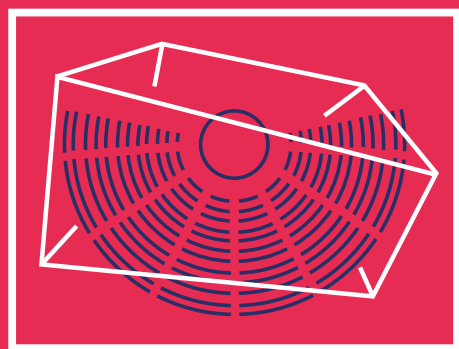


**15 MOIS D'ÉTAT  
D'URGENCE  
SANITAIRE :  
QUEL BILAN  
POUR L'ÉTAT  
DE DROIT  
EN FRANCE ?**



Le 16 mars 2020, confronté à l'épidémie de Covid-19 (Sars Cov-2), le gouvernement français décrétait un confinement général de la population (17 mars – 11 juin 2020). Quelques jours après, il instaurait l'état d'urgence sanitaire, un état d'exception validé par le Parlement par la loi du 23 mars 2020.

Depuis, deux autres périodes de confinement ont été décrétées et le régime d'état d'urgence a été appliqué jusqu'au 1er juin 2021, avec une première période de régime transitoire entre le 9 juillet et le 14 octobre 2020 et une seconde actuellement en vigueur jusqu'au 15 novembre 2021.

L'état d'urgence sanitaire se traduit par des restrictions aux libertés publiques et une réduction de l'État de droit puisque, pendant cette période, le pouvoir exécutif dispose de pouvoirs étendus, ce qui modifie l'équilibre entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif.

Dans ce contexte, les acteurs de la société civile d'un côté, les médias de l'autre, ont un rôle de vigilance et d'alerte à jouer pour qu'une situation de crise ne devienne pas un prétexte à la mise en œuvre d'atteintes disproportionnées aux libertés et à l'État de droit. C'est pourquoi, dès mars 2020, VoxPublic a proposé à des associations, des syndicats, des universitaires, des avocat.e.s et juristes de former un Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire qui a réuni depuis cette date une centaine d'actrices et d'acteurs soucieux d'alerter et d'analyser comment la gestion d'une crise, comme celle liée au Covid-19, peut déraiper en termes d'abus de pouvoir de l'exécutif, de marginalisation du pouvoir législatif, de non-prise en compte de populations vulnérables.

Après plus d'un an d'état d'urgence sanitaire, VoxPublic a souhaité rassembler dans ce rapport synthétique les informations principales sur cet état d'urgence, ses conséquences, ses dérives, et les initiatives prises par la société civile pour limiter les atteintes aux libertés et à l'État de droit.

Ce rapport ne se prétend ni exhaustif ni scientifique. Il vise à garder la mémoire de cette période exceptionnelle, traumatisante, critique, qui a affecté la quasi-totalité des pays du monde. Témoins attentifs de la situation en France, nous avons pensé utile de faire ce bilan, et de le partager largement.

Merci aux universitaires, avocat.e.s, associations, syndicats qui nous ont livré leurs analyses. Merci à la fondation Luminare pour son soutien financier qui nous a permis de faciliter le travail du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire et de rédiger ce rapport.

VoxPublic espère ainsi contribuer à renforcer les capacités de vigilance et de plaidoyer de la société civile, y compris dans des périodes aussi critiques que celle liée à la pandémie de la Covid-19.

L'équipe de VoxPublic

## REMERCIEMENTS

Ce rapport a été rédigé par Laura Blanck, membre de l'équipe de VoxPublic de septembre 2020 à juin 2021. Merci à elle pour ce gros travail de synthèse et de rédaction.

Il se fonde sur le travail réalisé depuis mars 2020 par de nombreux membres du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire, constitué à l'initiative de VoxPublic dès la fin mars 2020, quelques jours après le vote de l'état d'urgence par le Parlement.

Nous remercions particulièrement : Stéphanie Hennette-Vauchez (professeure de droit public à l'Université Paris-Nanterre), Serge Slama (professeur de droit public à l'Université Grenoble-Alpes), Stéphanie Renard (maîtresse de conférence en droit public à l'Université Bretagne Sud), Sarah Massoud (Secrétaire nationale du Syndicat de la Magistrature), Vincent Brengarth (avocat associé au cabinet Bourdon), Danièle Lochak (professeure émérite de droit public à l'Université Paris-Nanterre), Anne-Sophie Simpère (chargée de plaidoyer à Amnesty international France) et Pierre Januel (journaliste) d'avoir pris le temps de répondre aux questions de VoxPublic pour la rédaction de ce rapport.

Nous remercions les fondations qui soutiennent VoxPublic pour son action en faveur d'une société qui respecte les droits, les libertés et l'État de droit, en particulier la fondation Luminare qui nous a accordé un soutien spécifique pour ce travail dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire.

Merci à Vincent Devillard, graphiste, qui a mis en page et illustré ce rapport.

Merci à Laure Paradis et Nadra Khabkhabi, de l'équipe VoxPublic, pour leur contribution essentielle à ce rapport.

## LISTE DES ACRONYMES

**ADDE** : Avocats pour la défense des droits des étrangers

**ADELICO** : Association de Défense des Libertés Constitutionnelles

**A3D** : Association des avocats pour la défense des droits des détenus

**ANAFE** : Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers

**ANJAP** : Association nationale des juges de l'application des peines

**ARS** : Agence régionale de santé

**CEDH** : Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales

**CNB** : Conseil national des barreaux

**CNCDH** : Commission nationale consultative des droits de l'Homme

**CHU** : Centre hospitalier universitaire

**CSP** : Code de la santé publique

**CRA** : centres de rétention administrative

**DAL** : Droit au logement

**DDCSPP** : Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

**EHPAD** : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

**GAS** : Groupe accueil et solidarité

**GISTI** : Groupe d'information et de soutien des immigrés

**INSEE** : Institut national de la statistique et des études économiques

**LDH** : Ligue des droits de l'Homme

**OFII** : Office français de l'immigration et de l'intégration

**OIP** : Observatoire international des prisons

**ONG** : organisation non-gouvernementale

**OSC** : organisation de la société civile

**QPC** : question prioritaire de constitutionnalité

**SAF** : Syndicat des avocats de France

**SM** : Syndicat de la magistrature

# SYNTHÈSE

Le 23 mars 2020, l'état d'urgence sanitaire est instauré pour faire face à la pandémie de coronavirus. Depuis cette date, la gestion de la crise sanitaire a produit un vertigineux mille-feuilles juridique : deux périodes d'état d'urgence sanitaire, deux régimes transitoires « de sortie » (à la date de publication du rapport, est toujours en vigueur le régime de sortie mis en place par la loi du 31 mai 2021 et qui a été prolongé jusqu'au 15 novembre 2021), des dizaines d'ordonnances, des arrêtés préfectoraux par centaines, etc. De nombreuses voix d'acteurs et d'actrices de la société civile (universitaires, associations, avocat·e·s, syndicats) se sont élevées pour questionner et alerter sur le recours à l'état d'urgence sanitaire, outil juridique inédit et complexe. Si la crise sanitaire, elle aussi inédite, appelait à prendre des mesures exceptionnelles, d'autres outils juridiques et d'autres bases légales étaient à la disposition du gouvernement pour gérer cette crise.

L'état d'urgence sanitaire, adopté dans la précipitation en mars 2020, s'est traduit par :

- I. une très faible délimitation des pouvoirs donnés au pouvoir exécutif, qui a notamment pu légiférer par ordonnance dans un grand nombre de domaines,
- II. des restrictions massives et parfois disproportionnées des libertés individuelles et des droits fondamentaux,
- III. des mécanismes de contrôles inefficaces, la faiblesse des contrôles parlementaires et juridictionnels n'ayant pas permis de garantir un réel équilibre entre la gestion de la crise et la protection de l'État de droit.

Dans ce contexte sanitaire extrêmement difficile, la société civile s'est fortement mobilisée depuis mars 2020. D'une part, de nombreux acteurs se sont organisés pour assurer l'accompagnement et la prise en charge de personnes vulnérables (personnes sans-abris, exilé·e·s, détenu·e·s, étudiant·e·s, habitant·e·s de quartiers populaires, etc.), souvent en palliant les carences de l'État. D'autre part, la société civile a aussi alerté sur le risque majeur de pérennisation de mesures adoptées durant l'état d'urgence sanitaire et de normalisation du recours aux régimes d'exception. En effet, l'expérience d'état d'urgence antiterrorisme entre 2015 et 2017, les lois de « gestion de la sortie de l'état d'urgence » en juillet 2020 puis de « sortie de crise sanitaire » en mai 2021 laissent craindre que des atteintes aux libertés et aux droits fondamentaux perdurent au-delà de la période de crise sanitaire, en transposant des mesures exceptionnelles dans le droit commun.



# TABLE DES MATIÈRES

|                                                                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>AVANT-PROPOS</b>                                                                                                     | <b>2</b>  |
| <b>REMERCIEMENTS</b>                                                                                                    | <b>3</b>  |
| <b>LISTE DES ACRONYMES</b>                                                                                              | <b>4</b>  |
| <b>SYNTHÈSE</b>                                                                                                         | <b>5</b>  |
| <b>INTRODUCTION</b>                                                                                                     | <b>8</b>  |
| <b>I. L'AFFAIBLISSEMENT DE L'ÉTAT DE DROIT</b>                                                                          | <b>15</b> |
| 1. La restriction des libertés publiques                                                                                | 15        |
| 2. Des mécanismes de contrôle de l'état d'urgence sanitaire limités                                                     | 22        |
| 3. État d'urgence :<br>la normalisation d'un mode de gouvernance par l'exception                                        | 29        |
| <b>II. LA SOCIÉTÉ CIVILE FACE À L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE</b>                                                          | <b>32</b> |
| 1. La société civile accaparée par les besoins de solidarité                                                            | 33        |
| 2. Comment les organisations se sont-elles mobilisées<br>pour lutter contre les dérives de l'état d'urgence sanitaire ? | 36        |
| <b>CONCLUSION</b>                                                                                                       | <b>46</b> |
| <b>BIBLIOGRAPHIE</b>                                                                                                    | <b>48</b> |

# INTRODUCTION

**En mars 2020, la France est touchée de plein fouet par la pandémie de coronavirus et entre dans une période de crise sanitaire sans précédent sous la V<sup>e</sup> République. Pour la gérer et endiguer le virus en France, le gouvernement décide alors de recourir à un outil juridique inédit et exceptionnel : l'état d'urgence sanitaire.**

## **Les enjeux du recours à un nouveau cadre juridique : l'état d'urgence sanitaire**

L'état d'urgence en France est prévu par la loi n°55-385 du 3 avril 1955<sup>1</sup>, qui permet aux autorités administratives de prendre des mesures exceptionnelles telles que la restriction de la circulation de la population, la fermeture d'établissement ou l'assignation à résidence. D'abord prévue pour faire face au contexte créé par la guerre d'Algérie, l'état d'urgence a été appliqué dans différents territoires d'Outre-Mer dans les années 1980, puis en 2005 après le mouvement de révolte dans certaines banlieues françaises. Dernièrement, la France a fait l'expérience d'un état d'urgence antiterrorisme de 2015 à 2017, et a donc instauré l'état d'urgence sanitaire par la loi du 23 mars 2020<sup>2</sup>.

Il existait déjà des dispositifs dans le droit commun prévoyant la gestion d'une crise sanitaire. Le cadre juridique prévu par le Code de la santé publique (CSP)<sup>1</sup> habilite le ministre de la Santé à agir de manière exceptionnelle en cas de menace sanitaire. C'est d'ailleurs en partie sur cette base légale que les premières mesures pour faire face à la pandémie ont été prises dès janvier 2020 comme l'interdiction pour certains établissements (centres commerciaux, restaurants et bars, musées,

salles de spectacle, etc.) de recevoir du public prise par arrêté le 14 mars 2020<sup>2</sup>, et le premier confinement qui a été promulgué par décret le 16 mars 2020<sup>3</sup>. Certaines de ces premières mesures se basaient aussi sur la théorie des circonstances exceptionnelles, qui admet que dans certaines conditions d'urgence nationale, le pouvoir exécutif peut s'affranchir du respect de la Loi afin de préserver les services publics et les intérêts de la Nation.



La loi du 23 mars 2020 a instauré ce nouveau régime, d'abord pour deux mois, malgré les débats et alertes formulées notamment par des juristes. Parmi les alternatives possibles, certaines analyses<sup>6</sup> mentionnent la possibilité qu'aurait eu le Parlement de modifier, à la marge, le CSP pour l'adapter à la crise créée par la pandémie. D'autres<sup>7</sup> estiment que la

crise sanitaire aurait pu être qualifiée de « calamité publique », une situation prévue par la loi de 1955 qui aurait permis de déclarer l'état d'urgence sécuritaire. Une nouvelle loi aurait alors pu modifier à la marge la loi de 1955 pour l'adapter à la présente situation sanitaire, plutôt que de créer un nouveau régime d'urgence.



Finalement, le choix de l'état d'urgence sanitaire comme solution à la crise ne relève pas d'une évidence ou d'une fatalité face à la pandémie. D'autres options, aussi discutables soient-elles, étaient possibles et l'instauration de l'état d'urgence sanitaire tient largement de la volonté politique de l'exécutif.



<sup>1</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

<sup>2</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

<sup>3</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

<sup>4</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

<sup>5</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

<sup>6</sup> GELBAT Antonin et MARGUET Laurie, « État d'urgence sanitaire : la doctrine dans tous ses états ? », La Revue des droits de l'homme, Actualités Droits-Libertés, le 20 avril 2020,

<sup>7</sup> Ibid.

Officiellement le nouveau régime est justifié par la nécessité de trouver un meilleur fondement juridique aux mesures d'urgence sanitaire prises avant le 23 mars 2020, et d'adapter le dispositif existant pour gérer une crise inédite. Le caractère inédit de la situation sanitaire tient notamment au fait qu'elle dépasse à la fois le seul champ de compétence du ministre de la Santé, habilité par le CSP à agir en cas de « menace » et non de « crise » sanitaire ; et le seul champ de l'état d'urgence sécuritaire (de la loi de 1955) inadapté à la gestion d'une catastrophe sanitaire.

Cependant, la loi du 23 mars 2020 a renforcé, bien plus qu'elle n'a articulé, les pouvoirs de l'exécutif. Le nouveau régime est en effet cumulatif : aux mesures pouvant être prises par le ministre de la Santé avant la crise (dans le cadre de son pouvoir de police sanitaire prévu par le CSP) s'ajoutent désormais celles pouvant être prises par le Premier ministre après le début de la crise (dans le cadre des prérogatives issues de l'état d'urgence sanitaire). Le pouvoir de l'exécutif est donc fortement accentué sous ce régime : le gouvernement peut agir par ordonnances dans un large nombre de domaines<sup>8</sup>. Le Premier ministre peut à lui seul prendre par

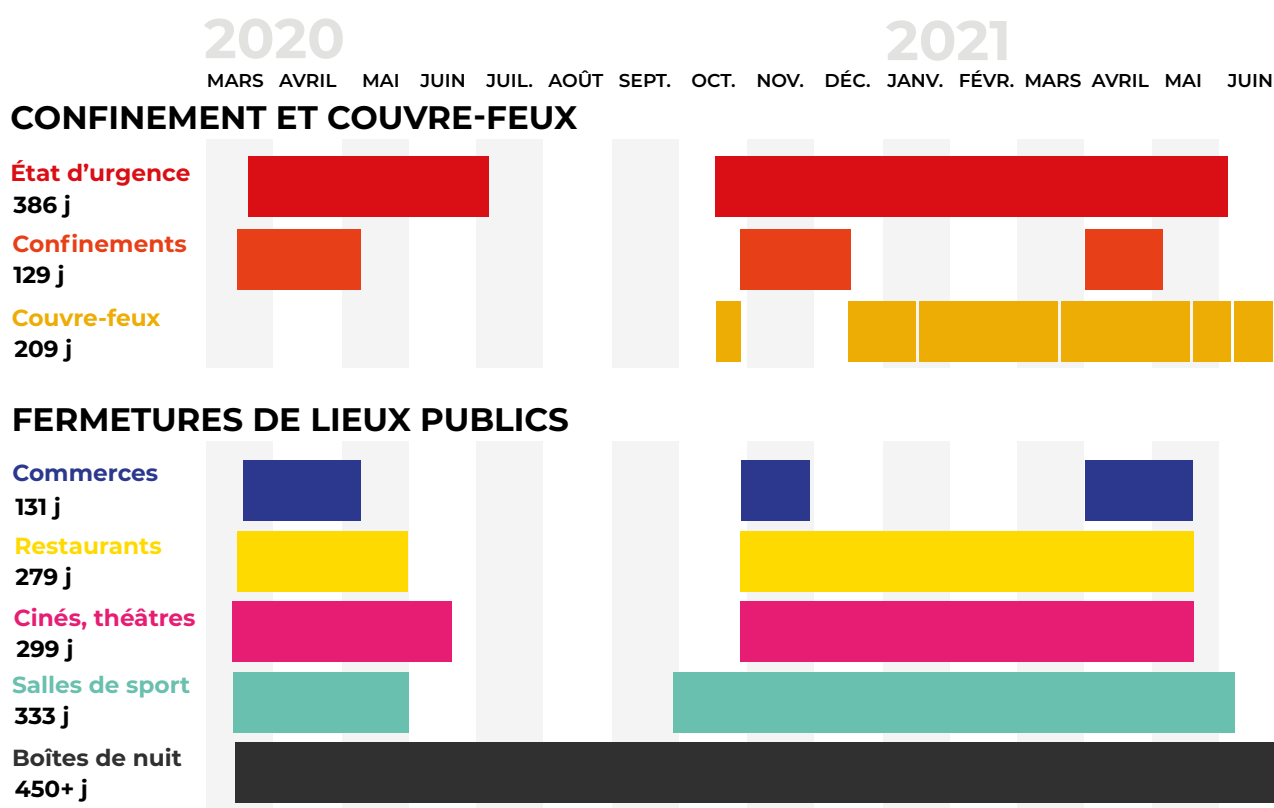
décret des mesures réglementaires dans dix domaines<sup>9</sup>, afin de restreindre des libertés dans le but de garantir la santé publique, allant de l'interdiction de circuler à la limitation de la liberté d'entreprendre. Et le ministre de la Santé est habilité à prescrire « *toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé [à l'exception de celle relevant de la compétence du Premier ministre] visant à mettre fin à la catastrophe sanitaire* »<sup>10</sup>. Ce dernier, ainsi que le Premier ministre, peut également habilitier le représentant de l'État territorialement compétent à agir.

