



HAL
open science

Les mesures locales d'aggravation de l'état d'urgence sanitaire

Mileva Boulestreau, Valentin Caro, Estelle Dantan, Yasmin Fernandez, Shirley Gasse, Célia Gourzones, Fanny Lange, Vincent Louis, Aurèle Pawlotsky,
Laurene Pezron

► **To cite this version:**

Mileva Boulestreau, Valentin Caro, Estelle Dantan, Yasmin Fernandez, Shirley Gasse, et al.. Les mesures locales d'aggravation de l'état d'urgence sanitaire. *La Revue des droits de l'Homme*, 2020, 10.4000/revdh.9189 . halshs-04466884

HAL Id: halshs-04466884

<https://shs.hal.science/halshs-04466884v1>

Submitted on 22 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les mesures locales d'aggravation de l'état d'urgence sanitaire

Mileva Boulestreau, Valentin Caro, Estelle Dantan, Yasmin Fernandez,
Shirley Gasse, Célia Gourzones, Fanny Lange, Vincent Louis, Aurèle
Pawlotsky and Laurene Pezron



Electronic version

URL: <https://journals.openedition.org/revdh/9189>

DOI: 10.4000/revdh.9189

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Brought to you by Bibliothèque Sainte-Barbe - Université Sorbonne Nouvelle Paris 3



Electronic reference

Mileva Boulestreau, Valentin Caro, Estelle Dantan, Yasmin Fernandez, Shirley Gasse, Célia Gourzones, Fanny Lange, Vincent Louis, Aurèle Pawlotsky and Laurene Pezron, "Les mesures locales d'aggravation de l'état d'urgence sanitaire", *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 29 April 2020, connection on 19 February 2024. URL: <http://journals.openedition.org/revdh/9189> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/revdh.9189>

This text was automatically generated on February 16, 2023.

The text and other elements (illustrations, imported files) are "All rights reserved", unless otherwise stated.

Les mesures locales d'aggravation de l'état d'urgence sanitaire

Mileva Boulestreau, Valentin Caro, Estelle Dantan, Yasmin Fernandez, Shirley Gasse, Célia Gourzones, Fanny Lange, Vincent Louis, Aurèle Pawlotsky and Laurene Pezron

- 1 Pour faire face à la pandémie de Covid-19, les autorités de police administrative locale – le préfet et le maire – sont intervenues en complément des mesures nationales adoptées soit par le ministre de la Santé (sur le fondement du Code de la Santé publique), soit du Premier ministre (dans le cadre des pouvoirs reconnus par la loi du 23 mars 2020 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire). Avant même l'adoption des premières mesures nationales, certaines de ces autorités ont pu, lorsqu'elles étaient confrontées à des « clusters » locaux, interdire, par exemple, les grands rassemblements ou décider la fermeture d'établissements scolaires en amont des mesures nationales équivalentes. Mais la présente lettre se concentre davantage sur les mesures adoptées par les préfets dans le cadre départemental. Éditées *après* qu'ait été décrété le 16 mars, au plan national, le confinement général de la population par le Premier ministre, elles sont venues par hypothèse *aggraver* la restriction des libertés résultant des mesures de police administrative. Après un bref rappel sur le cadre dans lequel les mesures de police, nationale et locale, générale et spéciale, peuvent se cumuler (A.), on présente la physionomie générale du corpus de plus de 1000 arrêtés préfectoraux qui a été recensé et analysé par un groupe d'étudiant-es du Master 2 Droits de l'Homme de l'Université Paris Nanterre (B.). On présente, enfin, une analyse portant plus précisément sur les mesures locales de police ayant été prises en outremer (C.).

A/- Le concours de polices

- 2 D'emblée, la situation de crise sanitaire qui enfle en France depuis janvier 2020 a remis au premier plan les autorités et différents régimes de police administrative. Les toutes premières mesures destinées à faire face à la crise épidémique ont été prises au titre

des pouvoirs de police administrative spéciale dont est détenteur le ministre de la Santé, au titre notamment des articles L. 3131-1 et suivants du Code de la Santé publique¹. Le 16 mars 2020, de manière notable à la fois au regard de la rareté du fondement juridique invoqué et de l'importance de la mesure au regard des droits et libertés, le Premier ministre se fondait sur son pouvoir de police générale² et sur la théorie des circonstances exceptionnelles pour décréter le confinement général de la population. Le 23 mars 2020, le Parlement votait la loi n° 2020-290 proclamant un état d'urgence sanitaire qui était créé par la même occasion, lequel confère principalement au Premier ministre et secondairement au ministre de la Santé et au niveau local au représentant de l'État dans le département des pouvoirs inédits, et notamment :

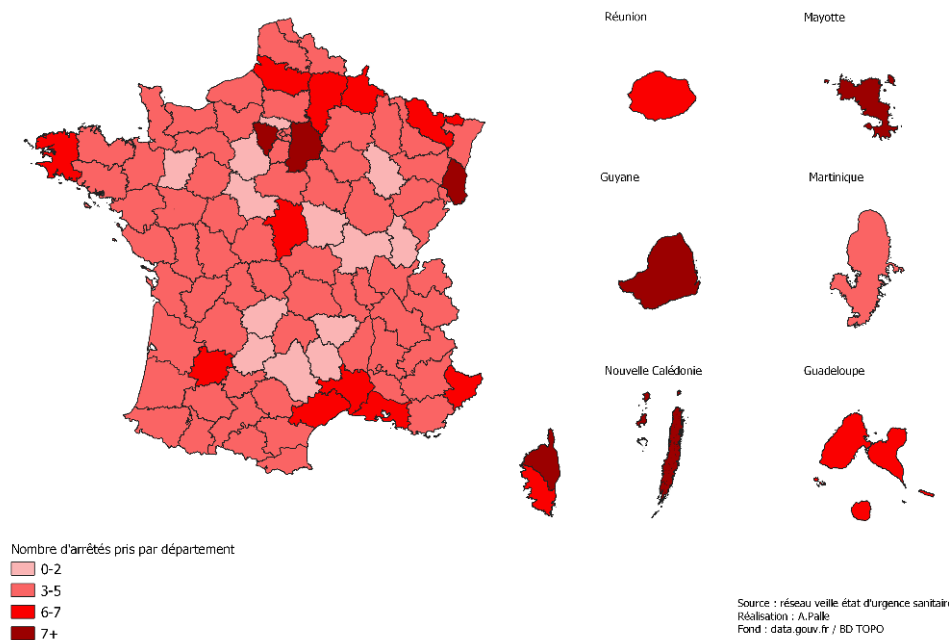
- Pour le premier : le pouvoir de restreindre ou interdire la circulation des personnes, de mise en quarantaine, d'ordonner la fermeture provisoire d'établissements recevant du public, de réquisition de biens ou services ou encore de prendre toute mesure réglementaire limitant la liberté d'entreprendre ;
- Pour le second, de prendre « toute mesure réglementaire relative à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé » ;
- Pour les troisièmes, de « prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions ».

- 3 Pour ce qui est des pouvoirs de police administrative générale, la règle veut que, lorsque des circonstances locales spécifiques le justifient, l'autorité locale puisse aggraver la règle nationale (CE, 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*³). À vrai dire, ils peuvent même en avoir l'obligation, comme le rappelait d'ailleurs le Conseil d'État dans la première ordonnance qu'il rendait relativement au confinement de la population décrété le 16 mars 2020 : « les représentants de l'État dans les départements comme les maires en vertu de leur pouvoir de police générale ont l'obligation d'adopter, lorsque de telles mesures seraient nécessaires des interdictions plus sévères lorsque les circonstances locales le justifient »⁴. Pour ce qui est de pouvoirs de police spéciale, lorsqu'elle est exercée par une autorité nationale, les possibilités d'aggravation locales sont plus restreintes. Certes, l'arrêt *Sté des films Lutétia* dessine, en matière de police spéciale du cinéma, un régime semblable à celui qui prévaut lors qu'est en cause l'exercice de pouvoirs de police générale⁵ ; mais comme l'a notamment noté Philippe Cossalter, nombre de solutions jurisprudentielles ont d'ores et déjà considérablement restreint, voire nié, l'hypothèse d'une marge de manœuvre des autorités locales lors qu'est mis en œuvre un pouvoir de police administrative spéciale nationale. Ainsi par exemple, en matière de police des antennes relais, l'exercice par le de son pouvoir rend le maire radicalement incompétent (CE, 26 déc. 2012, n° 352117, *Commune Saint-Pierre d'Irube*)⁶. En toute hypothèse, le Conseil d'État vient de donner un net tour de vis réduisant encore la marge de manœuvre des autorités de police générale locales, n'admettant leur intervention dans des domaines déjà réglementés par des mesures de police spéciale nationales que si des « raisons impérieuses liées à des circonstances locales en rendent l'éviction indispensable »⁷ (CE, 17 avril 2020, *Commune de Sceaux*, n° 440057). Ce faisant, il définit au passage l'état d'urgence sanitaire comme régime de police administrative spéciale. C'est dans ce cadre général qu'il faut apprécier les très nombreux arrêtés préfectoraux que l'on présente ici.

