à l'occasion de la crise du covid-19, de la procédure de référé-liberté^[16], en ce qui concerne tant la liberté sur lesquelles elle porte que le rôle qu'y marque le juge.

Référé et liberté

Les ordonnances du 22 mars et du 18 mai 2020 illustrent le développement et l'élargissement à la fois de la conception et du contenu de la liberté.

Article L. 521-2 du code de justice administrative au titre de laquelle elles sont rendues, parle expressément et exclusivement, comme naguère la jurisprudence sur la voie de fait, de « liberté fondamentale ». Or, corrélativement à l'extension, en législation et en doctrine, des libertés fondamentales aux droits fondamentaux, voire à l'insertion des libertés fondamentales dans les droits fondamentaux, le référé-liberté s'est étendu de la liberté dite fondamentale aux droits fondamentaux ; il aboutit à un retournement des droits fondamentaux contre les libertés fondamentales.

De la liberté aux droits fondamentaux

La liberté est intrinsèque à l'homme, elle fonde « toute association politique ». Elle est plus qu'un droit dont le titulaire peut réclamer l'exercice : elle est une institution en ce qu'elle est inhérente à la fois à la nature de l'homme, dont elle est l'essence, et à la structure de la société, qui en assure l'existence. Elle relève du droit objectif. Elle permet par elle-même d'agir sans avoir à obtenir quoi que ce soit - si ce n'est son respect par autrui et en particulier par le pouvoir.

La liberté est une. La Déclaration de 1789, même si elle précise certains objets de la liberté (la liberté d'expression à l'art. 11), la proclame (art. 2) et la définit en soi (art. 4). Lorsque « félicite ton nom, Liberté », je ne fais pas le détail. Comme la Trinité est indissociable de l'Unité, la pluralité des objets de la liberté n'empêche qu'ils soient englobés dans une notion unique.

La liberté est une, sans qu'il soit besoin de la subdiviser ; elle est toujours fondamentale, sans qu'il soit besoin de le préciser. Pourtant c'est ce qui est advenu. De là elle a été étendue à des droits.

De la liberté aux libertés fondamentales

Les changements sémantiques ont fait passer de la liberté au singulier aux libertés au pluriel et ont ajouté à la liberté l'adjectif fondamentale. Ce n'est pas insignifiant.

Des qualificatifs viennent préciser (altérer ?) la caractéristique de la ou des libertés : « libertés publiques », par exemple à l'article 34 de la Constitution, pour désigner celles qui sont reconnues et aménagées par les autorités publiques^[17] : cela implique-t-il qu'il n'y aurait pas de liberté hors de l'intervention publique ? - « liberté fondamentale », à l'article L. 521-2 notamment : cela implique-t-il que des libertés peuvent ne pas être fondamentales ? On pourrait penser à la liberté du commerce et de l'industrie, mais elle fait partie de celles qui protègent le référé-liberté^[18]. La possibilité de certains comportements pourrait être considérée comme une liberté mais celle-ci ne serait pas fondamentale^[19]. Cette analyse paraît devoir être rejetée : si une « liberté » n'est pas fondamentale, c'est qu'elle n'est pas une liberté. Le caractère fondamental est inhérent à la liberté. Dire qu'une liberté est fondamentale constitue un pléonisme.

C'est pourtant ce vocable qu'utilisent plusieurs textes, telle la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et plusieurs ouvrages^[20], et qu'a repris le législateur en instituant le référé-liberté^[21]. La jurisprudence administrative a déterminé ce qu'il couvre, qui de strictement individuel passe au collectif.

Il s'agit d'abord des libertés qui appartiennent à l'« homme »^[22] personnellement et individuellement. La plus intime, comme punant intérieure, est la liberté de conscience, de laquelle sont proches la liberté d'opinion^[23], et particulièrement la liberté de religion^[24] en tant qu'elle se rapporte à une foi intérieure. La liberté d'aller et venir^[25], qui se réalise matériellement, peut s'exercer isolément. D'autres libertés s'exercent en rapport avec autrui : la liberté de se marier évidemment^[26], et, très différente, la liberté d'expression^[27], de laquelle est proche la liberté de communication des idées et des opinions^[28].

Leur rapport avec la collectivité se renforce si l'on considère que « le caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion » contribue à la liberté d'expression^[29].

La liberté d'expression s'exerce souvent au cours de réunions, qui bénéficient en elles-mêmes d'une liberté fondamentale^[30] dont la mise en œuvre est nécessairement collective. C'est tout autant le cas de la liberté de manifestation^[31].

Le Conseil d'État a rappelé ces libertés dans l'ordonnance du 13 juin 2020, *Ligue des droits de l'homme, Confédération générale du travail* (pt 10) : « La liberté d'expression et de communication, ... dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, constitue une liberté fondamentale... 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..., tels que la liberté syndicale ». Comme les autres, celle-ci avait déjà été reconnue comme liberté fondamentale^[32]. Elle est de même type que la liberté d'association.

Avec la liberté de culte, on trouve encore, dans un tout autre domaine, une liberté dont l'exercice est collectif. Elle avait déjà été reconnue comme une liberté fondamentale⁽³³⁾ ; l'ordonnance du 25 août 1995 *Commune de Meers*⁽³⁴⁾ en avait identifié en même temps des éléments la composant : « 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 a également pour composante la libre disposition des biens nécessaires à l'exercice d'un culte »⁽³⁵⁾. On aurait pu considérer que l'expression des convictions religieuses relève plus de la liberté de religion et de la liberté d'expression que de la liberté de culte, même si évidemment elles ne sont pas sans liens avec celle-ci. L'ordonnance du 18 mai 2020 comporte une définition de la liberté de culte et de sa portée qui va au cœur du sujet (pt 11) : « La liberté du culte présente le caractère d'une liberté fondamentale... 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 ». Ainsi doivent être écartées les affirmations de certaines autorités selon lesquelles la pratique religieuse peut se contenter d'exercices intimes, dans le confinement des consciences. La liberté de culte comporte essentiellement la liberté de cérémonies collectives. À cet égard, elle croise la liberté de réunion⁽³⁶⁾ mais elle va plus loin compte tenu de l'objet culturel de cette réunion. Son caractère collectif ressort de la participation des célébrants et des fidèles aux offices religieux.

Un élargissement du champ des libertés fondamentales a été réalisé dès l'origine lorsqu'il a été affirmé que « le principe de libre administration des collectivités territoriales, énoncé par l'article 72 de la Constitution est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a entendu accorder une protection juridictionnelle particulière »⁽³⁷⁾ ; de la liberté dont est titulaire « l'homme », même lorsqu'elle s'exerce collectivement mais de manière indifférenciée pour tous (réunion, manifestation etc.), on passe à une liberté dont le titulaire n'est pas « l'homme » mais un groupement ayant sa personnalité propre. On peut dire qu'à travers un tel groupement, c'est encore « l'homme » qui est concerné mais il ne l'est pas en lui-même.

L'élargissement ne s'est pas arrêté là.

Des libertés fondamentales aux droits fondamentaux⁽³⁸⁾

Le passage des libertés fondamentales aux droits fondamentaux est clairement établi par la jurisprudence du référé-liberté qui couramment parle de « liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ». Elle le fait pour une liberté proprement dite, alors qu'elle est fondamentale indépendamment du sens de l'article L. 521-2 (il vaudrait mieux dire : « liberté fondamentale, entrant dans le champ de l'article L. 521-2 »). Le saut qualifiant un droit de « liberté au sens de l'article L. 521-2 » a été fait dès les premières décisions⁽³⁹⁾ ; les plus récentes, rendues à l'occasion de la pandémie du covid-19, en font autant⁽⁴⁰⁾. Il y a là « une acception particulièrement extensive de la notion de "liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2" »⁽⁴¹⁾, et même de la notion de liberté fondamentale tout court.

Elle transforme la notion de liberté, qui est une institution de droit objectif, donnant un pouvoir d'agir, en un droit subjectif permettant de revendiquer⁽⁴²⁾.

On peut observer l'utilisation du mot « droit » à propos de libertés. Déjà on parle souvent plus du droit de propriété que de la propriété. Mais le droit de propriété n'est que la mise en œuvre de la propriété. La Déclaration de 1789 (art. 2) place la propriété à côté de la liberté, de laquelle elle est indissociable⁽⁴³⁾. Elle trouve logiquement sa place dans le référé-liberté⁽⁴⁴⁾, souvent avec la liberté d'entreprendre⁽⁴⁵⁾. Des déclarations de droits contemporaines affirment « le droit à la liberté »⁽⁴⁶⁾. Or la liberté précède le droit : elle est un pouvoir qui peut s'exercer sans avoir à le revendiquer, si ce n'est la revendication qu'elle soit respectée ; c'est un pouvoir de, voire un pouvoir contre ; il donne le droit de, et non un droit à. En parlant de droit à la liberté, on rend subjectif un statut qui est essentiellement objectif.

On peut dire aussi que le droit de grève est en réalité une liberté de faire grève, ne donnant rien de plus que la possibilité de cesser collectivement le travail, proclamée contre les conceptions de 1789 mais s'insérant par sa nature dans la liberté qu'elles proclamaient. Il y a extension par rapport à la Déclaration, non par rapport à ce qu'est une liberté fondamentale. Il n'y avait pas d'obstacle à l'insérer dans le champ de l'article L. 521-2⁽⁴⁷⁾.

Ce n'est plus le cas des droits qui, s'ils sont des libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2, ne le sont pas au sens intrinsèque de la liberté : ils permettent, non pas seulement d'être respectés, mais de revendiquer, d'obtenir quelque chose. Ce ne sont pas des droits de, ce sont des droits à. On reconnaît ici les droits-créances, considérés comme une nouvelle génération des droits de l'homme (la première étant celle de la liberté).

L'extension des « libertés fondamentales » aux droits fondamentaux dans le référé-liberté est protéiforme. On peut la mesurer par le passage de droits qui peuvent encore être rattachés à la liberté, spécialement celles de la personne, en ce qu'elles imposent, négativement, qu'il n'y ait pas de atteinte, à ceux qui s'en éloignent en ce qu'ils tendent à obtenir une solution, soit négative soit positive. On trouve ainsi d'abord le droit au respect de la vie⁽⁴⁸⁾, le droit au respect de la vie privée et familiale⁽⁴⁹⁾, le droit de mener une vie familiale normale⁽⁵⁰⁾, le droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains et dégradants⁽⁵¹⁾, le droit de consentir à un traitement médical⁽⁵²⁾ ; viennent ensuite le droit d'asile et son corollaire le droit de revendiquer le statut de réfugié⁽⁵³⁾, le droit d'exercer un recours individuel effectif⁽⁵⁴⁾ et le droit d'obtenir l'exécution d'une décision de justice⁽⁵⁵⁾, les droits conférés par le statut de citoyen européen⁽⁵⁶⁾, le droit de recevoir les traitements et les soins les plus appropriés⁽⁵⁷⁾, etc...

L'ordonnance du 22 mars 2020, *Syndicat Jeunes médecins* s'insère dans cet ensemble en rappelant que « le droit au respect de la vie... constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ». On peut être surpris que n'ait pas été invoqué tout autant le droit à la protection de la santé, qui est encore plus directement lié à la lutte contre une épidémie⁽⁵⁸⁾. Il le sera un peu plus tard⁽⁵⁹⁾.

Était-il d'ailleurs bien nécessaire de les invoquer pour justifier l'adoption par le gouvernement de mesures pour lutter contre l'épidémie ? Il suffisait de rappeler, comme le Conseil d'État l'a fait dans d'autres ordonnances (*infra*), qu'il appartient aux différentes autorités compétentes, en particulier au Premier ministre, en vertu de leurs pouvoirs et de leur devoir d'assurer l'ordre public, et notamment la

sécurité et la santé de la population, de prendre toutes mesures nécessaires, notamment en cas d'épidémie. Les droits au respect de la vie et à la protection de la santé n'y ajoutent rien, sauf à transformer en des prétentions subjectives ce qui relève d'un ordre objectif.

L'extension de la notion de liberté fondamentale à celle des droits fondamentaux a contribué à celle du référé-liberté, voire à la substitution de celui-ci au recours pour excès de pouvoir avec référé-suspension (*supra*). Le Syndicat Jeunes médecins n'aurait pas été recevable à intenter son référé-liberté si le droit au respect de la vie dont il s'est prévalu n'était pas une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2.

L'extension a conduit aussi à la question de l'articulation des droits fondamentaux et de la liberté.

Les droits fondamentaux et la liberté

L'assimilation des droits fondamentaux aux libertés fondamentales avait jusqu'à présent conduit à leur conciliation. Elle aboutit maintenant à une contradiction qui atteint la liberté tout court.

La conciliation des droits fondamentaux et des libertés fondamentales

La conciliation de normes de même niveau mais d'objets différents n'est pas propre aux droits et libertés, « libertés fondamentales au sens de l'article L. 521-2 ». On la trouve notamment à propos de normes à valeur constitutionnelle (dont d'ailleurs font partie la plupart des libertés fondamentales).

Le Conseil constitutionnel en a fait une sorte de système⁶⁰. En particulier, en matière de droits et libertés, « il incombait... au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties »⁶¹.

La nécessité de la conciliation a été soulignée à propos de l'état d'urgence sanitaire dans la décision du Conseil constitutionnel n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 : « 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 ». De l'analyse des dispositions contestées « il résulte... que... le législateur a procédé à une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées ».

La jurisprudence du Conseil d'État est moins riche en formules de ce genre (ce qui ne veut pas dire que, quant au fond, elle ne l'est pas en solutions sensiblement). Elle parle souvent de la conciliation entre la sauvegarde de l'ordre public et les libertés⁶² – ce qui n'est pas la même chose que conciliation entre libertés et droits. Celle-ci est recherchée explicitement dans les différentes décisions rendues dans la malheureuse affaire *Larbat*⁶³ : il convient de procéder « à la conciliation des libertés fondamentales en cause, que sont le droit au respect de la vie et le droit du patient de consentir à un traitement médical et de ne pas subir un traitement qui serait le résultat d'une obstination déraisonnable ».

La conciliation implique la recherche d'une solution à partir de positions opposées ; l'opposition se situe en amont, elle disparaît avec le résultat.

Elle se maintient quand le résultat fait prévaloir une norme sur l'autre.

Les droits fondamentaux contre la liberté

Le titre du présent développement est-il exagéré dans sa généralité ? Ce ne sont peut-être que certains droits fondamentaux qui l'emportent sur certaines libertés fondamentales. Il veut au moins être un cri d'alerte, attirant l'attention sur la portée des droits fondamentaux ; leur protection peut être telle qu'elle réduit, non seulement telle liberté fondamentale, mais beaucoup d'entre elles, au point que ce ne sont pas seulement certaines libertés fondamentales qui sont visées, mais, plus essentiellement, la liberté en tant que telle (*supra*). C'est ce qui ressort du dispositif de l'état d'urgence sanitaire, et plus particulièrement de l'ordonnance de référé du 22 mars 2020.

En se limitant aux principaux textes adoptés successivement (lois n° 2020-290 du 23 mars 2020, loi n° 2020-546 du 11 mai 2020, décrets n° 2020-260 du 16 mars 2020, n° 2020-293 du 23 mars 2020, n° 2020-545 du 11 mai 2020), pour assurer la protection de la santé, ils portent atteinte à la liberté d'aller et venir par l'interdiction des déplacements et la limitation des transports, à la liberté de réunion et à celle de manifestation par l'interdiction des rassemblements, à la liberté du commerce et de l'industrie par l'interdiction d'ouverture de certains commerces, des marchés, des salles de spectacle, des restaurants⁶⁴, à la liberté des cultes par le biais de l'interdiction des rassemblements⁶⁵. S'y ajoutent la restriction de la liberté du commerce et de l'industrie par le blocage du prix de certains produits, et celle du droit de propriété par leur réquisition. L'allègement du dispositif par le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 n'a pas suffi à faire disparaître toute atteinte à ces libertés.