**Il faut aussi noter que l'état d'urgence sanitaire s'inscrit à la suite de l'état d'urgence antiterrorisme de 2015-2017. Bien que l'urgence sanitaire puisse justifier le recours - pendant un temps limité - à un régime exceptionnel, de nombreux acteurs et actrices de la société civile s'inquiètent de la normalisation de ce type de régime, voire de l'habitude à instaurer un état d'urgence pour faire face à une menace de grande ampleur. Les risques de pérennisation des mesures prises dans le cadre de ces régimes d'exception sont avérés, alors qu'ils sont par définition voués à ne pas durer dans le temps.**

<sup>8</sup> Voir l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020

<sup>9</sup> Voir l'article L3131-15 du Code de la santé publique

<sup>10</sup> Voir l'article 2 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020



**Figure 1 :** le calendrier 2020-2021 des mesures de l'état d'urgence sanitaire<sup>11</sup>

<sup>11</sup> DELACOUX Martin, DEMAGNY Xavier, « Déconfinement : si le calendrier est tenu, voici combien de temps les restrictions auront duré », France Inter, le 30 avril 2021

## La société civile dans un contexte de crise inédite

« On a eu un droit à la fois complètement instable et très complexe, on a vu deux décrets sur un même sujet dans la même journée. C'était un défi de savoir quel régime ou quelle règle était applicable sur tel ou tel sujet. »

(Serge Slama professeur de droit public à l'Université Grenoble-Alpes).

D'après le *Monitor tracking civic space*<sup>12</sup> du réseau associatif international CIVICUS, le paysage français de la société civile est « rétréci » (narrowed) ; la crise de coronavirus et l'état d'urgence sanitaire ont accentué ce phénomène en 2020. En effet, la plupart des organisations de la société civile (OSC) : organisations non-gouvernementales (ONG), associations, collectifs de citoyens etc. ont été particulièrement touchées par les effets de la pandémie et par les restrictions liées à l'état d'urgence sanitaire (déplacements, rencontres, rassemblements, manifestations publiques), notamment en ce qui concerne leur capacité à mener à bien leurs actions et à se mobiliser.

Selon les enquêtes menées en mars et en juin 2020 par le Mouvement associatif<sup>13</sup>, 68% des associations ont fonctionné à moins de 20% de leur activité normale pendant le premier confinement, et le secteur des OSC aurait perdu environ 1,4 milliard d'euros de revenus entre mars et avril 2020 seulement<sup>14</sup>. Avec les restrictions sanitaires, les OSC ont donc dû revoir leurs programmes d'actions. Elles ont aussi dû adapter leurs modes de fonctionnement général au contexte, ainsi que les services qu'elles pouvaient fournir. C'est le cas par exemple du Gisti qui a mis en place une permanence juridique téléphonique, afin de continuer

à soutenir les personnes exilées dans leurs démarches administratives malgré la fermeture de ses locaux.

En plus des contraintes matérielles et financières dues à la pandémie, ce sont surtout les mesures politiques prises durant cette période qui participent au « rétrécissement » de l'espace démocratique dans lequel évolue la société civile française. En effet, l'analyse menée par CIVICUS souligne que les libertés individuelles, dont la liberté de réunion et de mobilisation, subissent une détérioration particulière en France depuis le début du printemps 2020.

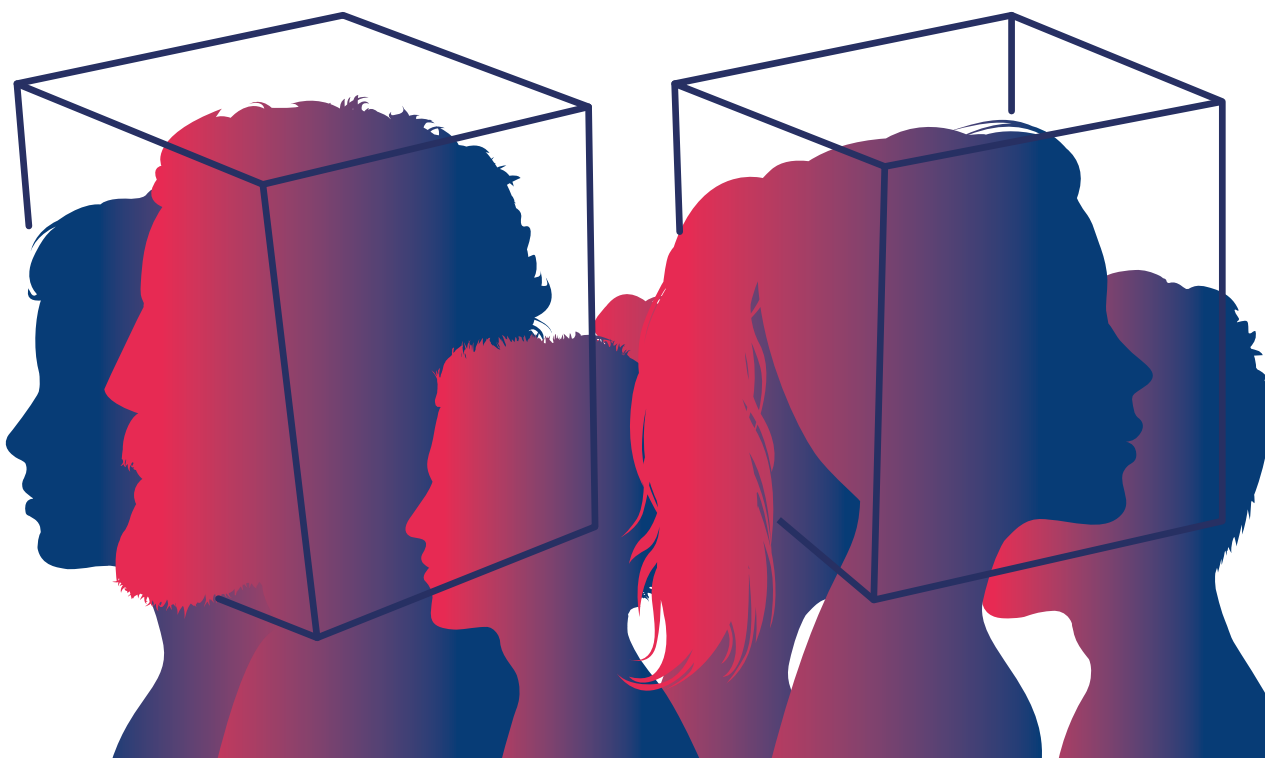
Malgré ces difficultés, la capacité de mobilisation des OSC lors du premier confinement a été forte puisque, selon le Mouvement associatif, 46% des associations se sont dit prêtes à se mobiliser et à mobiliser leurs bénévoles. D'une part, la mobilisation des associations de solidarité et des organisations de l'action sociale a été très forte, afin de pallier les manquements de l'État face à la précarisation grandissante. D'autre part, plusieurs associations de défense des droits et des professionnels du droit (avocat-e-s, universitaires) se sont organisés pour lutter contre les atteintes disproportionnées à l'État de droit et aux libertés publiques sous l'état d'urgence sanitaire.

## Chronologie de l'état d'urgence sanitaire depuis mars 2020

L'état d'urgence sanitaire aura aussi été une période particulière du fait de son manque de lisibilité juridique et politique. La multiplicité des textes juridiques et des mesures prises dans le cadre de ce régime exceptionnel, ses évolutions dans un laps de temps très court, ont participé à une forme de confusion générale. Il est donc essentiel de tenter de retracer la chronologie de cette période, afin de bien identifier les enjeux d'un tel régime au regard des libertés publiques et de l'État de droit.

« Il y a très vite eu une coordination, du partage d'information. On a fait tout ce qu'on pouvait, mais avec des contraintes énormes. On s'est très rapidement mis en ordre de bataille, en même temps nous nous sommes réorganisés. »

(Anne-Sophie Simpère,  
chargée de plaidoyer à Amnesty International France).



<sup>12</sup> Voir sur le site internet de [CIVICUS](#)

<sup>13</sup> Le Mouvement Associatif, « [Impact de la crise sur la vie associative](#) », septembre 2020

<sup>14</sup> FLANDRIN Antoine, « [Le monde associatif frappé de plein fouet par la crise liée au Covid-19](#) », *Le Monde*, le 6 novembre 2020

# les textes législatifs et les mesures phares de l'état d'urgence sanitaire



# L'AFFAIBLISSEMENT DE L'ÉTAT DE DROIT

## La restriction des libertés publiques

Certaines mesures prises par le gouvernement pendant cette période d'état d'urgence sanitaire peuvent être justifiées individuellement, notamment par la nécessité de garantir le droit à la santé. Ce qui inquiète en particulier, c'est le cumul des restrictions portant atteinte aux libertés publiques alors que la protection de ces libertés est fondamentale dans un État de droit. En effet, depuis plus d'un an, plusieurs droits fondamentaux et libertés individuelles ont été limitées par les autorités publiques : la liberté de mouvement, le droit à un procès équitable, la liberté de manifester, la liberté d'entreprendre, la liberté de réunion, etc.

### La multiplicité des textes législatifs portant atteinte aux libertés publiques

L'année 2020 se caractérise notamment par le nombre de textes législatifs produits, touchant à divers domaines dont les libertés publiques. D'après le dernier rapport sur le suivi de l'activité normative en France<sup>15</sup>, en 2020 :

- 47 lois ont été promulguées, dont 14 avaient pour objet la lutte contre l'épidémie, la gestion de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales.
- 13 des 31 projets de loi avaient pour objet la lutte contre l'épidémie, la gestion de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales.
- 1 des 16 propositions de lois avait pour objet la lutte contre l'épidémie, la gestion de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales.

Le plus marquant est le nombre d'ordonnances, qui a atteint un record ; le dernier avait été atteint en 2005 avec 85 ordonnances. En 2020, 125 ordonnances ont été publiées dont 99 avaient pour objet la lutte contre l'épidémie, la gestion de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales<sup>16</sup>. La loi du 23 mars 2020 ayant habilité le gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances, lui a ainsi permis de modifier le droit dans plusieurs domaines, largement au-delà de l'ordre sanitaire. Par exemple, dans une ordonnance prise le 25 mars 2020<sup>17</sup>, le gouvernement a modifié le droit du travail en permettant aux employeurs de fixer les jours de congés et de repos.

« On a vraiment assisté à une déflagration réglementaire qui allait bien au-delà de la crise sanitaire, notamment dans des domaines étrangers à la matière {sanitaire} en droit du travail, droit de l'environnement, etc. »

(Sarah Massoud, Secrétaire nationale du Syndicat de la Magistrature)

<sup>15</sup> Secrétariat général du gouvernement, « Indicateurs de suivi de l'activité normative – Edition 2021 »

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

### Nombre d'ordonnances publiées :

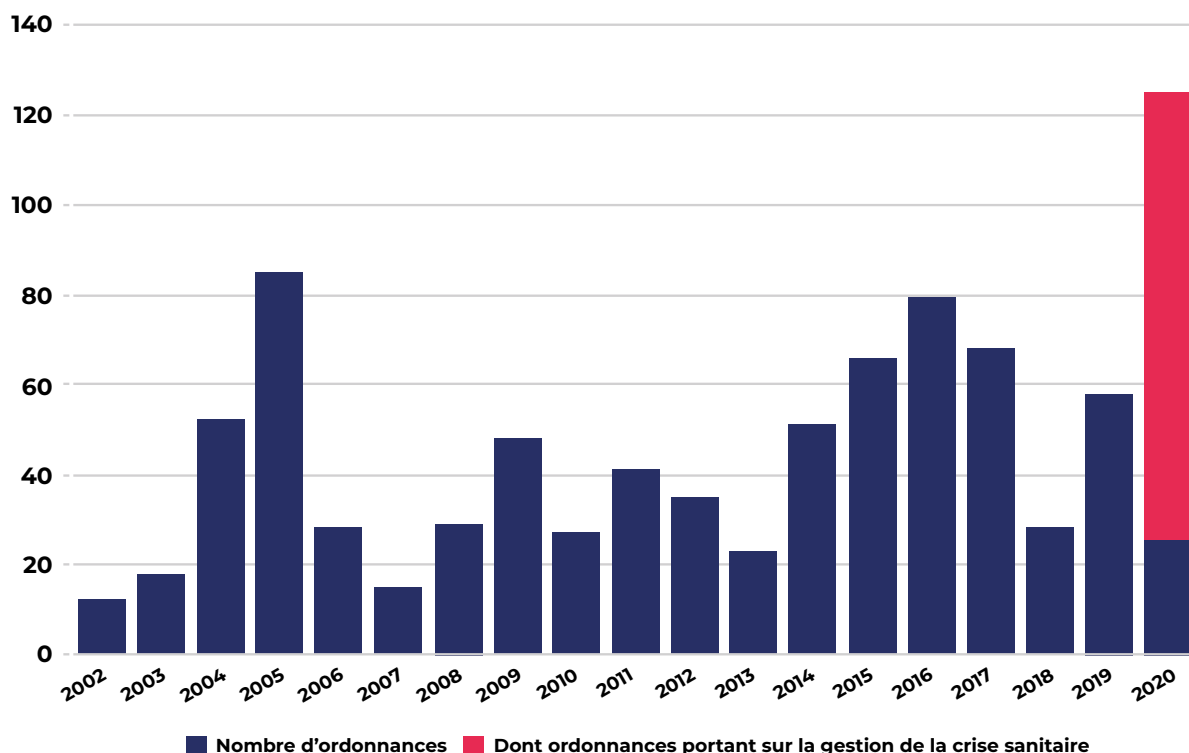


Figure 2 : Indicateurs de suivi des ordonnances (2002-2020)<sup>18</sup>

## Des mesures exceptionnelles disproportionnées

Pour gérer la crise sanitaire, l'exécutif a pris des mesures qui portent directement atteinte à certaines libertés publiques. Plusieurs sont apparues disproportionnées par rapport à l'objectif sanitaire.

C'est le cas notamment de l'ordonnance du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale<sup>19</sup>, qui prévoyait entre autres la possibilité de prolonger les gardes à vue sans présentation devant un juge, et la prolongation automatique de détention provisoire. Cette ordonnance permettait aussi d'avoir recours à des moyens de télécommunication audiovisuel ou téléphonique lors des audiences, affectant ainsi nettement la qualité des audiences et portant atteinte au droit à un procès équitable (notamment pour les étrangers ne parlant pas couramment le français).

« En prolongeant toutes les détentions provisoires automatiquement de plusieurs mois, la ministre de la Justice, garde des Sceaux, fait vaciller encore un peu plus notre État de droit, sans « états d'âme ».

(Syndicat de la Magistrature)<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

<sup>20</sup> Communiqué de presse du Syndicat de la Magistrature, « Procédure pénale - Une nouvelle charge virale pour les libertés fondamentales », le 6 avril 2020



Un autre exemple est celui des mesures concernant les rassemblements sur la voie publique, portant atteinte à la liberté de manifester. Dans un décret du 31 mai 2020<sup>21</sup>, le Premier ministre habilitait les préfet·e·s à restreindre ou à *interdire* les rassemblements de plus de dix personnes sur la voie publique. Ce décret a été censuré par le Conseil d'État le 13 juin 2020<sup>22</sup>. Toutefois, le Premier ministre a pris un nouveau décret le 14 juin 2020<sup>23</sup>, à nouveau censuré par le Conseil d'État le 6 juillet 2020<sup>24</sup>, en indiquant cette fois que les préfet·e·s étaient habilité·e·s à *autoriser* une manifestation sur la voie publique. Ce changement sémantique n'a donc pas véritablement remis en question l'interdiction en soi de manifester et l'exécutif semble avoir voulu soumettre la liberté de manifester au principe d'une *autorisation préalable* et non plus au principe de *déclaration préalable*. Cette volonté a toutefois été battue en brèche par le Conseil d'État (voir I. 2)).

