

Nos observations sur l'état d'urgence sanitaire

Le Syndicat de la magistrature a effectué cette première analyse de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 *d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*, cette note ne traitant pas des aspects économiques ni des dispositions relevant du droit du travail.

Cadre légal : le nouveau régime juridique d'exception de l'état d'urgence sanitaire

Les mesures d'urgence sanitaire prises par le Gouvernement avant la promulgation de la loi du 23 mars 2020 *d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19* ont été prescrites sur le fondement de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, qui autorise le ministre chargé de la santé, « *en cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace épidémique* », à prescrire toute mesure nécessaire pour prévenir et limiter les conséquences sur la santé de la population. Il n'est pas anecdotique de rappeler que cet article n'a pas, à ce jour, été soumis au Conseil constitutionnel.

Si les mesures arrêtées, jusqu'à la promulgation de la loi, par le ministre de la santé entraient bien dans le champ de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, tel n'était pas le cas du décret n°2020-260 du 16 mars 2020 *portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19*, qui a été pris par le Premier ministre. Selon l'avis du Conseil d'Etat, suffisait à fonder cet acte réglementaire la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles selon laquelle les restrictions à certaines libertés publiques peuvent être motivées par des « *circonstances de temps et de lieu* » et limitées selon « *la catégorie des individus visés et la nature des périls qu'il importe de prévenir* ».

Aussi, ce nouveau régime d'exception confère au Premier ministre des compétences qui ne relevaient pas jusqu'alors de son domaine, et qui - l'on verra plus loin - sont étendues et auront des conséquences très importantes sur les libertés d'aller et venir, de réunion et d'entreprendre. Fortement inspirées de la loi n°55-383 du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence*, ces dispositions confèrent à l'autorité administrative des prérogatives exorbitantes de droit commun dans ce cadre de la « *catastrophe sanitaire* », qui se distinguerait par sa gravité des « *menaces sanitaires* », lesquelles demeurerait régies par les actuels pouvoirs du ministre de la santé.

Un choix différent aurait pu être fait, l'étude d'impact accompagnant le projet de loi ayant notamment envisagé d'autres options :

« **Option 1.** Il aurait pu être envisagé de ne pas modifier le cadre législatif en continuant de s'appuyer sur les dispositions existantes des articles L. 3131-1 du Code de la santé publique (et d'autres dispositions plus spécifiques du même Code en matière de réquisition ou encore de lutte contre la propagation internationale des maladies) ainsi que sur le pouvoir de police générale

appartenant respectivement :

- *au Premier ministre au niveau national (jurisprudence dite [Labonne](#) – arrêt rendu le 8 août 1919 par lequel le Conseil d'Etat reconnaît un pouvoir réglementaire autonome au président de la République, dévolu au Premier ministre sous la Vème République) ;*
- *au maire et aux préfets au niveau communal et départemental en vertu des dispositions du code général des collectivités territoriales.*

Option 2. *Il aurait pu être envisagé de compléter les dispositions existantes pour les adapter aux situations extrêmes que nous connaissons aujourd'hui et en précisant les mesures qu'elles autorisent. Il se serait alors agi d'enrichir les dispositions de l'article L. 3131-1 du Code de la santé publique.*

Option 3. *Une dernière option consistait à bâtir un régime d'urgence sanitaire exceptionnel spécifique, distinct du mécanisme de l'article L.3131-1 du Code de la santé publique et qui s'ajouterait à celui-ci. Il aurait vocation à être mis en œuvre dans les cas d'une ampleur très importante tandis que les dispositions de l'article L.3131-1 du code de la santé publique resteraient quant à elles applicables aux crises de moindre ampleur. **C'est cette dernière option qui a été retenue** afin d'apporter une réponse spécifique aux crises sanitaires de très grande ampleur qui soulèvent des questions distinctes des autres crises sanitaires ».*

Le Gouvernement a donc fait le choix de créer un nouveau régime - d'exception - d'état d'urgence sanitaire. Le titre III du livre 1^{er} de la 3ème partie du code de la santé publique est ainsi modifié et intitulé « Menaces et crises sanitaires graves » et un nouveau chapitre 1^{er} bis est intégré « Etat d'urgence sanitaire ». Il aurait pu opter - et ne l'a fort heureusement pas fait - pour l'article 16 de la Constitution qui aurait octroyé des pouvoirs exceptionnels au Président de la République, lesquels au demeurant n'auraient pas - au-delà de leur disproportion - été adaptés à une telle situation spécifique, aussi désastreuse soit-elle.