B/- Plus de 1000 arrêtés préfectoraux au 25 avril 2020

- 4 Depuis le début du mois de mars, les préfets des 101 départements français (ainsi que de Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française) ont pris plus de 1200 arrêtés préfectoraux en lien avec l'état d'urgence sanitaire sur leur territoire, venant dès lors s'ajouter aux mesures prises au plan national. Pour prendre la pleine mesure de la densité des textes réglementaires ou des mesures individuelles (réquisitions) qui viennent aujourd'hui restreindre les libertés pour lutter contre la pandémie, il faudrait encore ajouter à ces 1200 arrêtés préfectoraux un très grand nombre d'arrêtés municipaux adoptés par les 36 000 communes françaises -dont le recensement, trop long et complexe, n'a pu être réalisé. On présente ici les principales caractéristiques des textes pris au niveau départemental.

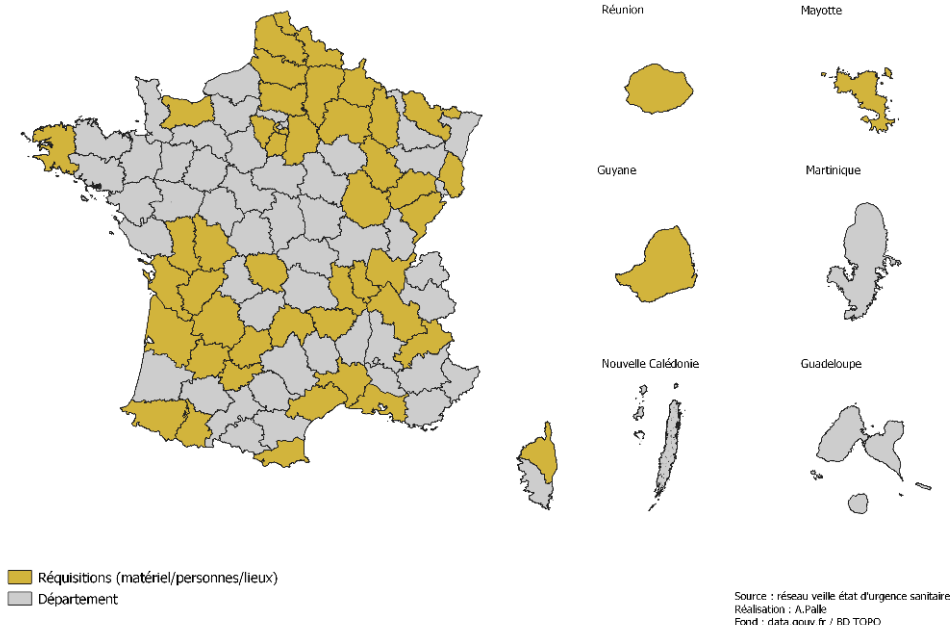
Arrêtés préfectoraux pris dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire



- 5 Selon les départements, on observe d'abord une grande hétérogénéité de volume d'arrêtés adoptés : tandis que certains territoires comme le Lot (46), l'Ain (01) ou l'Ardèche (07) représentent moins d'une dizaine des arrêtés du corpus global, qui portent notamment sur des réquisitions, l'interdiction des hébergements touristiques et des locations saisonnières, d'autres départements à l'inverse ont à l'inverse édicté des dizaines de textes. C'est ainsi le cas, par exemple, des deux départements corses qui rassemblent à eux deux plus de 45 arrêtés préfectoraux. S'il est avéré que ces départements sont particulièrement frappés par l'épidémie, d'autres qui connaissent une situation sanitaire moins dramatique (voire même presque aucun cas de COVID19) n'en ont pas moins édicté de nombreux textes. On dénombre par exemple dans le département des Pyrénées-Orientales (66) un total de 24 mesures préfectorales prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, pour seulement 0,5 personnes hospitalisées

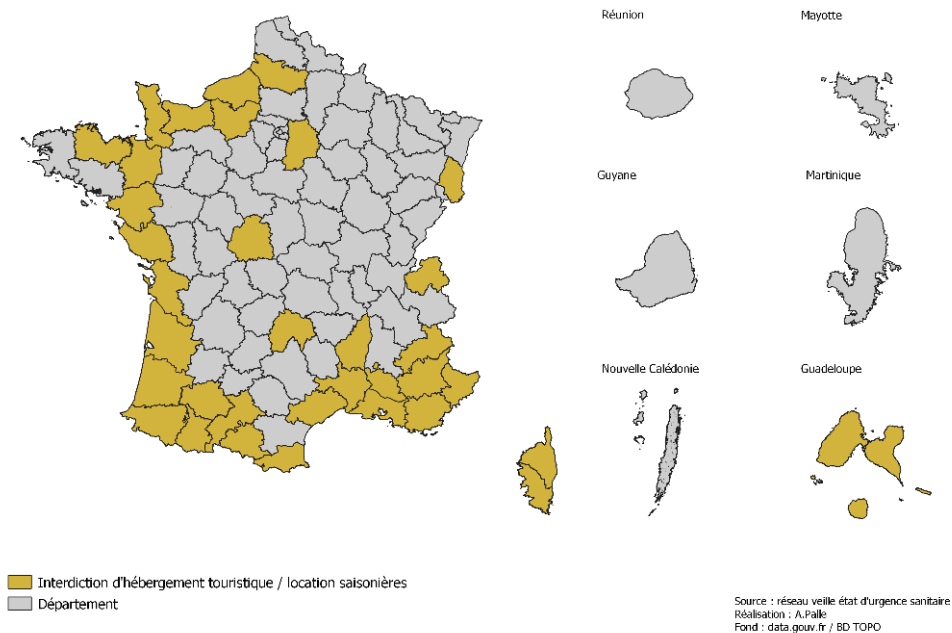
pour 10 000 habitants, contre 12 hospitalisations pour 10 000 habitants dans les départements les plus touchés de la région Grand Est.

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



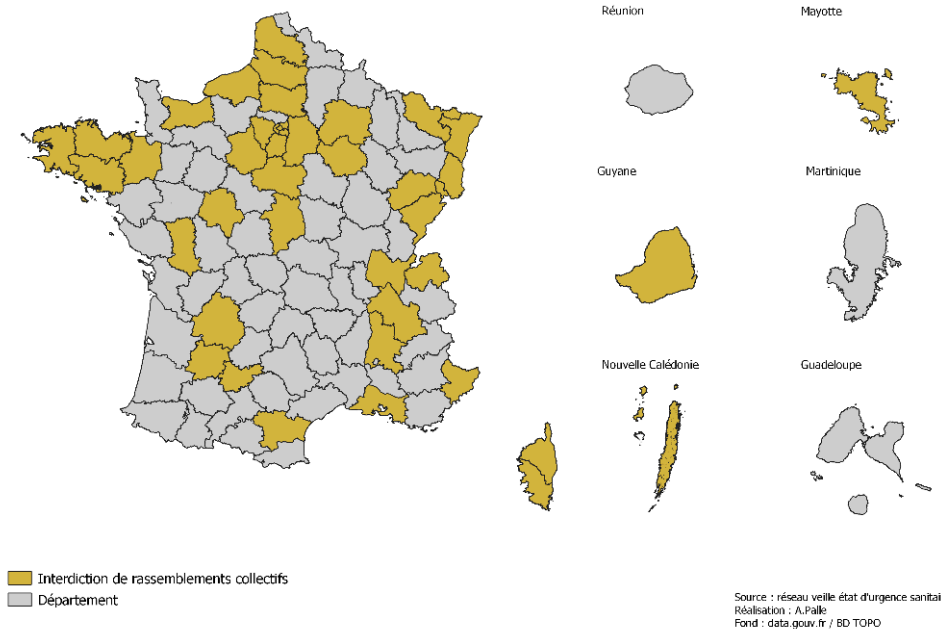
6

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



7 .