## Une approche sécuritaire de la gestion de crise

Au-delà d'avoir remis en cause certaines libertés publiques et l'État de droit, l'exécutif a adopté une approche sécuritaire pour gérer la crise sanitaire.

« La logique ici est essentiellement, si ce n'est exclusivement, sécuritaire. Ce qu'on cherche à l'heure actuelle, ce n'est pas de garantir l'intérêt de la collectivité contre le danger sanitaire, c'est d'assurer la sécurité sanitaire de la population. On a eu une vision étriquée de la protection de la santé, qu'on a complètement assimilée à l'objectif de limitation des morts du Covid. On ne raisonne que par chiffres. On a longtemps ignoré, et on ignore encore largement, toutes les conséquences sanitaires de la gestion de la crise. »

(Stéphanie Renard, maîtresse de conférence en droit public à l'Université Bretagne Sud).

La mesure emblématique de l'état d'urgence sanitaire est certainement le confinement général de la population qui a été mis en place une première fois en mars 2020<sup>25</sup>, de manière très stricte. Cette mesure signifie, d'une certaine façon, que l'enfermement a été l'option choisie pour faire face à la pandémie et à la crise sanitaire qu'elle

a déclenchée, dans un contexte où les services de santé étaient déjà fragilisés auparavant. Assigner une population à domicile représente une restriction majeure de diverses libertés publiques, comme : la liberté de circulation, la liberté d'entreprendre, la liberté de réunion, etc.

<sup>21</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

<sup>22</sup> Voir « jurisprudence » dans la bibliographie

<sup>23</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

<sup>24</sup> Voir « jurisprudence » dans la bibliographie

<sup>25</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

<sup>26</sup> Voir l'article 2 alinéa 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020

Par ailleurs, la loi du 23 mars 2020 prévoit la création d'un nouveau délit<sup>26</sup> : le délit de violation du confinement. Ainsi, si une personne est verbalisée à plus de trois reprises pour violation du confinement dans un délai de 30 jours, elle est passible d'une peine de 6 mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende. L'argument du

gouvernement pour justifier la création de ce délit - assorti de sanctions potentiellement très lourdes - était qu'il n'existait pas d'infraction pénale pour sanctionner le non-respect du confinement, la seule sanction applicable était une contravention générale de 38 € prévue dans le Code pénal<sup>27</sup>.



*L'articulation des dispositions relatives à la possibilité de contester une amende forfaitaire (45 jours doublés depuis l'ordonnance 2020-303 du 25 mars 2020) et celles de l'article L. 3136-1 du Code de la santé publique qui prévoient que les faits sont susceptibles, en cas de trois verbalisations dans un délai de trente jours, d'être un délit, apparaît hautement problématique, puisque la personne concernée pourra être condamnée à une peine d'emprisonnement, le cas échéant en comparution immédiate, et ce alors que le délai de recours contre les premières infractions constatées n'est pas expiré, se voyant donc privée d'un droit à un recours effectif.*



(Membres du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire)<sup>28</sup>.

L'enfermement de la population et la mise en place d'un système de sanction pénale illustrent donc le cadre répressif qui a été choisi par l'exécutif pour gérer la crise sanitaire. Bien plus qu'une simple loi de santé, la loi du 23 mars 2020 est une loi qui instaure un nouveau système de police sanitaire.



*Dès le début de la crise on a utilisé des procédés de culpabilisation des individus. Et ces procédés de culpabilisation sont extrêmement dangereux parce qu'ils procèdent d'une certaine logique d'asservissement. En fait, celui ou celle qui ne respecte pas les règles et les consignes sanitaires est traité comme un délinquant sanitaire qui menace la vie d'autrui. Donc l'approche n'est pas seulement juridique, elle est aussi morale.*



(Stéphanie Renard, maîtresse de conférence en droit public à l'Université Bretagne Sud).



<sup>27</sup> Voir les articles 131-13 et R610-5 du Code pénal

<sup>28</sup> Voir le courrier des membres du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire envoyé le 10 avril 2020 au Premier ministre, en annexe

## Des restrictions plus fortes dans certaines collectivités locales

Dès le début du mois de mars 2020, les autorités administratives locales (les préfet·e·s et les maires) ont pris des mesures pour endiguer la pandémie en interdisant par exemple les grands rassemblements ou en fermant les établissements scolaires, avant même que des mesures similaires ne soient prises au niveau national. A la suite du confinement général de la population décrété le 16 mars 2020 par le Premier ministre, de nouvelles mesures locales prises par les préfet·e·s des départements ont accentué la restriction des libertés<sup>29</sup>.

Du début du mois de mars à fin avril 2020, les préfet·e·s des 101 départements français (ainsi que de Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française) ont pris plus de 1 200 arrêtés préfectoraux en lien avec l'état d'urgence sanitaire sur leurs territoires respectifs, auxquels s'ajoute aussi un très grand nombre d'arrêtés municipaux adoptés par un bon nombre des 36 000 communes françaises<sup>30</sup>. Ces multiples mesures locales ont recouvert une grande diversité de domaines : certaines ont limité les libertés individuelles et collectives, d'autres celles de commerces et d'industrie, et d'autres encore l'accès aux espaces publics. Bien sûr, la quantité de mesures adoptées localement et leur degré d'intensité ont varié d'un département à l'autre. Toutefois, l'ampleur globale des restrictions locales mises en place sur une aussi courte période - qui se sont ajoutées aux mesures nationales déjà très strictes - a encore plus restreint les libertés publiques en France. Ce phénomène a donc soulevé la question de la marge de manœuvre laissée aux autorités locales pendant l'état d'urgence sanitaire, alors qu'il existait déjà un cadre national particulièrement strict.

« S'il est avéré que {plusieurs de} ces départements sont particulièrement frappés par l'épidémie, d'autres qui connaissent une situation sanitaire moins dramatique (voire presque aucun cas de Covid-19) n'en ont pas moins édicté de nombreux textes. »

(Extrait de l'article rédigé par des étudiant·e·s de la fac de droit de Nanterre dans le cadre du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire, paru en avril 2020 dans *La Revue des droits de l'Homme*)<sup>31</sup>.

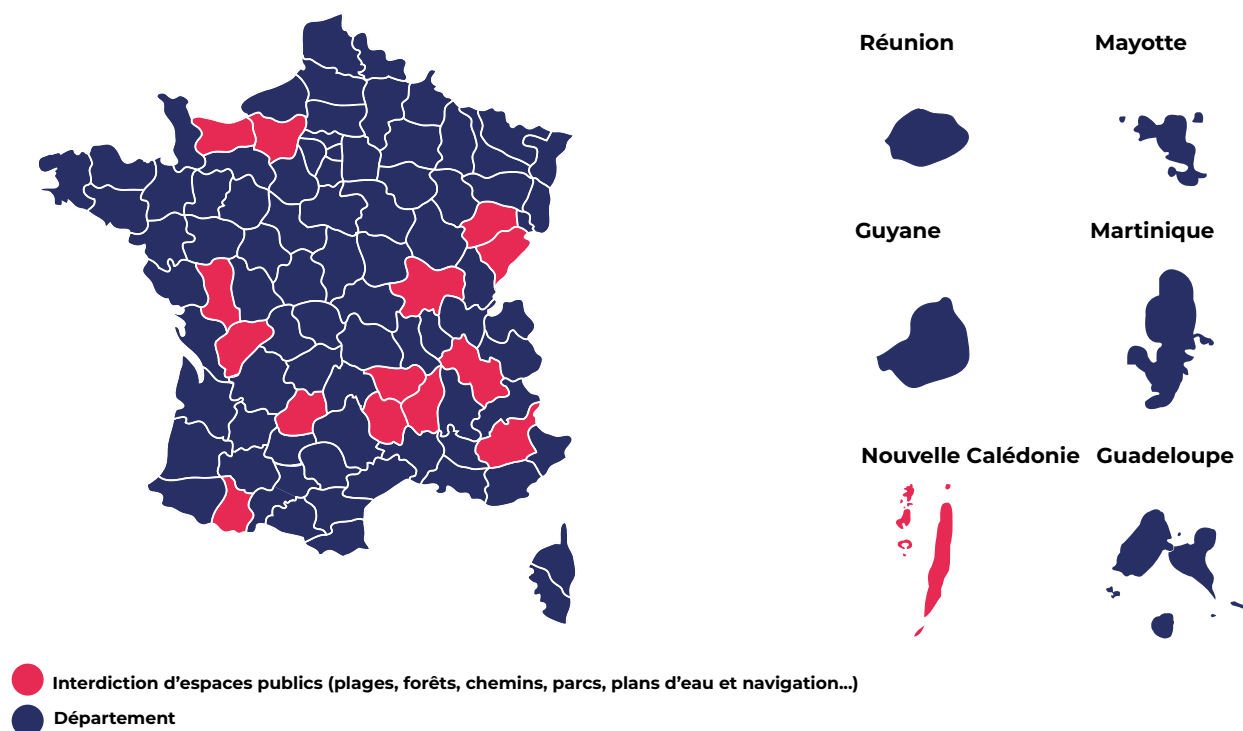
<sup>29</sup> BOULESTREAU Mileva, CARO Valentin, DANTAN Estelle, FERNANDEZ Yasmin, GASSE Shirley, GOURZONES Célia, LANGE Fanny, LOUIS Vincent, PAWLITSKY Aurèle et PEZRON Laurene, « Les mesures locales d'aggravation de l'état d'urgence sanitaire », *La Revue des droits de l'Homme*, Actualités Droits-Libertés, le 29 avril 2020

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> BOULESTREAU Mileva et coll., *op. cit.*

Un exemple emblématique des mesures locales d'aggravation de la restriction des libertés est celui des arrêtés visant à interdire l'accès à l'espace public. Au cours des premiers mois de l'état d'urgence sanitaire, une très large part du territoire national était donc inaccessible légalement : des parcs, des jardins, des plans d'eau mais aussi des forêts, des rivières, des sentiers et des chemins de randonnée en montagne voire des massifs forestiers ou des zones de montagnes entières, ont été interdites d'accès par certain·e·s préfet·e·s.

### Arrêtés préfectoraux pris dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire



Source : réseau veille état d'urgence sanitaire

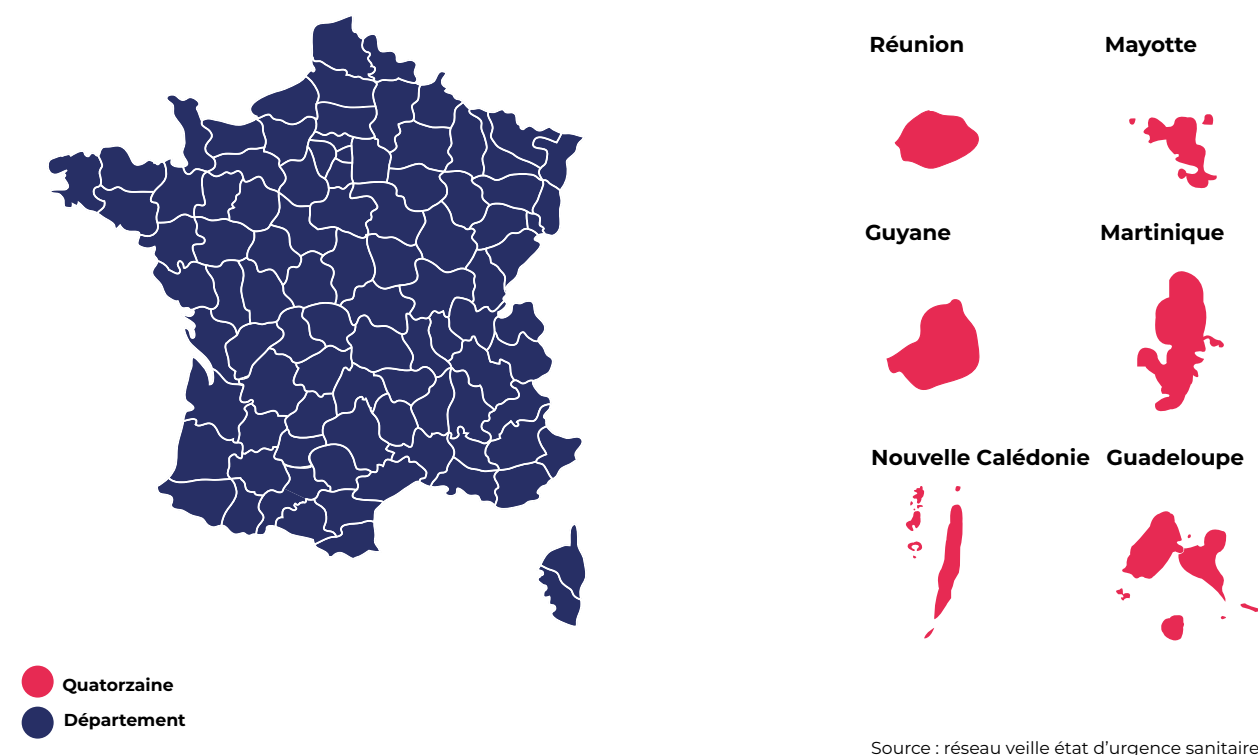
**Figure 3 :** Arrêtés préfectoraux pris dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (entre mars et avril 2020) - Interdiction d'espaces publics<sup>32</sup>

D'autres tentatives d'aggravation locale de la mesure de confinement ont été observées entre mars et avril 2020 : restrictions des heures au cours desquelles l'activité sportive était permise, limitation du nombre de personnes pouvant exercer ensemble leur dérogation à l'interdiction de sortir de chez soi, interdiction de postures statiques, etc. Certaines catégories de personnes ont même été assujetties à des restrictions renforcées, c'est notamment le cas des personnes vivant dans les EHPADs.

Des interdictions et restrictions locales destinées à prévenir des comportements individuels à risque ont aussi pu être observées. Plusieurs arrêtés préfectoraux ont en effet interdit la vente de certains produits comme les boissons alcoolisées, pouvant provoquer des « comportements dangereux »<sup>33</sup>. Ces mesures interrogent sur l'objectif poursuivi par les autorités locales: s'agissait-il de gérer la pandémie ou de contrôler les comportements individuels ?

Par ailleurs, les départements d'Outre-Mer ont été particulièrement concernés par des dispositions restrictives de libertés au début de la crise sanitaire, alors que le nombre de cas d'infection était plus faible qu'en métropole<sup>34</sup>. Parmi les mesures les plus contraignantes, des couvre-feux systématiques et des « quatorzaines » ont été imposées dans ces territoires, non seulement aux nouveaux arrivants mais parfois à des villages entiers.

#### Arrêtés préfectoraux pris dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire



Source : réseau veille état d'urgence sanitaire

**Figure 4 :** Arrêtés préfectoraux pris dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (entre mars et avril 2020) - Quatorzaine imposée en Outre-Mer<sup>35</sup>

Plusieurs de ces mesures locales ont fait l'objet de recours devant les tribunaux administratifs<sup>36</sup>, qui ont été fortement sollicités pendant l'état d'urgence sanitaire (170 recours entre mars et avril 2020 seulement)<sup>37</sup>. Par exemple, le tribunal administratif de Toulon a suspendu partiellement, en avril 2020<sup>38</sup>, l'arrêté du maire de la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer, notamment la limitation des déplacements brefs au-delà de 200 mètres du

domicile et l'interdiction d'accès aux cimetières.

Le cumul des restrictions, nationales et locales, et l'approche sécuritaire de la gestion de crise ont donc entraîné une remise en cause de la protection des libertés individuelles et des droits fondamentaux en France. C'est pourquoi le contrôle de l'état d'urgence sanitaire visant à préserver un équilibre entre l'objectif sanitaire et la garantie de l'État de droit semble essentiel.

<sup>32</sup> Ibid. <sup>33</sup> Ibid. <sup>34</sup> Ibid. <sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> FORTIN F., « Covid-19 : les arrêtés municipaux à l'épreuve du juge », Banque des territoires, le 5 juin 2020

<sup>37</sup> Membres du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire, « Alerte sur une nouvelle banalisation des atteintes aux droits et libertés », le 29 avril 2020

<sup>38</sup> Voir « jurisprudence » dans la bibliographie

# Des mécanismes de contrôle de l'état d'urgence sanitaire limités

## Le contrôle parlementaire

Le contrôle de l'état d'urgence sanitaire par le Parlement a fait l'objet de brefs débats législatifs, en mars 2020, au moment de l'examen du projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de la Covid-19. Alors que les parlementaires entendaient s'inspirer du contrôle de l'état d'urgence sécuritaire de 2015-2017, le gouvernement s'y est opposé au motif qu'il risquait d'entraver l'action gouvernementale<sup>39</sup>.