Il est compréhensible, et même attendu, que dans une situation exceptionnelle, des mesures exceptionnelles soient édictées. Mais, il convient dans le même temps, et d'ores et déjà, d'appeler à une extrême vigilance face à la création d'un régime d'exception qui par nature bouscule les règles fondamentales d'un Etat de droit. Par définition en effet, un régime d'exception permet aux autorités d'exercer de manière discrétionnaire un large éventail de pouvoirs qui, en temps normal, nécessiteraient une autorisation judiciaire.

Certes, il y a urgence. Mais commande-t-elle de tomber dans le tropisme de l'exception ? Nous avons trop éprouvé cet « esprit de l'urgence » par le passé - pas si lointain - pour ne pas questionner sa légitimité à cette heure et pour ne pas questionner cette « légalité de crise », encore une fois actionnée. En définitive, de quelle crise parle-t-on ? Celle de la propagation d'un virus qui peut tuer en masse ou celle du système de santé français en péril qui ne peut faire face ? En quoi l'exceptionnalité serait la réponse à l'incurie assumée des politiques publiques de santé qui ont incontestablement aggravé la crise actuelle ?

L'effet de contamination dans le droit commun de règles dérogatoires censées n'être que temporaires, a tellement été à l'œuvre dans d'autres domaines, qu'il est indispensable aujourd'hui de vérifier si les gardes-fou sont solides, mais également de s'assurer que les exclus et les discriminés en temps ordinaire ne sont pas également les exclus du confinement, lequel s'avère déjà discriminatoire pour nombre de catégories de personnes : étrangers, sans domicile fixe, mal logés, détenus, malades mentaux, travailleurs précaires...

Dès le 6 mars, la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme déclarait que les atteintes portées à certaines libertés individuelles visant à contenir et à combattre la propagation du virus « *doivent toujours être menées en stricte conformité avec les normes relatives aux droits de l'homme et de manière nécessaire et proportionnée au risque déterminé* ».

Le Président de Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme a également exprimé que les limitations des droits et libertés devaient être « *strictement nécessaires, adéquates et proportionnées aux circonstances* » et présenter « *des garanties pour éviter l'arbitraire* ».

Déclenchement de l'état d'urgence sanitaire : une définition quelque peu floue

L'état d'urgence sanitaire peut être déclaré, sur tout ou partie du territoire, par décret en conseil des ministres, pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, « *en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population* » (article L. 3131-12 du code de la santé publique).

Il est d'emblée permis de constater que cette définition de l'état d'urgence sanitaire est floue et peut recouvrir des situations de bien moindre importance que l'actuelle pandémie. La notion de « catastrophe sanitaire » est imprécise. De la même manière la notion de « mise en péril » est imparfaite et ne fait notamment aucunement référence à une menace pour la vie ou à l'intégrité physique. Dans son avis du 19 mars 2020, le président de la CNCDH avait ainsi préconisé une définition plus restrictive : « *une situation sanitaire qui, par sa nature, sa gravité, son ampleur, et son caractère non maîtrisé par le système médical, met en péril la vie d'une partie de la population et le fonctionnement de la vie de la Nation* ».