Cette atteinte a été d'autant plus nette que, contrairement au principe selon lequel « la liberté est la règle et la restriction de police l'exception »⁶⁶, des dispositifs commencent par l'interdiction : ainsi l'article 3 du décret du 23 mars 2020 commençait par « tout déplacement de personne hors de son domicile est interdit à l'exception des déplacements pour les motifs suivants... »⁶⁷. L'interdiction a ainsi été érigée en règle et sa restriction en exception.

« 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. » Chacun devait établir le document précisant le motif de son déplacement, sous peine de contravention⁶⁸. On dirait que c'était mieux que d'aller demander une

attestation à une autorité administrative. Mais c'était tout autant admettre l'interdiction de principe et se faire acteur de sa mise en œuvre. Nous avons tous « marché » pour marcher un peu. Acteurs, nous avons été complices. C'est ainsi que s'ouvre la voie de la servitude.

On ne peut nier la gravité de la pandémie du covid-19 ni la nécessité de prendre pour l'enrayer des mesures limitant les libertés. Fallait-il aller jusque-là ?

Le Syndicat Jeunes médecins (plus jeunes par leur âge que par leur mentalité car leur requête est une requête de vieux) voulait aller encore plus loin : il demandait au Conseil d'État d'ordonner des mesures plus radicales que celles qu'avait ordonnées le gouvernement : « un confinement total de la population », « interdiction totale de sortir de son lieu de confinement sauf autorisation délivrée par un médecin pour motif médical » (les médecins, jeunes ou non, seraient bien servis en même temps qu'ils serviraient) ; « l'arrêt des transports en commun » ; « l'arrêt des activités professionnelles non vitales » - le tout au titre du droit au respect de la vie (le droit à la protection de la santé n'est pas invoqué, ce qui explique qu'il ne figure pas non plus dans l'ordonnance - *supra*). C'est un blocage total de la société et l'immobilisation de chacun de ses membres qui étaient demandés : comment oser une telle démarche ? Elle ne méritait qu'un objet sur et brutal.

Le Conseil d'État l'a examinée d'une meilleure grâce, que renforce son examen par une formation de trois membres présidée par le président de la section du contentieux. Il ne pouvait évidemment accueillir une demande aussi exagérée. Mais il est allé dans son sens.

Il a admis qu'un confinement total de la population dans certaines zones peut être envisagé » (pt 8) et jugé nécessaire « le renforcement des mesures actuelles » (pt 9 s.), car l'autorisation des « déplacements pour motif de santé » était trop imprécise, celle des « 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 » était trop large, et le maintien des marchés ouverts trop imprudent.

Il a ordonné au gouvernement de prendre des mesures en conséquence. Le Conseil d'État, protecteur des libertés ?

Il a manifesté en tout cas l'étendue du rôle du juge de référé.

Référé et rôle du juge

Le rôle du juge dans le référé-liberté est tracé par les termes généraux de l'article L. 521-2. Il porte sur l'exercice des pouvoirs d'une autorité qui, désignée comme une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, est plus simplement une autorité administrative ; les pouvoirs dont le référé-liberté est l'objet sont ceux du pouvoir administratif. C'est de celui-ci qu'on parle sous le seul mot « pouvoir ».

L'exercice effectif du pouvoir comporte à la fois des actions et des décisions. Le champ du référé-liberté couvre les deux aspects.

S'agissant des actions, on aurait pu penser qu'il ne porte que sur des comportements effectifs. L'atteinte à une liberté fondamentale paraît devoir résulter nécessairement d'un agissement, comme c'était le cas avec la voie de fait. Elle apparaît effectivement avec l'ordonnance du 18 mai 2020 dans l'interdiction des exercices du culte. L'administration peut aussi faire preuve d'inertie⁽⁶⁹⁾ ; sa carence peut être préjudiciable⁽⁷⁰⁾. La jurisprudence du référé-liberté a relevé qu'elle pouvait aussi porter atteinte à une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2⁽⁷¹⁾ ; elle l'a fait en particulier lors de la crise du covid-19⁽⁷²⁾. Avec l'ordonnance du 22 mars 2020, si ce n'est la carence, c'est du moins l'insuffisance des précisions de la réglementation qui a été relevée.

S'agissant des décisions, la distinction classique des mesures individuelles et des mesures réglementaires paraissait aussi n'entraîner que les premières dans le champ du référé-liberté : seule un acte atteignant une personne, voire un petit groupe de personnes, paraît *a priori*, comme dans le cas de la voie de fait, porter atteinte à une liberté fondamentale. La jurisprudence a considéré qu'il pouvait en être tout autant ainsi de décisions réglementaires. Tel était le cas avec les ordonnances du 22 mars 2020 et du 18 mai 2020 : c'est la réglementation des activités pendant la crise qui était exclusivement en cause. Mais, dans d'autres cas, aucune décision n'est contestée : c'est la carence résultant de l'absence de décision qui l'est.

Ce large champ du référé-liberté explique l'étendue du rôle du juge. Celui-ci ne se limite pas à statuer contre le pouvoir ; il se prononce aussi avec le pouvoir.

Le juge contre le pouvoir

C'est la gravité de l'atteinte portée par une autorité administrative à une liberté fondamentale qui a conduit à permettre au juge de prendre des mesures pour y remédier. Il peut arrêter et contraindre le pouvoir.

Le juge, arrêt du pouvoir

Les mesures que le référé-liberté permet au juge de prendre « pour la sauvegarde d'une liberté fondamentale » sont d'abord de portée négative : elles consistent à y faire obstacle. Elles ne sont que la mise en œuvre du principe selon lequel il faut que le pouvoir arrête le pouvoir.

Elles peuvent être de suspension⁽⁷³⁾ ou d'annulation.

S'agissant de la sauvegarde de la liberté de culte, c'est une mesure de suspension que le juge des référés a prise dans l'affaire *Commune de Mazarin* ⁽⁷⁴⁾. L'ordonnance du 18 mai 2020 ne prend pas une telle mesure mais, dans ses motifs (pt 34), elle constate que « l'interdiction générale et absolue... de tout rassemblement ou réunion dans les établissements de culte... présente 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 ». Elle ne va pas jusqu'à suspendre l'interdiction ni à formuler mais c'est

au moins une limite qui est opposée à la réglementation en cours, avec comme conséquence la nécessité de la modifier.

Dans l'ordonnance du 22 mars 2020, il n'y a, ni dans le dispositif ni dans les motifs, de mesure apparaissant comme une limitation des mesures du gouvernement, mais seulement une invitation à les préciser. C'est radicalement différent. Et pourtant il existait des dispositions qui étaient contestées.

Dans d'autres cas, il n'existe pas de décision du tout : c'est précisément leur absence qui fait l'objet du référé. Il n'y avait donc matière ni à suspendre ni à annuler une décision (75). Il n'y a pas eu d'arrêt du pouvoir, mais il y a eu contrainte sur le pouvoir.

Le juge, contraint du pouvoir

C'est évidemment l'exercice du pouvoir d'adjonction qui permet au juge, après avoir constaté une atteinte à une liberté fondamentale, d'ordonner toutes mesures nécessaires à sa sauvegarde. C'est ce que le Conseil d'État fait dans les deux décisions rapportées : le 22 mars, « il enjoint » au gouvernement de « 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 » ; le 18 mai, l'adjonction est de modifier, dans un délai de huit jours, les dispositions en cause pour permettre et encadrer les rassemblements et réunions dans les établissements de culte. Elle ne porte pas sur les rassemblements et réunions dans les espaces privés à l'air libre. Il appartient seulement au Premier ministre de remédier à l'incertitude pesant sur l'utilisation de ces espaces à des fins religieuses. On peut être sceptique sur cette appréciation : on peut célébrer un office à l'air libre avec les mêmes précautions (espacements, masques) qu'à l'intérieur d'un édifice. Au moins, l'essentiel a été sauvegardé pour les églises, et même pour le pouvoir.

Le juge avec le pouvoir

La transformation du juge du référé-liberté d'un juge saisi contre le pouvoir en un juge statuant en relation avec le pouvoir peut s'expliquer par le statut même de la juridiction administrative, qui, compte tenu de ses liens avec l'administration, peut participer à l'action de celle-ci. On retrouve l'adage bien connu d'Hélène de Pansey selon lequel « juger l'administration, c'est encore administrer » ; le contentieux administratif serait l'occasion pour son juge, non pas seulement de rappeler à l'administration les obligations qui s'imposent à elle, mais aussi de lui en indiquer de nouvelles. Le juge de référé-liberté le fait au moins tout autant que le juge de droit commun ; sa particularité est de le faire dans l'urgence à propos de libertés fondamentales.

Cela se confirme si l'on observe qu'il peut venir à l'appui du pouvoir. On peut se demander s'il ne lui arrive pas de se mettre à sa place.

Le juge à l'appui du pouvoir

L'ordonnance du 22 mars 2020 peut être citée comme un exemple d'un tel appui. Certes elle donne un ordre au gouvernement mais, comme on l'a souligné plus haut, elle va dans son sens et même lui demande d'aller plus loin : la portée de la dérogation au confinement doit être précisée, le maintien de la dérogation pour déplacements brefs doit être réexaminé, les risques des marchés ouverts doivent être évalués. L'ordonnance donne au gouvernement une base de lancement de nouvelles mesures ; il en tire une assurance pour prendre ses décisions.

Celle que l'ordonnance du 22 mars lui donne dans le champ qu'elle désigne, d'autres la lui ont donnée par une formule plus large, plusieurs fois reprise : « 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 doivent, dans cette mesure, être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent. » (76)

La période est riche en indications du même genre. Ainsi l'ordonnance du 17 avril 2020, *Commune de Senlis* (77), établit clairement les compétences respectives du maire et des autorités étatiques : « 6. Les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales... autorisent le maire, y compris en période d'état d'urgence sanitaire, à prendre les mesures de police générale nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques dans sa commune. Le maire peut, le cas échéant, à ce titre, prendre des dispositions destinées à contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'État, notamment en interdisant, au vu des circonstances locales, l'accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements. En revanche, la police spéciale instituée par le législateur fait obstacle, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire, à moins que des raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'édiction indispensable et à condition de ne pas compromettre, ce faisant, la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'État ».

De même, l'ordonnance précitée du 13 juin 2020, *Ligue des droits de l'homme, Confédération générale du travail et autres*, alors qu'elle suspend l'interdiction des manifestations pendant la période de pandémie, dit à l'administration les possibilités qui lui restent : « 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'État 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... ». S'y ajoutent des dispositions supplémentaires.

C'est l'équivalent d'une instruction administrative désignant à chacun ce qu'il peut faire.

Le juge à la place du pouvoir ?

La forme interrogative évite une affirmation trop catégorique. Le Conseil d'État se préserve du reproche que celle-ci comporterait : il refuse d'examiner des demandes portant sur des mesures d'ordre structurel ou reposant sur des choix de politique publique (78) : « il (ne lui)

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 » (79).

Pourtant des ordonnances rendues pendant la crise du covid-19 ne comportent-elles pas des positions qui relèvent de choix de politique publique et qui confinent l'opportunité ?

Celle du 22 mars, en considérant l'approximation de certaines mesures prises par le gouvernement, s'immisce directement dans une appréciation qui relève, non de la légalité, mais purement et simplement de l'opportunité, sans qu'on puisse établir qu'en l'espèce l'opportunité est une condition de la légalité.

Cette observation peut être étayée par d'autres exemples d'ordonnances de référé-liberté rendues dans la même période. Dans celle du 29 mars 2020, *Parti Debout la France* (80), en considérant que « le moyen tiré de l'existence d'une carence caractérisée dans la production et la mise à disposition de masques n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé », il admet que si cette carence était avérée, il en aurait tiré les conséquences. De même, c'est parce « 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, et les diversifier notamment pour permettre qu'un grand nombre puissent être pratiqués dans les laboratoires de biologie médicale, dans la perspective de la sortie du confinement », qu'il rejette la demande d'injonctions : faut-il l'accueillir dans l'hypothèse inverse ? Ou la réserve de loi en tout état de cause » signifie-t-elle que cela ne relevait de toute façon pas de l'appréciation du juge ? Il aurait été plus simple de le dire pour ne pas ouvrir le reproche du gouvernement des juges.

Plus généralement, quand le Conseil d'État examine s'il y a assez de masques, de médicaments, de matériels médicaux, de précautions, d'interdictions etc., pour savoir si le gouvernement a pris les mesures nécessaires pour assurer le respect du droit à la vie et assurer le droit à la protection de la santé, il entre dans des analyses dont on peut reconnaître le caractère très fouillé, mais qui n'ont plus rien à voir avec la question de l'illégalité, manifeste ou non, grave ou non, de ce que pourrait être une atteinte à une liberté fondamentale. Il se substitue au gouvernement pour déterminer ce qu'il faut faire et, si ce n'est pas fait, pour lui ordonner de le faire. Ce n'est pas son rôle (81).

Les critiques émises dans les développements qui précèdent n'empêchent pas de reconnaître l'importance de l'activité du Conseil d'État pendant l'épidémie du covid-19, à la fois dans ses formations administratives (v. l'article de M^{me} Hubac et de M. Dorrego) et dans sa section du contentieux, particulièrement pour examiner en temps utile les référés-liberté. La « guerre » du covid a entraîné sa mobilisation. Sa jurisprudence a participé à la contre-offensive. Comme le montre le président Stein, elle a cherché à la fois un équilibre et le respect de l'état de droit en n'admettant que des mesures « nécessaires, adaptées et proportionnées ».

Elle n'échappe pas à une appréciation extérieure, qui peut être d'approbation (ici l'ordonnance du 18 mai) mais aussi de contestation (22 mars). On retrouve deux libertés : celles d'opinion et d'expression. Elles permettent de lancer une alerte sur les errements d'une évolution contentieuse et normative, et sur les risques qu'elles entraînent : il n'y a pas que le virus qui soit contagieux.

Sur le terrain contentieux, on avait déjà constaté les « glissements » de la procédure de référé-liberté (82). De nouveaux glissements se sont produits depuis lors, spécialement en cette période de pandémie.

Envers la liberté, les glissements résulent, non du contentieux, mais des mesures de lutte contre la pandémie. Il ne faut pas que, pour refouler la pandémie, on confine la liberté (83).

Mots clés :

CONTENTIEUX * Procédure administrative contentieuse * Référé devant le juge administratif * Référé généraux d'urgence * Référé-liberté

SANTÉ PUBLIQUE * Protection de la santé publique * Urgence sanitaire * Épidémie * Covid-19

(1) MM. Freulet et autres.

(2) Association Civitas, Parti Chrétien Démocrat, Association culturelle Fraternité sacerdotale Saint-Pierre, etc.

(3) AJDA 2020, 851 (4), note C. Vallier.

(4) En ce sens, D. Labetoulle, « Le projet de réforme des procédures d'urgence devant le juge administratif », AJDA n° spécial 1999, « Puissance publique ou impuissance publique ? », AJDA 1999, 79 (5) - 80.

(5) V. dans *Les grands arrêts du droit des libertés fondamentales*, Dalloz, 2017 (dir. X. Dupré de Boulois), la partie consacrée au droit administratif, p. 425 s.

(6) Référé-suspension : CE, ord., 22 avr. 2020, n° 440099, *Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation et autres*, au sujet de l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale, et de certaines autres dispositions d'ordre procédural ; CE, ord., 8 juin 2020, n° 440717, *Association ELENA France, GISI, Conseil national des barreaux*, AJDA 2020, 1146.

(6), au sujet de l'intervention d'un juge unique à la Cour nationale du droit d'asile en vertu de l'ordonnance n° 2000-305 du 25 mars 2000 ; CE, ord., 9 juin 2020, n° 44009, *Olympique Lyonnais Football Club, Amiens Sporting Club Football*, au sujet des décisions de la Ligue de football professionnel mettant fin à la saison 2019-2020 et enregistrant le classement des championnats de Ligue 1 et de Ligue 2.

(7) Risque envisagé par le groupe de travail qui a préparé la réforme des procédures d'urgence, RFDA 2000. 941.

(8) N° 3911, Lebon p. 370 ; AJDA 2013. 1245 ; AJDA 2013. 1568, chron. X. Domino et A. Bretonneau ; D. 2014. 1844, obs. B. Mallet-Bricout et N. Reboul-Maupin ; AJDA 2014. 124, étude S. Gillet ; RFDA 2013. 1041, note P. Delvolvé ; GAJA, 22^e éd., 2019, p. 896.