Ainsi, les mécanismes de contrôle parlementaire de l'état d'urgence sanitaire ont été restreints par la loi du 23 mars 2020<sup>40</sup>. D'abord, le délai de prorogation de l'état d'urgence sanitaire par le Parlement a été fixé à un mois maximum au lieu de douze jours maximums sous état d'urgence selon la loi de 1955. Ensuite, le champ du contrôle par l'Assemblée nationale et le Sénat a été limité : il ne porte pas sur l'ensemble des mesures prises par le gouvernement pendant cette période exceptionnelle, mais seulement sur celles qui relèvent du cadre de l'état d'urgence sanitaire. Enfin, seules les mesures réglementaires adoptées par l'exécutif - qui sont donc déjà publiées au Journal Officiel - peuvent faire l'objet d'une transmission automatique au Parlement afin qu'il les examine. Les mesures locales sont transmises au Parlement seulement si les chambres en font la demande, et aucune transmission n'est prévue pour les mesures individuelles.

À l'Assemblée nationale, une mission d'information « sur l'impact, la gestion, et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus-COVID19 » a été mise en place le 17 mars 2020 ; elle a été dissoute fin janvier 2021<sup>41</sup>. Une commission spéciale a aussi été constituée en mai 2020 pour examiner le projet de loi « portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 » déposé le 7 mai 2020<sup>42</sup> ; et en septembre 2020, une commission d'enquête a été créée pour mesurer et prévenir les effets de la crise sanitaire sur les jeunes<sup>43</sup>. Ces deux commissions ayant rendu leurs travaux finaux en 2020, il n'y a plus de structures de contrôle actives à ce jour au sein de l'Assemblée nationale.

<sup>39</sup> GELBAT Antonin et MARGUET Laurie, *op. cit.*

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> [Voir sur le site de l'Assemblée nationale](#)

<sup>42</sup> [Voir sur le site de l'Assemblée nationale](#)

<sup>43</sup> [Voir sur le site de l'Assemblée nationale](#)

Au Sénat, les différentes commissions permanentes assurent un contrôle de droit commun en auditionnant des membres du gouvernement en fonction de leurs champs de compétences respectives. En mars 2020, la commission des Lois a choisi de créer en son sein une « mission de contrôle sur les mesures liées à l'épidémie de Covid-19 » ; elle a pris fin en juillet 2020<sup>44</sup>. Une commission d'enquête pour évaluer les politiques publiques en période de crise sanitaire a aussi été active jusqu'en février 2021<sup>45</sup>. Et une « mission commune d'information » mise en place en janvier dernier était encore active fin mai 2021, afin d'évaluer les effets des mesures prises ou envisagées en matière de confinement ou de restrictions d'activité<sup>46</sup>.



*Dans un état de droit et une démocratie, on s'attend à un contrôle parlementaire extrêmement exigeant lorsqu'un régime d'exception est mis en place. Or, ce contrôle a été très décevant.*

(Serge Slama professeur de droit public  
à l'Université Grenoble-Alpes)



Finalement, à la fin du mois de mai 2021, il ne restait plus qu'une seule structure de contrôle spécifique à l'état d'urgence sanitaire au sein du Parlement. Et les quelques rapports rendus par les structures de contrôle mises en place, ainsi que les études d'impact de projet de loi relatives à la crise sanitaire réalisées par le Sénat et l'Assemblée nationale semblent, de manière générale, aller dans le sens de l'exécutif en considérant comme acceptables les mesures exceptionnelles qui ont été prises cette dernière année, même si leur application a fait l'objet d'un contrôle parlementaire très limité.



*C'est quelque chose qu'on avait déjà vu sous l'état d'urgence antiterroriste : le Parlement accompagne le mouvement, plus qu'il ne cherche à l'entraver. On ne peut pas dire qu'il ne soit pas pris, lui aussi, par la frénésie législative de multiplication des restrictions.*

(Stéphanie Hennette-Vauchez,  
professeure de droit public à l'Université Paris-Nanterre).



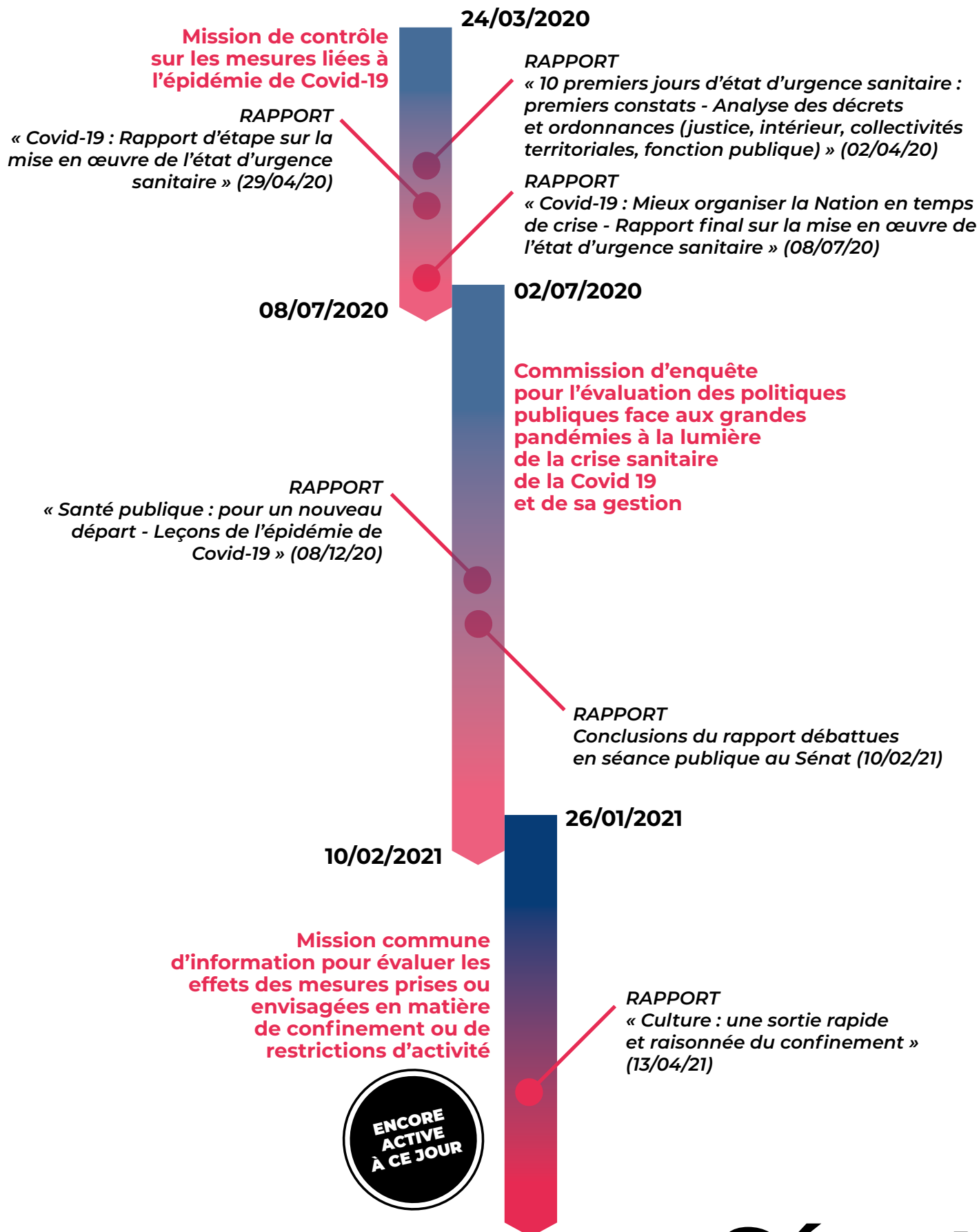
<sup>44</sup> Voir sur le site du Sénat

<sup>45</sup> Voir sur le site du Sénat

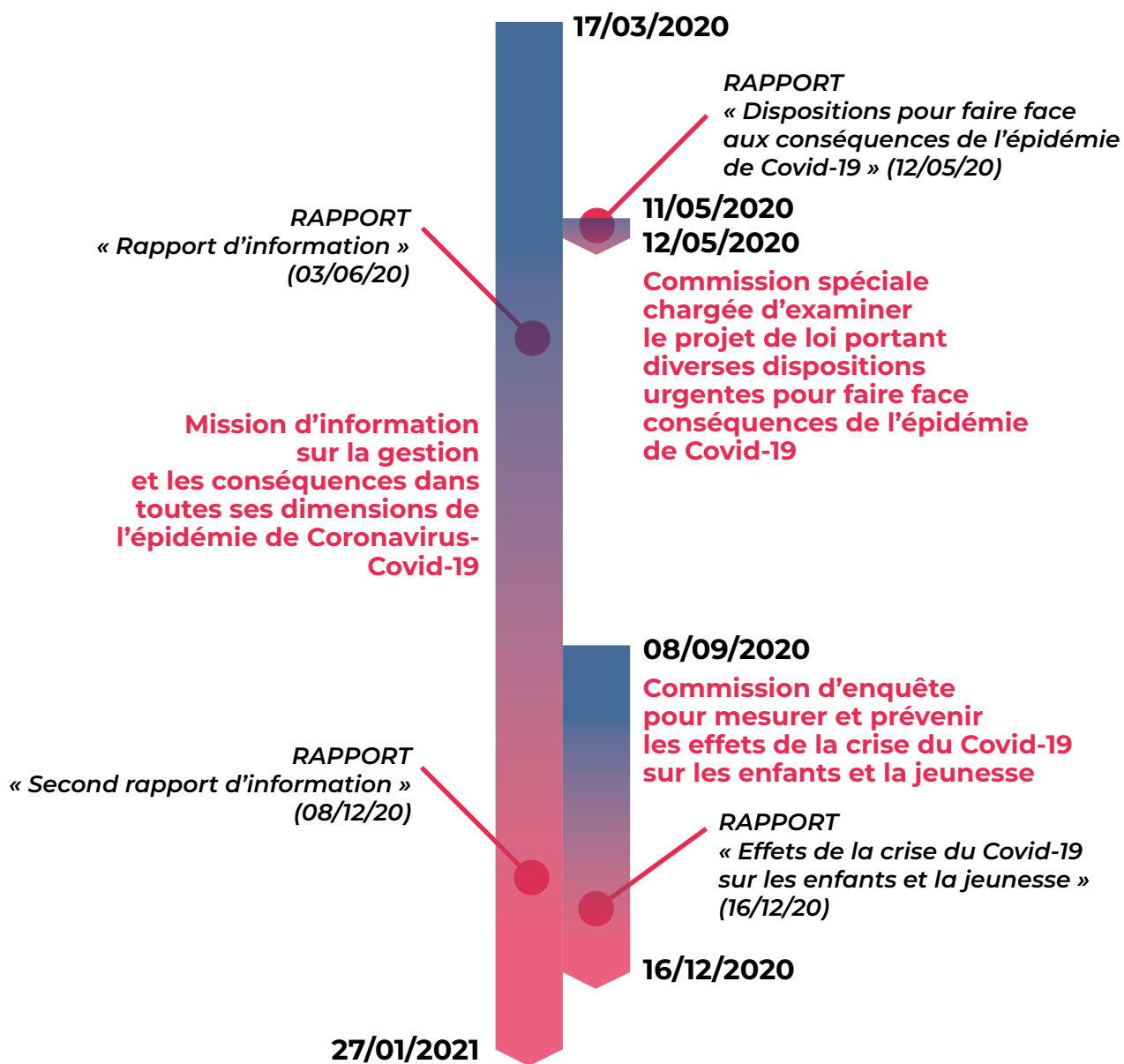
<sup>46</sup> Voir sur le site du Sénat



# Le contrôle parlementaire de l'état d'urgence sanitaire très limité







# Assemblée nationale

## Le contrôle juridictionnel

Les décisions du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État étaient très attendues dans un contexte d'état d'urgence sanitaire fragilisant l'État de droit. Toutefois, à la lecture des nombreuses décisions rendues - en particulier lors des premiers mois de l'état d'urgence - il ressort que les juges ont souvent estimé que le contexte sanitaire justifiait la constitutionnalité et la légalité des mesures prises par le gouvernement.

### - Conseil constitutionnel -

Tout d'abord, comme sous l'état d'urgence antiterroriste, le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi a priori de la loi du 23 mars 2020 instaurant l'état d'urgence sanitaire. Néanmoins, il a été appelé à statuer, le 26 mars, sur la loi organique<sup>47</sup> suspendant jusqu'au 30 juin 2020 le délai de transmission des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) par le Conseil d'État et la Cour de cassation. Dans

une décision le 26 mars 2020, il a jugé ce texte conforme à la Constitution, en se basant sur les « circonstances particulières de l'espèce »<sup>48</sup> c'est-à-dire sur le contexte sanitaire. D'ailleurs, la plupart des autres décisions relatives à la crise sanitaire rendues par le Conseil constitutionnel ont généralement confirmé les mesures prises par l'exécutif.



*On a même mis de côté le Conseil Constitutionnel en suspendant la transmission des QPC, alors qu'il aurait fallu, au contraire, mettre en place des recours d'urgence effectifs.*



(Vincent Brengarth, avocat au barreau de Paris)



<sup>47</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

<sup>48</sup> Voir « jurisprudence » dans la bibliographie

## - Conseil d'État -

Le Conseil d'État, quant à lui, a rendu 647 ordonnances de référé entre mars 2020 et mars 2021<sup>49</sup> ; ce qui représente un record.

Le juge administratif a censuré des mesures prises par le gouvernement dans 51 ordonnances de référé<sup>50</sup>, dont certaines visaient à protéger des libertés publiques essentielles comme le droit de manifester. Cet exemple a été abordé précédemment (voir I. 1) : en juin 2020, le Conseil d'État a censuré une première fois<sup>51</sup> la possibilité d'interdire les rassemblements sur la voie publique décrété par le gouvernement en mai 2020<sup>52</sup>. Ce dernier a décrété par la suite que les manifestations devaient être autorisées au préalable par les préfet·e·s<sup>53</sup>. Le juge des référés du Conseil d'État a finalement estimé, en juillet 2020, que cette obligation d'obtenir une autorisation avant d'organiser une manifestation sur la voie publique était excessive<sup>54</sup>.

Ce type de décision en faveur des libertés publiques est certes important, mais il doit être mis en perspective avec les centaines d'autres ordonnances de référé prises par le Conseil d'État qui ont très peu ou pas du tout remis en question la gestion de la crise sanitaire par le gouvernement, notamment lors des premiers mois de l'état d'urgence. L'exemple déjà cité de l'ordonnance prise par l'exécutif le 25 mars 2020 en matière de procédure pénale<sup>55</sup>, illustre ce phénomène. Une première requête a été déposée en avril 2020 pour censurer notamment les dispositions permettant la prolongation automatique des détentions provisoire et le recours à des moyens de télécommunication lors des audiences. Celle-ci a été rejetée par le Conseil d'État<sup>56</sup>, qui a finalement censuré ces mesures en mars 2021<sup>57</sup>. Il aura fallu que la Cour de cassation saisisse le Conseil constitutionnel par QPC fin 2020, lequel a censuré ces dispositions par deux fois en janvier 2021<sup>58</sup>, pour que le Conseil d'État fasse de même.

« Le Conseil d'État a agi assez vite, il a rendu beaucoup d'ordonnances. Mais quand on regarde très attentivement ce qu'il a fait, dans les périodes les plus cruciales - où les libertés étaient le plus restreintes - il a protégé le gouvernement, il n'a pas protégé efficacement les libertés. »

(Serge Slama, professeur de droit public à l'Université Grenoble-Alpes).

<sup>49</sup> Conseil d'État, « Lettre de la justice administrative n°63 », printemps 2021

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Voir « jurisprudence » dans la bibliographie

<sup>52</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

<sup>53</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

<sup>54</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

<sup>55</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

<sup>56</sup> Voir « jurisprudence » dans la bibliographie

<sup>57</sup> Conseil d'État, « Procédure pénale durant l'épidémie de covid-19 : le Conseil d'État censure deux mesures de l'ordonnance du 25 mars 2020 », le 5 mars 2021

<sup>58</sup> Voir « jurisprudence » dans la bibliographie

Finalement, le Conseil d'État a validé beaucoup de mesures emblématiques de l'état d'urgence sanitaire et il a fait preuve d'un mode de raisonnement inquiétant en invoquant régulièrement l'argument du contexte sanitaire pour justifier ces mesures. Il s'est notamment appuyé sur les promesses du gouvernement pour rejeter des requêtes en référé. C'était le cas par exemple lors des décisions qu'il a rendu en mars 2020 à propos de la mise à disposition de matériel pour les soignants<sup>59</sup>, dans

lesquelles il a rappelé que le gouvernement avait ordonné des réquisitions et commandé plusieurs centaines de millions de masques qui devraient être livrés prochainement. Les promesses de l'exécutif sont donc devenues un critère de légalité et l'État a pu échapper à la sanction en raison de la situation de pénurie. Le Conseil d'État est donc apparu comme protecteur du gouvernement plutôt que garant des libertés publiques.