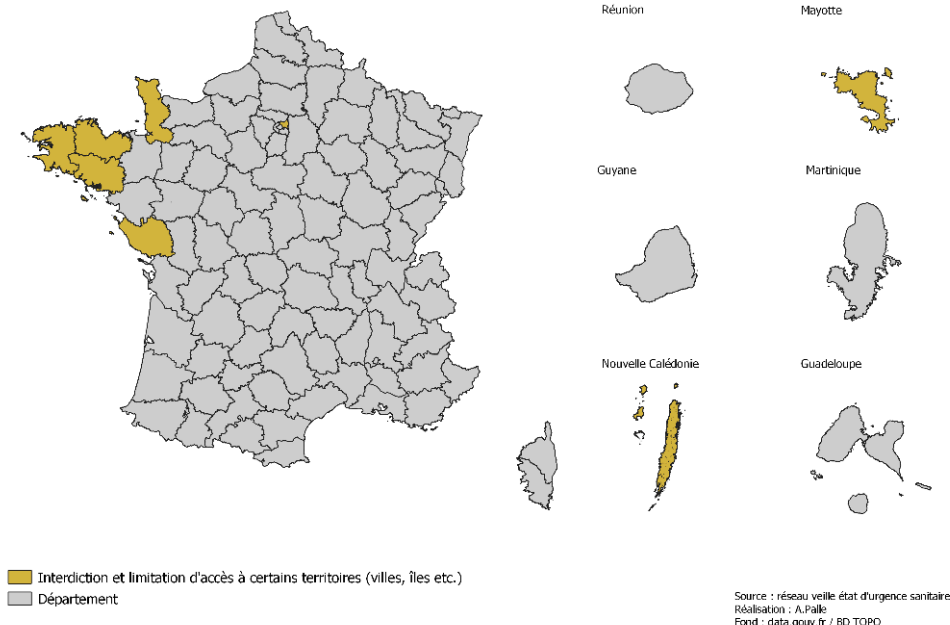
Arrêtés préfectoraux pris dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire



- 8 Par ailleurs, le degré d'intensité des mesures varie d'un département à l'autre. Les arrêtés visant à interdire l'accès aux plages ont fait grand bruit, et s'expliquaient dans certaines régions par la haute fréquentation dont elles faisaient l'objet. Mais cet exemple n'est en réalité qu'une des multiples formes qu'a prise la réduction drastique de l'accès à l'espace public. De très nombreuses portions en ont été interdites : parcs, jardins, plans d'eau mais aussi, y compris lorsqu'ils étaient bien moins fréquentés, forêts, rivières, sentiers et chemins de randonnée en montagne voire même des massifs forestiers ou des zones de montagnes entières... De sorte qu'on aboutit à une situation où c'est une très large part du territoire national à laquelle il est aujourd'hui interdit d'accéder. Plus frappantes encore sont les mesures interdisant l'accès non pas à un espace mais à un territoire donné. C'est notamment le cas, dans les départements des Côtes-d'Armor (21) et du Finistère (29), où l'accès aux îles de Bréhat, Batz, Ouessant et Sein a été drastiquement réglementé. Dans les Alpes-Maritimes (06), sont ainsi interdits d'accès les berges de fleuve, les canaux, les rivières mais aussi les massifs forestiers, ainsi que le rivage de la mer et le littoral (plages, secteurs rocheux, ouvrages de défense contre la mer) mais sont aussi interdits les baignades, y compris dans des piscines privées (non unifamiliales), la navigation dans les eaux territoriales et dans le port de Nice et des couvre-feux ont été instaurés dans une vingtaine de communes par le Préfet, ce qui interdit d'accès la quasi-totalité de l'espace public naturel du département. En Seine et Marne (77), sont interdits d'accès au public sur l'ensemble du département les parcs et jardins publics, les promenades, les berges et domaines de halage des cours d'eau domaniaux et canaux, les lacs, les plans d'eau artificiels et les

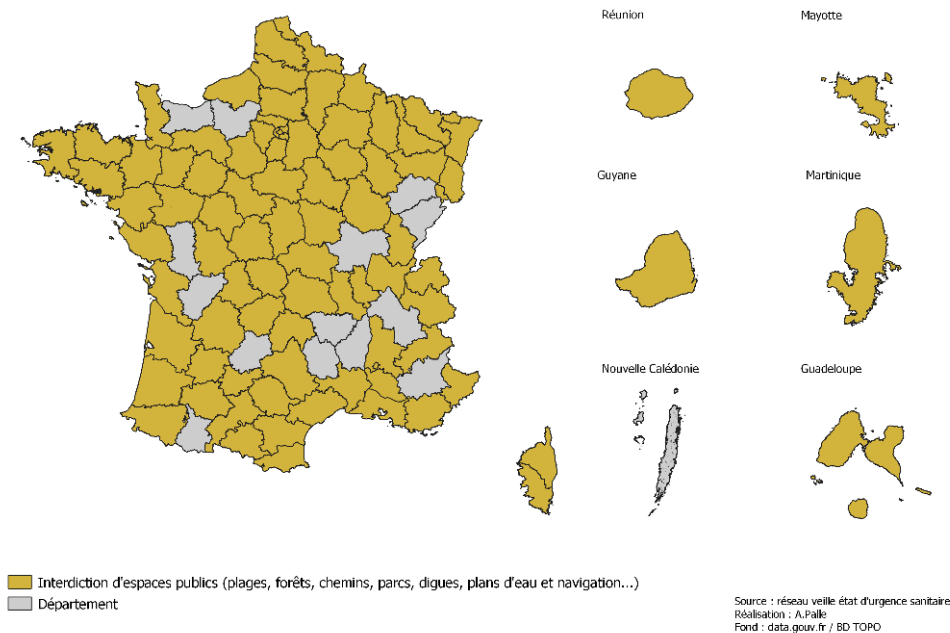
espaces forestiers (qui représente une partie du département) et les horaires des activités physiques individuelles (jogging) ont été, comme à Paris, limités de 22h à 10h.

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



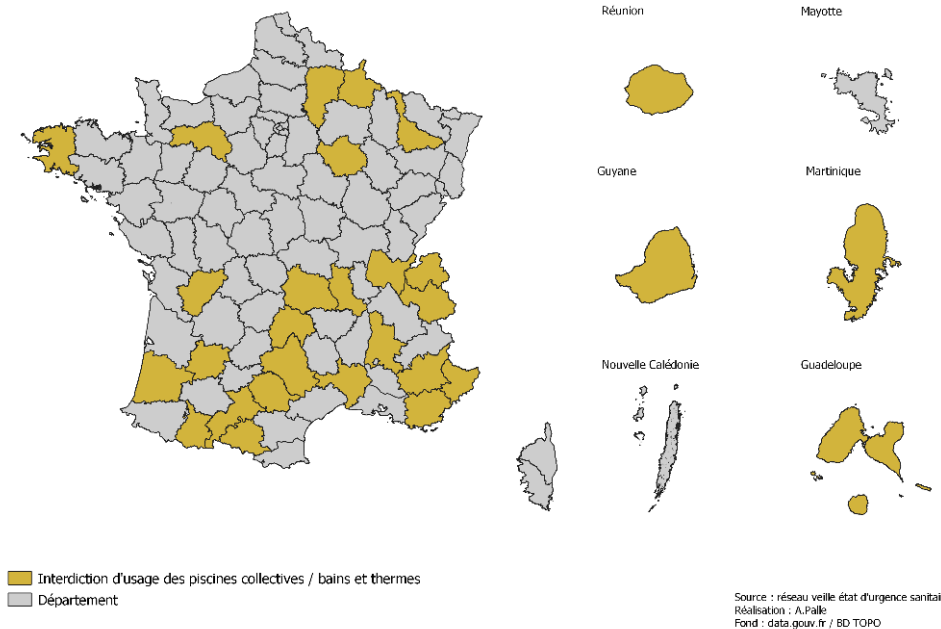
9

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



10 .