(9) T. conf., 23 oct. 2000, n° 3227, *Boussadar*, Lebon p. 775 ; AJDA 2001. 145 ; *ibid.* 143, chron. M. Guyomar et P. Collin ; D. 2001. 2332, concl. J. Salmeron-Rosa.

(10) Civ. 1^{re}, 28 nov. 1984, Bull. civ. I, n° 321 ; RFDA 1985. 760, concl. M. Sadon ; T. conf., 9 juin 1986, n° 2434, *Commissaire de la République de la région Alsace c/ Éucat*, Lebon p. 301 ; RFDA 1987. 33, concl. M.-A. Latournerie ; AJDA 1986. 428, chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre ; T. conf., 19 nov. 2001, n° 3272, *Mohamed c/ Ministre de l'intérieur*, Lebon p. 755 ; AJDA 2002. 234, note S. Petit ; D. 2002. 1446, concl. G. Bachelier.

(11) T. conf., 8 avr. 1935, n° 0822, *L'Action française c/ Bonnetty-Stour*, Lebon p. 1226, concl. P.-L. Josse ; D. 1935. 325, concl., note M. Waline ; RD publ. 1935. 309, concl., note G. Jèze ; S. 1935.3.76, concl.

(12) Civ. 1^{re}, 4 nov. 1986, Bull. civ. I, n° 252, p. 241.

(13) Civ. 1^{re}, 22 nov. 1983, Bull. civ. I, n° 277. Dans le même sens, mais constatant en l'espèce l'absence d'atteinte, Civ. 1^{re}, 11 déc. 1979, Bull. civ. I, n° 317, p. 259.

(14) G. Vedel, « La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative », JCP 1950 I. 851.

(15) F. Moderne, « Étrangère au pouvoir du juge, l'injonction, pourquoi le serait-elle ? », RFDA 1990. 798 ; « Sur le nouveau pouvoir d'injonction du juge administratif », RFDA 1996. 43.

(16) V. pour les vingt ans du référé-liberté, C. Malverti et C. Beaufils, « Le référé en liberté », AJDA 2020. 1154.

(17) B. Stin, *Les libertés en questions*, LGDJ, 11^e éd., 2019, p. 5 ; « Droits reconnus et protégés par la puissance publique, les libertés publiques... », V.J. Monage, *Les libertés publiques*, PUF, Que sais-je ?, n° 1804 ; J. Rivoir et H. Moutoulh, *Les libertés publiques*, PUF, 2^e, 9^e et 7^e éd., P. Wachsmann, *Libertés publiques*, Dalloz, 8^e éd., 2017.

(18) CE, ord., 12 nov. 2004, n° 239840, *Commune de Montrouil-Bellay*, Lebon p. 551.

(19) CE, ord., 19 janv. 2005, n° 276862, *Chevalier*, Lebon p. 23 ; AJDA 2005. 793 ; RSC 2006. 423, obs. P. Ponceli, à propos de la possibilité pour un détenu de recevoir des visites. En revanche, c'est en termes inexactes que le Conseil d'État (ord., 7 avr. 2004, *Époux Riffikoen*, Lebon p. 164) considère que « la possibilité d'exprimer dans des formes appropriées ses convictions religieuses constitue une liberté fondamentale » car en la matière il existe deux libertés fondamentales qui se cumulent : la liberté de religion et la liberté d'expression - qui entraînent, non pas la possibilité, mais la liberté d'exprimer ses convictions religieuses dans des conditions appropriées.

(20) Par ex., X. Dupré de Bouleis (dir.), *Les grands arrêts du droit des libertés fondamentales*, Dalloz, 2017 ; L. Favreau, P. Gêla et R. Chevrontin (dir.), *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, 7^e éd., 2015.

(21) O. Le Bot, *La protection des libertés fondamentales par la procédure de référé-liberté*, Institut Maresme, LGDJ, 2007 ; F. Benet, « La notion de liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 », RD publ. 2003.1535. G. Génard, « Les critères d'identification d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative », 2003. 2008.

(22) Au sens générique du mot latin *homo*, que l'on oublie trop souvent en voulant qu'on distingue homme (*vir*) et femme (*mulier*).

(23) CE, sect., 28 févr. 2001, n° 229163, *Casimirovas* Lebon p. 107 ; AJDA 2001, 971 ; note I. Legrand et L. Jankot ; *ibid.* 465, chron. M. Guyomar et P. Collin ; D. 2002, 2229, obs. R. Vandecasteele ; AJFP 2001, 55 ; RFDA 2001, 399, concl. P. Foubert.

(24) CE, ord., 29 juin 2006, n° 284649.

(25) CE, ord., 9 janv. 2001, n° 228928, *Debarthes* Lebon p. 1 ; CE, 26 août 2016, n° 402742, *Ligue des droits de l'homme, Association de défense des droits de l'homme collectif contre l'islamophobie en France* Lebon p. 390 ; AJDA 2016, 1599 ; AJAD 2016, 2122, note P. Gervier ; D. 2016, 1704, et les obs. ; *ibid.* 2017, 935, obs. RIGNE ; AJCT 2016, 508, obs. G. Le Châtelier ; *ibid.* 529, tribune M.-A. Granger ; *ibid.* 552, étude C. Alonso ; *ibid.* 2019, 489, étude A. Fille-Duval ; RFDA 2016, 1227, note P. Bon.

(26) CE, ord., 9 juill. 2014, n° 382145, *Méjean* Lebon T. p. 659-794 ; AJDA 2014, 1418 ; AJDA 2014, 2141, note E. Aubin ; D. 2014, 1496, et les obs. ; *ibid.* 2015, 450, obs. O. Boskovic, S. Comeloup, F. Jault-Seséke, N. Joubert et K. Panot ; *ibid.* 1006, obs. H. Gaudemet-Tallon et F. Jault-Seséke ; *ibid.* 1406, obs. J.-J. Lerrouand et D. Vigneau ; AJ fam. 2014, 505, obs. B. De Boysson ; RTD civ. 2014, 861, obs. J. Hauser.

(27) CE, ord., 7 mars 2011, n° 347171, *École normale supérieure* Lebon p. 108 ; AJDA 2011, 481 ; *ibid.* 1033 ; *ibid.* 585, tribune G. Beaud, note A. Legrand ; D. 2011, 1195, note O. Le Bot.

(28) CE, 11 juin 2012, n° 360004, *Commune de l'étang solé (La Réunion)*, Lebon T. p. 753 ; AJDA 2012, 1190.

(29) CE, ord., 16 mars 2017, n° 408730, Lebon p. 96 ; AJDA 2017, 604 ; *ibid.* 1291, note R. Barbaud. Ce n'est pas « le principe » de ce caractère qui est une liberté fondamentale comme le disent plusieurs ordonnances (CE, 24 févr. 2001, n° 230611, *Tibéri*, Lebon ; D. 2001, 1748, et les obs., note R. Chevotian ; RFDA 2001, 629, note B. Maligner) : comment un principe peut-il être une liberté ? c'est la liberté d'expression (qui, elle, est un principe) : elle entraîne la pluralité de l'expression de courants de pensée et d'opinion.

(30) CE, ord., 19 août 2002, n° 249666, *Front national, Institut de formation des élus locaux*, Lebon p. 311 ; AJDA 2002, 1017, note N. Beaud ; D. 2002, 2452, et les obs. ; CE, ord., 7 mars 2011, *École normale supérieure* préc. ; CE, 9 janv. 2014, n° 374508, *Ministre de l'Intérieur et Sociétés Productions de la Plume et du Quillonné M.Bela M.Bela*, Lebon p. 1 ; AJDA 2014, 79 ; *ibid.* 866 ; *ibid.* 129, tribune B. Seiller ; *ibid.* 473, tribune C. Broylelle, note J. Petit ; D. 2014, 86, obs. J.-M. Pastor ; *ibid.* 155, point de vue R. Plaster ; *ibid.* 200, entretien D. Mias ; AJCT 2014, 157, obs. G. Le Châtelier ; L'Épave 2014, 76 et les obs. ; *ibid.* 221, comm. D. Lochak ; RFDA 2014, 87, note O. Collin ; *ibid.* 521, note C. Broylelle ; *ibid.* 525, note D. Baranger ; CE, ord., 6 févr. 2015, n° 387728, *Commune de Courmon d'Auvergne*, Lebon p. 55 ; AJDA 2015, 1638, note E. Saillant-Maughey ; D. 2015, 544, note B. Quirry, L'Épave 2015, 141 et les obs.

(31) CE, ord., 5 janv. 2007, n° 300811, *Ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire / Association « Solidarité des Français »*, Lebon T. p. 1013 ; AJDA 2007, 601, note B. Puvion ; D. 2007, 307 ; CE, ord., 29 mars 2019, n° 429028, *Ligue des droits de l'homme* AJDA 2019, 729, inédit au Lebon.

(32) CE, ord., 31 mai 2007, n° 288293, *Syndicat CFDT Intercat 28*, Lebon p. 223 ; AJDA 2007, 1104 ; *ibid.* 1257, chron. F. Lericq et J. Boucher ; CE, ord., 5 févr. 2016, n° 396431, *M^{me} Graniro*, AJDA 2016, 231 ; *ibid.* 1194, note P. Esplugas-Labatut ; AJFP 2016, 290, et les obs.

(33) CE, ord., 16 févr. 2004, n° 264314, *Bonafant*, Lebon T. p. 826 ; AJDA 2004, 822, note G. Guglielmi et G. Kouhi ; RJD 2004, 285, obs. J.-P. Brouant et M. Camaz ; AJFP 2004, 150 ; AJCT 2019, 482, étude E. Roux ; JCP Adm 2004, 1357, note E. Tawil - V.E. Tawil, « La liberté de culte, liberté fondamentale de valeur constitutionnelle ? », JCP Adm 2004, 1145.

(34) Lebon p. 386 ; AJDA 2006, 91, note P. Subra de Beusses.

(35) Dans le même sens, CE, 30 juin 2016, n° 400841, *Association culturelle et culturelle Nice La Plaine d'Ville de Nice*, AJDA 2016, 2048, note M. Coente ; AJCT 2016, 552, étude C. Alonso.

(36) En ce sens par ex., CE, ord., 23 sept. 2015, n° 395639, *Association des musulmans de Mayotte Sud*, AJDA 2016, 108, note J.-B. Chevalier ; AJCT 2016, 307, obs. P. Rouquet, inédit au Lebon.

(37) CE, sect., 18 janv. 2001, n° 229247, *Commune de Vandelas et Morbadil*, Lebon p. 18, concl. I. Touvet ; AJDA 2001, 157 ; *ibid.* 153.

chron. M. Guyomar et P. Collin [■](#) ; D. 2002, 2227 [■](#), obs. R. Madafemeron [■](#) ; RFDA 2001, 378, concl. L. Touvet [■](#) ; *ibid.* 681, note M. Verpeaux [■](#).

(38) P. Delvolvé, « Réflexions sur le concept de droit fondamental », Colloque Université St-Joseph de Beyrouth, 3 mars 2017, sur la liberté d'expression, Éditions de PUSJ, 2018, p. 349-364. Le passage des libertés aux droits fondamentaux est marqué par les ouvrages qui traitent des deux (X. Bloy, *Droits fondamentaux et libertés fondamentales*, LGDJ, 5^e éd. 2018 ; R. Cadrillac, *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, 20^e éd., 2020 ; S. Hennefe-Marchez et D. Roman, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Dalloz, 3^e éd. 2017 ; J. Robert et J. Dufour, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, LGDJ, Montchrestien, 8^e éd. 2009 ; H. Oberdorff, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, LGDJ 7^e éd. 2019) ou même ne parlent que des droits fondamentaux (D. Chagnollaud et G. Drago, dir., *Dictionnaire des droits fondamentaux*, Dalloz, 2006).

(39) CE, sect., 30 oct. 2001, n° 238211, *Ministre de l'intérieur c/ M^{me} Tiba*, Lebon p. 523 [■](#) ; AJDA 2001, 1058 [■](#) ; *ibid.* 1054, chron. M. Guyomar et P. Collin [■](#) ; RFDA 2002, 324, concl. I. de Silva [■](#) ; « le droit de mener une vie familiale normale constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions précitées de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ».

(40) Par ex., CE, ord., 8 avr. 2020, n° 439827, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, AJDA 2020, 756 [■](#) ; *ibid.* 1298 [■](#), note J. Schmitz [■](#) ; D. 2020, 1195, obs. J.-P. Céré, J. Pals et M. Horag-Evans [■](#), inédit au Lebon ; CE, ord., 7 mai 2020, n° 440255, *Ministre de l'intérieur c/ Association Avocats pour la défense des droits des étrangers*, AJDA 2020, 974 [■](#), sera mentionné au Lebon : « 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 ».

(41) C. Mulverti et C. Beaufils, art. préc., p. 1157.

(42) N. Fouquier, *Les droits publics subjectifs des administrés. Émergence d'un concept en droit administratif français du XIX^e au XX^e siècle*, Dalloz 2003.

(43) Cons. const., 16 janv. 1982, n° 81-132 DC : « caractère fondamental du droit de propriété dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique et qui est mis au même rang que la liberté, la sécurité et la résistance à l'oppression ».

(44) CE, 29 mars 2002, n° 243338, *SCF Stéphane*, Lebon p. 117 [■](#) ; AJDA 2003, 345 [■](#), note P. Gosieux [■](#) ; D. 2003, 1115 [■](#), note R. Martin [■](#) ; RFDA 2003, 370, étude T. Perz [■](#) ; *ibid.* 386, note Y. Lequette [■](#), J. Trémeau, « Le rétro-liberté, instrument de protection du droit de propriété », AJDA 2003, 653 [■](#).

(45) CE, ord., 26 mai 2006, n° 293501, *Société du Yacht Club International de Marina Base des Anges (SYCIMA)*, Lebon p. 265 [■](#), AJDA 2006, 1137 [■](#).

(46) Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, art. 5 ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 6.

(47) CE, 9 déc. 2003, n° 262186, *Agallan*, Lebon p. 497 [■](#) ; AJDA 2004, 1138 [■](#), note O. Le Bot [■](#) ; D. 2004, 538, et les obs. [■](#) ; AJFP 2004, 148 [■](#), obs. C. Monié [■](#) ; Dr. soc. 2004, 172, concl. J.-H. Stahl [■](#) ; RFDA 2004, 306, concl. J.-H. Stahl [■](#) ; *ibid.* 311, note P. Cassia [■](#), RFDS 2004, 288, étude D. Boulmier [■](#).

(48) CE, sect., 16 nov. 2011, n° 353172, *Mlle de Paris, Société d'économie mixte Paris Seine*, Lebon p. 552, concl. D. Botteggi [■](#) ; AJDA 2011, 2207 [■](#) ; *ibid.* 2157, étude X. Dupré de Boulois [■](#) ; AJCT 2012, 156, obs. L. Moreau [■](#) ; RFDA 2012, 269, concl. D. Botteggi [■](#) ; *ibid.* 455, chron. H. Labeyrie, F. Sudre, X. Dupré de Boulois et L. Moreau [■](#).

(49) CE, ord., 25 oct. 2007, M^{me} Y., Lebon p. 1013 [■](#) ; AJDA 2007, 2063 [■](#) ; RFDA 2008, 328, note O. Le Bot [■](#) ; CE, ord., 30 juill. 2015, n° 392043, *Section française de l'Observatoire international des prisons (OIPSF)*, Lebon p. 305 [■](#) ; AJDA 2015, 1567 [■](#) ; *ibid.* 2216 [■](#), note O. Le Bot [■](#).

(50) CE, sect., 30 oct. 2001, *Ministre de l'intérieur c/ M^{me} Tiba*, préc.

(51) CE, ord., 22 déc. 2012, n° 364584, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, Lebon p. 496 [■](#), AJDA 2013, 12 [■](#) ; D.