*Souvent le Conseil d'État a pris pour argent comptant des promesses du gouvernement. Ça interroge sur le positionnement exact du juge administratif par rapport à l'État, par rapport aux autorités publiques. C'est assez problématique que dans un État de droit, l'État puisse échapper à la sanction en arguant d'une pénurie qui d'une certaine manière, résulte de son impréparation.*



(Stéphanie Hennette-Vauchez, professeure de droit public à l'Université Paris-Nanterre).



<sup>59</sup> Voir « jurisprudence » dans la bibliographie

# État d'urgence : la normalisation d'un mode de gouvernance par l'exception

Si l'état d'urgence sanitaire a été beaucoup plus « visible » pour la population - puisque touchant tou.te.s les citoyen.ne.s - que l'état d'urgence de 2015-2017, l'analyse de ces deux états d'urgence révèle une forme de normalisation du mode de gouvernance par l'exceptionnel. En mars 2020, le Président de la République et le gouvernement ont pu aisément imposer l'idée que la restriction de libertés publiques et la remise en cause exceptionnelle de l'État de droit étaient nécessaires à une gestion efficace de la crise. La sécurité sanitaire ayant été placée au sommet des priorités du gouvernement, la plu-

part des citoyen.ne.s ont suivi, sans protester ou presque, les consignes et les règles édictées par l'État ; généralement dans l'objectif de participer à l'effort national pour endiguer la pandémie et pour protéger sa propre santé et celle des autres.

Toutefois, ce recours à un mode de gouvernance exceptionnel est d'autant plus dangereux que l'expérience de l'état d'urgence de 2015 à 2017 a prouvé que des mesures, adoptées durant un état d'urgence - qui devraient rester exceptionnelles - tendent à être pérennisées.

« Normalement le but d'un régime d'exception c'est de parer une menace exceptionnelle, une situation particulière, pour un retour le plus rapide possible à la situation normale. Et la situation normale, c'est la situation antérieure. Là, nous sommes dans une logique où la situation normale est re-normalisée. »

(Stéphanie Renard, maîtresse de conférence  
en droit public à l'Université Bretagne Sud).

L'état d'urgence, qu'il soit sanitaire ou sécuritaire, se caractérise par un brouillage des frontières entre le droit commun, la législation « en temps normal », et les mesures exceptionnelles prises dans le cadre de l'état d'urgence. Ce fut déjà le cas avec la loi Sécurité intérieure et lutte contre le terrorisme (SILT) adoptée en octobre 2017<sup>60</sup>, qui a fait entrer quatre mesures phares de l'état d'urgence antiterrorisme dans le droit commun<sup>61</sup>. Ces dispositifs ont d'ailleurs été prorogés - pendant l'état d'urgence sanitaire - jusqu'au 31 juillet 2021 (au lieu du 31 décembre 2020)<sup>62</sup>. Et une loi<sup>63</sup> promulguée en juillet 2021 a transposé définitivement les quatre mesures dans le droit commun.

<sup>60</sup> Voir « jurisprudence » dans la bibliographie

<sup>61</sup> La possibilité pour les préfet.e.s d'instaurer des périmètres de sécurité dans certains lieux, de prononcer la fermeture administrative de lieux de culte, de procéder à des visites domiciliaires et des perquisitions sur autorisation du juge de la liberté et de la détention. Et le Premier ministre peut décider des mesures de surveillance individuelle, telle que l'assignation à résidence.

<sup>62</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

<sup>63</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, ce phénomène a été visible dès l'adoption des premiers textes législatifs qui ont organisé ce régime exceptionnel, en le délimitant de manière vague. La loi du 11 mai 2020<sup>64</sup> a ensuite modifié des dispositifs du droit commun, en redéfinissant les standards applicables à la quarantaine et l'isolement prévus par le CSP. De plus, certaines dispositions de l'état d'urgence sanitaire ont été directement intégrées dans le droit commun : c'est le cas du délit de violation du confinement qui vise des violations faites au CSP. Et le projet de loi « instituant un régime pérenne de gestion des urgences sanitaires »<sup>65</sup> - déposé par le gouvernement

en décembre 2020, en cours d'examen au Parlement - prévoit une modification du CSP, en renvoyant à des dispositions de la loi du 23 mars 2020 et de la loi du 9 juillet 2020. Par exemple, en cas de « *catastrophe sanitaire* », le Premier ministre pourrait prendre des mesures de police administrative<sup>66</sup> ne relevant pas directement du champ sanitaire, comme ce fut le cas pendant l'état d'urgence sanitaire instauré en mars 2020. Le ministre de la Santé, Olivier Véran, a même expliqué que le texte doit « *mettre dans le droit commun des dispositifs pour ne pas rentrer dans un état d'urgence à proprement parler, tout en prenant les mesures pour protéger les populations* »<sup>67</sup>.

Par ailleurs, le langage utilisé par l'exécutif a bien traduit cette confusion et cette tendance à banaliser l'exceptionnel. En effet, dans le titre du projet de loi « organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire » - adopté le 9 juillet 2020<sup>68</sup> - le gouvernement utilise le mot « sortie » alors que le texte prévoit en fait un régime transitoire qui reste un état d'exception. C'est la même chose avec la loi « relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire » adoptée le 31 mai 2021<sup>69</sup>, qui prévoit la possibilité pour le Premier ministre de prendre des mesures exceptionnelles jusqu'en fin septembre 2021, repoussant donc une possible « sortie » à cette échéance-ci. Autre fait significatif de cette dérive, en octobre 2020, le président de la République a annoncé le deuxième confinement dans un discours télévisé<sup>70</sup>, sans dire que l'état d'urgence sanitaire avait été à nouveau instauré par décret<sup>71</sup> quelques jours auparavant.



*Cette nouvelle expérience doit nous forcer à repenser la légitimité de ce droit de suspendre le droit et de s'affranchir des lois, même de manière exceptionnelle.*



(Sarah Massoud, Secrétaire nationale  
du Syndicat de la Magistrature)



<sup>64</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

<sup>65</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

<sup>66</sup> Comme la réglementation de la circulation des personnes et de l'ouverture des établissements recevant du public, l'interdiction de la sortie du domicile, la limitation des rassemblements dans les lieux publics et toute autre mesure limitant la liberté d'entreprendre. Ou encore, conditionner l'accès à certains lieux et l'exercice de certaines activités à un dépistage ou à un traitement préventif ou curatifs.

<sup>67</sup> BALDACCHINO Julien, LE BARON Simon, « Passeport pour les vaccinés : que dit vraiment le projet de loi sur l'urgence sanitaire ? », *France Inter*, le 22 décembre 2020

<sup>68</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

<sup>69</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

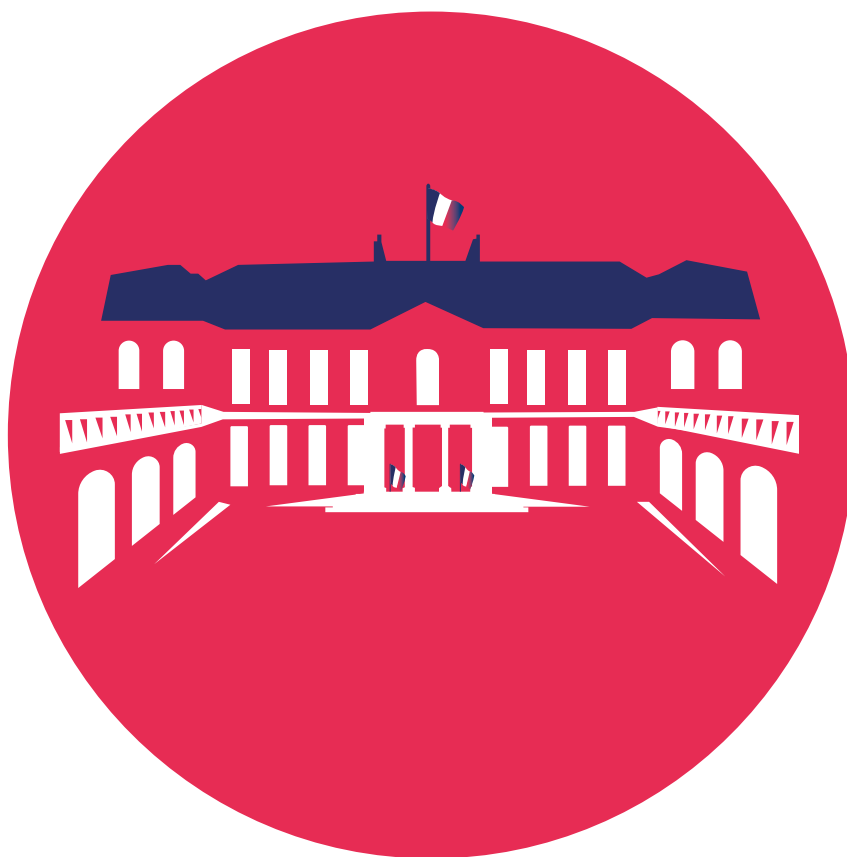
<sup>70</sup> « Vidéo : Emmanuel Macron annonce un reconfinement national face au Covid-19 », *Le Monde*, le 28 octobre 2020

<sup>71</sup> Voir « textes juridiques » dans la bibliographie

Les états d'urgence, proclamés pour faire face à une menace (terroriste, sanitaire) découle avant tout d'un choix politique. Or l'existence de menaces durables comme le risque terroriste, ou de menaces de plus en plus prégnantes comme la crise environnementale, laisse craindre un recours plus fréquent à des régimes juridiques destinés à gérer l'urgence et donc, sur la base de mesures présentées comme exceptionnelles. Ce choix politique, du recours à l'état d'urgence, mériterait un débat politique approfondi : y a-t-il des alternatives ? Comment éviter une dérive sécuritaire du droit commun sous la pression de situations de crise ? Est-il justifié de pérenniser dans le droit commun certaines mesures prises sous état d'urgence ?

« Aujourd'hui il y a une accoutumance face à des législations d'exception qui gagnent complètement le droit commun : une sorte de mono-réaction. C'est le réflexe du caractère exorbitant, c'est une espèce de systématisation de la législation d'exception : face à certaines menaces le seul moyen d'y répondre ce serait la restriction des libertés individuelles. Tant qu'on n'aura pas modifié ce mode de pensée, on ne pourra pas sortir des modes de législation d'exception. »

(Vincent Brengarth, avocat au barreau de Paris).



# LA SOCIÉTÉ CIVILE FACE À L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

L'instauration de l'état d'urgence sanitaire en mars 2020 a donc soulevé de nombreuses questions d'ordres politique et juridique. Le faible contrôle parlementaire et juridictionnel de ce régime exceptionnel, n'a pas permis d'atteindre un réel équilibre entre la gestion de la crise sanitaire et la protection des libertés publiques et le risque de normalisation des mesures est élevé. Ainsi, d'autres acteurs et actrices tentent de jouer un rôle de contre-pouvoir, comme elles le font régulièrement sur les grands sujets de société. C'est le cas notamment des OSC (Organisations de la Société Civile), qui, malgré les difficultés induites par la situation, se mobilisent face aux conséquences de la crise sanitaire et qui alertent sur les dérives du régime exceptionnel mis en place il y a plus d'un an.



*Les situations d'états d'urgence créent un contexte dans lequel, malgré leurs qualités, leur pluralité, leur vigueur, il est extrêmement difficile pour des voix critiques de se faire entendre. Parce que d'une certaine manière, l'état d'urgence nourrit cette idée que les restrictions aux libertés sont nécessaires. Il y a une forme de blanc-seing donné au gouvernement d'étouffer toutes voix dissidentes.*



(Stéphanie Hennette-Vauchez, professeure de droit public à l'Université Paris-Nanterre).



# La société civile accaparée par les besoins de solidarité

## Un contexte de précarisation et de pauvreté exacerbé par la crise

Les organisations qui menaient des actions de solidarité avant le début de la crise sanitaire de la Covid-19 montrent bien que des millions de personnes vivaient déjà dans la précarité en France. Néanmoins, la pandémie et les mesures pour l'endiguer ont engendré davantage de besoins, et un nombre grandissant de personnes dépend désormais des aides et du soutien social fournis par ces actions solidaires. Ainsi, les habitant·e·s les plus pauvres de France ont subi la plus forte dégradation de leur situation financière durant le premier confinement, au printemps 2020. Selon l'étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), « *parmi les 10 % de ménages les plus modestes, 35 % ont perçu une dégradation de leur situation financière lors du premier confinement* », contre seulement 15,5 % des ménages parmi les 10 % les plus aisés<sup>72</sup>.

De manière générale, la situation des personnes exilées et des mineur·e·s étranger·e·s isolé·e·s, des personnes détenues - en prison ou en centre de rétention administrative -, ainsi que celle des personnes sans-abri, des personnes vulnérables des quartiers défavorisés, des personnes LGBTIQ+ et des étudiant·e·s précaires ont été soutenues par de nombreuses structures. La mobilisation de la société civile pour la solidarité s'est

effectuée au niveau national mais aussi local, notamment via des actions de distribution de nourriture et de biens de première nécessité, etc. Certaines associations ont aussi effectué un travail de sensibilisation auprès des populations vulnérables, comme le Collectif national droit de l'Homme - Romeurope qui a systématiquement traduit les attestations de déplacement dérogatoire et les consignes sanitaires en roumain, bulgare et romani<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> FIRLEJ Annie, PAWLOWSKI Émilie, « Des conséquences financières du premier confinement plus ou moins marquées selon les territoires », INSEE, le 8 avril 2021

<sup>73</sup> CNDH Romeurope, « COVID-19 : outils et actualités »

L'exemple des personnes exilées illustre bien l'aggravation de la précarité des personnes déjà vulnérables avant la pandémie. A partir du printemps 2020, la crise sanitaire a fait apparaître de nouveaux obstacles à l'accès aux droits économiques et sociaux des personnes exilées, en particulier celles qui vivaient dans des campements de fortune, notamment à Paris et dans le nord de la France<sup>74</sup>. Après le début du premier confinement, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) a annoncé la suspension de l'accès à sa plateforme téléphonique, empêchant ainsi tout dépôt de demande d'asile

en Île-de-France. Et plusieurs guichets consacrés à l'enregistrement des demandes d'asile en préfecture ont fermé en région<sup>75</sup>. Des campements ont été évacués de force - même pendant les confinements<sup>76</sup> - et la police aux frontières a continué de démanteler des campements de fortune (région de Calais) et de refouler des personnes exilées ou demandeuses d'asile, notamment à la frontière franco-italienne<sup>77</sup>. En outre, des personnes exilées ont continué d'être placées en rétention administrative, au mépris de la protection de leur santé pendant les périodes de forte vague épidémique<sup>78</sup>.

## La société civile engagée auprès des populations vulnérables : un soutien plus ou moins bienveillant de l'État

Initialement les OSC n'étaient pas couvertes par les mesures de soutien matériel mises en place par le gouvernement. Cependant, grâce à un travail revendicatif intense, toutes les associations ont finalement été incluses dans le Fonds de solidarité de l'État. Les associations ont donc pu bénéficier de délais plus longs pour le règlement des frais administratifs, des prêts, etc. L'importance du travail des associations a été mis en exergue dès

le début de la crise, comme lorsque l'État a réactivé la base de données « Réserve Civique »<sup>79</sup> qui existe depuis 2017. Cette base de données recense environ 316 000 bénévoles<sup>80</sup> et de nombreuses OSC l'ont utilisée pour mettre en relation des bénévoles avec des associations lors de circonstances exceptionnelles (telles que la pandémie actuelle), notamment pour soutenir des opérations là où l'État n'était pas en mesure de le faire.

<sup>74</sup> Amnesty International, « Les droits humains en France en 2020 »

<sup>75</sup> PASCUAL Julia, « L'enregistrement des demandes d'asile suspendu à cause du coronavirus », *Le Monde*, le 24 mars 2020

<sup>76</sup> Médecins du monde, « Expulsions de lieux de vie informels : le nouveau rapport de l'Observatoire », le 9 novembre 2020

<sup>77</sup> MAKOOI Bahar, « Malgré le coronavirus, la France renvoie des migrants en Italie du Nord, une des zones les plus infectées au monde », *Info Migrants*, le 24 mars 2020

<sup>78</sup> Gisti, « Enfermement en période de COVID 19 - Fil d'infos 17 mars - 15 mai 2020 »

<sup>79</sup> Voir le site : <https://www.jeveuxaider.gouv.fr>

<sup>80</sup> Source : CIVICUS

Lors d'un webinaire organisé par la revue *Projet* le 17 novembre 2020<sup>81</sup>, le délégué général de la Fondation Abbé Pierre, Christophe Robert, a expliqué que le premier confinement était une sorte de « *fenêtre d'opportunité* » pour les OSC. À l'échelle nationale comme locale, les pouvoirs publics ont pu chercher à se rapprocher des associations afin qu'elles leur transmettent des informations sur les situations locales. Ce rôle de coordination des acteurs régionaux, a notamment été pris en charge par les Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP). Certaines associations ont donc pu faire remonter plus rapidement les besoins des populations vulnérables auprès des décideur-se-s. Cette mission de veille et d'interface, remplie par la société civile, a incité les pouvoirs publics à prendre des mesures d'urgence telles que la distribution de tickets-services et l'installation de points d'eau dans les bidonvilles, ou le prolongement de la trêve hivernale jusqu'à début juillet.

