



HAL
open science

”Confinement général : une épidémie printanière d’arrêtés préfectoraux”

Serge Slama

► **To cite this version:**

Serge Slama. ”Confinement général : une épidémie printanière d’arrêtés préfectoraux”. Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux , 2021, Pandémies et épidémies, 19, pp.41-53. 10.4000/crdf.8108 . hal-03343036

HAL Id: hal-03343036

<https://hal.science/hal-03343036v1>

Submitted on 9 Dec 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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

Confinement général : une épidémie printanière d'arrêtés préfectoraux

Serge Slama



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/crdf/8108>

DOI : 10.4000/crdf.8108

ISSN : 2264-1246

Éditeur

Presses universitaires de Caen

Édition imprimée

Date de publication : 9 septembre 2021

Pagination : 41-53

ISBN : 978-2-38185-028-3

ISSN : 1634-8842

Référence électronique

Serge Slama, « Confinement général : une épidémie printanière d'arrêtés préfectoraux », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* [En ligne], 19 | 2021, mis en ligne le 01 mai 2022, consulté le 04 avril 2023. URL : <http://journals.openedition.org/crdf/8108> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/crdf.8108>

Confinement général : une épidémie printanière d'arrêtés préfectoraux

Serge SLAMA

Professeur de droit public à l'université Grenoble-Alpes

Centre de recherches juridiques (CRJ)

-
- I. Un activisme préfectoral très disparate d'un département à l'autre non directement connecté avec la réalité épidémique
 - A. Un activisme préfectoral dans un contexte réglementaire très mouvant
 - B. Une déconnexion entre production préfectorale et réalité épidémique
 - II. Typologie des restrictions :
une grande variété de mesures locales infusant dans la réglementation nationale
 - A. Clôture de l'espace public
 - B. Multiplication des couvre-feux
 - C. Confinements renforcés locaux
 - D. Limitation des activités extérieures : une boîte de Petri réglementaire

Selon des données officielles¹, le 10 juillet 2020², après seize semaines du premier état d'urgence sanitaire (EUS)³, les préfets avaient édicté pas moins de 2 839 arrêtés liés à la lutte contre l'épidémie de Covid-19 sur le fondement de l'article L. 3131-17 du Code de la santé publique (CSP)⁴.

Pour la seule période du 17 mars⁵ au 11 mai 2020⁶, correspondant aux huit semaines de confinement général de la population française, 1 021 arrêtés préfectoraux – ainsi que 4 457 arrêtés relatifs à la réouverture des marchés alimentaires – ont été pris.

1. Dans le cadre du suivi de l'état d'urgence sanitaire, le ministère de l'Intérieur a ouvert au Parlement le 7 avril 2020 l'accès à une base de données recensant les arrêtés préfectoraux pris en application de l'article L. 3131-17 du Code de la santé publique (R. Ferrand, *Rapport d'information, déposé par la mission d'information, sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus – Covid-19*, n° 3053, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 3 juin 2020, p. 67).
2. Assemblée nationale, Mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus – Covid-19, « Mesures préfectorales prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire », bilan au 10 juillet 2020.
3. Le premier état d'urgence sanitaire proclamé le 23 mars 2020 par la loi n° 2020-290 a pris fin le 10 juillet à 00h00 (loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020, art. 2), sauf à Mayotte et en Guyane où il a pris fin le 16 septembre (décret n° 2020-1143 du 16 septembre 2020).
4. Ces dispositions permettent en effet au Premier ministre ou au ministre chargé de la Santé lorsqu'ils prennent des mesures mentionnées aux articles L. 3131-15 et L. 3131-16 d'habiliter le représentant de l'État territorialement compétent « à prendre toutes les mesures générales ou individuelles d'application de ces dispositions ».
5. Le confinement général est entré en vigueur le 17 mars à 12h00.
6. Le confinement s'est achevé le 11 mai à 00h00. Rappelons que, dans la mesure où le Conseil constitutionnel a refusé de siéger le dimanche pour se prononcer sur la constitutionnalité de la loi de prorogation de l'EUS, l'exécutif a publié dans la même journée du 11 mai deux décrets prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'EUS. L'un avant promulgation de la loi du 11 mai (décret n° 2020-545 du 11 mai 2020) et l'autre après (décret n° 2020-548 du 11 mai 2020).