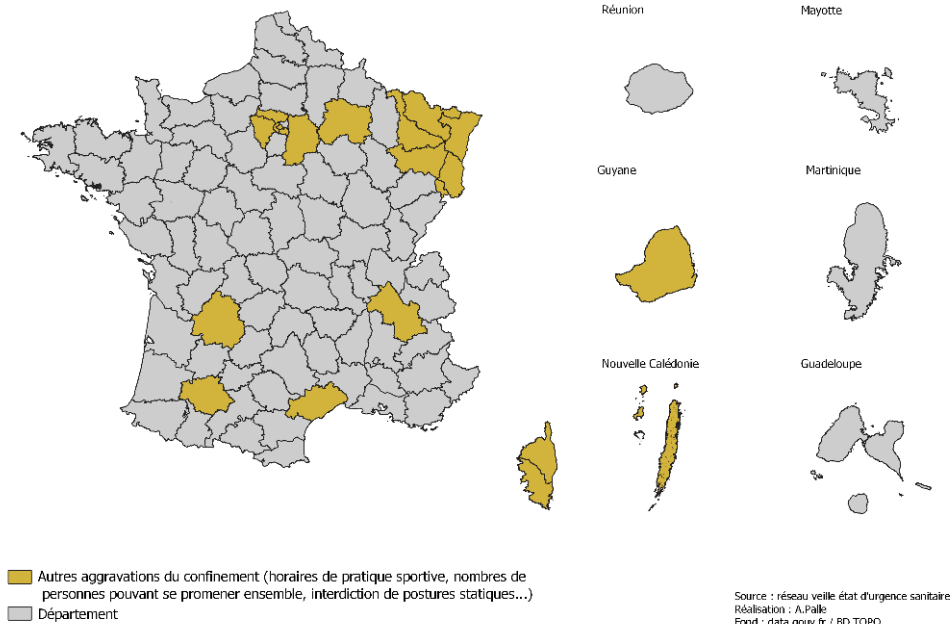
Arrêtés préfectoraux pris dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire



- 11 Mises bout à bout, ces mesures locales verrouillent donc une très grande partie du territoire national. Tandis que la population fait déjà l'objet de mesures de confinement très strictes, se pose la question de la pertinence de cette surenchère réglementaire des préfetures, qui crée une aggravation des mesures édictées par le Premier ministre.
- 12 Les mesures préfectorales prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ne se démarquent pas uniquement par leur importance quantitative, mais également par leur grande diversité : certaines limitent les libertés personnelles et collectives, d'autres celles de commerces & d'industrie, et d'autres encore les espaces publics.
- 13 L'état sanitaire se traduit pour tous, depuis le 16 mars 2020, par le confinement - mesure inédite massivement restrictive de la liberté individuelle. À cela il faut ajouter les multiples tentatives d'aggravation locale de cette mesure : restrictions des heures au cours desquelles l'activité sportive est permise, limitation du nombre de personnes pouvant exercer ensemble leur dérogation à l'interdiction de sortir de chez soi, interdiction de postures statiques... En outre, certaines catégories de personnes se sont vues assujetties à des restrictions renforcées. C'est notamment le cas des personnes vivant dans les EHPADs, concernées par des interdictions de visite et autres mesures visant à éviter la propagation du virus au sein des établissements, à l'instar du confinement en chambre. Les mineurs, eux aussi, subissent directement les conséquences de diverses mesures. Ainsi, certaines mesures de fermeture des écoles et des accueils collectifs de mineurs ont pu être prises au niveau local avant la mesure nationale ; en outre, de nombreux centres et hébergements gérés par l'ASE ont été fermés. Il s'agit toutefois ici d'une population à l'égard de laquelle on trouve aussi dans le corpus, à l'inverse, des mesures visant à protéger les mineurs vulnérables (placés à l'ASE ou mineurs isolés étrangers), en ouvrant des hébergements spécifiques, par exemple en hôtel. Enfin, certaines catégories de professionnels, notamment médicales,

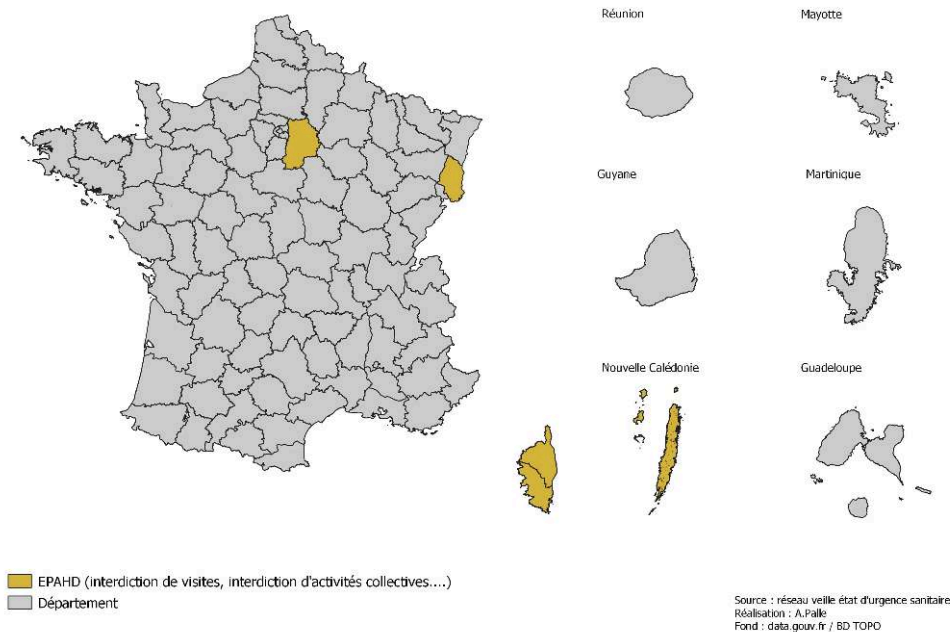
font l'objet de mesures de réquisition tendant à leur participation à l'effort de lutte contre l'épidémie de Covid-19 dans les départements les plus touchés.

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



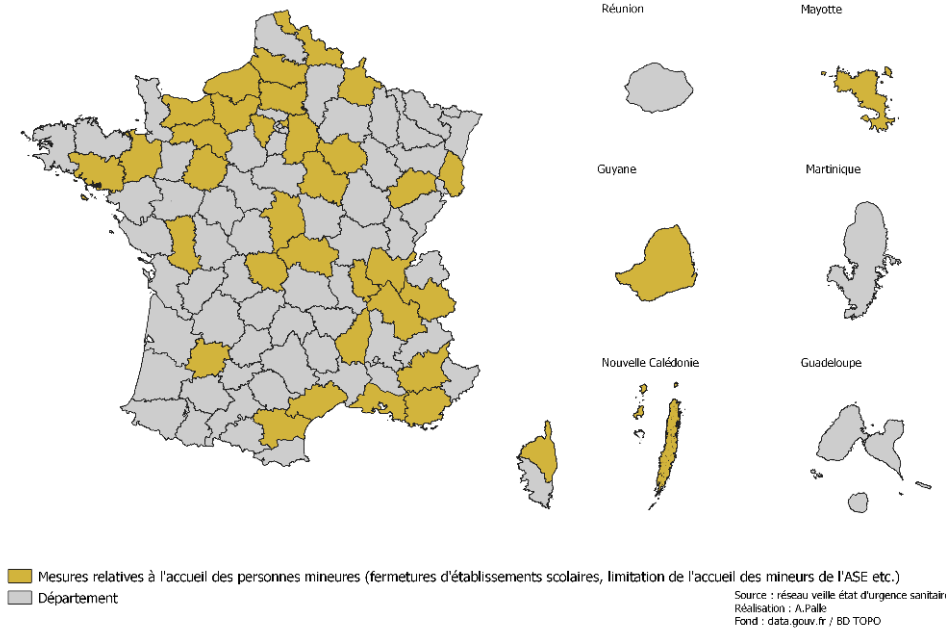
14 .