Cependant, la situation avec les pouvoirs publics a rapidement évolué et les associations sont davantage apparues comme des actrices de circonstance, à qui on a fait appel dans un contexte d'urgence. A Toulouse par exemple, d'après Lydie Carloux-Yog, déléguée Ariège Garonne du Secours catholique-Caritas France, la préfecture a demandé aux associations d'être opératrices de toute la logistique de l'aide

alimentaire alors que celles-ci n'avaient pas immédiatement les moyens humains et matériels nécessaires. Finalement, les associations auront surtout servi à pallier les manquements de l'État pour soutenir les personnes dans le besoin pendant la crise sanitaire.

En effet, une fois le premier confinement passé, les politiques sécuritaires ont repris le dessus ; à l'instar des expulsions de squats et de bidonvilles qui ont redémarré de plus belle à l'été 2020, sans que les hébergements d'urgence restent accessibles<sup>82</sup>. De plus, les actions de certaines associations ont été entravées par les autorités publiques pendant la crise sanitaire. Par exemple, des bénévoles d'Utopia 56 et de l'Auberge des Migrants ont reçu de multiples amendes pendant le premier confinement, lors de la distribution de nourriture aux personnes exilées dans la région de Calais<sup>83</sup>. En septembre 2020, la préfecture du Pas-de-Calais a même restreint la distribution de nourriture aux personnes exilées à Calais, en attribuant cette tâche à une seule association mandatée par l'État malgré les besoins importants existants dans ce domaine. Les autres associations de terrain ont été accusées par la préfecture de « créer des nuisances » et d'organiser « des distributions de repas de façon totalement anarchique [...] caractérisées par le non-respect des mesures de distanciation sociale dans le cadre de la lutte contre la Covid-19 »<sup>84</sup>.

<sup>81</sup> La revue *Projet* a organisé une série de webinaires sur le thème de « Lutter contre la pauvreté à l'heure de la pandémie »

<sup>82</sup> « Mal-logement : les expulsions de bidonvilles se multiplient, inquiétudes des associations », *Le Parisien*, le 31 juillet 2020

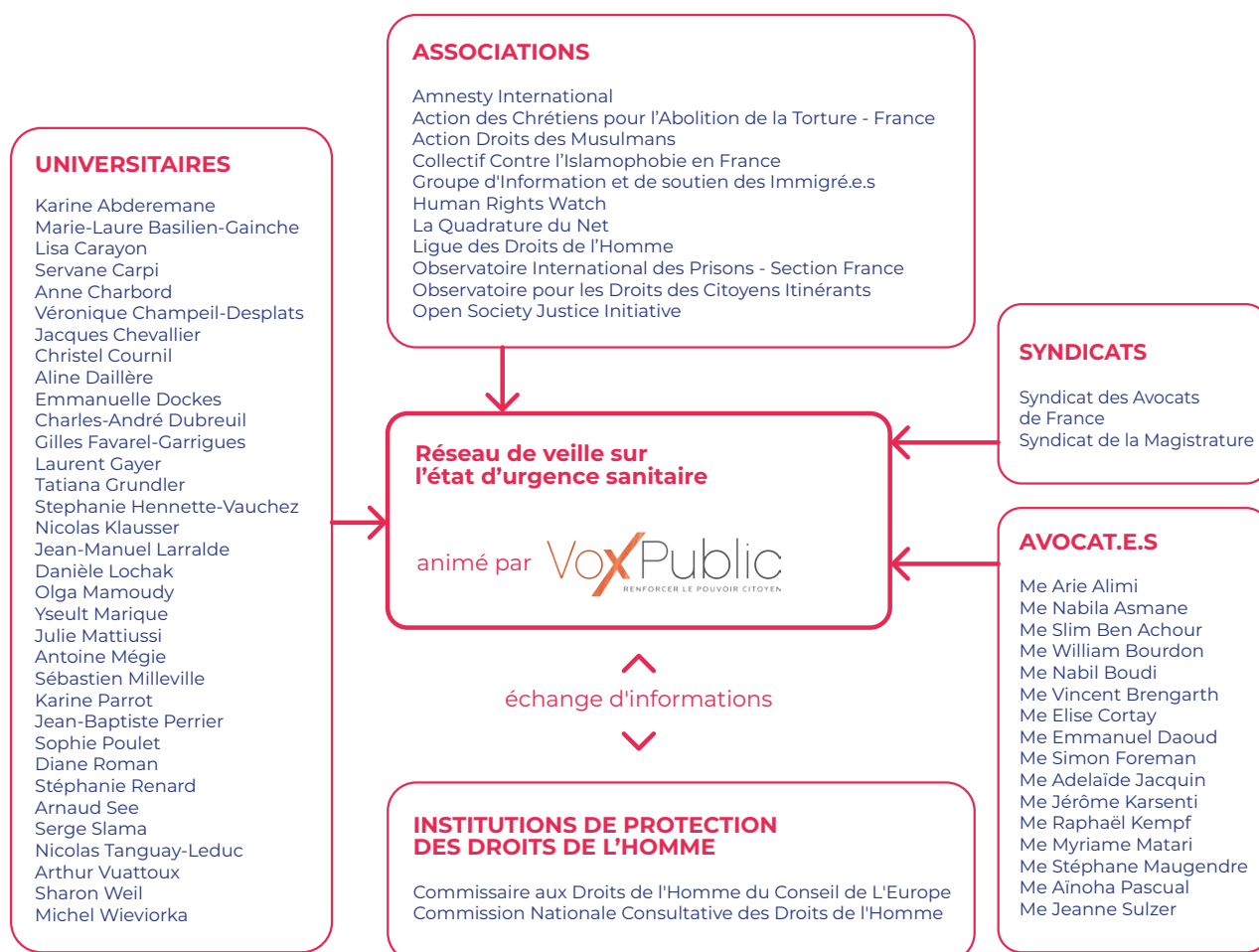
<sup>83</sup> L.A Coalition, « A Calais, la préfecture des Hauts-de-France multiplie les amendes pour « user » une association humanitaire »

<sup>84</sup> « Calais : la justice maintient l'arrêté interdisant la distribution de nourriture aux migrants », *Le Monde*, le 22 septembre 2020

# Comment les organisations se sont-elles mobilisées pour lutter contre les dérives de l'état d'urgence sanitaire ?

Alors que de nombreuses OSC locales et nationales se sont organisées pour faire face au contexte d'urgence dans des conditions difficiles, certaines ont aussi mené en parallèle des actions pour dénoncer les dérives de l'état d'urgence sanitaire. Celles-ci ont régulièrement dénoncé les mesures disproportionnées de ce régime exceptionnel, et les effets qu'elles ont engendrés.

Des actions collectives ont donc été mises en place pour alerter sur certaines mesures de l'état d'urgence sanitaire. Ainsi, le Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire<sup>85</sup> a été créé en mars 2020 pour suivre la mise en place et les évolutions de ce régime d'exception, et son impact sur l'État de droit. Il a rapidement rassemblé une centaine de membres : des universitaires, des avocat·e·s et juristes, des syndicats, et des OSC dont beaucoup sont engagées dans la défense des droits et libertés.



**Figure 5 :** Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire, coordonné par VoxPublic

<sup>85</sup> VoxPublic, « Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire »

Depuis mars 2020, les moyens classiques de mobilisation de la société civile - notamment les manifestations et l'interpellation des décideur·se·s - sont limités par les conditions sanitaires et par les mesures restrictives prises dans le cadre de l'état d'urgence. Les OSC ont donc eu recours à plusieurs types d'actions pour continuer malgré tout à faire entendre leur voix<sup>86</sup> : conférences de presse en visioconférence, interpellation des décideur·se·s via les réseaux sociaux, et usage du contentieux juridique. Ce dernier outil d'interpellation a été au cœur de nombreuses stratégies collectives pour la défense des droits fondamentaux et des libertés publiques.

## **L'arme du droit, un outil essentiel de mobilisation**

Le nombre de recours déposés devant le Conseil d'État depuis mars 2020 a atteint un record. Plusieurs d'entre eux ont été déposés par des acteurs et actrices de la société civile, notamment des référés-liberté. Cette procédure d'urgence permet au juge de mettre fin dans un délai de 48 heures à une mesure administrative portant atteinte à une liberté fondamentale.

L'un des premiers référés-libertés fut transportet la fermeture des frontières déposé devant le Conseil d'État en mars 2020 par le Gisti, conjointement avec semblaient rendre l'enfermement de ces personnes illégal, puisqu'elles ne pouvaient plus faire l'objet de l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE), la Cimade, le Syndicat des avocats de France (SAF) et le Conseil national des barreaux (CNB) pour demander la procédures d'éloignement. Des observations du Défenseur des Droits déposées auprès du Conseil d'État allaient d'ailleurs dans ce sens, et préconisaient aussi à la fermeture des CRA<sup>88</sup>. Pourtant, le Conseil d'État a rejeté cette demande en se basant notamment sur le fait que le nombre de personnes dans les CRA avait baissé et qu'il n'y avait pas de preuves de carence dans l'accès aux soins des personnes retenues, ou dans la mise à disposition de produits d'hygiène<sup>89</sup>. fermeture temporaire des centres de rétention administrative (CRA)<sup>87</sup>. Ces organisations ont ainsi fait valoir que le maintien des personnes exilées en rétention portait atteinte à leur droit à la vie et à la santé, étant donné le contexte pandémique et la difficulté d'appliquer les préconisations sanitaires dans ces lieux. De plus, l'interruption des



<sup>86</sup> Voir « Ressources de mobilisation » dans la bibliographie et productions du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire en annexe

<sup>87</sup> Gisti, « Référé-liberté pour demander la fermeture des centres de rétention »

<sup>88</sup> « Décision du Défenseur des droits n°2020-082 », le 25 mars 2020

<sup>89</sup> Voir « jurisprudence » dans la bibliographie

Autre sujet : malgré la suspension des délais de transmission d'une QPC jusqu'au 30 juin 2020, des associations d'aide aux personnes sans-abri et exilées<sup>90</sup> ont aussi saisi le Conseil d'État le 1er avril 2020 pour lui adresser une QPC interrogeant la constitutionnalité de la loi du 23 mars 2020<sup>91</sup>. Selon ces associations, la loi porte atteinte à la dignité et au principe de fraternité envers les personnes démunies en ne prévoyant pas de dispositions pour les protéger. Cette première QPC posée dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, était adossée à un référé-liberté afin d'ordonner au gouvernement de prendre différentes mesures pour assurer la protection des personnes en situation de précarité. Dans une ordonnance rendue le 9 avril 2020, le juge des référés a toutefois rejeté la demande de transmission de QPC au Conseil constitutionnel, ainsi que la requête car il n'existait pas selon lui « de carence grave et manifestement illégale des autorités »<sup>92</sup>.

Ces exemples de rejet sont emblématiques des décisions du Conseil d'État au début de la crise sanitaire. En effet, lors des premiers mois de l'état d'urgence la plupart des ordonnances rendues par le juge des référés sont allées dans le sens du gouvernement (voir I. 2)). Cependant, certains référés-liberté déposés par des acteurs et actrices de la société civile ont abouti en leur fa-

veur. Ce fut le cas en juin et en juillet 2020 lorsque le Conseil d'État a censuré des mesures prises par le gouvernement concernant le droit de manifester sur la voie publique<sup>93</sup> (voir I. 2)). Ou encore en mars 2021, lorsqu'il a censuré les dispositions permettant la prolongation automatique des détentions provisoires et le recours à des moyens de télécommunication lors des audiences<sup>94</sup> (voir I. 2)). En décembre 2020, plusieurs associations<sup>95</sup> ont aussi déposé une requête devant le Conseil d'État pour demander la reprise de la délivrance de visas de regroupement familial aux conjoints et enfants d'étrangers non-européens résidant en France. En janvier 2021, le juge des référés a effectivement suspendu la décision du gouvernement de ne plus délivrer de tels visas et d'imposer l'obtention d'un laissez-passer<sup>96</sup>.

Certaines OSC se sont aussi mobilisées en envoyant des contributions extérieures (des « portes étroites ») au Conseil constitutionnel. Ces mémoires ou ces rapports permettent de donner une opinion juridique sur un texte législatif dont la constitutionnalité est étudiée par le Conseil constitutionnel. Après le vote de la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire début mai 2020, l'Association de Défense des Libertés Constitutionnelles (Adelico) et des membres du Réseau de veille sur l'état



<sup>90</sup> Tous Migrants, Utopia 56, Réseau hospitalité, Chemins pluriels, Darwin climax coalitions et Emmaüs France

<sup>91</sup> Communiqué de presse de Tous Migrants et autres, « Première QPC sur la loi d'urgence sanitaire. Des associations considèrent qu'elle porte atteinte aux principes de dignité et de fraternité », le 8 avril 2020

<sup>92</sup> Voir « jurisprudence » dans la bibliographie

<sup>93</sup> Voir « jurisprudence » dans la bibliographie

<sup>94</sup> Voir « jurisprudence » dans la bibliographie

<sup>95</sup> La Cimade, ADDE, le Gisti, ACAT-France, JRS France, la LDH, le Groupe accueil et solidarité (GAS), et l'ANAFE

<sup>96</sup> Voir « jurisprudence » dans la bibliographie

d'urgence sanitaire - la LDH, le SAF et le Syndicat de la magistrature (SM) - ont ainsi adressé une contribution extérieure au Conseil constitutionnel<sup>97</sup>. Dans ce document, les organisations ont relevé les dispositions de la loi qui, selon elles, sont contraires à la Constitution. Le Conseil constitutionnel a finalement rendu une décision le 11 mai 2020 validant partiellement la constitutionnalité de la loi<sup>98</sup>. Il a néanmoins prononcé plusieurs réserves d'interprétation et a censuré certaines dispositions qui avaient été relevées par les OSC, concernant les traitements de données à caractère personnel de nature médicale aux fins de « traçage » et le régime des mesures de quarantaine et d'isolement prévu par la loi.

Ainsi, malgré les difficultés de mobilisation, l'usage du contentieux par certain·e·s acteurs et actrices de la société civile a permis de faire valoir la protection de plusieurs droits et libertés fondamentales.