Dans le cadre d'une recherche collective⁷, plus de 1 200 de ces arrêtés préfectoraux en lien avec la lutte contre la Covid-19 ont été collectés. Cette première collecte artisanale, réalisée dans les recueils des actes administratifs (RAA) accessibles sur les sites des préfetures, s'inscrit dans le cadre d'un projet de recherche plus large, financé par l'Agence nationale de la recherche, dénommé « Loca-Lex Covid : la réglementation locale face à l'épidémie de Covid-19 : dynamique des actions normatives ». Ce projet vise à développer une analyse pluridisciplinaire (droit, géographie / cartographie, sciences politiques, sociologie) des mesures de restrictions de libertés à plusieurs échelles.

L'analyse consiste en un recensement systématique des arrêtés préfectoraux (AP) et en un recensement raisonné (par échantillonnage représentatif des communes et ciblage par la presse locale) des arrêtés municipaux (AM). Une fois effectué, ce recensement fera l'objet d'une analyse croisée, d'une part, avec des données de nature démographique et politique (âge de la population, densité des habitations, composition socioprofessionnelle, majorité politique locale, etc.) et, d'autre part, avec des données épidémiologiques dynamiques (évolution du taux de contamination, d'hospitalisations, de décès, etc.). Par ailleurs, une équipe grenobloise de ce projet, que nous coanimons avec Julie Arroyo, vise à recenser et analyser plus systématiquement les arrêtés municipaux pris dans l'Isère en lien avec la lutte contre la Covid-19 ainsi que le contentieux devant le tribunal administratif de Grenoble⁸.

La première impression qui se dégage de l'analyse de milliers d'arrêtés adoptés durant le confinement est celle de la profusion cacophonique et souvent contre-productive de ces mesures préfectorales. Cette profusion est d'autant plus dommageable que ces arrêtés, qui constituent soit des mesures de police administrative (plus précisément de police sanitaire), soit des mesures de réquisitions (elles aussi dictées par des considérations sanitaires), ont une importante incidence sur les libertés.

Il résulte d'une première analyse, qui demanderait à être affinée et corrélée plus précisément avec des données de santé et d'autres données, que, durant le confinement général de la population du 17 mars au 11 mai 2020, les préfets ont fait preuve d'un activisme réglementaire, très

disparate d'un département à l'autre, qui non seulement n'apparaît pas corrélé avec l'intensité épidémique (I) mais repose également sur une grande variété de mesures ayant un impact considérable sur les libertés et qui ont ensuite, par effet de contagion, diffusé (infusé ?) dans la réglementation nationale (II).

I. Un activisme préfectoral très disparate d'un département à l'autre non directement connecté avec la réalité épidémique

C'est dans un cadre réglementaire très mouvant, initié par le décret du 16 mars 2020⁹ et poursuivi, après l'adoption de la loi du 23 mars proclamant l'EUS, par le décret du 23 mars¹⁰ (A), que les préfets ont pu multiplier, durant le confinement général de la population, des arrêtés en application de l'article L. 3131-17 CSP, sans que cet activisme, très hétérogène d'un département à l'autre, puisse être clairement relié à la menace épidémique dans les départements concernés (B).

A. Un activisme préfectoral dans un contexte réglementaire très mouvant

Entre son édicton le 23 mars et son abrogation le 11 mai¹¹, le décret du 23 mars prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire a fait l'objet de seize modifications. Dans un premier temps, ce décret a habilité les préfets à adopter des mesures plus restrictives que les mesures nationales décrétées par le Premier ministre en matière de trajets et déplacements des personnes lorsque les circonstances locales l'exigent (art. 3), à interdire ou à restreindre les activités des établissements recevant du public qui ne sont pas interdites (art. 8), à interdire ou à restreindre l'accueil dans les établissements de la petite enfance, scolaires ou universitaires dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, lorsque les circonstances locales l'exigent (art. 10)¹², ou à opérer des réquisitions sanitaires (art. 12-1).