S'agissant du débat sur un éventuel contrôle scientifique, il n'a pas été validé - alors que plusieurs amendements ont été déposés en ce sens - le fait de conditionner cette déclaration de l'état d'urgence sanitaire à l'avis d'une entité scientifique. Il est simplement prévu que « *les données scientifiques disponibles sur la situation sanitaire qui ont motivé la décision sont rendues publiques* » (article L. 3131-13 du code de la santé publique). Or, il aurait été attendu que la consultation de sachants soit obligatoire, surtout au regard de la définition floue de l'état d'urgence sanitaire. Les raisons pour lesquelles le Gouvernement, puis la majorité parlementaire, a refusé d'associer à la décision de déclaration de l'état d'urgence sanitaire un comité scientifique, même de manière consultative, est peu compréhensible puisque l'on imagine mal un Gouvernement déclencher un tel dispositif dérogatoire sans données scientifiques et alors même qu'il est en revanche prévu qu'un comité scientifique se réunisse sans délai à compter de la déclaration.

Il est ainsi regrettable que la décision de déclencher l'état d'urgence sanitaire ne soit soumise à aucun avis d'une instance extérieure et indépendante, surtout lorsque l'on sait que la confiance de la population est essentielle dans ce type de circonstances et qu'elle ne doit souffrir d'aucun doute quant aux risques d'arbitraire d'une telle décision.

Durée de l'état d'urgence sanitaire : un régime provisoire ou transitoire ?

Dès le début des débats parlementaires, des interrogations ont été soulevées sur le choix initial du

Gouvernement d'instaurer un régime pérenne d'état d'urgence sanitaire.

Dans son avis, le Conseil d'Etat a considéré qu'un tel dispositif devait être limité dans le temps, tout en proposant qu'un délai d'un mois soit substitué au délai de 12 jours prévu par la loi du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence* pour sa prorogation.

Aussi, le texte prévoit que « *la prorogation de l'état d'urgence au delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi* » (articles L. 3131-13 et L. 3131-14 du code de la santé publique), étant indiqué que la loi autorisant la prorogation au delà d'un mois de l'état d'urgence sanitaire « *fixe sa durée* ». A titre de comparaison, il n'est pas inintéressant de se rappeler que dans le cadre de l'état d'urgence déclaré dans la nuit du 13 au 14 novembre 2015 à la suite des attentats terroristes survenus à Paris et à Saint-Denis, l'état d'urgence a été prorogé à six reprises, à chaque fois pour des durées supérieures à un mois (jusqu'à la loi SILT du 30 octobre 2017).

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 3131-13 du code de la santé publique, pour ce qui est de la pandémie covid-19, « *l'état d'urgence sanitaire est déclaré pour une durée de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi* ». Ce délai de deux mois a été justifié par le fait qu'au regard de la situation sanitaire et des mesures réglementaires d'ores et déjà prises par le Gouvernement pour gérer l'épidémie du covid-19, il aurait été « *inutilement complexe de revenir devant le Parlement avant le délai maximal d'un mois, alors même que les conditions de sa convocation sont difficiles dans un tel contexte* ».

La prorogation de l'état d'urgence sanitaire est autorisée après avis du comité scientifique (dont le président est nommé par décret du Président de la République et qui comprend deux personnalités qualifiées nommées par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat ainsi que des personnalités qualifiées nommées par décret), étant indiqué que ce comité rendra « *périodiquement* » des avis rendus publics sur l'état de la catastrophe sanitaire.

Il peut être mis fin à l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres avant l'expiration du délai fixé par la loi prorogeant l'état d'urgence. Les mesures prises en application de ce nouveau chapitre cessent d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence sanitaire.