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



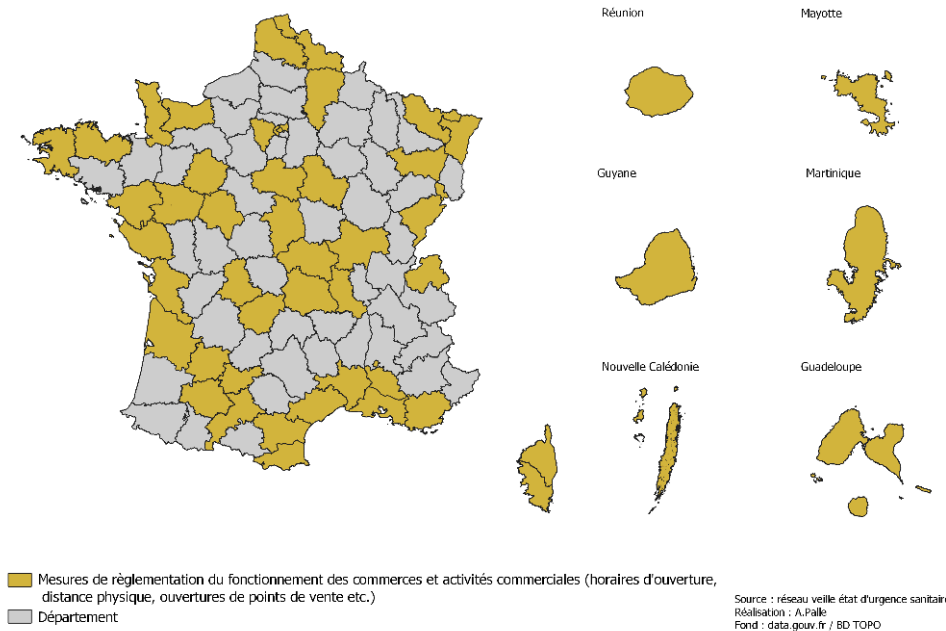
15 .

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



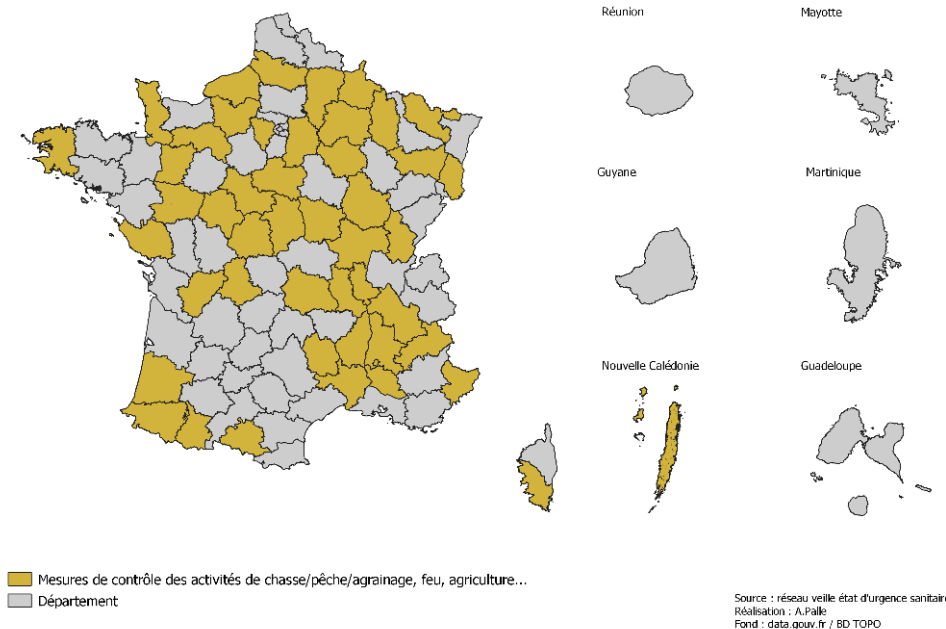
16 De nombreux arrêtés préfectoraux réglementent et restreignent aussi des activités privées. La liberté du commerce est en première ligne : ceux des commerces qui restent ouverts depuis le début des mesures de confinement doivent dans certains départements prendre des dispositions particulières : gestion et accueil de la clientèle (mesures de distance), adaptation des horaires ou des modes de distribution, obligation de mise à disposition de matériel destiné à endiguer la propagation de la maladie.

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



- 17 Certaines activités de loisir, ou sportives, sont par ailleurs spécifiquement régulées par les préfetures. On dénombre plusieurs arrêtés interdisant les activités de chasse et de pêche, ou encore les feux de forêt ou l'agrainage. Ironiquement, on compte aussi de nombreux arrêtés, en sens inverse, permettant aux chasseurs ou à d'autres catégories de personnes pouvant être habilitées de participer à la lutte contre les animaux nuisibles.

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



- 18 Une telle intensité de mesures de polices sur une aussi courte période, qui s'ajoute à des mesures nationales déjà très rigoureuses, soulève de nombreuses questions en termes de droits et libertés.
- 19 Concernant l'interdiction d'accès à certains espaces pour éviter la propagation du virus, un grand nombre de préfetures ont imposé la fermeture des lieux de baignade publics, des thermes mais également de piscines collectives et bains privés non unifamiliaux. Cette interdiction d'accès à des lieux de baignade au sein même de résidences privées pose un certain nombre de questions juridiques. En effet, alors que les mesures gouvernementales de confinement permettent en principe aux individus de conserver la maîtrise de leur espace privé, les préfetures créent, du fait de ces interdictions, de véritables intrusions de la police administrative dans la sphère privée.
- 20 À ces interrogations juridiques, s'ajoute le constat d'une multiplication des interdictions et restrictions destinées à prévenir des comportements individuels à risque. Un certain nombre d'arrêtés préfectoraux tendent en effet à interdire la vente de certains items, lesquels sont considérés comme pouvant provoquer des comportements dangereux. Le Préfet du Cher (18) s'est notamment démarqué en interdisant l'utilisation et la vente d'artifices de divertissement et d'acides au motif qu'ils pourraient être utilisés contre les forces de l'ordre dans le cadre de mouvements de contestation des mesures de confinement. On notera également plusieurs interdictions de vente de certaines boissons alcoolisées dans l'Aisne (02) et le Morbihan (56) – et dans plusieurs collectivités d'outre-mer. De telles mesures soulèvent la

question des finalités poursuivies : ordre public sanitaire en lien avec l'épidémie de Covid-19 ou contrôle des comportements individuels (violences intrafamiliales notamment).

Les mesures préfectorales protectrices : une réalité à rapporter aux politiques « de temps normal » :