7. La recherche a consisté à collecter et inventorier tous les arrêtés préfectoraux dans les recueils des actes administratifs mentionnant la Covid-19. Elle a été réalisée par M. Boulestreau, V. Caro, E. Dantan, Y. Fernandez, S. Gasse, C. Gourzones, F. Lange, V. Louis, A. Pawlotsky et L. Pezron, étudiants et étudiantes en Master 2 Droits de l'homme de l'université Paris Nanterre, sous la supervision de S. Hennette-Vauchez, L. Carayon, A. Palle (cartographie) et nous-même (« Les mesures locales d'aggravation de l'état d'urgence sanitaire », *Lettre « Actualités Droits-Libertés »* de *La revue des droits de l'homme*, 29 avril 2020, en ligne : <http://journals.openedition.org/revdh/9189>). Cet article reprend partiellement les résultats de ce travail collectif du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF). Voir aussi : « Ces nombreuses libertés (toujours) restreintes en France par l'état d'urgence sanitaire », *Le Monde* (« Les décodeurs »), 11 juin 2020.

8. La collecte des décisions de tribunaux administratifs a été permise par une convention avec le Centre de recherche et de diffusion juridiques (CRDJ) du Conseil d'État qui a permis l'accès à Ariane Archives au tribunal administratif de Grenoble.

9. 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. Par ce texte, le Premier ministre a décrété le confinement général de population sur le fondement de la théorie des circonstances exceptionnelles.

10. 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.

11. Décret n° 2020-545, art. 26.

12. L'article 9 du décret n° 2020-293 a suspendu totalement, jusqu'au 11 mai, l'accueil des usagers dans ces structures ou établissements d'accueil de la petite enfance, d'enseignement scolaire ou universitaire, tout en assurant un accueil pour les enfants de moins de 16 ans des personnels indispensables à la gestion de la crise sanitaire.

Par la suite, au gré des modifications successives du décret du 23 mars, les préfets ont été habilités à prendre de nouveaux types de mesures – qu'ils avaient d'ores et déjà pris l'initiative d'adopter. Ainsi ils ont pu :

- accorder différents types de dérogations aux navires de croisière ou de commerce ou aux bateaux à passagers (art. 4)¹³;
- compléter les motifs de nature à justifier les déplacements par transport commercial aérien en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie (art. 5)¹⁴;
- prescrire la mise en quarantaine de toute personne arrivant sur le territoire d'une collectivité d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie (art. 5-1)¹⁵;
- maintenir, à titre dérogatoire, les rassemblements, réunions ou activités mettant en présence de manière simultanée plus de cent personnes¹⁶ avant que ceux-ci soient totalement interdits sur l'ensemble du territoire de la République – sauf ceux « indispensables à la continuité de la vie de la Nation » (art. 7)¹⁷;
- accorder, après avis du maire, une autorisation d'ouverture des marchés alimentaires, et interdire ou restreindre les activités supposant un accueil du public qui ne sont pas interdites, avec certaines spécificités pour la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et Saint-Pierre-et-Miquelon (art. 8)¹⁸;
- opérer six types de réquisitions : la réquisition de tout établissement de santé ainsi que de tout bien, service ou personne nécessaire à leur fonctionnement ; celle des matières premières nécessaires à la fabrication des masques ; celle d'établissements d'hébergement ou d'entreposage ; celle de tout opérateur des pompes funèbres ainsi que de tout bien, service ou personne nécessaire à l'exercice de leur activité ; celle de tout bien, service ou personne nécessaire au fonctionnement des agences régionales de santé ainsi que des agences nationales chargées de la protection de la santé publique ; celle de laboratoires afin de procéder à l'examen de détection du virus par PCR (réaction de polymérisation en chaîne) (art. 12-1).