Par ailleurs, une « clause de revoyure » a été adoptée par le Parlement, sur amendement du Sénat, au regard du fait que ce régime d'exception était créé dans un moment d'urgence et dans une forme de précipitation, nécessitant qu'un débat parlementaire plus approfondi ait lieu dans l'avenir. Il est ainsi prévu à l'article 7 de la loi que ce nouveau chapitre I bis est applicable jusqu'au 1er avril 2021. Si l'on peut être satisfait par l'introduction d'une telle clause, qui limite pour le moment dans le temps la création de ce nouveau régime d'exception, il n'en demeure pas moins que les mois à venir vont s'avérer cruciaux pour apprécier les réelles intentions du Gouvernement et s'assurer que ce régime d'exception ne sera pas voué à devenir au final pérenne. Sans être alarmistes, il ne peut être exclu que d'autres crises sanitaires de cette ampleur se produisent, surtout dans le contexte des dérèglements climatiques, d'où la nécessité de rester extrêmement vigilant à ne pas voir se multiplier de telles dispositions dérogatoires, portant atteinte par nature aux libertés individuelles et collectives. Il n'est pas du tout certain, de la même manière, que les parlementaires, dans le cadre de l'examen de cette clause de revoyure, dans un an et alors que le pays sera très certainement en prise avec une crise économique d'ampleur, n'avalisent pas ce nouveau régime d'exception pour le laisser dans notre ordonnancement juridique, et ce d'autant que les dispositifs d'évaluation apparaissent d'ores et déjà insuffisants. Le piège serait peut-être de mésestimer, à raison parce que cette pandémie est désastreuse et historique, les conséquences juridiques d'un tel dispositif. Paradoxalement, notre meilleure garantie reste que les gouverne-

ments successifs se sont montrés peu enclins à limiter la liberté d'entreprendre, et il faut espérer que cela constituera un garde-fou dissuasif à toute extension démesurée de l'état d'urgence.

Le contrôle parlementaire et l'évaluation de l'état d'urgence sanitaire : de grandes insuffisances

A l'issue de débats parlementaires plus nourris sur cet aspect mais non concluants, il est finalement prévu que l'Assemblée nationale et le Sénat sont « *informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement au titre de l'état d'urgence sanitaire* » et « *peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures* ».

Ce contrôle parlementaire est tout à fait insuffisant et s'avère même en deçà de celui prévu par la loi du 3 avril 1955 *relative à l'état d'urgence* telle que modifiée par loi 21 juillet 2016 qui prévoit en son article 4-1 : « *L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Les autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de la présente loi. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures* ».

Pire encore, il s'avère moins protecteur des libertés fondamentales que celui prévu dans le cadre de la loi *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (SILT)*. En effet, aux termes de l'article L. 22-10-1 inséré dans le code de la sécurité intérieure par la loi SILT : « *L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises ou mises en œuvre par les autorités administratives [...]. Ces autorités administratives leur transmettent sans délai copie de tous les actes qu'elles prennent en application de ces dispositions. L'Assemblée nationale et le Sénat peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures. Le Gouvernement adresse chaque année au Parlement un rapport détaillé sur l'application de ces mesures* ».

Pour assurer un contrôle permanent de la mise en œuvre de l'état d'urgence, plusieurs outils du contrôle parlementaire ont ainsi été utilisés : contrôles sur place, déplacements, questionnaires, demandes de transmission de pièces, auditions. En outre, une veille statistique a été mise en place et a donné lieu à publication régulière sur une page spécifique du site internet de l'Assemblée, afin de mettre à la disposition de chacun un recensement des mesures exceptionnelles permises par l'état d'urgence (assignations à résidence, perquisitions, remises d'armes, interdictions de circuler ou fermetures d'établissement...). Si ce contrôle parlementaire est critiquable à plein d'égards et n'est pas toujours absolument respecté - le retard du gouvernement à remettre son rapport détaillé en 2019 sur l'application de ces mesures en est un exemple -, il a au moins le mérite essentiel d'exister - ce qui implique d'ailleurs qu'il peut être critiqué dans le cadre d'un débat démocratique -.

En réalité, aucune évaluation, hormis celle - limitée - de la commission des lois dans le cadre de la « clause de revoyure », ne sera exercée dans le cadre de cet état d'urgence sanitaire. Il aurait été pourtant indispensable, *a minima*, que le Parlement soit associé à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire via une commission parlementaire *ad hoc*.

De surcroît, il convient de souligner que cette loi sur l'état d'urgence sanitaire n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel. Et du fait de la loi organique votée en même temps, qui suspend tous les délais pour déposer une question prioritaire de constitutionnalité jusqu'au 30 juin 2020, un contrôle de sa constitutionnalité pourrait être bloqué durant l'état d'urgence sanitaire.