2013, 1304, obs. J.-P. Céré, M. Herzog-Francis et E. Pechillon ; AJ pénal 2013, 232, obs. E. Pechillon

(52) CE, 16 août 2002, n° 240532, *M^{me} Fauchille*, Lebon p. 309 ; D. 2004, 602, et les obs., obs. J. Penneau ; RTDA 2003, 528, étude A. Dornier-Dolives ; RTD civ. 2002, 781, obs. J. Hauser

(53) CE, ord., 12 janv. 2001, n° 220039, *M^{me} Hyacinthe*, Lebon p. 12 ; AJDA 2001, 589, note J. Momi et S. Skami ; D. 2001, 526, et les obs.

(54) CE, 30 juin 2009, n° 328579, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales c/ Baghal*, Lebon p. 240 ; AJDA 2009, 1344

(55) CE, ord., 1^{er} juin 2017, n° 406103, *SCJ La Merne Fourmies*, Lebon T. p. 737 ; AJDA 2017, 1149 ; *ibid.* 1802, note A. Perrin

(56) CE, ord., 9 déc. 2014, n° 386029, *M^{me} Pousberg*, Lebon p. 379 ; AJDA 2015, 1116, note M. Gautier ; *ibid.* 2393 ; D. 2015, 450, obs. O. Boskovic, S. Cornekoup, F. Jault-Seséle, N. Joubert et K. Panot

(57) CE, ord., 13 déc. 2017, n° 415207, Lebon T. p. 737 ; AJDA 2018, 1046, note D. Roman ; *ibid.* 2447

(58) Même observation dans d'autres ordonnances, par ex., CE, ord., 8 avr. 2020, n° 435821, *Le Syndicat national pénitentiaire Force ouvrière - personnels de surveillance*, AJDA 2020, 756, sera mentionné au Lebon, à propos des mesures de protection du personnel pénitentiaire.

(59) CE, ord., 18 avr. 2020, n° 440012, *Fédération des travailleurs de la métallurgie CGT (FTM-CGT)*, sera mentionné au Lebon.

(60) G. Drago, *Contentieux constitutionnel*, PUF, Thémis, 2^e éd. 2006, n° 321 s.

(61) Cons. const., 21 févr. 2008, n° 2008-562 DC, AJDA 2008, 714, note P. Jan ; D. 2008, 139, chron. Y. Maynaud ; *ibid.* 2025, obs. V. Bernaud et L. Gay ; *ibid.* 2009, 123, obs. G. Roujou de Boubée, T. Garé et S. Meibail ; Constitutions 2010, 235, obs. M. Disant ; RSC 2008, 731, note C. Lavergne ; *ibid.* 2009, 166, obs. B. de Lamp ; *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel* (L. Favreau, L. Philip et al.) Dalloz, 19^e éd., 2018, n° 54 ; *Droit constitutionnel. Les grandes décisions de la jurisprudence* (M. Verpeaux et al.), PUF, Thémis, 2^e éd. 2017, p. 436.

(62) CE, sect., 11 déc. 2015, *Cédric D.*, Lebon p. 438, concl. X. Domino - du même jour, *Luc G.*, Lebon p. 457 ; 22 janv. 2016, *Abdelmalek*, Lebon T. p. 855 ; CE, 12 avr. 2019, n° 427638, *Ligue des droits de l'homme, Confédération générale du travail*, Lebon ; AJDA 2019, 837

(63) CE, ass., 14 févr. 2014, n° 379081, Lebon p. 32, concl. R. Keller ; AJDA 2014, 374 ; *ibid.* 790, chron. A. Brocmeur et J. Lami ; *ibid.* 1225, tribune P. Cassin ; D. 2014, 488, et les obs. ; *ibid.* 2021, obs. A. Laude ; AJ fam. 2014, 145, obs. A. Dionisi-Peyrusse ; RTDA 2014, 255, concl. R. Keller ; *ibid.* 762, note P. Delvolvé ; RDESS 2014, 506, note D. Thouvenin ; 8 mars 2017, *Assistance publique-Hôpitaux de Paris*, Lebon p. 83 ; 5 janv. 2018, n° 416689, Lebon p. 1.

(64) Le Conseil constitutionnel a fait la même constatation dans sa décision du 11 mai 2020, n° 2020-800 DC, AJDA 2020, 975 ; *ibid.* 1242, note M. Verpeaux ; D. 2020, 1262, obs. W. Maxwell et C. Zolynski ; AJCT 2020, 217, tribune J.-P. Vial ; *ibid.* 220, obs. F. Benich ; à propos de la loi du 11 mai 2020 sur l'état d'urgence sanitaire.

(65) On pouvait soutenir cependant que la possibilité expressément reconnue de l'ouverture des édifices du culte impliquait nécessairement la possibilité de s'y rendre, non seulement pour une cérémonie funéraire, mais aussi en dehors de cette circonstance, et qu'en l'absence d'interdiction des offices religieux, ceux-ci pouvaient y être célébrés en observant les mesures de prévention sanitaire imposées par les textes.

(66) L. Comille, concl. sur CE, 10 août 1917, n° 93855, *Baldy*, Lebon p. 636 ; *Les grandes conclusions de la jurisprudence administrative* (H. de Gaudemar et D. Mongoin, dir.), LGDJ, vol. 1, 2015, p. 604.

(67) Parmi les déplacements permis figuraient ceux qui sont liés « aux besoins des animaux de compagnie » : les besoins (petits ou gros ?)

des chiens valaient d'être précisés plus que ceux des enfants (qui n'étaient pas cités sans doute parce qu'ils étaient englobés dans les « personnes regroupées dans un même domicile »).

(68) Décret n° 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.

(69) P. Mortoné de Laroque, *L'incertitude des pouvoirs publics* Dalloz, 1950.

(70) Par ex. pour la carence de l'État à prendre les mesures nécessaires pour pallier les risques de famine : CE, ass., 3 mars 2004, n° 241151, *Ministre de l'emploi et de la solidarité c/ Consorts Botella*, Lebon p. 125 ; AJDA 2004. 974, chron. F. Donnat et D. Casas ; RFDA 2004. 612, concl. E. Psida-Bordenave.

(71) C. Friedrich, « Le rétro-liberté en carence de l'administration », RD publ. 2018. 1297.

(72) CE, ord., 4 avr. 2020, n° 439904, *Centre hospitalier universitaire de la Guadeloupe/Ministre des solidarités et de la santé*, AJDA 2020. 726 ; *ibid.* 1178, note P.-Y. Chicot, sera mentionné au Lebon.

(73) Pour un exemple de suspension pendant la crise du covid-19 : CE, ord., 17 avr. 2020, n° 440057, *Commune de Saxeux*, AJDA 2020. 815 ; *ibid.* 1013, note B. Faure ; D. 2020. 883, et les obs. ; AJCT 2020. 250, Pratique G. Le Chatelier ; *ibid.* 291, Pratique A. Lami et F. Lombard, sera mentionné au Lebon : suspension d'un arrêté municipal imposant le port d'un masque pendant les déplacements : CE, ord., 13 juin 2020, n° 440846, *Ligue des droits de l'homme, Confédération générale du travail*, AJDA 2020. 1198 ; D. 2020. 1303, et les obs. ; suspension de l'interdiction des manifestations.

(74) CE, ord., 25 août 2005, préc. : suspension de la décision du maire autorisant des représentations théâtrales et l'organisation d'une exposition dans une chapelle.

(75) Par ex., à propos de l'absence de mesures de prévention sanitaire dans les prisons, CE, ord., 8 avr. 2020, n° 439821, *Syndicat national pénitentiaire/Force ouvrière - personnels de surveillance*, préc.

(76) CE, ord., 8 avr. 2020, n° 439821, *Syndicat national pénitentiaire/Force ouvrière - personnels de surveillance*, préc. ; CE, ord., 8 avr. 2020, n° 439827, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, inédit au Lebon, préc. ; CE, ord., 13 juin 2020, n° 440846, *Ligue des droits de l'homme, Confédération générale du travail et autres*, préc.

(77) N° 440057, préc., sera mentionné au Lebon.

(78) Par ex., CE, ord., 8 avr. 2020, n° 439827, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, préc., et auparavant CE, 28 juill. 2017, même requérant, Lebon p. 285, concl. E. Crépey.

(79) CE, ord., 27 mars 2020, n° 439720, *GISTI et autres*, AJDA 2020. 700.

(80) N° 439798, inédit au Lebon.

(81) J.-L. Schoetti, *Le Figaro*, 6 avr. 2020.

(82) A. Bretonneau et J. Lessi, AJDA 2014. 790, chron. ; P. Delvolvé, RFDA 2014. 702-710.

(83) L. Paillet, « StopCovid : la santé publique au gré de nos libertés ? », D. 2020. 935.

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2021

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

Épreuve pratique portant sur le droit administratif

(durée : 4 heures - coeff. : 3)

Nombre de pages : 4, page de garde incluse.

➤ AUCUN DOCUMENT N'EST AUTORISÉ POUR CETTE ÉPREUVE ◀

Désireux de revoir l'ardoise fine et de goûter la douceur angevine, vous rendez visite à votre cousin Joachim, qui est conseiller municipal et infirmier au CHU à Angers. Connaissant votre solide culture en droit administratif, celui-ci profite de votre passage pour solliciter votre avis sur divers problèmes.

Question 1 (7 points)

Le 27 avril 2021, la société Jontrama Production a informé la commune d'Angers de ce que le cirque qu'elle exploite tiendra des représentations sur son territoire en septembre 2021. En réaction, le conseil municipal a, par une délibération en date du 3 mai 2021, émis le vœu que, d'une part, soient interdites la captivité et l'utilisation des animaux dans les cirques et que, d'autre part, soit mise en place une réglementation nationale interdisant l'exploitation animale dans les spectacles circassiens.

Votre cousin Joachim vous demande si des recours sont envisageables contre cette délibération et vous interroge sur les chances de succès au fond de tels recours.

Question 2 (4 points)

Poursuivant la politique de protection animale, le maire d'Angers a annoncé, par un communiqué de presse du 10 mai 2021, qu'un seul type de repas – végétarien – sera désormais servi à l'ensemble des enfants inscrits dans les restaurants scolaires de la commune.

Votre cousin Joachim vous questionne de nouveau au sujet des recours envisageables et de leur chance de succès.

Question 3 (5 points)

Le parc Terra Botanica, situé à Angers, est un parc aménagé qui présente au public, sur une superficie d'environ 15 hectares, 275 000 végétaux venus des cinq continents. L'aménagement, l'exploitation et l'entretien de ce parc ont été confiés par la commune à une société d'économie mixte au moyen d'une délégation de service public conclue en 2017.

Dès l'entrée en vigueur de la convention, la plupart des obligations liées à l'exploitation du parc n'ont pas été respectées. Ainsi, la société d'économie mixte n'a pas affecté 5% du chiffre d'affaires aux réinvestissements, elle n'a pas acheté annuellement des plantes à hauteur de 150 000 euros, et n'a pas respecté le nombre de jours d'ouverture fixé à 180.

Votre cousin vous demande de l'éclairer sur les options qui sont ouvertes à la commune face à ces problèmes d'exécution du contrat.

Question 4 (4 points)

Votre cousin Joachim craint l'instauration prochaine d'une obligation vaccinale contre la COVID-19 pesant sur le personnel soignant. Persuadé que ce vaccin peut entraîner des lésions irréversibles, il souhaiterait savoir si une indemnisation lui sera offerte, dans l'hypothèse où il deviendrait victime malheureuse d'une vaccination obligatoire.

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2021

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

Épreuve pratique portant sur le droit de l'Union européenne

(durée : 4 heures - coeff. : 3)

Nombre de pages : 6, page de garde incluse.

➤ AUCUN DOCUMENT N'EST AUTORISÉ POUR CETTE ÉPREUVE ◀

La société Sa Ti Va commercialise des cigarettes électroniques dont le liquide contient du Cannabidiol (CBD). Le CBD est généralement extrait du « cannabis sativa » ou « chanvre » et ne contient qu'un faible taux de tétrahydrocannabinol (ci-après le « THC »), qui est la substance active du cannabis.

Le CBD utilisé a été légalement produit en République tchèque en utilisant les plantes cultivées sur place. Il a par la suite été importé en France et conditionné dans des cartouches de cigarettes électroniques.

À la suite d'une campagne de communication pour promouvoir le lancement de ses produits, une enquête a été ouverte et l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) a été saisie.

Au mois de juillet 2018, à la suite de la réunion de sa commission des stupéfiants et des psychotropes, l'ANSM a fait savoir qu'elle ne considérait pas les produits de la société Sa Ti Va comme un « médicament » au sens de la directive 2001/83 du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain.

Par un jugement du 8 janvier 2019, le tribunal correctionnel de Nantes a déclaré les dirigeants de la société coupables de plusieurs chefs d'infraction, dont des chefs d'infraction à la législation relative aux substances vénéneuses. Ils ont été condamnés, respectivement, à 18 et à 15 mois d'emprisonnement avec sursis, ainsi qu'à 10 000 euros d'amende chacun.

Ils font appel de ce jugement devant la cour d'appel de Rennes. Les conseils des dirigeants de Sa Ti Va font valoir que la réglementation française qui interdit le CBD, en le considérant comme un stupéfiant, n'est pas conforme aux libertés de circulation. Ils font également valoir qu'aucune étude scientifique ne prouve la nocivité du CBD du fait de son faible taux de THC et qu'en outre, celui-ci est librement produit et commercialisé dans de nombreux États membres.

Les juges doutent de cette argumentation en considérant que le classement de telle ou telle substance en tant que drogue relève des compétences nationales. Toutefois, suffisamment interloqués, ils décident de poser trois questions préjudicielles aux juges européens.

Peu au fait du contentieux européen, ils s'interrogent sur l'identité de la juridiction qui doit être saisie : Cour de justice de l'Union européenne, Tribunal de l'Union européenne ou Cour européenne des droits de l'homme. Qu'en pensez-vous ? (1 point)

Sur le fond, les juges rennais souhaitent savoir si le cannabis peut bénéficier de la libre circulation des marchandises. Il souhaite ensuite savoir si la France peut interdire la vente de CBD. Il souhaite enfin connaître la marge de manœuvre dont disposent les États membres quant aux mesures susceptibles d'être adoptées afin de lutter contre la consommation et le trafic de stupéfiants.

Dans quelle mesure, d'après vous, le juge européen est-il dans l'obligation de répondre à ces questions (2 points) et, si tant est qu'il doive y répondre, quelles seraient ses réponses ? (10 points)

Toujours dans le domaine médical, un laboratoire qui a travaillé sur un médicament visant à lutter contre les effets de la Covid 19, et qui souhaite débiter par une commercialisation de son produit uniquement sur le sol français, s'est vu refuser l'autorisation de mise sur le marché dudit produit par l'ANSM.

La société à laquelle appartient le laboratoire conteste ce refus devant le juge administratif en arguant du fait que la décision est contraire à la directive 2001/83, un texte qui offre pourtant une certaine marge d'appréciation aux autorités nationales pour ce type de procédure.

Quelles sont les obligations du juge administratif concernant le respect et la mise en œuvre de cette directive ? (4 points)

Enfin, les autorités françaises ayant observé avec intérêt que l'Italie avait retenu sur son territoire plus de 250 000 doses de vaccin AstraZeneca, qui étaient destinées à l'Australie, souhaitent interdire toute exportation en dehors du sol national d'un ensemble de matériels médicaux permettant de lutter contre les effets de la Covid 19.

Cette mesure vous semble-t-elle compatible avec les règles en matière de libre circulation ? (3 points)

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2021

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

Épreuve pratique portant sur le droit civil/droit pénal

(durée : 4 heures - coeff. : 3)

Nombre de pages : 6, page de garde incluse.
--

- SEULS LE CODE CIVIL ET LE CODE PÉNAL (DALLOZ OU LITEC)
SONT AUTORISÉS POUR CETTE ÉPREUVE
(MEGACODE NON AUTORISÉ) ◀

CAS N° 1 (12 points)

Jules et Jim, qui sont amis depuis l'enfance, se sont mariés le 1^{er} janvier 2019, sans contrat de mariage. Ils ne sont pas du tout amoureux et ne sont d'ailleurs pas même en couple. En vérité, ils se sont mariés pour des raisons fiscales : Jules a des revenus importants et est propriétaire d'un bel appartement à Paris ainsi que d'une résidence secondaire à Cassis, tandis que Jim, pour sa part, est encore à la recherche de l'activité qui pourrait lui fournir des revenus et, par ailleurs, n'a aucun patrimoine immobilier... Leur union a ainsi permis à Jules de payer un peu moins d'impôts sur ses revenus, tandis que Jim profite désormais du train de vie de Jules, qu'il apprécie. C'est ainsi que vivent les « époux », pleinement satisfaits de leur condition.

