Les régimes d'exception

Focus sur l'état d'urgence sanitaire

« L'État de droit souffre d'un recours trop fréquent aux régimes d'exception : les droits et libertés s'en trouvent affaiblis, même si l'on peut toujours soutenir, avec Montesquieu, que c'est pour la bonne cause, les citoyens ne perdant leur liberté pour un temps que pour la conserver pour toujours »,
BrunoLasserre, vice-président du Conseil d'État.

Ce qu'il faut retenir :

Conditions de la compatibilité d'un régime d'exception avec l'Etat de droit :

- il doit être autorisé ;

- soumis à des conditions permanentes permettant de vérifier que les circonstances l'exigent ;

- temporaire.

Objectif = Rétablir l'ordre public

Les composantes de l'ordre public sont la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique.

Une menace pour nos droits et libertés fondamentaux ?

OUI car la mise en place d'un régime d'exception a des impacts très nombreux dans toutes les branches du droit et peut porter atteinte non seulement à la liberté d'aller et venir mais également à bien d'autres libertés.

MAIS leur mise en place et leur mise en application sont contrôlées.

Quels sont ces contrôles ?
- contrôle par la loi ;
- contrôle par le juge administratif ;
- contrôle par le juge judiciaire ;
- contrôle par le Conseil constitutionnel.

Comprendre le contexte

Dans toutes les démocraties, il existe des mécanismes permettant de mettre en place des régimes dérogatoires aux libertés afin de répondre à un but légitime (tel que la préservation de la santé publique) et cela pour une période donnée.

Définition : un régime d'exception est un dispositif juridique permettant de déroger au droit commun pour surmonter des menaces d'une gravité particulière, telles que des crises terroristes ou sanitaires.

Pourquoi recourir à un régime d'exception ? Car il y a une nécessité d'agir rapidement et efficacement.

Conséquences ? Ces régimes viennent renforcer les pouvoirs de police administrative en vu du rétablissement de l'ordre public.

Il existe 4 régimes d'exception en droit français :
- les pleins pouvoirs du Président de la République prévus à l'article 16 de la Constitution en cas de menaces graves et immédiates ;
- l'état de siège de l'article 36 de la Constitution en cas de péril imminent résultant d'une insurrection armée ou d'une guerre ;
- l'état d'urgence de la loi du 3 avril 1955 en cas d'atteinte grave à l'ordre public ou d'événement présentant le caractère de calamité publique ;
- l'état d'urgence sanitaire récemment instauré par la loi du 23 mars 2020 en vu de répondre à une catastrophe sanitaire, que nous verrons plus en détails.

Comment de tels régimes exceptionnels peuvent-ils être justifiés ? Il s'agit de dispositifs qui sont limités, encadrés et provisoires.

L'état d'urgence sanitaire

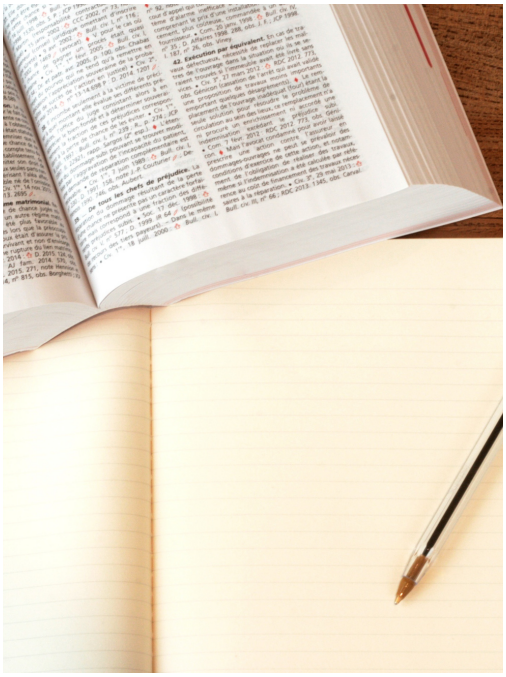
L'année 2020 a été profondément, et demeure encore aujourd'hui, marquée par les événements liés à l'épidémie mondiale de la COVID-19. De nombreux états ont été gravement touchés par cette crise sanitaire et ont du prendre des mesures adéquates afin de diminuer les conséquences graves qu'a engendré cette pandémie.