Les pouvoirs de l'exécutif durant l'état d'urgence sanitaire : des pouvoirs exorbitants

Le projet de loi initial était particulièrement flou et surtout extrêmement large s'agissant des mesures susceptibles d'être prescrites par les autorités publiques. Elles autorisaient en effet le Premier ministre à prendre toutes « *mesures générales limitant la liberté d'aller et venir, la liberté d'entreprendre et la liberté de réunion et permettant de procéder aux réquisitions de tout bien et services* » ainsi que le ministre de la santé à prendre « *toutes les autres mesures générales et les mesures individuelles visant à lutter contre la catastrophe sanitaire* », sans que ni la nature de ces mesures, ni les conditions de leur mise en œuvre ne soient précisées.

C'est le Sénat qui est venu circonscrire les pouvoirs exorbitants du Gouvernement en adoptant une liste exhaustive de mesures (article L.3131-15 du code de la santé publique), qui a d'ailleurs évolué au cours des débats parlementaires.

Au final - et c'est important d'en retranscrire la liste au vu des enjeux en termes de libertés publiques -, le Premier ministre peut, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, « *aux seules fins de garantir la santé publique* :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il est précisé que les mesures prescrites en application de ces dispositions (de 1° à 10°) sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu, et qu'il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.

Le ministre chargé de la santé, quant à lui, peut prescrire, par arrêté motivé, toute mesure régle-

mentaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé ainsi que toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre en application de cet article L. 3131-15.

Le préfet peut être habilité par le Premier ministre ou le ministre de la santé à prendre d'une part, les mesures d'application, y compris individuelles, des mesures prescrites par ces deux autorités ; d'autre part, lorsque les mesures prévues ont vocation à concerner un territoire n'excédant pas le département, à décider lui-même de leur mise en œuvre, l'ensemble de ces mesures devant « *être strictement nécessaires et proportionnés aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu* ».

Il est prévu - conformément aux exigences du juge constitutionnel - que les mesures prises dans le cadre de cet état d'urgence sanitaire pourront faire l'objet devant le juge administratif des procédures de référé-suspension et de référé-liberté.

Il est permis d'observer, que si le choix d'inventaire a finalement été opéré, cette exhaustivité ne masque pas toutefois l'ampleur des pouvoirs exorbitants de l'exécutif, lesquels restent très importants, outre que la finalité requise, à savoir « *aux seules fins de garantir la santé publique* », est - encore - définie de manière floue. Alors que nous avons déjà souligné l'insuffisance des gardes-fou parlementaire et scientifique tant lors du déclenchement de l'état d'urgence sanitaire que durant sa mise en œuvre, et pointé les risques de voir ce régime d'exception perdurer au-delà du 1^{er} avril 2021, il est également important de constater l'absence d'exigence suffisante en termes de respect des finalités à atteindre.

Ces mesures d'exception, générales et individuelles, auraient dû être conditionnées à l'obligation d'une motivation spéciale aux fins de s'assurer d'une part de leur caractère exceptionnel et d'autre part de leur visée sanitaire.

Ce qui pose davantage de difficultés du point de vue des libertés est la possibilité de prendre des mesures individuelles, sans les garanties reconnues en matière pénale (débat contradictoire préalable, échanges d'écrits préalables, contrôle juridictionnel...). Le seul avis prévu à l'article 3131-17 du code de la santé publique au Procureur de la République apparaît totalement insuffisant pour effectuer un contrôle effectif de la mesure.

Le Syndicat de la magistrature a par ailleurs été très surpris par les nouvelles infractions - dont nous doutons d'ailleurs de la régularité - prévues en cas de non respect des règles du confinement et, surtout, de la peine d'emprisonnement encourue (permettant des poursuites en comparution immédiate) alors que l'une des urgences est au contraire de ne pas fragiliser davantage les prisons, déjà sous extrême tension.