Les choses sont désormais, hélas, plus compliquées. Jim a en effet entamé une activité commerciale et, par l'intermédiaire de la société qu'il a créée – la société Pierre-Rocher-Ciseaux (PRC) –, a acquis un fonds de commerce de bar-restaurant le 1^{er} janvier 2020.

La société PRC a, à cette fin, emprunté 200 000 € auprès d'un établissement de crédit. La banque, à cette occasion, a obtenu que Jules se porte caution solidaire du remboursement de la dette ainsi contractée par la société PRC. La crise sanitaire a, ici comme ailleurs, produit son effet, faisant rapidement perdre à Jim tout espoir d'avoir une activité florissante : sa société ne peut plus faire face aux échéances de remboursement du prêt. Au surplus, au mois de décembre 2020, afin d'oublier ses difficultés, Jim a acquis une belle moto au prix de 80 000 €. Il a payé 10 000 € comptant et s'est engagé à régler le solde au vendeur durant les mois qui suivent, par mensualité de 10 000 €.

Dans la situation actuelle, il n'a cependant pas les moyens d'honorer les sept mensualités suivantes. En outre, Jules a récemment rencontré Catherine, dont il est tombé follement amoureux. Il souhaiterait rapidement mettre un terme au mariage qu'il a contracté avec son ami Jim, pour pouvoir épouser Catherine, qu'il dit aimer. Il est d'autant plus impatient de rompre le mariage qu'il a reçu de la banque une lettre recommandée avec avis de réception, le mettant en demeure de régler les sommes dues par la société PRC en remboursement du prêt. De plus, le vendeur de la moto lui réclame également le paiement le prix de la moto acquise par Jim. Il prétend que cette moto a été acquise durant le mariage des époux en sorte que chacun d'eux serait, à l'entendre, débiteur du solde du prix.

Jules vous consulte afin d'obtenir des conseils : quelles voies s'offrent à lui pour mettre un terme à son mariage et se remarier ? Cela lui permettrait-il d'échapper aux poursuites de la banque et du vendeur de la moto ?

CAS N° 2 (8 points)

La société anonyme Gigaset est une société spécialisée dans le stockage de données informatiques. Elle est installée en France où elle a de nombreux centres de stockage. Son activité est florissante et elle a d'importants clients à travers le monde. Sa réussite a suscité la convoitise de la société anonyme M&A, alors dirigée par Lina. Les négociations, dont Lina a pris l'initiative, trouvent une issue rapide : Gigaset et M&A fusionnent pour donner naissance à une nouvelle société anonyme, dénommée Clouds, qui voit le jour le 1^{er} novembre 2020.

Le 1^{er} mars 2021, la société Clouds est cependant poursuivie pénalement du chef de plusieurs infractions qui auraient été commises par la société Gigaset avant la fusion, dont certaines sont sanctionnées par de lourdes peines d'amende (nombreuses infractions au code du travail, en particulier en matière de sécurité...).

Lina, qui dirige la société Clouds depuis la fusion, vous consulte pour connaître les risques encourus par la société Clouds sur le plan pénal et, par suite, pour apprécier si cette société devra régler les lourdes amendes qui pourraient venir sanctionner les infractions éventuellement commises par la société Gigaset.

Lina se demande également si l'empressement des derniers dirigeants de Gigaset à procéder à la fusion n'était pas lié à ce risque pénal, auquel ils auraient ainsi souhaité faire échapper leur société. La société Clouds pourrait-elle être inquiétée pour les infractions commises avant la fusion par la société Gigaset ?

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2021

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ

Épreuve pratique portant sur le droit social / droit du travail

(durée : 4 heures - coeff. : 3)

Nombre de pages : 6, page de garde incluse.

➤ L'USAGE DU CODE DU TRAVAIL ET DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (DALLOZ OU LITEC) EST AUTORISÉ POUR CETTE ÉPREUVE (MÉGACODES NON AUTORISÉS) ◀

Cas n° 1 (4 points) : droits sociaux d'un jeune en rupture familiale

M. Chevallier est âgé de 22 ans. Il réside en région parisienne. Après des études difficiles, il est sorti du système scolaire sans aucun diplôme. À la suite d'une dispute avec ses parents, il a quitté le foyer familial et ne peut plus compter sur aucun soutien de leur part. Ses parents ne perçoivent aucun soutien en leurs qualités de parents. Ils ont indiqué à M. Chevallier qu'il ne figurait plus sur leur déclaration fiscale. En dehors de quelques activités non déclarées, M. Chevallier n'a exercé aucune activité professionnelle. Il est actuellement hébergé de manière temporaire chez un de ses amis.

Il vous demande de lui indiquer les soutiens dont il pourrait bénéficier, les entités qu'il devrait solliciter et les démarches à mener.

Cas n° 2 (6 points) : droits sociaux d'un père de famille en situation d'inactivité

M. Viennot a 35 ans. Après une longue période de chômage, il a travaillé pendant les deux dernières années en étant rémunéré au SMIC, avant d'être licencié. Il est père de quatre enfants. Son épouse est sans activité professionnelle. Il vous demande de l'éclairer sur les soutiens dont il peut bénéficier au titre des revenus de remplacement ou de solidarité, en ce qui concerne la couverture de ses charges de famille et en termes d'accès aux prestations « maladie » (en espèces et en nature). Il se demande, en outre, quels sont les effets de son interruption d'activité sur ses droits futurs à retraite.

Vous devez lui présenter les protections auxquelles il peut prétendre ainsi que les démarches qu'il doit conduire de manière prioritaire.

Cas n° 3 (6 points) : conseil d'une société de services quant aux statuts à privilégier

La société « *Je me régale* » a pour projet, dans le cadre de la période de confinement qui se prolonge, de proposer à des particuliers et à des entreprises des denrées périssables (fruits et aliments prêts à consommer ou repas préparés par des tiers) pour les petits déjeuners, les déjeuners et les dîners. Elle doit donc se doter d'une flotte de coursiers se déplaçant à pied, en vélo, en trottinette ou en deux roues électrique à certains moments de la journée (7 h/9 h ; 12 h/14 h 30 ; 19 h/21 h 30).

À ce titre, elle souhaite disposer d'une analyse comparative des avantages et inconvénients ainsi que des risques et des assurances liés, d'une part, à l'emploi de salariés et, d'autre part, au recours à des micro entrepreneurs ou travailleurs indépendants. Au-delà de ce choix, les dirigeants de la société souhaitent connaître l'organisation la plus adaptée pour faciliter l'activité et le cadre de travail de ses salariés ou travailleurs indépendants ainsi que pour donner une image positive de leur entreprise.

Ils recourent donc à vos services en tant qu'avocat en droit social pour proposer les différentes options possibles ainsi que pour analyser leurs apports et limites en termes financiers, de protection des acteurs et de sécurité juridique.

Cas n° 4 (4 points) : travailleur non salarié en situation d'incapacité professionnelle

M. Dupont a, pendant quatre années, exercé des fonctions de livreur à vélo. Dans ce cadre, il a exercé son activité pour le compte des deux principales sociétés du secteur (*Under* et *Liberoo*). Il est amené à cesser son activité car elle lui a occasionné des douleurs lombaires qui l'empêchent d'exercer désormais toute activité physique trop prononcée.

M. Dupont vous sollicite afin que vous l'éclairiez sur les soutiens dont il peut bénéficier. Il se demande s'il peut mettre en cause la responsabilité de ses deux donneurs d'ordre précédents et les modalités dans lesquelles un contentieux pourrait être mené à ce titre.

CONCOURS EXTERNE D'ADMINISTRATEUR 2021

ÉPREUVE D'ADMISSION

Épreuve écrite de droit parlementaire

(durée : 3 heures - coeff. : 3)

L'article 51-2 de la Constitution à l'épreuve
de la pratique parlementaire.

Nombre de page : 1.

➤ L'usage du recueil intitulé « Règlement de l'Assemblée nationale » est autorisé. ◀

ÉPREUVE OBLIGATOIRE DE LANGUE VIVANTE

Épreuve orale de langue vivante en anglais, allemand ou espagnol comportant la présentation et le commentaire d'un ou plusieurs textes écrits dans la langue choisie par le candidat. Cette présentation est suivie d'une conversation dans la langue (préparation : 1 heure - durée de l'épreuve : 30 minutes, dont 10 minutes pour la présentation et le commentaire - coeff. : 2).

EXEMPLES DE SUJETS

Anglais :

Elections

The real risk to America's democracy

Partisan election administration is a greater worry than voter suppression

The Economist, Jul 3rd 2021

The era of small-state privilege in Europe is coming to an end

Jun 5th 2021

Allemand :

Deutschland erkennt Kolonialverbrechen als Völkermord an

28.05.2021 - Die Welt

Hier die Verteidiger, dort die Entdecker

FAZ 20.6. 2021 - Von THOMAS HOLL

Espagnol :

A los catalanes

El País /OPINION/ 30 may 2021 - 10:44 CEST

El presidente de México estrena su espacio contra los medios de comunicación

EL PAIS / Carmen Morán Breña / México - 30 jun 2021 - 17:47 CEST

economist.com

Jul 3rd 2021

Elections

The real risk to America's democracy

Partisan election administration is a greater worry than voter suppression

HAVING CAMPAIGNED for the presidency on a promise to rejuvenate democracy around the world, Joe Biden finds himself in a battle to defend it at home. In June, 200 prominent American scholars of democracy signed a letter warning that changes to state laws are “transforming several states into political systems that no longer meet the minimum conditions for free and fair elections”. Another longtime student of American democracy, the Republican leader in the Senate, Mitch McConnell, said in January that if an election could be overturned by fact-free allegations from the losing side, “Our democracy would enter a death spiral.” Yet that is just what his party is facilitating.

For Democrats the threat to elections is about who can cast votes. They decry changes to laws on identification, postal ballots and so on, which they call “the new Jim Crow”. Although there is no excuse for restricting such things as Sunday voting, which is popular with African-American churches, their fears are overblown. Under the old Jim Crow, only 2% of African-Americans were registered to vote in some southern states. By contrast, political scientists are unsure whether today's schemes will affect turnout at all.

Instead the real threat comes after votes have been cast. In Arizona, for example, the legislature wants to limit the independence of the chief elections officer; a state representative introduced a law letting the legislature overturn the results of a presidential election, and then started campaigning to oversee elections herself. In Georgia the state legislature can now replace the leadership of county election boards. Texas is considering a bill that makes it easier to prosecute election officials. Across the country, the officials who administer elections in states where Republicans hold sway have been attacked for upholding the election results. Many are at risk of being replaced.

These might seem like distant, bureaucratic changes. In fact they raise the chances of a contested election that the courts cannot sort out. They weaken America's voting system in ways that will outlast the hysteria over the 2020 result.

The inspiration behind this is Donald Trump, who continues to use every chance he has to insist that the election was stolen. Though it is hard to know how seriously to take him, Mr Trump is already holding campaign rallies for 2024 (to win the White House for the third time in a row, naturally).

Claiming to be winning while actually losing might seem a joke. Yet most Republican voters take it literally. Two in three think that Mr Biden did not win November's election and just short of half think the result should have been overturned. That leaves Trump-sceptics among the Republican elite in a familiar dilemma. Caught between their primary voters and loyalty to the constitution, most have concluded that, unless the Capitol is under siege, the best course of action is simply to stay silent.

Yet the threats from Mr Trump and the threat to the constitution operate on different time-scales. Mr Trump may or may not run again. By contrast, the changes to state election machinery being made by Republican legislators will be in place in 2024 and beyond for a candidate of either party to exploit. To understand why this is so troubling, consider three fail-safe mechanisms built into American elections.

The first is the principle that the loser concedes. Mr Trump ditched that one in 2020. The second is the integrity of local election officials, no matter what their partisan allegiances. Despite coming under great pressure to do otherwise last year, they stood firm. As a reward, their powers have been stripped away or new felonies created that may be used to browbeat them. Many Republican officials who certified the election results have been censured by their local party committees and have also received death threats. Brad Raffensperger, Georgia's Republican secretary of state, was notable in 2020 for his willingness to stand up to Mr Trump when he was directly asked to "find" the votes needed to overturn the results. Georgia's state legislature has responded by taking away some of his authority.

That leaves the third fail-safe—the courts. These too performed well under stress, and they probably would do so the next time round. Yet to put the primary responsibility for making elections legitimate onto the judicial branch in election after election risks overloading it and, ultimately, breaking it. How long would it be before a Supreme Court decision were ignored?

Catastrophising about democracy in America has been common on parts of the right: remember "the Flight 93 Election" in 2016, which called on patriots to storm the cockpit to deny Hillary Clinton the presidency? It has since spread to the left and centre, too. Talk of democracy in peril raises the spectre of a country under an autocrat of the type renounced on the Fourth of July 1776. The greater risk is that the chaos following the 2020 election becomes normal. By recent standards 2020 was not that close. Imagine a contest so tight that no national consensus could settle on who was ahead. America would be, to quote Mr McConnell again, on "a poisonous path where only the winners of an election actually accept the result".

My party, right or wrong

Republican Party elites are in a bind of their own making. Under pressure from Mr Trump and his allies, state legislatures are making changes that will weaken American democracy. The solution is for leaders to uphold the norm that election administrators are above party. However, they have indulged the lie of a stolen election to such an extent that affirming the fraud has become an essential qualification for administering the next vote.

The silent non-Trump faction of the Republican Party may hope that all this will blow over and that those sounding the alarm about democracy are exaggerating. They may believe they can play a greater role in safeguarding America so long as they stay on good terms with their base. Yet that logic has proved faulty since Mr Trump's inauguration in 2016. Meanwhile, the composition of their party is changing around them. It would be safer for the constitution, and more in keeping with the flag-waving spirit of the Fourth of July, for Republicans to speak out now before speaking out becomes even harder.

economist.com

The era of small-state privilege in Europe is coming to an end

Jun 5th 2021

“ONE PERSON, one vote” is a good principle. The ratio in the European Union is a bit more complex: “One Luxembourger, or nine Germans, one vote.” Germany has one MEP for every 860,000 citizens. By contrast Luxembourg—a country roughly the size of Düsseldorf—has one per 100,000.

A disproportionate parliamentary weighting is one of many perks enjoyed by the EU’s gang of small states. Three-quarters of the bloc’s population live in just seven countries; the remainder is spread over the other 20. For them, membership is a sweet deal. Their politicians can wangle top jobs, usually as compromise candidates. A common currency gives smaller European economies a say in monetary matters, rather than being thrown around like a ragdoll by the Bundesbank, as they were before the euro. When it comes to topics such as tax, foreign policy, or changing the EU’s treaties, they wield vetoes. This means Malta (population: 500,000) can have as much say as Italy (population: 60m) when shaping a club of 450m. The EU acts as a geopolitical magnifying glass, making small countries appear much larger.

Within the EU, small states can, for once, shape history rather than be victims of it. In times of crisis, leaders used to running a country with a GDP equivalent to the turnover of a middling S& P 500 company sit round the table with Angela Merkel and Emmanuel Macron, ostensibly as equals. It is little wonder that at their first such meeting, some leaders have the giddy demeanour of a weekend footballer meeting Cristiano Ronaldo. For big countries, the EU is about clinging on to the remains of their former clout ; for small ones, the EU has made them more powerful than they could ever have dreamed.

Alas, for the EU’s army of tiddlers, this golden era of tiny but mighty states is drawing to a close. Take tax, an area where small countries have long enjoyed their own exorbitant privilege. In a bloc where capital can flow freely, imposing lighter taxes than a near neighbour is a lucrative trick. Ireland and Luxembourg transformed themselves from nations of farmers and steelmakers respectively into two of the richest countries on the planet by undercutting larger neighbours on tax. Capital flooded in, along with complaints from next door. Since the EU can legislate on tax only by unanimity, there was little the bloc could do. It asked them nicely to change. They said no.