Dans ce cadre, selon les statistiques officielles issues de la plateforme du ministère de l'Intérieur¹⁹, 541 mesures d'ordre public (hors arrêtés relatifs aux marchés alimen-

taires) et 480 arrêtés de réquisition avaient été pris par les préfets durant le confinement général²⁰. Mais certains préfets ont été beaucoup plus productifs et imaginatifs que d'autres – sans qu'on puisse établir de connexion évidente avec la réalité épidémique de leur département.

B. Une déconnexion entre production préfectorale et réalité épidémique

L'activité réglementaire a énormément varié dans cette période d'un préfet à l'autre – sans que cela puisse être corrélié à la carte de la pression épidémique (qui au moment du confinement général concernait essentiellement l'Est de la France, l'Oise, la région parisienne et les Hauts-de-France)²¹.

Selon les données officielles, ces 541 arrêtés préfectoraux liés à la police administrative pris entre le 17 mars et le 11 mai ont concerné 98 départements ou collectivités d'outre-mer, soit la quasi-totalité, pour une moyenne de 5,52 mesures par préfet. Les préfets des Hauts-de-Seine et Paris ont été les plus productifs (34 et 31 AP liés à la police sanitaire) alors que ceux de l'Ain, la Drôme, la Haute-Loire, le Lot, la Lozère et l'Orne n'en ont adopté aucun²².

Près de la moitié de ces arrêtés de police (243 mesures) ont été pris par les préfets dans les deux premières semaines du confinement (du 16 au 29 mars 2020)²³. Par la suite, leur activité réglementaire a été moins intense, sauf à l'occasion du week-end de Pâques du 10 au 14 avril afin d'imposer la fermeture ponctuelle des commerces (Doubs, Seine-Saint-Denis, Moselle, Guadeloupe) ou d'aggraver la limitation des déplacements (Haut-Rhin, Ardèche, Bas-Rhin, Guadeloupe) (voir fig. 1).

Les données collectées par le Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF) confirment que, si les préfets du Lot, de l'Ain ou de l'Ardèche ont adopté une poignée d'arrêtés (moins d'une dizaine, essentiellement des réquisitions), ceux des deux départements de Corse, des Alpes-Maritimes, des Pyrénées-Orientales, de la Réunion en ont adopté entre 25 et 30, tandis que dans les zones les plus touchées par l'épidémie le préfet du Haut-Rhin a adopté une vingtaine d'arrêtés et celui du Bas-Rhin une dizaine. Et même en Île-de-France, alors que la crise sanitaire était bien plus forte en Seine-Saint-Denis, le préfet du département a été bien moins productif (moins d'une dizaine d'arrêtés) que le préfet des Yvelines

13. Issu du décret n° 2020-423 du 14 avril 2020.

14. Modifié par le décret n° 2020-360 du 28 mars 2020 et le décret n° 2020-423.

15. Issu du décret n° 2020-337 du 26 mars 2020. Nous constaterons que ce régime de quarantaine outre-mer était contraire à la Constitution (art. 66).

16. Modifié par le décret n° 2020-423.

17. Modifié par le décret n° 2020-477 du 25 avril 2020.

18. Modifié par le décret n° 2020-423, puis par le décret n° 2020-432 du 16 avril 2020, puis par le décret n° 2020-477.

19. Assemblée nationale, Mission d'information..., « Mesures préfectorales prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire », bilan au 11 mai 2020, p. 1.

20. Curieusement la communication du Premier ministre, transmise à la mission « Ferrand », fait état de 702 mesures d'ordre public et 298 mesures de réquisition.

21. Santé publique France, « COVID-19 : point épidémiologique du 14 mai 2020 », notamment p. 8, en ligne : <https://www.santepubliquefrance.fr/maladies-et-traumatismes/maladies-et-infections-respiratoires/infection-a-coronavirus/documents/bulletin-national/covid-19-point-epidemiologique-du-14-mai-2020>.

22. Assemblée nationale, Mission d'information..., « Mesures préfectorales prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire », bilan au 11 mai 2020, p. 3.