La violation des mesures et obligations est punie (article L. 3136-1 du code de la santé publique) :

- s'agissant des mesures de réquisitions, de 6 mois d'emprisonnement et de 10.000 euros d'amende ;
- s'agissant des autres mesures, d'une contravention de la 4^{ème} classe, soit un maximum de 700 euros (ou 135 euros pour l'amende forfaitaire) ; d'une contravention de la 5^{ème} classe (1500 euros d'amende) si cette violation est constatée à nouveau dans un délai de 15 jours ; et d'un délit puni de 6 mois d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende si les violations sont verbalisées à plus de 3 reprises dans un délai de 30 jours.

L'effet dissuasif argué, surtout vis-à-vis des personnes ou groupes de personnes que le Gouvernement croit viser - est vain (si l'augmentation de la répression avait une incidence directe sur la délinquance, cela se saurait depuis le temps). On peut comprendre que le Gouvernement mette en œuvre une communication en vue de faire respecter au mieux le confinement, mais cela ne peut pas passer par la création d'un nouveau délit aux sanctions disproportionnées, dont les effets sur le terrain ne seront pas à la hauteur des exigences actuelles. De surcroît, d'un point de vue probatoire, il va s'avérer très malaisé de s'assurer des conditions de verbalisation et de constatation des réitérations, étant ajouté que les gardés à vue vont être bien moins conseillés du fait de l'absence d'assistance physique d'un avocat. Au surplus, la liste des agents habilités pour procéder à ces verbalisations est extrêmement large et concerne, outre les agents de la police nationale et de la gendarmerie nationale : les policiers municipaux, les gardes champêtres, les agents de la ville de Paris chargés d'un service de police, les contrôleurs de la préfecture de police de Paris et les agents de surveillance de Paris.

L'habilitation à légiférer par ordonnances

L'article 11 de la loi prévoit que le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans un délai de trois mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure : afin de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et aux conséquences des mesures prises pour limiter cette propagation, et notamment afin de prévenir et limiter la cessation d'activité des personnes physiques et morales exerçant une activité économique et des associations ainsi que ses incidences sur l'emploi ; et afin de faire face aux conséquences, notamment de nature administrative ou juridictionnelle, de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

Parmi ces dernières mesures, touchant à l'activité des juridictions et aux droits de justiciables, figurent celles :

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

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

- *Adaptant, aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant à ces procédures, les règles relatives au déroulement des gardes à vue, pour permettre l'intervention à distance de l'avocat et la prolongation de ces mesures pour au plus la durée légalement prévue sans présentation de la personne devant le magistrat compétent, et les règles relatives au déroulement et à la durée des détentions provisoires et des assignations à ré-*

sidence sous surveillance électronique, pour permettre l'allongement des délais au cours de l'instruction et en matière d'audience, pour une durée proportionnée à celle de droit commun et ne pouvant excéder trois mois en matière délictuelle et six mois en appel ou en matière criminelle, et la prolongation de ces mesures au vu des seules réquisitions écrites du parquet et des observations écrites de la personne et de son avocat ;

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

Ces ordonnances feront - le cas échéant - l'objet d'observations par le Syndicat de la magistrature une fois qu'elles seront publiées mais l'étendue du champ des entorses possibles au droit commun ne peut qu'inquiéter, outre le fait que rien dans la loi ne vient circonscrire l'application dans le temps de ces mesures.

Les prochains débats sur d'éventuelles atteintes aux libertés individuelles vont forcément nourrir nos actuelles interrogations concernant ce nouveau régime d'exception. Ils commencent déjà - et tant mieux -.

Y a-t-il lieu notamment de s'inquiéter de la saisine du Conseil d'État par une association de médecins demandant d'instaurer un confinement total de la population et de la décision - inédite - de la haute juridiction administrative de sommer le Gouvernement de restreindre les libertés sur le fondement de la protection à la vie ?

Le Syndicat de la magistrature est attaché à ce que les équilibres démocratiques soient respectés dans l'application de cette loi et que cet état d'urgence sanitaire ne soit que provisoire.