<sup>97</sup> Membres du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire et ADELICO, « Contribution extérieure (dite « porte étroite ») auprès du Conseil constitutionnel sur la saisine n° 2020-800 DC du 9 mai 2020 »

<sup>98</sup> Voir bibliographie



# Quelques initiatives judiciaires de la société civile devant le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel et leurs décisions

**INITIATIVE**

**RECOURS**  
de 3 associations (GISTI, Cimade, ADDE) et organisations professionnelles (SAF, le Conseil national des barreaux) pour fermer temporairement les CRA

**DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT**

**DÉCISION EN RÉFÉRÉ DU 27/03/20**  
Pas de preuves de carence dans l'accès aux soins des personnes en rétention, ou dans la mise à disposition de produits d'hygiène

**INITIATIVE**

**RECOURS**  
de plusieurs associations (DAL, LDH, Élu/es contre les violences faites aux femmes, KÂLÎ) pour ordonner au gouvernement de mettre à l'abri toutes les personnes sans abri ou en habitat de fortune

**DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT**

**DÉCISION EN RÉFÉRÉ DU 02/04/20**  
Les capacités d'hébergement mobilisées par l'État n'ont jamais été aussi importantes et l'administration poursuit ses efforts pour les accroître encore à brève échéance

**INITIATIVE**

**RECOURS**  
de Tous Migrants, Soutien Réseau Hospitalité, Chemins Pluriels et Utopia 56 pour ordonner au gouvernement de prendre différentes mesures pour assurer la protection des personnes en situation de précarité

**DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT**

**DÉCISION EN RÉFÉRÉ DU 09/04/20**  
Pas de carence grave et manifestement illégale des autorités

**INITIATIVE**

**RECOURS**  
de OIP, ADDE, SM, et SAF pour enjoindre au gouvernement de prendre des mesures sanitaires supplémentaires pour les détenus et de procéder à la libération de certains d'entre eux afin de réduire la population carcérale

**DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT**

**DÉCISION EN RÉFÉRÉ DU 08/04/20**  
Il ne peut pas être ordonné de distribuer des masques et des tests de dépistage à chaque détenu

**INITIATIVE**

**RECOURS**  
de plusieurs organisations, syndicats et associations - dont GISTI, ADDE, SAF et SM - pour suspendre plusieurs règles d'adaptation du fonctionnement des juridictions administratives et judiciaires durant l'état d'urgence sanitaire prévues par l'ordonnance du 25/03/2020

**DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT**

**DÉCISION EN RÉFÉRÉ DU 10/04/20**  
Le gouvernement est habilité, par la loi du 23/03/20, à adapter les règles de fonctionnement des juridictions administratives et judiciaires afin de limiter la propagation de l'épidémie de Covid-19

**INITIATIVE**

Contribution extérieure de ADELICO, LDH, SAF et plusieurs avocats et universitaires, à la saisine du Conseil constitutionnel relative à la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions

**DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

**DÉCISION DU 11/05/20**  
Non-conformité partielle - réserve sur la loi du 11/05/20 prorogeant l'état d'urgence sanitaire

**INITIATIVE**

**RECOURS**  
de divers associations et syndicats - dont SOS Racisme, LDH, SAF, SM, CGT - pour suspendre l'application de l'interdiction des rassemblements, réunions ou activités réunissant plus de dix personnes dans l'espace public pour les manifestations, prévue par le décret du 31/05/2020

**DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT**

**DÉCISION EN RÉFÉRÉ DU 13/06/20**  
Suspension de l'interdiction générale et absolue de manifester sur la voie publique

**INITIATIVE**

**RECOURS**  
de plusieurs associations - dont SOS Racisme, SAF, SM, CGT - pour suspendre la nouvelle version du décret du 31/05/2020 prise par le Premier ministre le 14/06/2020

**DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT**

**DÉCISION EN RÉFÉRÉ DU 06/07/20**  
L'obligation d'obtenir une autorisation avant d'organiser une manifestation sur la voie publique ainsi créée est excessive

**INITIATIVE**

Des QPC ont été déposées par des collectifs d'avocats et la LDH a transmis une contribution extérieure au Conseil constitutionnel, pour revoir le délit de violation du confinement créé par la loi d'urgence du 23/03/20 pour faire face à l'épidémie de Covid-19

**DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

**DÉCISION DU 26/06/20**  
Conformité du délit de violation du confinement créé par la loi d'urgence du 23/03/20 pour faire face à l'épidémie de Covid-19

**INITIATIVE**

**RECOURS**  
de plusieurs associations - dont LDH, Cimade, GISTI, ANAFE - et de requérants individuels pour demander la reprise de la délivrance de visas de regroupement familial aux conjoints et enfants d'étrangers non-européens résidant en France

**DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT**

**DÉCISION EN RÉFÉRÉ DU 22/01/20**  
Suspension de la décision du gouvernement de ne plus délivrer de visas de regroupement familial pour ces personnes et d'imposer l'obtention d'un laissez-passer

**INITIATIVE**

**RECOURS**  
d'organisations professionnelles d'avocats et d'un requérant individuel pour annuler l'ordonnance du 25/03/20 d'adaptation des règles de procédure pénale pour faire face à l'épidémie de Covid-19

**DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT**

**DÉCISION CONTENTIEUSE DU 05/03/21**  
La possibilité d'imposer la visioconférence devant les juridictions pénales et la prolongation de plein droit des délais maximaux de détention provisoire sont contraires à la CEDH



## Mobilisation d'expertise et stratégies de plaidoyer

Certain·e·s acteurs et actrices de la société civile ont aussi choisi de mobiliser leur expertise pour alerter sur les dérives de l'état d'urgence sanitaire. Dans le cadre du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire, par exemple, des étudiant·e·s en droit à l'Université de Nanterre ont produit – dans le cadre de leur Master – une analyse des mesures locales prises entre mars et avril 2020 ; ainsi qu'une note sur la mobilisation des OSC pour la prise en compte des publics vulnérables par les pouvoirs publics<sup>99</sup>. Des professeurs de droit ont également analysé l'impact de l'état d'urgence et de la crise sanitaire sur les libertés et sur l'État de droit en France<sup>100</sup>. Par ailleurs, des associations et ONG ont aussi produit des rapports faisant état des conséquences de cette période exceptionnelle<sup>101</sup>. Ainsi, le Gisti a analysé la situation des personnes migrantes au regard de la crise sanitaire, et l'Observatoire international des prisons (OIP) a enquêté sur la situation du monde carcéral français en période de pandémie. Amnesty International a aussi publié plusieurs rapports concernant la France, notamment sur les effets de la crise sanitaire et de l'état d'urgence sur le droit de manifester et sur les pratiques policières. Dans son rapport annuel sur la situation des droits humains dans le

monde, l'ONG fait également part de ses préoccupations pour les droits humains en France particulièrement touchés cette dernière année, « notamment en ce qui concerne l'usage excessif de la force par la police, le droit à la liberté de réunion pacifique et les droits des personnes migrantes et des demandeurs et demandeuses d'asile »<sup>102</sup>.

Malgré les obligations de distanciation et les relations à distance avec les décideur·se·s et les médias, les acteurs et actrices de la société civile ont aussi eu recours à différentes stratégies de plaidoyer politique. Ils ont ainsi cherché à mobiliser l'opinion publique et à interpeller les décideur·se·s sur les enjeux de l'état d'urgence sanitaire.

L'utilisation des médias et des réseaux sociaux semble avoir été encore plus importante en cette période. Ainsi, de multiples articles ont été écrits par des acteurs et actrices engagé·e·s sur les questions des droits et libertés<sup>103</sup>. De même, de nombreuses tribunes et communiqués de presse ont été publiés dans la presse afin de rendre visible dans l'actualité les effets de la crise sanitaire et les dérives de l'état d'urgence sur l'État de droit en France<sup>104</sup>.

<sup>99</sup> BOULESTREAU Mileva et coll. *op. cit.*

<sup>100</sup> Voir « ressources académiques » dans la bibliographie

<sup>101</sup> Voir « rapports » dans la bibliographie

<sup>102</sup> Amnesty International, « Amnesty International rapport 2020/21 : La situation des droits humains dans le monde », le 7 avril 2021

<sup>103</sup> Voir « articles » dans la bibliographie

<sup>104</sup> Voir « communiqués de presse » et « tribunes » dans la bibliographie

Par exemple, la mise en place d'une stratégie médiatique a permis à la mobilisation des OSC travaillant pour les personnes détenues d'aboutir à des décisions significatives : au début de la crise sanitaire, le gouvernement semblait se contenter de réduire les mouvements au sein des prisons ainsi que les échanges avec l'extérieur. Des OSC, comme l'OIP, ont donc fait savoir à l'exécutif qu'une autre option était envisageable : celle de diminuer la population carcérale, étant donné que les prisons étaient de potentiels « clusters » du coronavirus. C'est ainsi que l'Association des avocats pour la défense des droits des détenus (A3D),

l'Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP), l'OIP, le SAF et le SM ont rédigé un communiqué de presse dès le mois de mars 2020 pour alerter sur la situation dans les établissements pénitentiaires français qui ne permettait pas de faire face à la crise sanitaire<sup>105</sup>. Une tribune est ensuite parue dans *Le Monde*, signée par près de soixante juristes et universitaires, afin d'exhorter les autorités à faire sortir un maximum de personnes détenues et à évacuer sanitairelement les plus vulnérables<sup>106</sup>. Finalement, le gouvernement a annoncé que des prisonniers en fin de peine pourraient être libérés plus tôt.

« Alors que la garde des Sceaux avait d'abord indiqué qu'elle n'était « pas du tout dans l'optique » de libérer les détenus les moins dangereux, le gouvernement annonce finalement le 23 mars qu'il va autoriser la libération de 5 000 prisonniers en fin de peine. (Observatoire international des prisons)<sup>107</sup>. »



<sup>105</sup> Communiqué de presse de l'OIP, « Prisons : réduire la surpopulation pour éviter la crise sanitaire », le 18 mars 2020

<sup>106</sup> Tribune collective, « Coronavirus : « Réduisons le nombre de personnes incarcérées pour de courtes peines ou en fin de peine » », *Le Monde*, le 19 mars 2020

<sup>107</sup> OIP, « La prison à l'épreuve du coronavirus : deux mois de crise, et maintenant ? », le 1er juillet 2020.

Pour interpellier les décideur·se·s durant la période de l'état d'urgence sanitaire, des acteurs et actrices de la société civile ont aussi rédigé plusieurs lettres ouvertes directement adressées aux parlementaires ou aux représentants du pouvoir exécutif<sup>108</sup>. Par exemple, l'Anafé a écrit une lettre en mars 2020 à plusieurs ministres pour leur demander de libérer les personnes maintenues dans les zones d'attente dans les aéroports. En avril 2020 - dans le cadre du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire - plusieurs avocats et OSC ont demandé au Premier ministre, au ministre de l'Intérieur et au secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur, le respect de l'État de droit en matière de verbalisations pendant le premier confinement. En effet, dès le mois de mars 2020, plusieurs vidéos et témoignages publiés sur les réseaux sociaux ont fait état de contrôles abusifs et de violences par les forces de police. Début mai 2021, des membres du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire se sont également adressés aux député·e·s dans une lettre ouverte, afin de les alerter sur les risques de normalisation de l'état d'urgence sanitaire induits par le projet de loi « relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire ».

Enfin, certain·e·s acteurs et actrices de la société civile ont aussi suivi de près tous les développements de l'état d'urgence sanitaire et ont décidé de partager leurs observations et leurs analyses<sup>109</sup>. C'est le cas des membres du Réseau de veille de l'état d'urgence sanitaire qui ont rédigé une note d'alerte, parue en avril 2020, sur « la physionomie générale » du nouveau régime d'exception instauré en mars 2020. Le Syndicat de la magistrature a pour sa part publié plusieurs notes analysant en détail les principaux textes législatifs de l'état d'urgence sanitaire.

Les autorités indépendantes se sont également mobilisées pour la protection des libertés publiques et de l'État de droit. La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) et le Défenseur des droits ont ainsi publié des avis très fournis sur ces mêmes textes<sup>110</sup>. Le 2 mai 2020, le Défenseur des droits a même rédigé une lettre adressée aux Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale ainsi qu'aux présidents des commissions des lois des deux assemblées, pour les mettre en garde contre certaines dispositions du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

■  
<sup>108</sup> Voir « lettres ouvertes » dans la bibliographie

<sup>109</sup> Voir « alertes et notes d'observations » dans la bibliographie

<sup>110</sup> Voir « actions d'autorités indépendantes » dans la bibliographie



# CONCLUSION

Tirer un premier bilan de l'état d'urgence sanitaire sous l'angle des libertés publiques et de l'État de droit, était une gageure tant le sujet est vaste et complexe.

Les événements, les décisions gouvernementales, les textes de loi, les ordonnances, décrets gouvernementaux et préfectoraux se sont succédé à un rythme effréné, si bien qu'il est difficile pour beaucoup de se souvenir précisément quelle décision a été prise à quel moment, par qui et avec quelles conséquences.

Avec ce rapport, nous espérons contribuer à rendre visibles et compréhensibles l'enchaînement des événements et la manière dont les acteurs de la société civile ont pu, avec des moyens forcément limités, contribuer à alerter sur les dérives de cet état d'urgence et à proposer des alternatives pour que cette crise soit gérée dans le respect des libertés publiques, de l'état de droit et de la dignité des personnes les plus vulnérables.

Nous n'avons pas voulu (et cela nécessiterait un travail très important) comparer la manière dont les autorités françaises ont géré cette crise avec les décisions prises dans d'autres pays. Nous nous sommes limités à apprécier la situation française au regard du droit français et des principes de l'Etat de droit. Le bilan est préoccupant.

D'une part, l'ampleur de la crise a incité le pouvoir exécutif à s'arroger des pouvoirs exorbitants. D'autre part l'opinion publique, placée dans un climat anxio-

gène, semble s'être accommodée de restrictions excessives aux libertés collectives et individuelles qui, en temps normal, seraient probablement apparues tout à fait inacceptables. Dans un contexte politique et médiatique saturé par la dimension sanitaire de la crise, les acteurs de la société civile attachés à la défense des droits et libertés ont peiné à faire entendre leurs voix pourtant essentielles, mais ont joué le rôle de vigie si nécessaire pour la démocratie. Il faut souligner qu'ils ont réussi, notamment par la voie judiciaire, à faire reculer l'État ou les collectivités pour faire respecter l'État de droit.

Quant aux acteurs engagés dans la solidarité auprès des plus vulnérables, ils ont fait dès mars 2020 le maximum pour faire vivre des réseaux de solidarité et alerter l'État sur des situations alarmantes.

En rédigeant ce rapport, nous avons voulu évaluer si cet état d'urgence sanitaire – qui fait suite à un autre état d'urgence, antiterroriste, de novembre 2015 à octobre 2017 – allait à son tour se traduire par un affaiblissement de l'État de droit et des libertés dans notre pays et ce au-delà de la seule période d'état d'urgence ? Notre réponse est affirmative même si les contre-pouvoirs citoyens, relayés par certains médias, tentent de convaincre qu'il est essentiel pour un régime démocratique de tout faire pour respecter ses principes fondamentaux, pour ne pas banaliser le recours aux état d'urgence, ni pérenniser les mesures prises dans de telles circonstances.

La loi du 31 mai 2021 a mis en place un régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire. Initialement, celui-ci devait être en vigueur jusqu'au 30 septembre mais la loi du 6 août 2021 relative à la gestion de sortie de crise sanitaire l'a prolongé jusqu'au 15 novembre 2021. Les questions afférentes à un tel régime transitoire (pass sanitaire, obligation vaccinale, etc.) demeurent prégnantes.

La pandémie de Covid-19 et ses variants successifs n'étant pas terminée, nul doute que les acteurs de la société civile vont continuer de suivre de près son impact sur l'État de droit.

Enfin, il faut souligner que c'est dans cette période pendant laquelle il a été si difficile de mobiliser l'opinion, que le gouvernement a choisi de faire passer des lois particulièrement liberticides : la loi « sécurité globale », la loi contre le séparatisme, renommée « confortant les principes républicains », et une

nouvelle loi antiterrorisme et renseignement qui inscrit dans le marbre du droit commun les mesures provisoires qui avaient été adoptées pendant l'état d'urgence antiterroriste. Même si « La société civile ne s'est pas laissée ensevelir sur toutes les thématiques à cause du Covid » (Anne-Sophie Simpère, chargée de plaidoyer à Amnesty International France) et a su réagir, protester, faire pression contre ces projets de loi, on constate que l'espace démocratique se retrouve sensiblement restreint au sortir de cette crise sanitaire. Alors que la manière dont la pandémie va évoluer reste incertaine, nous espérons que ce rapport sera utile pour contribuer à mieux comprendre la période récente, en tous points extraordinaire. Nous espérons qu'il donnera aux actrices et acteurs de la société civile des arguments et des idées pour poursuivre sans relâche ce travail de vigilance qui devrait concerner toute la société.

**L'équipe de VoxPublic**

# BIBLIOGRAPHIE

## 1) Ressources juridiques

(par ordre chronologique)

*La liste des ressources juridiques est non-exhaustive.*

### Textes juridiques

Code de la santé publique, Titre III « Menaces sanitaires graves ».

Code pénal.

Loi n°55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie.

Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

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

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

Arrêté du 16 mars 2020 complétant l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19.

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.

Arrêté du 17 mars 2020 complétant l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19.

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.

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

Décret n° 2020-279 du 19 mars 2020 modifiant le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19.

Arrêté du 20 mars 2020 complétant l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19.

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

Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale sur le fondement de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de congés payés, de durée du travail et de jours de repos.

Loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

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

Décret n° 2020-545 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Décret n° 2020-724 du 14 juin 2020 modifiant le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

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

Décret n° 2020-1143 du 16 septembre 2020 mettant fin à l'état d'urgence sanitaire à Mayotte et en Guyane.

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

Décret n° 2020-1262 du 16 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.

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.



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.

Projet de loi n° 3714 instituant un régime pérenne de gestion des urgences sanitaires - déposé le 21 décembre 2020 (en cours d'examen).

Loi n° 2020-1671 du 24 décembre 2020 relative à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure.

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

Décret n° 2021-217 du 25 février 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et 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.

Décret n° 2021-296 du 19 mars 2021 modifiant le 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.

Décret n° 2021-384 du 2 avril 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et 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.

Projet de loi n°672 relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement - déposé le 28 avril 2021 (en cours d'examen).

Loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

Décret n° 2021-699 du 1er juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

# Jurisprudence

## Conseil d'État :

Décision en référé du 27 mars 2020 sur la fermeture des CRA.

Décision en référé du 28 mars 2020 sur la mise à disposition de matériel de protection aux personnels de santé.

Décision en référé du 28 mars 2020 sur la production de masques et de tests dépistage, et l'administration d'hydroxychloroquine.

Décision en référé du 4 avril 2020 sur la commande de doses d'hydroxychloroquine et tests de dépistage au CHU de Guadeloupe.

Décision en référé du 9 avril 2020 sur la prise de mesures pour les personnes en situation de précarité.