Times, however, are changing. Joe Biden, America’s president, has launched a crackdown on companies that book improbable shares of their profits in low-tax jurisdictions, promising to whack punitive taxes on them. Ireland, which has a 12.5% corporate-tax rate, is sweating. With America leading the way, other big countries are set to sign up to the scheme. There is not much Ireland and friends can do to stop it. The commission, meanwhile, is still eyeing innovative ways of bypassing a country’s veto when it comes to tax, making ingenious but legally questionable use of provisions in the EU’s treaties. However it is done, the main perk of the small-country club is on the way out.

Citizenship, like tax, is another fundamental right of states. Who but the Maltese government ought to decide who is Maltese? Malta and Cyprus have used this power to make easy money, hawking the right to live and work in the EU to anyone willing to spend a few million euros on government bonds or an expensive flat overlooking the Mediterranean. But when a national passport also confers citizenship of the EU, it becomes every member’s business, some feel. The commission is taking steps to crack down on the practice. Another small-country privilege—to dish out passports however they see fit—is disappearing.

A passport from a small country was once a shortcut to high office in the EU. In European politics, the scale of the job used to be inverse to the size of their home country. People were happier to be bossed around by a Portuguese or a Luxembourger, rather than someone from France or Germany. (Luxembourg has produced as many commission presidents as France and Germany combined.) Things are moving on. Germany, in particular, is now more comfortable laying claim to big jobs. Ursula von der Leyen was the first German to lead the European Commission since the 1960s. The European Central Bank, the institution which has done most to keep the euro together, has been led by bigger countries since its inception. Big countries want their people in senior posts.

If anything symbolises the outsized power of small countries, it is the veto. On certain topics, a solitary “no” can still derail plans. But patience with this arrangement is wearing thin. Hungary, in particular, has adopted an obstructive instead of merely bombastic approach to Brussels. Rather than noisily railing against the EU while quietly going along with it, the country has made a virtue of blocking foreign-policy moves on such things as human rights in China. Yet whenever a sovereigntist like Viktor Orban wields a veto, the EU’s federalists begin to cheer, arguing that he is making their case for them. An EU that relies more on qualified-majority voting is grinding forwards.

The small-country conundrum

One unspoken consequence of the EU becoming more democratic is that its small states must become less powerful. While national governments still hold sway in the EU, they create an imbalance. The EU was founded to rein in the excesses of big European powers, not to replace them with the (admittedly less bloody) excesses of their smaller peers. A bloc where some citizens have more say than others is not a healthy one. True, other continental-sized polities struggle with this question. In America, South Dakota has the same number of senators as California. But that is no excuse to copy their mistakes. Europe’s small countries should not fear losing clout. Until now they maintained their individual power as part of a weaker whole. In the future, they will play a smaller role in a stronger bloc. It is a different deal, but still sweet. ■

Deutschland erkennt Kolonialverbrechen als Völkermord an

28.05.2021 - Die Welt

Nach jahrelangen Verhandlungen will sich Deutschland mit seiner früheren Kolonie – dem heutigen Namibia – aussöhnen. Es geht um ein Schuldeingeständnis, eine Bitte um Vergebung – und um einen Milliardenbetrag.

Mehr als 100 Jahre nach den Verbrechen der deutschen Kolonialmacht im heutigen Namibia erkennt die Bundesregierung die Gräueltaten an den Volksgruppen der Herero und Nama als Völkermord an. Die Nachkommen will Deutschland in den kommenden 30 Jahren mit 1,1 Milliarden Euro unterstützen und offiziell um Vergebung bitten.

Darauf haben sich Regierungsdelegationen aus beiden Ländern nach fast sechs Jahren Verhandlungen verständigt, wie Außenminister Heiko Maas am Freitag bekannt gab. „Ich bin froh und dankbar, dass es gelungen ist, mit Namibia eine Einigung über einen gemeinsamen Umgang mit dem dunkelsten Kapitel unserer gemeinsamen Geschichte zu erzielen“, sagte er.

Die Anerkennung der Verbrechen deutscher Kolonialtruppen an den Herero und Nama als Völkermord durch Deutschland wurde von Namibia begrüßt: „Die Anerkennung von Seiten Deutschlands, dass ein Völkermord begangen wurde, ist der erste Schritt in die richtige Richtung“, sagte der Sprecher von Präsident Hage Geingob, Alfredo Hengari, am Freitag.

Das Deutsche Reich war von 1884 bis 1915 Kolonialmacht im heutigen Namibia und schlug Aufstände brutal nieder. Während des Herero-und-Nama-Kriegs von 1904 bis 1908 im damaligen Deutsch-Südwestafrika begingen die Kolonialherren einen Massenmord, der als erster Genozid des 20. Jahrhunderts gilt. Historikern zufolge wurden etwa 65.000 von 80.000 Herero und mindestens 10.000 von 20.000 Nama getötet.

Bereits seit 2015 verwendet das Auswärtige Amt den Begriff des Völkermords in seinem allgemeinen Sprachgebrauch für den Vernichtungskrieg in Namibia. Jetzt werden die Gräueltaten auch ganz offiziell als Völkermord bezeichnet.

Anfang des 20. Jahrhunderts, zum Zeitpunkt der Gräueltaten gegen die Herero und Nama, gab es diesen juristischen Begriff noch gar nicht. Erst 1948 beschloss die UN-Generalversammlung als Konsequenz aus dem Holocaust die „Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords“ und machte Völkermord damit zum Straftatbestand. Die Konvention gilt aber nicht rückwirkend, deswegen ergeben sich für Deutschland aus der Anerkennung des Völkermords auch keine rechtlichen Konsequenzen.

Die Bundesregierung hat vor diesem Hintergrund auch immer wieder betont, dass es aus ihrer Sicht keinen Rechtsanspruch auf Entschädigung gibt. Dass sie nun trotzdem eine Summe von 1,1 Milliarden Euro zahlen wird, sieht sie als politisch-moralische Verpflichtung. Es sei eine „Geste der Anerkennung des unermesslichen Leids, das den Opfern zugefügt wurde“, sagte Maas. Das Geld soll über einen Zeitraum von 30 Jahren vor allem in Projekte in den Siedlungsgebieten der Herero und Nama gesteckt werden. Dabei soll es um Landreform, Landwirtschaft, ländliche Infrastruktur und Wasserversorgung sowie Berufsbildung gehen.

Das dritte Kernelement der gemeinsamen politischen Erklärung, die in den nächsten Wochen noch feierlich unterzeichnet werden soll, ist die Bitte um Vergebung. Berichten zufolge soll sie durch Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier in einem feierlichen Akt im Parlament von Namibia ausgesprochen werden. Offiziell angekündigt wurde das vom Bundespräsidialamt aber noch nicht.

„Unser Ziel war und ist, einen gemeinsamen Weg zu echter Versöhnung im Angedenken der Opfer zu finden“, sagte Maas. Er betonte aber auch, dass die Vereinbarung mit Namibia keinen Schlussstrich unter die Vergangenheit bedeute. „Die Anerkennung der Schuld und unsere Bitte um Entschuldigung ist aber ein wichtiger Schritt, um die Verbrechen aufzuarbeiten und gemeinsam die Zukunft zu gestalten“, betonte er. Ziel ist es, die Zusammenarbeit beider Länder nun deutlich zu intensivieren.

Die Verhandlungen wurden von Beauftragten der beiden Regierungen geführt, die Herero und Nama waren aber eng eingebunden. Bei einigen Vertretern der Volksgruppen hatten erste Hinweise auf das Abkommen jedoch bereits Kritik ausgelöst. Es sei nichts weiter als ein PR-Coup Deutschlands und ein Akt des Betrugs der namibischen Regierung, hatte es in einer Erklärung der Ovaherero Traditional Authority und Nama Traditional Leaders Association geheißen.

Nach Angaben ihrer deutschen Vertreterin haben beide Gruppen zudem eine entsprechende Petition im Bundestag eingebracht. Die Ovaherero Traditional Authority ist nur eine von vielen Herero-Gruppen, von denen acht offiziell von der Regierung anerkannt und in der namibischen Verhandlungsdelegation vertreten sind. Auch die Nama Traditional Leaders Association ist nicht repräsentativ für alle Nama-Gruppen.

Gewaltvolle Herrschaft der Deutschen

Deutschland hatte sich ab 1884 Kolonien in Afrika, Ozeanien und Ostasien angeeignet. Es verfügte damit über das viertgrößte koloniale Gebiet und war Besatzungsmacht nicht nur in Deutsch-Südwestafrika (Namibia), sondern auch in Kamerun, Togo, Deutsch-Ostafrika (Tansania), im chinesischen Tsingtao und auf Pazifikinseln. Die gewaltvolle Herrschaft der Deutschen führte zu Aufständen und Kriegen. Mit der deutschen Niederlage im Ersten Weltkrieg wurden ihre Kolonien dann unter den Siegermächten aufgeteilt.

Die jetzt abgeschlossenen Verhandlungen steckten lange Zeit an der heiklen Frage einer finanziellen Entschädigung für koloniale Ausbeutung und Unterdrückung fest. Über lange Strecken muteten sie wie ein Geschacher um Bedingungen und Umstände für die Entschuldigungsgeste Deutschlands an. Die Bundesregierung habe einer „bedingungslosen Entschuldigung“ an die namibische Regierung, ihr Volk und die betroffenen Gemeinden zugestimmt, wolle aber nicht den Begriff „Reparationen“ benutzen, hatte Namibias Präsident Hage Geingob noch im vergangenen August geklagt. Auch der Begriff „Heilung der Wunden“ wurde als unzureichend abgelehnt.

Aus deutscher Sicht war es wichtig, jetzt noch vor der Bundestagswahl zu einer Einigung zu kommen. Denn auch die beiden Parlamente sollen noch zustimmen.

Hier die Verteidiger, dort die Entdecker

FAZ 20.6. 2021 - Von THOMAS HOLL

Westliche Demokratien sind in Lager gespalten, die sich geradezu feindselig gegenüberstehen. Eine Studie weist das für Europa nach. Die Abschottung birgt große Gefahren.

Nationale Zugehörigkeit, gendergerechte Sprache, Klimawandel, Einwanderung oder der Islam – das sind Reizthemen, über die in den vergangenen Jahren auch emotional aufgeladen gestritten wurde. In politischen Debatten, zumal in sozialen Netzwerken werden in rüdem Ton Positionen vertreten, ohne dass es zu einem Austausch oder gar zu Verständnis für die Haltung des jeweils anderen kommt. Viele westliche Demokratien sind in gegensätzliche Lager gespalten, die sich fundamental gegenüberstehen.

Die Beobachtung ist nicht neu. Sie ist in vielen europäischen Ländern in den Wahlerfolgen rechtspopulistischer Parteien zu sehen. Diese identitätspolitische Spaltung europäischer Gesellschaften in „zwei verfestigte Lager mit substantieller Größe“ hat eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe des Exzellenzclusters „Religion und Politik“ der Universität Münster nun nach eigener Aussage „erstmalig empirisch, in der bisher umfassendsten Befragung zu Identitätskonflikten in Europa“ festgestellt.

Befragungen in vier Ländern

An der Bevölkerungsumfrage, die von dem Münsteraner Forscherteam aus fünf Politikwissenschaftlern, Soziologen und Psychologen sowie dem Marktforschungsunternehmen Kantar vorgenommen wurde, beteiligten sich 5011 Menschen in Deutschland, Frankreich, Polen und Schweden. „Wir sehen in allen vier Ländern zwei ausgeprägte Gruppen mit entgegengesetzten Positionen, die wir ‚Verteidiger‘ und ‚Entdecker‘ nennen“, sagt der Sprecher der Forschergruppe, Psychologieprofessor Mitja Back. Bisher sei über die Konflikte zwischen den Lagern anhand einzelner Themen diskutiert worden, die scheinbar für sich allein stünden, sagt Back.

„Doch wir sehen über alle Themenfelder unserer Erhebung hinweg, dass es um einen gemeinsamen, zentralen Konflikt um Identität geht, mit grundsätzlich konträren Einstellungen und Meinungen etwa bei den Themen nationale Zugehörigkeit, Demokratie, Benachteiligung, Einwanderung oder Islam zwischen den Lagern der ‚Verteidiger‘ und ‚Entdecker‘.“ Gemeinsam umfassten beide Gruppen in Deutschland 34 Prozent der Bevölkerung, zur „Entdecker“-Gruppe zählt die Studie hierzulande 14 Prozent, den „Verteidigern“ werden 20 Prozent zugeordnet. In Frankreich sind es 14 Prozent „Verteidiger“ und elf Prozent „Entdecker“, in Schweden 29 Prozent und 15 Prozent, in Polen 27 Prozent und 45 Prozent.

Wer ist Verteidiger, wer ist Entdecker

Wie es in der Studie heißt, vertritt die Gruppe der „Verteidiger“ ein enges Konzept, wer zum eigenen Land dazugehört. Es sollen nur jene sein, die im Land geboren wurden, Vorfahren der ethnisch-nationalen Mehrheit haben und/oder Christen sind. Gleichzeitig fühlen sich „Verteidiger“ durch Fremde wie Muslime und Flüchtlinge bedroht und benachteiligt. Sie sind laut Umfrage mehrheitlich unzufrieden mit der parlamentarischen Demokratie und misstrauen im hohen Maß politischen Institutionen. „Sie wollen Vertrautes gegen Fremdes verteidigen, schätzen Stabilität in ihrem Leben und in der Gesellschaft als hohen Wert“, sagt Back zu den psychologischen

Grundbedürfnissen dieser Gruppe, in denen die Forscher die identitätspolitischen Haltungen begründet sehen.

Spiegelbildlich werden in der Gruppe der „Entdecker“ mehrheitlich völlig gegensätzliche Positionen vertreten. Sie fühlen sich nicht verängstigt durch Fremde, sondern sehen Einwanderung und die damit wachsende Vielfalt der Gesellschaft als Chance und Bereicherung. Die Zugehörigkeit zu einer Nation nach ethnisch-religiösen Kriterien lehnen sie ab. Sie plädieren zudem für eine Gesellschaft, die vielfältige, gleichberechtigte Lebensweisen zulässt. „Sie wollen Fremdes und neue Möglichkeiten des Zusammenlebens entdecken, scheuen nicht das Risiko“, sagt Back.

In der Umfrage, an der in Deutschland 1402 Personen teilnahmen, wurden auch kulturelle, religiöse, psychologische und soziale Einstellungen, Bildungsstand und der empfundene sozioökonomische Status untersucht. In allen Ländern sind „Verteidiger“ heimatverbundener und religiöser als „Entdecker“. Für „Verteidiger“ sind gesellschaftliche Hierarchien wichtig, sie zeigen weniger Vertrauen in andere Menschen.

In der Gruppe der „Entdecker“ verhalte es sich umgekehrt, so die Studie. „Entdecker“ sind zudem eher recht jung, hochgebildet, kosmopolitisch und leben meist in Städten. Ihr materieller Status ist nach eigener Angabe eher hoch. „Verteidiger“ hingegen finden sich unter Älteren und weniger Gebildeten, außer in Polen. Sie wohnen eher auf dem Land und haben nach eigener Aussage, ebenfalls ausgenommen Polen, einen niedrigeren sozialen Status.

Folgen für die politische Auseinandersetzung

Dieser kulturelle Konflikt um Identität habe auch starke politische Auswirkungen in Deutschland, zumal in einem zugespitzten Wahlkampf wie jetzt, bei dem es um Themen gehe, die beide Gruppen so unterschiedlich beurteilten, sagt Back. Das Lager der „Verteidiger“ sei keinesfalls identisch mit der Wählerschaft der AfD. Zwar sei die Wahrscheinlichkeit der Wahl dieser Partei der Erhebung zufolge 26 Prozent, doch 21 Prozent seien Anhänger der Union, weitere 21 Prozent seien unentschieden. In der Gruppe der „Entdecker“ falle die Parteipräferenz deutlicher aus. Dort bekennen sich 51 Prozent zu den Grünen, 21 Prozent zur SPD und 13 Prozent zu CDU/CSU.