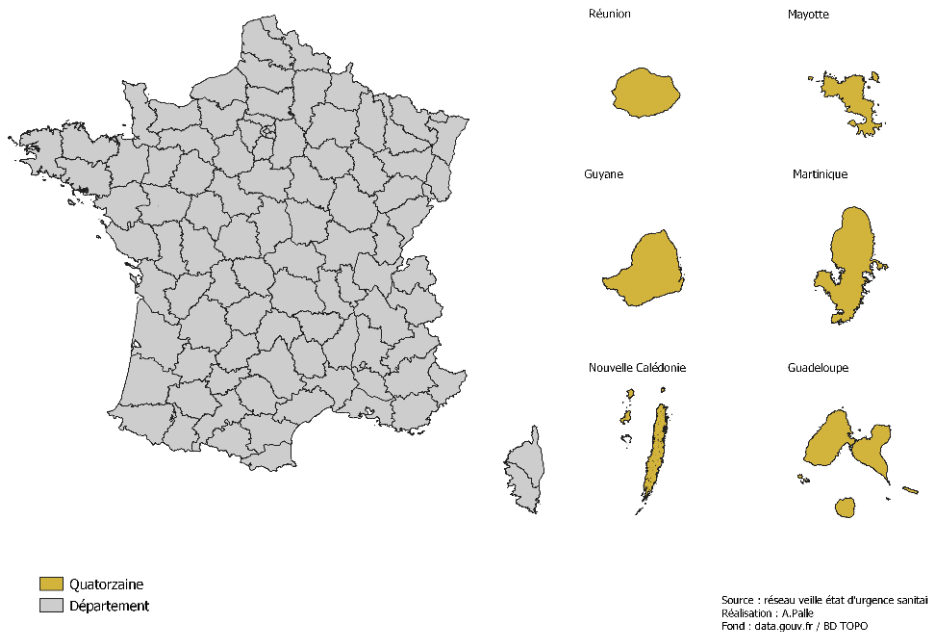
- 21 L'analyse ici proposée a pour but principal d'alerter sur l'importance, et surtout le caractère parfois systématique, des mesures de restrictions de libertés mises en œuvre dans cette période d'urgence sanitaire. Cependant, le recensement systématique des mesures préfectorales a également fait apparaître les situations dans lesquelles les actions des préfetures visaient à protéger les populations les plus fragiles.
- 22 À titre d'illustration, on relève ainsi les agréments accordés à titre exceptionnel à certaines associations afin qu'elles distribuent de l'aide alimentaire ou des « bons de services » (Haute-Corse, Gironde, Isère, Haute-Savoie par exemple). Certaines préfetures ont également procédé à des réquisitions de lieux d'hébergement pour loger des personnes sans domicile (ainsi notamment Finistère, Gard, Hérault, Moselle).
- 23 Ces mesures rappellent que le pouvoir local des préfetures peut s'exercer au meilleur profit des populations : parce que les préfetures ont, mieux que l'État central, une vision précise des structures sociales qui agissent localement et des besoins spécifiques des administrées, elles peuvent être spécialement utiles dans la gestion de crise sanitaire et ne peuvent être réduites à leur dimension restrictive de libertés.
- 24 Cependant, il convient de souligner que ces mesures locales favorables à la protection des personnes montrent également, en creux, les insuffisances de politiques sociales nationales. Car il n'y aurait pas besoin de réquisitionner en urgence des lieux d'hébergement pour les personnes à la rue si ces structures étaient déjà suffisamment dimensionnées pour répondre à des besoins qui existaient bien avant la crise sanitaire ! De la même façon, l'augmentation des distributions alimentaires ne dit rien de très positif sur notre système « hors état d'urgence » : soit ces distributions étaient déjà nécessaires avant – et dans ce cas pourquoi n'avaient-elles pas lieu ? – soit elles viennent palier la baisse d'activité actuelle de certaines associations – ce qui montre une fois encore que notre système social dépend en réalité très largement de l'activité bénévole – soit, enfin, les besoins alimentaires ont augmenté ce qui ne fait que pointer les insuffisances de notre système de protection sociale face à une crise d'ampleur.

C/- L'Outre-mer, éternel laboratoire du sécuritaire

- 25 Il semble nécessaire, dans l'analyse des mesures préfectorales imposées dans cette période d'état d'urgence, de faire un point spécifique concernant l'Outre-mer, particulièrement concerné par des dispositions restrictives de liberté – et même dans certains cas (quatorzaine) privative de liberté.
- 26 S'agissant des départements et collectivités d'outre-mer, le contraste est grand entre le faible nombre de cas de Covid19 (environ 1352 cas et 32 décès au 25 avril pour 2,8 M d'habitantes, soit 0,48 pour 1000 habitants, cf. « **Covid-19 en cartes et en graphiques. Propagation du coronavirus en Outre-mer** », Franceinfotv) et l'activisme réglementaire des préfets ou Haut-commissaire, qui par une quinzaine d'arrêtés en

moyenne, ont considérablement durci localement les mesures générales décrétées au niveau national. Parmi les mesures les plus contraignantes, notons en particulier les « quatorzaines » imposées non seulement aux nouveaux arrivants, mais parfois à des villages entiers. Les couvre-feux systématiques ou la clôture de l'ensemble de l'espace public naturel, maritime, forestier et montagnoux sont également au nombre des mesures spécialement restrictives.

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



- 27 Selon la ministre des outre-mer, Annick Girardin, la stratégie de l'État face à la propagation du Covid19 a été de « garder [de l'] avance » sur l'épidémie, compte tenu du « décalage de plusieurs semaines dans le temps par rapport à l'hexagone » ; avance que relevait, dans son avis, le comité scientifique qu'elle avait préalablement saisi. Selon elle, « les mesures que nous avons prises et en particulier le confinement en tout début de l'épidémie sur les territoires ont d'ores et déjà un impact positif en diminuant l'intensité de l'épidémie » (« **Intervention de la ministre : Mise en œuvre de l'avis du Conseil scientifique pour les territoires d'outre-mer pour lutter contre le COVID-19** », 10 avril 2020).
- 28 Or, si le comité avait en effet relevé que « le stade précoce de l'épidémie et l'insularité de la plupart des territoires d'outre-mer rendent possibles d'autres mesures pour freiner la propagation de l'infection », il proposait alors comme stratégie pour lutter contre la propagation de l'épidémie qui, compte tenu du sous-dimensionnement des structures sanitaires ultramarines, pouvait se transformer en bombe à retardement, de développer deux types de mesures spécifiques : d'une part, une utilisation plus large des tests de diagnostic⁸ et, d'autre part, un isolement des patients positifs et des mesures de quarantaine des nouveaux arrivants (**avis du Conseil scientifique COVID-19 « Outre mer »**, 8 avril 2020). Des préconisations éloignées des mesures importantes d'atteintes aux libertés constatées actuellement...
- 29 Dès le début de l'épidémie (on recense des cas de COVID19 à Saint-Martin et Saint-Barthélemy dès 1^{er} mars), les représentants de l'État ont multiplié les mesures

spécifiques, souvent les plus restrictives voire privatives de liberté, et très infantilisantes à l'égard des populations ultramarines.