Conditions :
- ce dispositif a vocation à être activé lorsque la menace sanitaire est devenue une « *catastrophe mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population* » ;
- il est déclaré par décret en conseil des ministres : ce décret doit être pris sur rapport du ministre de la santé ; il doit être motivé et les données scientifiques sur la situation sanitaire qui ont motivé la décision doivent être rendues publiques ;
- conformément à la logique de la proportionnalité, il doit être adapté à l'étendue spatiale de la catastrophe sanitaire et peut donc être déclaré sur tout ou une partie du territoire.

Conséquences :
Il y a une extension des pouvoirs de police administrative impliquant pour certaines libertés fondamentales, des restrictions qui seraient illicites en temps habituel.

Conséquences sur les droits et libertés :
La protection de la santé publique a servi de fondement pour de nombreuses restrictions à plusieurs droits et libertés fondamentaux.

Exemples :
- restrictions apportées à la liberté individuelle par les mesures initiales de confinement ou l'obligation du port du masque ;
- atteinte au droit à la vie familiale des personnes qui, dans les Ehpad, les hôpitaux ou établissements psychiatriques, demeurent privées de l'accompagnement d'une partie de leurs proches ;
- atteinte à la liberté d'aller et venir et à la liberté de circulation (restrictions des déplacements, fermeture des frontières, mise en quatorzaine) ;
- restrictions à la liberté de réunion et de manifestation ;
- restrictions à la liberté d'entreprendre et la liberté du commerce et de l'industrie telles que la mesure d'interdiction générale et absolue de tous les commerces.



Mais ces conséquences sont justifiées.

L'objectif des diverses mesures adoptées par les pouvoirs publics est de préserver la santé publique.

Il est vrai que les libertés subissent des restrictions, mais il est important de préciser qu'il n'existe pas de liberté fondamentale qui serait illimitée. Les droits et libertés fondamentaux font l'objet de restrictions proportionnées justifiées par un ou plusieurs intérêts légitimes. Ainsi, la liberté du commerce et de l'industrie, par exemple, peut subir certaines restrictions. Elle peut être limitée temporairement, par exemple en cas de crise sanitaire ou en raison de craintes pour l'ordre public, tout ceci sous le contrôle du juge qui vérifiera qu'une atteinte disproportionnée n'y sera pas portée.

De qui relèvent les pouvoirs de ce régime d'exception ? Du premier ministre au plan national, et des préfets et des maires au plan local.

Quels sont leurs pouvoirs ?

- L'article L.3131-15 Code de la santé publique prévoit les mesures que le premier ministre peut prendre, sur rapport du ministre chargé de la santé et « *aux seules fins de garantir la santé publique* ». Exemples : restreindre ou interdire la circulation des personnes et des véhicules, interdire aux personnes de sortir de leur domicile sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé, ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ;
- les préfets et maires peuvent prendre des mesures complémentaires et aggraver les mesures nationales, de manière proportionnelle aux nécessités locales ;
- le ministre de la santé peut prescrire toute autre mesure relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé, ou des mesures nécessaires à l'application des règlements adoptés par le Premier ministre.

Conditions de ces mesures :

- une finalité de protection de la santé publique ;
- adaptées aux circonstances de temps et de lieu ;
- obligation de mettre immédiatement fin aux mesures prises quand elles ne sont plus nécessaires ;
- disparition automatique en même temps que prend fin l'état d'urgence sanitaire.

A retenir : le respect du principe de légalité qui s'impose aux mesures de police administrative exige leur stricte nécessité, adaptation et proportionnalité aux circonstances, même en état d'exception.

Et les droits des justiciables ?

Les mesures prises au titre de l'état d'urgence sanitaire peuvent faire l'objet, devant le juge administratif, d'un référé suspension et d'un référé-liberté.

Qu'est-ce qu'un référé-suspension et un référé-liberté ?

La procédure de référé suspension est une procédure d'urgence. Elle permet d'obtenir la suspension de l'exécution d'une décision administrative défavorable et illégale.

La procédure de référé-liberté est une procédure d'urgence permettant de demander au juge de prendre en urgence une mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale si une décision administrative y porte une atteinte grave et manifestement illégale.

CONCLUSION :

Les droits et libertés fondamentaux sont affaiblis par l'état d'urgence sanitaire. Mais ce dernier est compatible avec l'état de droit dès lors qu'il est autorisé, soumis à des conditions permanentes permettant de vérifier que les circonstances l'exigent, et temporaire.