Als Empfehlung an die Parteien zur Überwindung dieser Spaltung rät Back zu besserer politischer Kommunikation. „Es ist ganz wichtig, zwischen Positionen und den dahinterliegenden legitimen psychologischen Grundbedürfnissen wie nach Stabilität und Sicherheit in der einen Gruppe oder Offenheit und Veränderung in der anderen Gruppe zu unterscheiden.“ Nicht jeder, der Angst vor negativen Folgen der Ausbreitung von bestimmten Formen des Islams habe, sei islamophob.

Es gelte die gegenseitige „Abwertungsspirale“ zu durchbrechen. Sonst werde der eine als „aggressiver, rückständiger Fremdenfeind“ denunziert, und der andere werde im Gegenzug „als überheblicher, lebensfremder Missionar und Idealist“ abgewertet: „Das Zulassen anderer Meinungen und anderer Bedürfnisse in Diskussionen ist wichtig.“ Andernfalls bestehe die Gefahr, Menschen in extreme Positionen zu treiben. Der Politik raten Back und seine Kollegen, sich nicht auf eine Seite der polarisierten Positionen zu schlagen, sondern die auseinanderliegenden Forderungen beider Gruppen je auf den funktionalen Kern zurückzuführen und Kompromisse zu finden. Sich auf eine Seite zu schlagen, habe weder in liberalen Demokratien noch in autoritär geführten Ländern zum Ziel geführt, da sich immer mindestens eine Gruppe ausgegrenzt fühle – was man am „semi-autoritären“ geführten Polen sehe.

A los catalanes

El País /OPINION/ 30 may 2021 - 10:44 CEST

La democracia española ha propiciado en las últimas cuatro décadas una admirable etapa de progreso y libertades, situándose entre las sociedades más avanzadas del planeta. Este logro no excluye que siga afrontando amenazas, de entre las que destaca el secesionismo catalán. Los líderes separatistas perpetraron en 2017 un atropello de los marcos de convivencia constitucional y autonómico que provocó un desgarró en las sociedades catalana y española. El Estado español hizo frente al órdago. Fueron juzgados y condenados. Las sentencias contribuyeron a superar la fase más aguda de la crisis, pero no han resuelto de forma definitiva el reto existencial para la democracia española que supone el independentismo. Este es el contexto en el que debe considerarse la concesión de indultos que ha sugerido de forma explícita el presidente del Gobierno.

Las razones que respaldan un rechazo al indulto son de peso. En primer lugar, resulta ineludible tener en cuenta la gravedad de los hechos subversivos, así como la explícita disposición de algunos de los condenados a repetirlos. Tanto la Fiscalía como el tribunal sentenciador han emitido sendos informes en contra de un posible indulto. En términos estrictamente políticos, las cosas no resultan más fáciles. El Gobierno carga con dos losas. No resulta necesario retorcer los hechos en demasía para sospechar que la motivación primera para indultar a los condenados responde a la necesidad política de mantener el perímetro de gobernabilidad con sus actuales socios. La segunda losa la ha construido el propio presidente con declaraciones, cuando menos, inadecuadas. Introducir la idea de “venganza” —fuera cual fuera su intención última— resulta inaceptable. Tampoco ayuda que en 2019 hablase del “íntegro cumplimiento” de la sentencia.

El ordenamiento jurídico español otorga al Gobierno la facultad de conceder el indulto con una mención a criterios de justicia, equidad o utilidad pública. También requiere unos informes previos cuyo contenido no es vinculante. La ley no exige el arrepentimiento como condición *sine qua non*. El Tribunal Supremo (que juzgó a los hoy condenados) remitió esta semana al Ejecutivo su informe. En él destaca la falta de arrepentimiento y de razones de equidad para fundamentar que el indulto “se presenta como una solución inaceptable”. El razonamiento no profundiza en el concepto de “utilidad pública”.

Pero la figura del indulto tiene naturaleza política —de ahí la inclusión de la “utilidad pública” en la ley—, no jurídica, y el texto que lo regula, de 1870, permite por ello que se conceda incluso en contra del tribunal sentenciador. La democracia española tiene pendiente de resolver el conflicto en Cataluña. Ello puede intentarse con el mantenimiento pasivo del *statu quo*. O mediante el diálogo. No hay garantía alguna de que esto último surta efectos positivos. Sí hay bastantes pruebas de que el no a todo de gobiernos anteriores ha favorecido el crecimiento independentista en la última década. La situación es ya difícil. Pero se convertiría en una catástrofe inmanejable si un salto cualitativo convirtiese las posiciones en favor de la secesión en ampliamente mayoritarias.

Este periódico cree que la mejor manera de reconducir la crisis es a través de iniciativas políticas que primero rebajen la tensión, y progresivamente recuperen luego en la sociedad catalana espacios de sintonía con el proyecto democrático español. Lo que no parece racional es pensar que la inercia resolverá el problema. Los indultos son probablemente una condición necesaria, aunque no suficiente, para cambiar esta tendencia. Esta medida de gracia, en última instancia, no debería entenderse como un gesto para con los líderes independentistas, de los que la democracia no puede ni debe esperar nada, sino que constituiría un gesto de concordia para con los ciudadanos de Cataluña, que la desea por amplia mayoría, según las encuestas y el arco parlamentario autonómico.

La sentencia no es y no debe ser objeto de discusión. La cuestión se limita al cumplimiento íntegro, o no, de la pena. Lo primero es la opción natural. Pero la segunda sería igualmente legal. Los condenados llevan tres años y medio en la cárcel. Y es evidente que la prisión es utilizada como munición por los que quieren continuar con sus tácticas inflamatorias en Cataluña. No resulta baladí que parte del independentismo continúe denigrando la posibilidad del indulto con esotéricos argumentos. La medida puede facilitar un cambio de clima, en un momento en el que todos los indicadores muestran que la sociedad catalana anhela salir del oscuro túnel de años pasados.

Puede que un estrecho cálculo partidista anime la acción del Gobierno. Pero un análisis ecuánime debe reconocer también el enorme daño que con toda seguridad sufrirán los socialistas —Pedro Sánchez, el primero— con esta iniciativa: los datos muestran que una abrumadora mayoría de españoles se opone al indulto. También los votantes del PSOE. Y, pese a todo, la democracia española debe evitar que más catalanes se sigan alejando del proyecto común, así como procurar que parte de los que se fueron regresen. Es tarea de la política lograrlo. El independentismo no es un bloque monolítico irrecuperable. Es una constelación diversa conformada por distintas causas: hay margen para reducir su perímetro.

Los indultos no podrán llevarse a cabo de cualquier manera. Los informes de la Fiscalía y el Supremo requieren que sean parciales. La racionalidad reclama que mantengan la inhabilitación de los condenados a ejercer cargos públicos y que estén condicionados a la no repetición de conductas delictivas. El Ejecutivo deberá explicar con claridad al conjunto de la ciudadanía sus motivaciones.

Aun cumpliendo estos requisitos, se trata de un acto político difícil y polémico, pero seguramente necesario para reforzar el proyecto democrático común. Frente a la decisión de los líderes independentistas en 2017 de fracturar a la sociedad catalana, la concesión de los indultos iría en la dirección contraria: ofrecer a aquella un marco de convivencia y una generosa voluntad de restañar las heridas. Un gesto que solo una democracia sólida puede ofrecer, la misma que los hoy condenados pretendieron destruir. Estos no lo apreciarán. Los catalanes, sí.

El presidente de México estrena su espacio contra los medios de comunicación

EL PAÍS / Carmen Morán Breña / México - 30 jun 2021 - 17:47 CEST

El presidente del Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, ha inaugurado esta mañana en su conferencia diaria la sección que ha titulado *Las mentiras de la semana*, un espacio dedicado a mostrar las notas de periodistas y comunicados en las redes sociales que le molestan porque considera que son falsas, poco contrastadas o que están “hechas de mala fe”. El mandatario ha acusado a diversos medios, incluido EL PAÍS, de estar bajo las presiones de poderes económicos y ha comparado su quehacer con los tiempos de Hitler, Pinochet y el militar mexicano Huerta. Los ha acusado de “bajo nivel moral” y ha asegurado que su país atraviesa “uno de los peores momentos del periodismo”.

El malestar del presidente con los medios de comunicación es una constante en sus conferencias. “No solo pasa en México, es una crisis mundial”, ha matizado. Solo se salvan, dice, “honrosas excepciones”. Esta sección de críticas a los medios se hará una vez a la semana debido a que, asegura, “algunos se tragan todos estos platos de mentiras”. Otros ciudadanos, sin embargo, “han aprendido a leer el periódico, escuchar la radio, ver televisión e interactuar en redes sociales”. A pesar de ello, considera que tiene que dedicar una conferencia cada semana para aleccionarlos.

El presidente ha puesto de ejemplo “la manipulación de la información con el lamentable accidente” en la Línea 12 del metro de Ciudad de México, donde murieron 26 personas, cuando The New York Times hizo “un gran reportaje”. “Ahora se derrumbó un edificio en Florida, con muchas víctimas... ¿Ha hecho el mismo reportaje?”, han preguntado con ironía. Y también ha acusado a los medios locales, mexicanos, de dedicarle menos espacio que al accidente del metro ocurrido en su país. “Son los intereses de los medios, que no son los del pueblo”, ha zanjado.

El espacio lo ha conducido, con cierto temblor escénico, la periodista Ana Elizabeth García Vilchis, quien ha acusado a EL PAÍS de no contrastar las informaciones. Ha mostrado una en concreto, titulada *El exceso de basura radiactiva acecha a la central nuclear de Laguna Verde*, de la que ha dicho que no se llamó para recabar la versión oficial. No es cierto. En dicha información se dice lo siguiente: “La compañía estatal de electricidad no ha respondido a la consulta de EL PAÍS”. Y más adelante se añade: “Luego de la publicación de este reportaje, el domingo 27 de junio, la CFE emitió un comunicado conjunto con la Secretaría de Energía y la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardas en el que indican que el plan de gestión de residuos considera la reducción del inventario actual de residuos “mediante varios métodos disponibles en la industria nuclear a nivel internacional, como son la incineración y descontaminación química, entre otras”. En el comunicado, que no lleva la firma de ningún funcionario, se asegura que estos procedimientos para reducir el volumen de residuos “actualmente se encuentran en proceso de contratación”.

Además, García Vilchis ha acusado a este periódico de “haberse beneficiado de empresas” en tiempos del salinismo. “Que no se nos olvide cuánto le costó a este país [la política] del presidente Salinas de Gortari. Este tipo de informaciones atentan contra la democracia por la que tanto hemos luchado en este país”, ha dicho. A la salida, el presidente la ha agarrado del brazo para acompañarla a salir del escenario.

La presentación de García Vilchis ha tenido como principal víctima al columnista Raymundo Riva Palacio, por un tuit sobre un altercado entre la Guardia Nacional y estudiantes de la Universidad de Puebla. Después el periodista rectificó su mensaje. El comunicador se ha llevado el “Pinocho” de la semana y ha sido vilipendiado por García Vilchis, incluso recurriendo a su pasado profesional.

El único periodista que ha podido intervenir en la mañanera, por falta de tiempo, ha sido Hans Salazar, de Noticiero en Redes, quien ha abundado en las críticas a sus colegas y adulado al presidente. Ha dado pie a López Obrador para que citara a aquellos profesionales de los medios de comunicación que le agradan, algunos amigos personales del mandatario. Esos sí han merecido elogios por parte de López Obrador: le parecen “buenos ciudadanos y patriotas, defensores de las causas justas y que no andan escondiéndose o simulando su independencia ni su distancia con el poder”, ha dicho. Minutos antes, sin embargo, el presidente había pedido a los medios eso mismo: independencia, objetividad y distancia del poder.

Tras citar a un grupo de caricaturistas, ha dicho que “los demás son muchos, pero no tienen el talento de estos pocos”. Los demás son como “esa persona que se entrega por entero a la mentira y pierde la imaginación y el talento. Son corruptos, rastreros, integristas y menos inteligentes”. Qué flojera da leerlos”, ha añadido, mientras el periodista Hans Salazar reía sus comentarios.

Para López Obrador, hay dos clases de personas, la gente humilde y la clase media. De los primeros, no duda de “su inteligencia, fraternidad, juicio e instinto certero”. No en vano, son los que le han “apoyado en los momentos más difíciles”, ha dicho. “Son buenos, seres humanos cristianos, saben que no hay mala fe ni que nadie sería tan perverso como para provocar un accidente [como el de la Línea 12]. Tienen una mentalidad limpia, sin malicia”. A los demás, a quienes ha llamado “fanáticos del conservadurismo”, les ha adjudicado otras características: falta de amor al prójimo, hipocresía y tendencia al ojo por ojo y diente por diente. Esa clase media, ha dicho es “muy susceptible de manipulación”.

Pero ha querido matizar y se ha reservado una parte de esa población de clase media, más “informada y humana, progresista, consciente y fraterna”. Con ellos y con “los pobres” se alcanza la mayoría”. Hacía referencia a los resultados de las últimas elecciones, sobre todo para la Cámara de diputados y en la Ciudad de México, donde su partido ha perdido buena parte de los apoyos y que algunos han achacado al hartazgo de las clases medias.

INTERROGATION ORALE

L'interrogation orale (*durée totale : 40 minutes - coeff. : 6*) comprend :

- un exposé à partir d'un sujet choisi par le candidat parmi deux sujets tirés au sort. Outre les qualités de synthèse et la clarté de l'expression, le jury apprécie les capacités du candidat à construire une argumentation pertinente et à soutenir son opinion. Cet exposé est suivi de questions portant sur le sujet (*préparation : 1 heure - durée de l'exposé : 10 minutes maximum - durée des questions : 5 minutes maximum - coeff. : 3*),

- un entretien permettant au jury d'apprécier la personnalité, la motivation et l'adaptation au poste du candidat, le jury ayant à sa disposition une fiche de renseignements remplie par le candidat (*durée : 25 minutes - coeff. : 3*). Les fiches non remises au service des Ressources humaines à la date figurant dans la convocation des candidats aux épreuves d'admission ne seront pas communiquées aux membres du jury.

Il est précisé que l'entretien libre avec le jury succède immédiatement à l'exposé, sans aucune interruption.

EXEMPLES DE SUJETS CHOISIS PAR LES CANDIDATS

- Faut-il prendre des risques ?
- Une ville peut-elle être intelligente ?
- Le voile intégral
- L'homme est-il bon par nature ?
- Voyager
- L'échec est-il le fondement de la réussite ?
- Les traitements de données, atout ou menace ?
- Les classes sociales existent-elles encore ?
- La réforme du baccalauréat
- L'avenir de la télévision

ÉPREUVE FACULTATIVE DE LANGUE VIVANTE

Cette épreuve consiste en la traduction en français, sans dictionnaire, d'un texte écrit dans une des langues étrangères figurant dans la liste suivante (à l'exclusion de la langue retenue pour l'épreuve obligatoire) : anglais, allemand, espagnol ou italien. Cette traduction est suivie d'une conversation dans la langue choisie (*durée : 30 minutes – coeff. : 1 ; seuls les points au-dessus de la moyenne sont retenus*).

EXEMPLES DE SUJETS

Anglais :

Biden rallies western allies in bid to counter Chinese influence
ft.com, June 2021

Away days Tui gives UK staff a permanent break from the office with 'total flexibility'
DANIEL THOMAS — LONDON

Allemand :

Das Ende von „9 to 5“ – warum der Routine - Job jetzt ausstirbt
Die Welt - 04.05.2021

Politische Korrektheit : Wenn die Bürger sich abwenden
FAZ 16.06.2021- Von Reinhard Müller

Espagnol :

Hacia una mejor globalización
El País / EDITORIAL / 03 jul 2021 - 5:00 CEST

Soluciones tras el Brexit
El País / EDITORIAL / 02 jul 2021 - 5:00 CEST

Italien :

Eppure l'Italia è sempre più calda

Spreco alimentare
Va meglio ma si può fare di più

digital.olivesoftware.com

ft.com, June 2021

Biden rallies western allies in bid to counter Chinese influence

GEORGE PARKER AND SEBASTIAN PAYNE — CORNWALL LESLIE HOOK — LONDON
LAUREN FEDOR — WASHINGTON

US president Joe Biden has challenged leaders of G7 countries to use their financial muscle to counter China's rising global influence, as he declared that western democracies were "in a contest with autocrats".