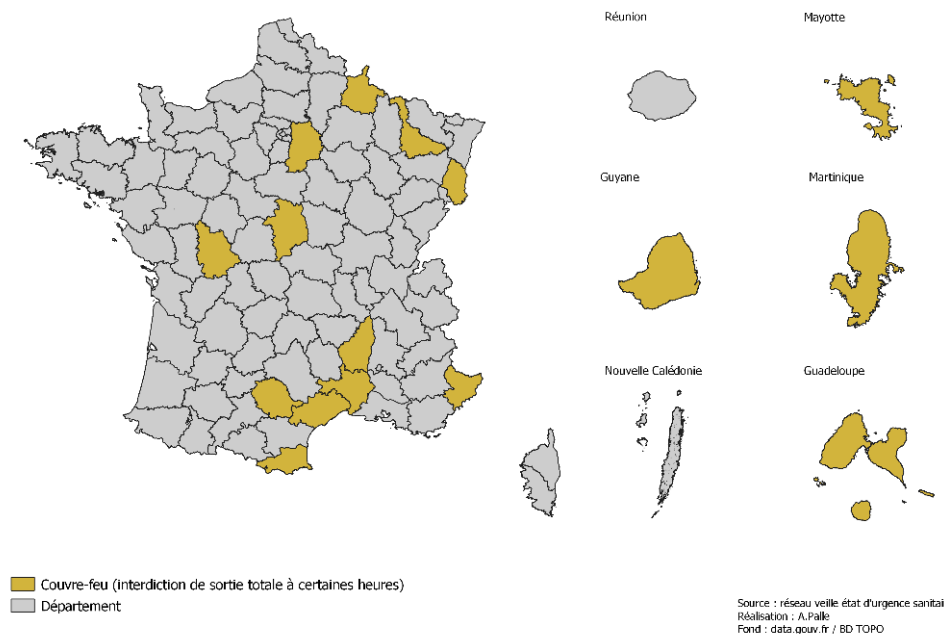
- 30 Ainsi, dans les Antilles, dès le 19 mars, le préfet de Guadeloupe adopte un arrêté fermant, pendant toute la durée du confinement, **l'ensemble des piscines**, publiques ou privées non unifamiliales, et interdisant **les baignades** en eau douce ou en eau de mer sur l'ensemble des communes de Guadeloupe et des collectivités de Saint-Martin et Saint Barthélemy. Il est imité le 20 mars par le préfet de la Guyane, le 27 mars par le préfet de Martinique et le 31 mars par celui de la Réunion. Cette interdiction a fait tache d'huile en Métropole puisqu'une dizaine de préfets ont des arrêtés similaires dans leurs départements (v. supra).
- 31 Le caractère insulaire de la plupart des départements ou territoires d'outre-mer a aussi justifié très tôt **des restrictions spécifiques à l'accès à ceux-ci**. Ainsi, dès le 12 mars, le maire de Fort-de-France a adopté un arrêté, probablement illégal - notamment au regard de la confidentialité des informations personnelles de santé - imposant à « toute personne souhaitant débarquer sur le port » de se soumettre à « des mesures sanitaires garantissant la non-introduction [...] du virus covid-19 sur le territoire foyalais » en communiquant le « bilan de ces tests » sans délai au maire. Le préfet de la Martinique a ensuite, par arrêtés, **restreint le trafic commercial aérien** depuis et vers la Martinique (AP 17 mars), les **possibilités d'escales** des navires de croisière, de plaisance ou de transports de passagers (AP 19 mars), **réglementant la navigation dans les eaux territoriales et intérieures françaises** de la zone des Antilles (AP 20 mars).
- 32 On trouve des restrictions similaires dans les autres territoires ultramarins : en Guyane, interdiction des escales des navires à passagers de 30 mètres dès le 13 mars, interdiction du trafic commercial aérien le 18 mars, interdiction aux navires de faire escale ou de mouiller dans les eaux intérieures ou territoriales françaises de la Réunion dès le 15 mars et à Mayotte et dans les Terres australes et antarctiques françaises le 20 mars, restrictions du trafic commercial aérien à Mayotte le 20 mars ou en Polynésie le 19 mars. Imaginatif, le préfet de Mayotte a même plus largement interdit « tout accès aux plages, criques et îlots » du département (AP du 20 mars) afin de « repousser » les kwassas-kwassas en provenance des Comores pour les empêcher d'accoster compte tenu de la suspension des reconduites à la frontière (« **Les reconduites à la frontière suspendues à Mayotte en raison du coronavirus** », 17 mars). En Nouvelle-Calédonie, où le droit national n'est pas nécessairement applicable, un arrêté du 23 mars du Haut-Commissaire de la République et du président du gouvernement définit plus largement les mesures générales applicables dans ce territoire, en lieu et place du décret du Premier ministre (arrêté n° 2020-4608), en prévoyant notamment des mesures restreignant la navigation dans les eaux intérieures ou territoriales.
- 33 Mais la mesure la plus restrictive et spécifique à l'Outre-mer est la mise en place d'un « **confinement renforcé** » de toute personne entrant sur ces territoires (v. supra). Cette « **quatorzaine** », extrêmement stricte (interdiction totale de sortie du lieu de résidence déclaré hormis les déplacements pour motifs de santé et, les cas échéant, familiaux ou professionnels), qui n'avait initialement pas de fondement légal (elles ont été légalisées par un décret n° 2020-432 du 16 avril 2020 à l'article 5-1 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020) et, si elle fait l'objet d'une notification individuelle, avec copie transmise au Procureur de la République, elle constitue à l'évidence non pas une simple mesure de police administrative restrictive de liberté mais une mesure privative de liberté qui

nécessiterait l'intervention du juge judiciaire afin de respecter l'article 66 de la Constitution (cf. s'agissant des assignations à résidence de l'état d'urgence limitées à 12h/ jour sans intervention du juge judiciaire : Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D.* [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence]).

- 34 Cette « mise en quarantaine » de quatorze jours a d'abord été édictée à la Réunion uniquement pour « les personnes ayant séjourné dans une des zones d'exposition [du Covid-19] à risque » (AP du 20 mars) puis plus largement pour toute personne entrant sur le territoire réunionnais (AP 25 mars). Le même jour, des arrêtés similaires sur le « confinement renforcé » sont adoptés en Martinique et à la Guadeloupe (validé par le TA Guadeloupe, réf., 20 avril 2020, *Ordre des avocats au barreau de la Guadeloupe*, n° 2000340). Le 26 mars le préfet de Guyane prévoit que « toute personne entrant sur le territoire de Guyane » par voie aérienne, terrestre ou maritime, mais aussi toute personne identifiée par l'ARS comme « personne contact » d'un cas avéré de Covid-19, fait l'objet d'une mesure « de confinement de quatorze jours, dit « quatorzaine » ». Celle-ci est plus stricte que dans les autres départements ultramarins puisque la seule dérogation à l'interdiction de sortie de son domicile est le « motif de santé, prononcé sous avis médical » (AP du 26 mars modifié par AP du 27 mars).
- 35 Le 9 avril, ce préfet a été encore plus loin puisque, confronté à la situation d'un village de 277 habitant.e.s (Cécilia à Matoury), dans lequel 21 personnes ont été testées positives au Covid-19 (et une personne décédée), il a, comme au temps des colonies, pris un arrêté plaçant collectivement, pour quatorze jours, **en « quarantaine stricte » le village entier**. Aucune entrée ou sortie n'est autorisée, sauf pour motif de santé et un ravitaillement est assuré en lien avec le maire de Matoury. Si, en Métropole, des mises en quarantaine strictes ont déjà été décidées (180 Français rapatriés du Wuhan confinés dans le centre de vacances de Carry-le-Rouet, clusters de villages de l'Oise, de Courchevel et de Contamines Montjoie et, plus récemment, marins du porte-avion Charles-de-Gaulle), celles-ci n'étaient pas collectives, sans recensement ni notificateur individuel des personnes concernées.
- 36 S'agissant des **restrictions des déplacements autorisés**, elles ont également été plus strictes outre-mer. Ainsi des **couvre-feux**, souvent de 20h à 5h, dans les principales villes sont décidés en Guadeloupe dès le 24 mars, sur l'ensemble du territoire de la Guyane et de Mayotte le même jour, de la Polynésie française le 27 mars et de Martinique le 31 mars. En revanche, il n'y a pas de couvre-feu généralisé à la Réunion. Toutefois la maire de La Possession a, probablement illégalement, **instauré un couvre-feu à partir du 30 mars**. Il en est de même en Nouvelle-Calédonie avec **un couvre-feu uniquement à Dumbéa** à partir du 6 avril. Compte tenu du faible nombre de cas de Covid19 (dix-huit cas, aucun nouveau cas depuis le 5 avril) et des confinements stricts à

l'entrée sur le territoire (**556 personnes en « quatorzaine »**), la Nouvelle-Calédonie a été le premier territoire français à sortir du confinement général le 20 avril 2020.

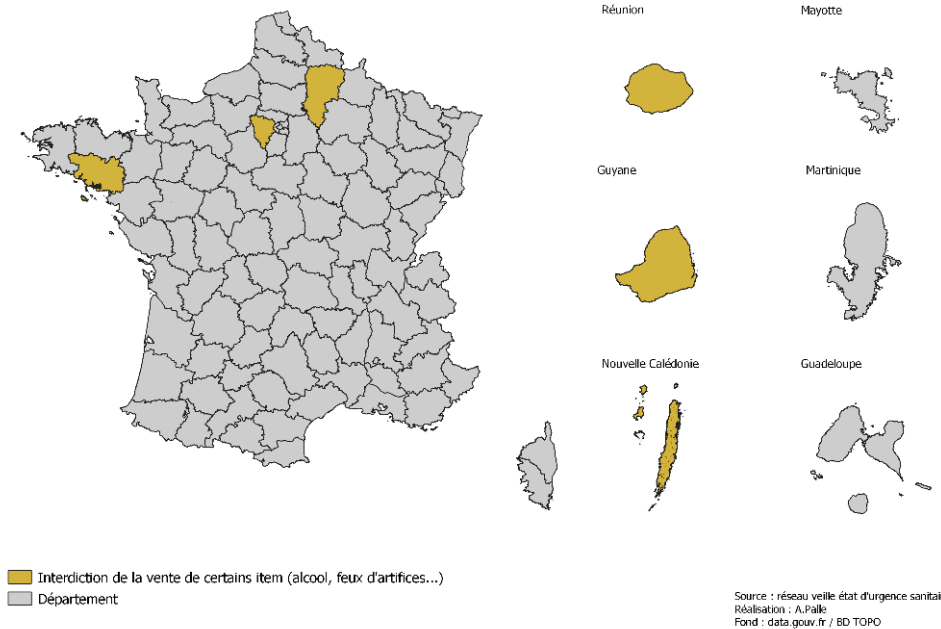
Arrêtés préfectoraux pris dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire



- 37 **S'agissant de l'espace naturel**, l'accès à la majeure partie de ces îles ultramarines a été interdit à la population, avec la fermeture des plages, l'interdiction du littoral, des rivières, des sentiers, des chemins, des forêts, des montagnes (montagne Pelée et pitons du Carbet en Martinique par AP du 31 mars) mais aussi de la navigation fluviale. Ainsi, en Guyane, a été interdit l'ensemble des plages, des fleuves et de la... forêt amazonienne (AP du 24 mars), soit la quasi-totalité du territoire (dans lequel vivent pourtant des populations indigènes...) dans le contexte de lutte contre l'orpaillage illégal.
- 38 L'Outre-mer est également particulièrement concernée par des restrictions drastiques sur **les horaires d'ouverture des commerces**, avec des arrêtés prescrivant dans tous les DOM la fermeture la nuit mais aussi dans **les mesures d'interdiction des hébergements à vocation touristique** (AP du 6 avril en Guadeloupe par exemple)
- 39 Même s'ils ont eu beaucoup moins d'écho que les arrêtés des préfets de l'Aisne ou du Morbihan, la plupart des préfets ultramarins ont en outre **pris des arrêtés interdisant la consommation ou limitant la vente à emporter d'alcool** ou de certains alcools ou à certains horaires (la nuit) (par ex. AP 20 mars pour la Guyane ; AP 2 avril pour la Réunion). La palme du paternalisme revient au Haut-Commissaire de Nouvelle-Calédonie qui interdit régulièrement la consommation d'alcool le week-end dans certaines villes et a profité de l'état d'urgence sanitaire pour prescrire, par son premier arrêté pris dans cette période, l'interdiction, sauf dans certains lieux (restaurants) de la vente « de boissons alcooliques ou fermentées » à emporter le 19 mars, renouvelé notamment les 18 et 19 avril. Il craignait, affirme-t-il, que le déconfinement provoque un relâchement coupable de la population indigène et des troubles à l'ordre public

alors que « les mesures de confinement nécessitent la plus grande disponibilité des forces de sécurité intérieure » (logique opérationnelle).

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



- 40 Dans certains territoires, des mesures spécifiques ont aussi été adoptées, comme par exemple un arrêté du préfet de Mayotte du 15 avril prescrivant des mesures – peu réalistes – **de distanciation sociale dans les taxis urbains et interurbains**, c'est-à-dire dans les taxis collectifs, système pourtant indispensable aux déplacements sur l'île, sur laquelle les services publics de transport sont particulièrement indigents.

*

Le travail de cartographie a été réalisé par Angélique Palle, docteure en géographie à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Ce projet a été coordonné par Lisa Carayon, Stéphanie Hennette-Vauche et Serge Slama, avec la contribution d'Aurèle Pawlotsky et de Laurene Pezron à la rédaction, étudiant-es au sein du Master 2 Droits de l'Homme de l'Université Paris Nanterre.

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. L. 3131-1 CSP : « en cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriés aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population ».

2. CE, 8 août 1919, *Labonne*, n° 56377 (reconnaissance d'un pouvoir de police général national au chef de l'État -jurisprudence dont il est considéré qu'elle reconnaît mutatis mutandis au chef de gouvernement un pouvoir similaire y compris antérieurement à ce que l'article 37 de la Constitution lui alloue un pouvoir réglementaire autonome); CE, Sect., 28 juin 1918, *Heyriès*, n° 63412 (théorie des circonstances exceptionnelles).

3. CE, Sect., 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*, n° 04749 : « aucune disposition n'interdit au maire d'une commune de prendre sur le même objet (qu'un arrêté préfectoral) et pour sa commune, *par des motifs propres à cette localité*, des mesures plus rigoureuses » (à propos de la réglementation des jeux d'argent ; souligné par nous).

4. CE, réf., 22 mars 2020, *Synd. Jeunes Médecins*, n° 439674.

5. CE, Sect., 18 déc. 1959, *Sté Les films Lutétia*, n° 36385 : « un maire, responsable du maintien de l'ordre dans sa commune, peut donc interdire sur le territoire de celle-ci la représentation d'un film auquel le visa ministériel d'exploitation a été accordé mais dont la projection est susceptible d'entraîner des troubles sérieux ou d'être, à raison du caractère immoral dudit film *et de circonstances locales*, préjudiciable à l'ordre public » (souligné par nous).

6. Philippe Cossalter, « Port du masque et pouvoirs de police du maire : pour en finir avec la jurisprudence Films Lutetia », *Revue générale du droit on line*, 2020, numéro 51871. URL : www.revuegeneraledudroit.eu/?p=51871

7. V. aussi Conseil d'État, 24 sept. 2012, *Commune de Valence*, n° 342990, Lebon ; CE, Ass., 26 oct. 2011, *Commune des Pennes-Mirabeau*, n° 329904 ; CE, Ass., 26 oct. 2011, *Commune de Saint-Denis*, n° 326492, Lebon.

Voir aussi la seconde condition mise par le Conseil d'État à la légalité d'éventuelles mesures locales de police administrative générale en période d'état d'urgence sanitaire : qu'elles ne compromettent pas « la cohérence et l'efficacité (des mesures) prises dans ce but par les autorités compétentes de l'État ». Pour des analyses critiques : Paul Cassia, « Le Conseil d'État démasque Sceaux, et vice-versa », *Le blog de Mediapart*, 19 avril 2020 ; Mathieu Touzeil-Divina, « Quand le Conseil d'État n'avance plus masqué pour réaffirmer qu'il est, même en juridiction, le Conseil 'd'État' et non 'des collectivités' », <http://www.journal-du-droit-administratif.fr/?p=3261>

8. S'agissant de la stratégie « test, test, test » dès maintenant », le Conseil d'État l'a écartée en censurant une ordonnance du 27 mars 2020 du tribunal administratif de la Guadeloupe (CE, réf., 4 avr. 2020, *CHU Guadeloupe*, n° 439904, 439905).

ABSTRACTS

Par delà les mesures prises au niveau national pour faire face à l'épidémie de Covid19, la présente lettre observe les mesures prises au niveau local ; seule l'analyse cumulée des deux permet de se

faire une idée de l'étendue et de l'intensité des restrictions aux libertés dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Prenant appui sur le recensement exhaustif des mesures prises à l'échelle de chacun des 101 départements français -soit, plus de 1200 arrêtés préfectoraux-, nous proposons ici une analyse qui rappelle le cadre général d'articulation entre les différents pouvoirs de police administrative (nationale / locale ; générale / spéciale), présente la physionomie générale du corpus de 1200 arrêtés préfectoraux, dans sa diversité et son originalité, et propose in fine un regard spécifique sur la gestion de la pandémie en outremer.

AUTHORS

MILEVA BOULESTREAU

Étudiante au sein du Master 2 Droits de l'Homme, Université Paris Nanterre.

VALENTIN CARO

Étudiant au sein du Master 2 Droits de l'Homme, Université Paris Nanterre.

ESTELLE DANTAN

Étudiante au sein du Master 2 Droits de l'Homme, Université Paris Nanterre.

YASMIN FERNANDEZ

Étudiante au sein du Master 2 Droits de l'Homme, Université Paris Nanterre.

SHIRLEY GASSE

Étudiante au sein du Master 2 Droits de l'Homme, Université Paris Nanterre.

CÉLIA GOURZONES

Étudiante au sein du Master 2 Droits de l'Homme, Université Paris Nanterre.

FANNY LANGE

Étudiante au sein du Master 2 Droits de l'Homme, Université Paris Nanterre.

VINCENT LOUIS

Étudiant au sein du Master 2 Droits de l'Homme, Université Paris Nanterre.

AURÈLE PAWLITSKY

Étudiant au sein du Master 2 Droits de l'Homme, Université Paris Nanterre.

LAURENE PEZRON

Étudiante au sein du Master 2 Droits de l'Homme, Université Paris Nanterre.