Décision en référé du 10 avril 2020 sur l'adaptation du fonctionnement des juridictions administratives.

Décision en référé du 13 juin 2020 sur les manifestations sur la voie publique.

Décision en référé du 6 juillet 2020 sur l'obligation d'obtenir une autorisation avant d'organiser une manifestation.

Décision en référé du 22 janvier sur la délivrance des visas de regroupement familial.

Décision contentieuse du 5 mars 2021 sur les règles d'adaptation de procédure pénale.

Pour le reste des décisions du Conseil d'État voir « Dernières décisions (référés) en lien avec l'épidémie de Covid-19 ».

## **Conseil constitutionnel :**

Décision n° 2020-799 DC du 26 mars 2020 sur la loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 sur la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

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

Décision n° 2020-808 DC du 13 novembre 2020 sur la loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire.

Décision n° 2020-872 QPC du 15 janvier 2021 sur l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale.

Décision n° 2020-878/879 QPC du 29 janvier 2021 sur l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 portant adaptation de règles de procédure pénale.

Décision n° 2021-819 DC du 31 mai 2021 sur la loi relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

## **Tribunaux administratifs :**

Décision du 23 avril 2020 du Tribunal administratif de Toulon sur l'arrêté du maire de la commune de Saint-Mandrier-sur-Mer.

## **Autres**

FORTIN F., « Covid-19 : les arrêtés municipaux à l'épreuve du juge », *Banque des territoires*, le 5 juin 2020.

« Dossier - Les ordonnances Covid-19, mars-juin 2020 », *Vie Publique*, le 17 juin 2020.

Secrétariat général du gouvernement, « Indicateurs de suivi de l'activité normative - Edition 2021 ».

Conseil d'État, « Lettre de la justice administrative n°63 », printemps 2021.

Conseil d'État, « Procédure pénale durant l'épidémie de covid-19 : le Conseil d'État censure deux mesures de l'ordonnance du 25 mars 2020 », le 5 mars 2021.

## 2) Ressources de mobilisation de la société civile face à la crise sanitaire et aux dérives de l'état d'urgence sanitaire (par ordre chronologique)

### Ressources générales

Gisti, « L'activité du GISTI durant la période d'état d'urgence sanitaire Covid-19 ».

Syndicat de la magistrature, « Police administrative, législation anti-terroriste et d'exception ».

VoxPublic, « Solidarités, veille, alerte : la société civile s'organise face à la pandémie », le 10 avril 2020.

### Communiqués de presse

Observatoire de l'enfermement des étrangers, « Face à la crise sanitaire, l'enfermement administratif des personnes étrangères doit immédiatement cesser », le 18 mars 2020.

Observatoire internationale des prisons, « Prisons : réduire la surpopulation pour éviter la crise sanitaire », le 18 mars 2020.

Ligue des droits de l'Homme, « La lutte contre le Covid ne doit oublier personne », le 18 mars 2020.

Membres du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire, « Mesures de confinement : Les contrôles de police ne doivent être ni abusifs ni violents ni discriminatoires », le 27 mars 2020 ?

Observatoire international des prisons, « Covid-19 en prison : des organisations saisissent en urgence le Conseil d'État », le 1er avril 2020.

Observatoire des libertés et du numérique, « La crise sanitaire ne justifie pas d'imposer les technologies de surveillance », le 8 avril 2020.

Tous Migrants et autres, « Première QPC sur la loi d'urgence sanitaire. Des associations considèrent qu'elle porte atteinte aux principes de dignité et de fraternité », le 8 avril 2020.

Gisti et autres, « Covid-19 - Personnes vivant à la rue, dans des squats ou des bidonvilles. Saisine de 7 Rapporteurs des Nations Unies par une coalition de 92 associations », le 9 avril 2020.

Membres du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire et ADELICO, « Prorogation de l'état d'urgence sanitaire : des organisations de la société civile déposent une contribution extérieure pour alerter les neuf sages », le 11 avril 2020.

ACAT-France et autres, « L'accès à la demande d'asile mise à l'arrêt en Île-de-France », le 15 avril 2020.

Membres du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire, « Sous la fin annoncée de l'état d'urgence, une reconduction des mesures d'exception attentatoires aux libertés », le 12 juin 2020.

## Tribunes

CLEMENT Nicolas, « Le coronavirus, c'est la double peine pour les plus pauvres », *Le Monde*, le 17 mars 2020.

Médecins du Monde, « Covid-19 : n'oublions pas les populations vulnérables », *Bastamag*, le 17 mars 2020.

Collectif, « Coronavirus : « Réduisons le nombre de personnes incarcérées pour de courtes peines ou en fin de peine » », *Le Monde*, le 19 mars 2020.

BRENGARTH Vincent (membre du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire), « L'état d'urgence sanitaire est aussi un état d'urgence démocratique », *Politis*, le 24 mars 2020.

KEMPF Raphaël, « Il faut dénoncer l'état d'urgence sanitaire pour ce qu'il est, une loi scélérate », *Le Monde*, le 24 mars 2020.

Collectif, « Pour une régularisation des migrants sur le sol français et européen », *Libération*, le 10 avril 2020.

BRENGARTH Vincent, « Prorogation de l'état d'urgence sanitaire : un pas de plus vers l'autoritarisme ? », *Libération*, le 5 mai 2020.

Collectif, « Les tests Covid ne sont pas des outils de police administrative », *Le Journal du Dimanche*, le 1er mai 2021.

## Articles

BRENGARTH Vincent (membre du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire), « En quoi le vote de l'état d'urgence sanitaire constitue une menace pour la démocratie ? », *Huffington Post*, le 23 mars 2020.

CASSIA Paul, « L'état d'urgence sanitaire : remède, placebo ou venin juridique ? », *Mediapart*, le 24 mars 2020.

JANUEL Pierre (membre du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire), « Libertés : le Conseil d'État agit le plus souvent en chien de garde du pouvoir », *Mediapart*, le 22 avril 2020.

BRUNET Pierre, « La confusion des circonstances – sur le Conseil constitutionnel et l'urgence sanitaire », *AOC*, le 13 mai 2020.

HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie (membre du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire), « Urgence pour les libertés », *AOC*, le 23 novembre 2020.

BRENGARTH Vincent, « La crise sanitaire fait voler en éclats les contre-pouvoirs », *Politis*, le 4 mai 2021.

## Interventions dans les médias

QUEMENER Soazig, « Vincent Brengarth, avocat : «L'unité nationale ne doit pas aboutir à une absence de contrôle de l'exécutif» », interview de Vincent Brengarth (membre du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire), *Marianne*, le 26 mars 2020.

QUEMENER Soazig, « Pistage des citoyens : faut-il «surveiller pour libérer» ? », interview de Vincent Brengarth (membre du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire), *Marianne*, le 18 avril 2020.

PARMENTIER Audrey, « COVID, ET APRÈS ? «Notre démocratie restera marquée durablement» par l'état d'urgence sanitaire », interview de Nicolas Hervieu, *LCI*, mars 2021.

« L'État de droit en danger », intervention de Stéphanie Hennette-Vauchez (membre du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire) dans l'émission « A l'air libre », *Mediapart*, le 21 avril 2021.

LAURENTIN Emmanuel, « État d'urgence, pass sanitaire : acceptons-nous de restreindre nos libertés pour retrouver la liberté ? », intervention de Serge Slama (membre du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire) dans l'émission « Le Temps du Débat », *France Culture*, le 24 avril 2021.

## Rapports

Gisti, « Covid partout, justice nulle part », *Plein droit*, n°127, 2020.

Observatoire international des prisons, « La prison à l'épreuve du coronavirus », *Dedans dehors*, n°107, juin 2020.

Amnesty International, « Police et pandémie : Les mesures prises en Europe pour faire face à la pandémie de Covid-19 ont donné lieu à des violations des droits humains », le 24 juin 2020.

Amnesty International, « Arrêté·e·s pour avoir manifesté : La loi comme arme de répression des manifestant·e·s pacifiques en France », septembre 2020.

Amnesty International, « Climat d'insécurité totale : Arrestations arbitraires de manifestants pacifiques le 12 décembre 2020 à Paris », le 8 février 2021.

Amnesty International, « Amnesty International rapport 2020/21 : La situation des droits humains dans le monde », le 7 avril 2021.

Réseau SHARE, « Accueil et intégration en France : Impact et réponses à la COVID-19 », 2021.

## **Alertes et notes d'observations**

Syndicat de la magistrature, « État d'urgence sanitaire : première analyse ! », le 25 mars 2020.

Membres du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire, « Alerte sur une nouvelle banalisation des atteintes aux droits et libertés », le 29 avril 2020.

Syndicat de la magistrature, « Observations sur le pré-projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire », le 2 mai 2020.

Observatoire internationale des prisons, « La prison à l'épreuve du coronavirus : deux mois de crise, et maintenant ? », le 1er juillet 2020.

Syndicat de la magistrature, « Observations sur la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire », le 14 juillet 2020.

Syndicat de la magistrature, « Observations du Syndicat de la magistrature - étude annuelle du Conseil d'État consacrée aux « États d'urgence » », le 6 janvier 2021.

## **Lettres ouvertes des OSC au gouvernement et aux parlementaires**

Les Citoyens en alerte, « Interpellations de nos Parlementaires par courriels ».

Anafé, Lettre ouverte au Premier ministre, à la ministre de la Justice, et aux ministres de l'Intérieur, de l'Europe et des affaires étrangères, de la Solidarité et

de la santé « Demande de libération des personnes maintenues dans les zones d'attente dans les aéroports », le 20 mars 2020.

Membres du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire, Lettre ouverte au Premier ministre « Demandes pour un respect de l'État de droit en matière de verbalisations/amendes, suite à l'appel au discernement des forces de l'ordre », le 10 avril 2020.

Membres du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire, Lettre ouverte au Premier ministre, au ministre de l'Intérieur et à la Garde des Sceaux « Demande de mesures concrètes pour faire cesser les contrôles et les verbalisations discriminatoires réalisées par les forces de l'ordre », le 13 mai 2020.

Membres du Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire, Lettre ouverte aux député·e·s sur le projet de loi « relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire », le 5 mai 2021.

## **Actions d'autorités indépendantes**

### **Défenseur des droits :**

Défenseur des droits, « Covid-19 et urgence sanitaire, le rôle du Défenseur des droits ».

TOUBON Jacques, HAZAN Adeline et BURGUBURU Jean-Marie, Tribune « Sauvegardons les droits fondamentaux pendant la crise sanitaire », *Le Monde*, le 20 mars 2020.

Avis du 27 avril 2020 relatif à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire pour faire face à la pandémie du Covid-19, ainsi que des ordonnances et décrets pris pour son application.

Lettre aux Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'aux deux Présidents des commissions des Lois à propos du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire, le 2 mai 2020.

Lettre au Président de l'Assemblée nationale et à la Commission des Lois à propos du projet de loi prorogeant le régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire, le 23 septembre 2020.

HEDON Claire, Tribune « L'existence d'un débat démocratique de fond sur le caractère adapté des mesures sanitaires favoriserait la cohésion sociale », *Le Monde*, le 24 octobre 2020.



Avis du 3 décembre 2020 relatif au régime juridique de l'état d'urgence sanitaire.

Avis du 17 mai 2021 relatif au projet de loi relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

### **Commission nationale consultative des droits de l'Homme :**

Avis A-2020-3 « État d'urgence sanitaire et État de droit », le 28 avril 2020.

Avis A-2020-4 « Une autre urgence : le rétablissement d'un fonctionnement normal de la justice », le 28 avril 2020.

Avis A-2020-6 « Prorogation de l'état d'urgence sanitaire et libertés », le 26 mai 2020.

Déclaration sur l'État d'urgence sanitaire adoptée le 26 novembre 2020.

## **3) Sources académiques**

(par ordre alphabétique)

ALTWEG-BOUSSAC Manon, « La fin des apparences », *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, le 12 avril 2020.

BASILIEU-GAINCHE Marie-Laure, « French Response to COVID-19 Crisis: Rolling into the Deep », *Verfassungs Blog*, le 18 mars 2021.

BOULESTREAU Mileva, CARO Valentin, DANTAN Estelle, FERNANDEZ Yasmin, GASSE Shirley, GOURZONES Célia, LANGE Fanny, LOUIS Vincent, PAWLOTSKY Aurèle et PEZRON Laurene, « Les mesures locales d'aggravation de l'état d'urgence sanitaire », *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, le 29 avril 2020.

DANTAN Estelle, GOURZONES Célia, GASSE Shirley, LANGE Fanny, PEZRON Laurène et PAWLOTSKY Aurèle, « Les initiatives citoyennes, associatives et syndicales pour la prise en compte des publics vulnérables par les pouvoirs publics pendant l'état d'urgence sanitaire », printemps 2020.

GELBAT Antonin et MARGUET Laurie, « État d'urgence sanitaire : la doctrine dans tous ses états ? », *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, avril 2020.

LAQUIEZE Alain, « L'État français face au coronavirus : réflexions sur l'état d'urgence sanitaire », *Cités*, 2020/4 (N° 84), p. 37-5.

LOCHAK Danièle, « Mettre à l'abri... l'administration. Le Conseil d'État, le Covid et les étrangers », *Délibérée*, 2020/3 (N° 11), p. 21-25.

RENARD Stéphanie, « L'état d'urgence sanitaire : droit d'exception et exceptions au droit », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2020 chron. n°13.

SEE Arnaud, « Les libertés économiques en période de crise sanitaire : un premier état des lieux », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2020 chron. n°21.

## 1) Travaux d'expertise

(par ordre alphabétique)

CIVICUS, « Monitor tracking civic space – France ».

FIRLEJ Annie, PAWLOWSKI Émilie, « Des conséquences financières du premier confinement plus ou moins marquées selon les territoires », INSEE, le 8 avril 2021.

L.A Coalition, « A Calais, la préfecture des Hauts-de-France multiplie les amendes pour « user » une association humanitaire », 2020.

LEGROS Olivier, « Quelles évolutions dans le rapport de force de la société civile avec les pouvoirs publics ? Lutter contre la pauvreté à l'heure de la pandémie [Webinaire #3] », le 27 novembre 2020.

Le Mouvement Associatif, « Impact de la crise sur la vie associative », septembre 2020.

Le Mouvement Associatif, « #Covid-19 : où en sont les associations un an après ? », juin 2021.

## 2) Autres ressources

(par ordre alphabétique)

« L'état d'urgence sanitaire accusé d'attenter à la dignité de certains Français », AFP reprise par le *Huffington Post*, le 2 avril 2020.

« Mal-logement : les expulsions de bidonvilles se multiplient, inquiétudes des associations », AFP reprise par *Le Parisien*, le 31 juillet 2020.

« Calais : la justice maintient l'arrêté interdisant la distribution de nourriture aux migrants », AFP reprise par *Le Monde*, le 22 septembre 2020.

« La situation des plus pauvres s'est dégradée lors du premier confinement », AFP reprise par *Le Monde*, le 8 avril 2021.

BARBARIT Simon, « Covid-19 : l'état d'urgence permanent », *Public Sénat*, le 14 mars 2021.

D'ALLENS Gaspard, « Au nom du coronavirus, l'État met en place la société de contrôle », *Reporterre*, le 6 avril 2020.

DAMGE Mathilde, DAHYOT Agathe et DAGORN Gary, « Ces nombreuses libertés (toujours) restreintes en France par l'état d'urgence sanitaire », *Le Monde*, le 11 juin 2020.

DELACOUX Martin, DEMAGNY Xavier, « Déconfinement : si le calendrier est tenu, voici combien de temps les restrictions auront duré », *France Inter*, le 30 avril 2021.

FLANDRIN Antoine, « Le monde associatif frappé de plein fouet par la crise liée au Covid-19 », *Le Monde*, le 6 novembre 2020.

MAKOOI Bahar, « Malgré le coronavirus, la France renvoie des migrants en Italie du Nord, une des zones les plus infectées au monde », *Info Migrants*, le 24 mars 2020.

PASCUAL Julia, « L'enregistrement des demandes d'asile suspendu à cause du coronavirus », *Le Monde*, le 24 mars 2020.

REY-LEFEBVRE Isabelle, « « Nous sentons une petite lassitude chez les bénévoles » : les associations au bord de l'épuisement humain et financier », *Le Monde*, 6 octobre 2020.

REY-LEFEBVRE Isabelle, « Inégalités : la crise sanitaire, ses privilégiés et ses oubliés », *Le Monde*, le 3 juin 2021.

SERGENT Hélène, « Coronavirus : Le quotidien des avocats bouleversé par le confinement et « l'état d'urgence sanitaire » », *20 Minutes*, le 27 mars 2020.

VITALE Tommaso et RECCHI Ettore, « La solidarité au temps du Covid-19 : vers de nouveaux engagements », *The Conversation*, le 7 juin 2020.





**21 ter rue Voltaire  
75011 Paris**

**[www.voxpublic.org](http://www.voxpublic.org)  
Twitter : @VoxPublic\_**