Biden said yesterday he was "satisfied" with the outcome of the G7 summit in Cornwall, south-west England, but pushed European leaders to be more ambitious in backing an alternative to China's Belt and Road Initiative by offering a broad package of infrastructure funding to poor countries.

European leaders at the summit, a gathering of the world's advanced economies, were more cautious about antagonising Beijing. UK prime minister Boris Johnson, summit host, declined to mention China by name during his closing press conference.

Several leaders, including Mario Draghi, Italy's prime minister, said the west had to work with China in key areas, particularly climate change.

Emmanuel Macron, France's president, said the G7 was "not hostile to China", while a British official said: "The point of the summit is to show what we are about, not who we are against."

Angela Merkel, Germany's chancellor, backed the creation of a task force to explore ways for G7 governments to work with the private sector on infrastructure in the developing world.

Speaking after the meeting, Biden praised the summit communiqué for its references to China, and pointed to "plenty of action" on measures to counter Beijing. The US president noted that the last time the G7 convened there was no reference to China. "The G7 explicitly agreed to call out human rights abuses in Xinjiang and Hong Kong," he said.

"We're in a contest, not with China per se, but with autocrats and autocratic governments around the world as to whether democracies can compete with them in a rapidly changing 21st century," Biden said.

digital.olivesoftware.com

Away days Tui gives UK staff a permanent break from the office with 'total flexibility'

DANIEL THOMAS — LONDON

Tui, the UK's largest travel company, has told its staff they will need to be in the office for only one day each month, the latest sign of the fundamental shift in working practices caused by the pandemic.

The company said yesterday that it would offer "total flexibility" to staff as it shifts to a permanent, flexible working approach. "Work is something we do, not somewhere we go," Tui said.

Next week, the UK government will drop rules asking that workers stay at home where possible and replace them with the recommendation that staff make a gradual return to the workplace.

But many companies found during the pandemic that homeworking or a hybrid arrangement between the home and the office suits both staff and operations better, leading to permanent change in working practices for millions of employees in the UK.

KPMG is offering a "four-day fortnight" hybrid working plan for its staff. Lloyds Banking Group is devising a strategy around home, hub or hybrid working as the new "categories of work style" that can be picked from by its employees.

Nationwide has closed three offices in Swindon under plans to allow its staff to choose where they work between home, offices or local branches.

Accenture surveyed more than 1,400 UK financial services employees across banking, capital markets and insurance and found that two-thirds would prefer to work in the office just two days a week or less. Fewer than one in 10 would favour a return to five days a week in the office.

Tui employs more than 10,000 people, although the new flexible approach will not apply to some employees such as pilots, cabin crew and engineering and maintenance staff, nor to workers in retail. The company is considering similar plans across its European operations.

Das Ende von „9 to 5“ – warum der Routine - Job jetzt ausstirbt

Die Welt - 04.05.2021

Klare Aufträge, geregelte Pausen, Feierabend Punkt 17 Uhr: Dieses Job-Anforderungsprofil stirbt aus. Denn in den deutschen Unternehmen vollzieht sich ein Mentalitätswandel. Arbeitnehmer müssen bequeme Routinen aufgeben – sonst steht ihr Job auf dem Spiel.

Morgens den ersten Auftrag des Chefs erledigen, Mittagspause, den nächsten Auftrag abarbeiten, Feierabend: Viele Beschäftigte finden es angenehm, nach klaren Anweisungen und Regeln zu arbeiten. Sie wünschen sich Routinen und zeigen wenig Eigeninitiative. Doch das wird für viele Unternehmen zunehmend zum Problem.

Der deutschen Wirtschaft mangelt es an Arbeitnehmern mit Schlüsselkompetenzen. So zeigt eine neue Umfrage der Beratungsfirma Kienbaum und des Jobportals StepStone unter 3000 Fach- und Führungskräften, dass es große Defizite zu geben scheint: Fast 60 Prozent der Befragten sagen, dass es den Mitarbeitern in ihrem Unternehmen an entscheidenden Fähigkeiten fehlt, um ihren zukünftigen Anforderungen gerecht zu werden. Die Mehrheit der Führungskräfte geht sogar davon aus, dass dieser Mangel in den nächsten fünf bis zehn Jahren wächst.

Die Befragten sollten auch die bedeutendsten Voraussetzungen für Erfolg im Job in diesem Zeitraum nennen. Neben Digitalkompetenzen stuften sie unter anderem lebenslanges Lernen, Zusammenarbeit, Anpassungsfähigkeit und Flexibilität als besonders wichtig ein.

Diesen Befund unterstreichen Experten. Spezifisches Fachwissen bleibe zwar unerlässlich, sagt Dirk Werner, der am Kölner Institut der deutschen Wirtschaft (IW) das Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (Kofa) verantwortet. „Es gibt aber ein Set an Fähigkeiten, das Beschäftigte in fast allen Branchen zusätzlich brauchen, und zwar immer stärker“, betont er. Das sind zum einen technische Kompetenzen: Software bedienen zu können ist zum Beispiel auch im Handwerk zunehmend bedeutsam.

Zum anderen geht es auch um persönliche Kompetenzen, sogenannte Soft Skills: „Mitarbeiter müssen selbstständig arbeiten, Ideen entwickeln und mit ganz verschiedenen Ansprechpartnern kommunizieren können. Da gibt es in den Unternehmen noch eine Menge Nachholbedarf“, sagt Werner.

Politische Korrektheit : Wenn die Bürger sich abwenden

Reinhard Müller

FAZ 16.06.2021

Es klingt paradox: In einer Zeit, in der jeder Einzelne mehr Freiheit hat als je zuvor in der Geschichte, auf alle möglichen Informationsquellen auf der ganzen Welt zuzugreifen, suchen viele doch nur nach dem, was sie immer schon zu wissen glaubten. Man lebt in seiner Blase und ist mit sich im Reinen. Das gilt auch für die beruflich vermeintlich besonders Kritischen, für Tugendwächter und öffentlich-rechtliche Komiker. Zugleich nimmt das Gefühl vieler Bürger zu, ihre Meinung zu bestimmten und immer mehr Themen nicht mehr frei äußern zu dürfen. Sie fürchten weniger rechtliche denn gesellschaftliche Sanktionen.

Die Allensbach-Umfragen im Auftrag der F.A.Z. zeigen eine wachsende Kluft, eine Entfremdung von Volk und politisch-medialer Klasse. Während nicht nur Parteien wie die Grünen und Stars des Rundfunks, sondern auch staatliche Organe von Stadtverwaltungen bis zum Bundesverfassungsgericht ohne Grundlage eine vermeintlich geschlechtergerechte Sprache einführen, wenden sich viele Bürger mit Grausen ab. Nicht weil sie gern andere diskriminieren, sondern weil sie womöglich merken, dass das „Gendern“ in ästhetischer und logischer Hinsicht Murks ist, neue Probleme schafft und eine Abgehobenheit von den Sorgen und Nöten der Menschen offenbart, die an Arroganz grenzt.

Sie wirft auch Fragen nach dem Demokratieverständnis einer Kaste auf, die den „kleinen Leuten“ auf die Finger hauen will: Das sagt man nicht. Warum ? Weil ich es sage. Was schon Kinder nicht unbedingt überzeugt, ist bei Erwachsenen immer anmaßend. Zigeunerschnitzel, Negerkuss und Mohrenstraße sind keine Fälle für den Verfassungsschutz.

Natürlich leben wir in einem freien Land. Zur Wahrheit, dass diese Freiheit täglich neu erkämpft werden muss, gehört auch, auf die Wahl der Mittel zu achten. Minderheiten müssen geschützt werden, und niemand muss der Masse nach dem Mund reden. Aber nötig ist ein grobes Gefühl für die Grenze zwischen notwendigem Kampf gegen Diskriminierungen und Bevormundung.

Hacia una mejor globalización

El País / EDITORIAL / 03 jul 2021 - 5:00 CEST

Un total de 130 gobiernos — representantes de países cuyas economías suman más del 90% del PIB mundial — han aprobado un plan para obligar a las empresas multinacionales a pagar una tasa mínima por el impuesto sobre los beneficios del 15%. El acuerdo tiene lugar tras más de diez años de negociaciones en el seno de la OCDE tendentes a garantizar un sistema fiscal internacional más justo, en el que las grandes empresas con proyección transfronteriza dejen de hacer uso de jurisdicciones de conveniencia y estrategias de ingeniería fiscal para eludir el pago de impuestos. Con el nuevo sistema, las multinacionales pagarán más y lo harán también en los países donde generan sus beneficios, algo que se venía vulnerando, especialmente por parte de las grandes empresas digitales. Salvando esa tasa mínima del 15%, los gobiernos seguirán disponiendo de la capacidad para fijar sus tarifas impositivas, pero ahora sujeta a una supervisión multilateral.

En cuanto a los firmantes, nueve de los 139 que participaron en la negociación se han negado al pacto, entre ellos Irlanda, Estonia y Hungría. La Unión Europea deberá ser consecuente con este acuerdo y reducir la tolerancia que hasta ahora mantenía con algunos países alejados de códigos de conducta mínimamente aceptables.

Esta coordinación entre gobiernos, además, es particularmente relevante en un momento en el que se trata de reforzar el multilateralismo dañado durante los años de la anterior presidencia estadounidense. Gobernar la globalización requiere de actuaciones como la ahora aprobada en otros ámbitos como el comercial, el cambio climático o el respeto de los derechos laborales. Además, la decisión es trascendental porque significa un avance hacia el juego limpio y la igualdad de oportunidades. La elusión fiscal practicada por las multinacionales, con la activa complicidad de algunos gobiernos que se ofrecen como paraísos fiscales, generaba unas distorsiones inaceptables, tanto en términos de competencia como entre el conjunto de los contribuyentes. Su definitiva ampliación, con el respaldo probable del G-20, además de reparar un serio factor de corrosión del sistema económico asentará la dinámica de globalización sobre bases más estables, menos vulnerables a la contestación política.

Soluciones tras el Brexit

El País / EDITORIAL / 02 jul 2021 - 5:00 CEST

La relación entre la Unión Europea y el Reino Unido emite por fin algunas señales positivas después de la cadena de desencuentros que han marcado el primer semestre de plena entrada en vigor del Brexit. Muchos y de calado son los elementos irresueltos, y es posible que por el camino afloren nuevos elementos de tensión entre Londres y Bruselas —hasta ahora azuzados principalmente por la primera capital—. Pero algunos factores apuntan a un pragmatismo que allana el camino para llegar, si no a un entendimiento completo inmediato, sí, al menos, a acercarse a soluciones razonables.

Por un lado, el acuerdo de prórroga durante tres meses de la exención de ciertos controles fronterizos en Irlanda del Norte debe ser valorado positivamente. Evita un repunte de tensión en una cuestión extremadamente delicada a la vez que deja traslucir una creciente aceptación británica de lo pactado en el Protocolo de Irlanda. La cuestión del control de mercancías procedentes de Gran Bretaña y destinadas al Ulster, elemento fundamental en el acuerdo entre el Gobierno de Johnson y la UE, es a la vez un factor que, con la retórica equivocada, puede ser desestabilizante, como se pudo comprobar con una reciente ola de disturbios. En paralelo, Bruselas también impulsa medidas para simplificar el suministro de medicamentos genéricos de Gran Bretaña a Irlanda del Norte, otra decisión que puede elevar la confianza entre las partes...

Algunos otros elementos —como la resolución, en mayo, del pulso sobre el estatus del representante europeo en el Reino Unido— apuntan a una bienvenida tendencia de pragmatismo. Será sin embargo necesario consolidarla, lejos de actitudes populistas a las que Johnson ha recurrido con cierta frecuencia. Son, estas, maniobras de corta rentabilidad política que en cambio pueden tener profundas consecuencias, sea en el pequeño, pero inflamable Ulster, sea en el impacto en los grandes mercados europeos y británicos. Todos los actores tienen un interés en establecer un marco eficiente de relaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido. Todo será más fácil si se aparcan intereses cortoplacistas y partidistas.

Eppure l'Italia è sempre più calda

ROMA

La pandemia rallenta l'economia nel nostro Paese, ma non la crisi climatica. L'Italia è sempre più calda (...). Lo rileva il rapporto "10 trend chiave sul clima 2020: cosa è accaduto in Italia nell'anno della pandemia" realizzato da Italy for climate.

Eventi meteo

Rispetto al 1880 la temperatura media è aumentata di quasi 2,4°C, molto più della media mondiale di circa +1°C, e nel solo 2020 sono stati censiti in Italia quasi 1.300 eventi meteorologici estremi connessi al cambiamento climatico. Si tratta del valore più alto mai registrato dopo l'anno record 2019. (...)

Rinnovabili in stallo

Secondo il report, le performance climatiche dell'Italia nel 2020 hanno registrato la diminuzione delle emissioni di gas serra. Situazione di stallo per le rinnovabili che non crescono da un decennio e nel 2020 sono addirittura diminuite (...).

Segnali incoraggianti

Ma nel 2020 ci sono anche segnali incoraggianti: la drastica riduzione dell'uso del carbone, il boom delle vendite di auto elettriche e ibride (...), mentre crollano diesel e benzina (...). Calano gli spostamenti privati (...), cambiano un po' le abitudini alla mobilità delle persone che vanno di più a piedi e in bicicletta.

Agire subito

«Gli eventi generati dalla crisi climatica (...) sono sempre più drammatici. In Italia, solo nell'ultimo mese, la Sardegna sta bruciando, Milano e la Lombardia sono andate sott'acqua (...)». «L'attenzione dei cittadini e del media è fortemente cresciuta, manca invece un'adeguata accelerazione delle misure, concrete e impegnative, di riduzione dei gas serra. (...) Insieme all'Europa dobbiamo incalzare i ritardatari, (...), dimostrando che siamo in grado di realizzare rapidamente un'economia climaticamente neutrale, con maggior benessere e più occupazione e tassando adeguatamente le importazioni di prodotti ad alte emissioni provenienti da Paesi che non si impegnano per il clima».

Source :

https://download.metronews.it/pdf/20210730_roma.pdf

Serena Burdes, Eppure l'Italia è sempre più calda, Metro / Roma, venerdì 30 luglio 2021

Spreco alimentare

Va meglio ma si può fare di più

ROMA

Sullo spreco alimentare gli italiani non se la cavano più tanto male, anzi sono fra i più virtuosi, anche se resta da fare ancora molta strada: gettiamo 27 kg di cibo a testa, ovvero 529 grammi a settimana (...). Sono le famiglie con figli a gettare più spesso il cibo: in media lo fanno il 15% in più rispetto ai single, che si scoprono più virtuosi e oculati, così come i cittadini dei centri urbani rispetto ai piccoli comuni. E si spreca di più al Sud, dove si getta il 15% in più di cibo e avanzi (circa 600 grammi a settimana), mentre si spreca meno a nord (-8%, circa 489 grammi a settimana) e nel centro Italia (-7%, circa 496 grammi settimanali).

L'attenzione alla prevenzione è particolarmente alta in Italia (...), dove 1 cittadino su 2 dichiara di impegnarsi convintamente sul tema. Anche se in testa si piazzano i cittadini sud coreani, dove 6 intervistati su 10 si dichiarano in prima linea. Va piuttosto male in Francia, Belgio, Germania, Olanda, Svezia: meno di 1 su 3 - la media mondiale - si dichiara interessato agli sprechi.

Dieta mediterranea

Il tutto mentre alla Fao si parla di Sistemi Alimentari. «La dieta mediterranea, oltre a essere un elenco di alimenti da assumere consigliati in tipologia e quantità, è in realtà un vero e proprio stile di vita, è stata riconosciuta patrimonio dell'Unesco non soltanto per le sue peculiarità salutistiche, ma anche come riconoscimento del suo valore culturale; un valore che riafferma anche la sua funzione di promotore della qualità ambientale, sociale e culturale», ha detto il ministro delle Politiche Agricole Stefano Patuanelli (...).