23. *Ibid.*, p. 4.

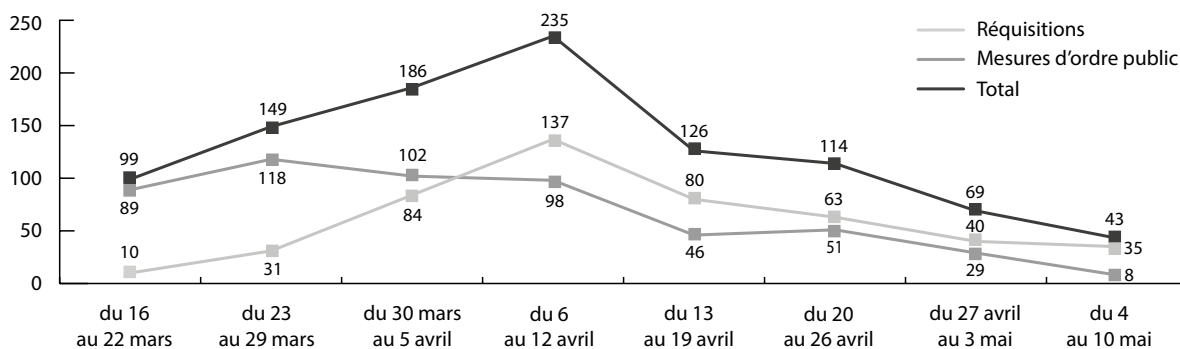


Fig. 1 – Évolution du nombre d'arrêtés préfectoraux pris dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire entre le 16 mars et le 10 mai 2020.

D'après le graphique publié dans : Assemblée nationale, Mission d'information sur l'impact, la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus – Covid-19, « Mesures préfectorales prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire », bilan au 11 mai 2020, p. 4.

(près d'une vingtaine) ou encore ceux de Paris ou des Hauts-de-Seine (une trentaine).

On ne constate pas de corrélation systématique entre l'activisme – et l'imagination – réglementaire de certains préfets pour édicter de nouvelles normes liberticides (s'ajoutant aux prescriptions nationales déjà particulièrement restrictives de liberté) et la courbe épidémique dans leur département (voir fig. 2 à 4). Tout au plus constate-t-on un phénomène de mimétisme d'un préfet à l'autre permettant la propagation rapide des arrêtés d'interdiction, probablement liée à des instructions ministérielles, des intranets ou – qui sait – des boucles Whatsapp ou Signal, comme sur l'interdiction du jogging en Île-de-France ou la clôture de l'espace public naturel initiées par certains préfets et reprises par d'autres.

Ainsi, par exemple, selon les mots mêmes de la mission « Ferrand », le préfet du Cher s'est illustré en utilisant « toute la panoplie juridique » dans un département « moins atypique et moins touché par l'épidémie »²⁴. En effet, entre le 19 et le 31 mars 2020, ce préfet a adopté plus de 20 arrêtés justifiés par le contexte sanitaire en prescrivant 8 interdictions distinctes : prohibition des rassemblements de plus de cent personnes, hormis ceux « indispensables à la vie de la Nation »²⁵; de la vente et du transport d'acide²⁶; de la vente, du transport, du port et de l'utilisation d'artifices et d'articles

pyrotechniques²⁷; de la chasse²⁸; de la pêche²⁹; de l'accès aux bords des canaux, rivières, étangs, plans d'eau, chemins de halage, espaces naturels, bois et forêts, sites et bases de loisirs, parcs et jardins et voies vertes du département³⁰ et même aux marais³¹; instauration d'un couvre-feu de 20h00 à 7h00 dans les communes de Saint-Amand-Montrond, Orval, Colombiers et Drevant³² puis dans six communes de la communauté d'agglomération Bourges Plus³³; ou encore fermeture des commerces alimentaires dans un périmètre de la commune de Bourges à partir de 18h00³⁴...

Comparativement, dans la première phase du déconfinement (du 11 mai au 1^{er} juin 2020), 1 684 arrêtés préfectoraux ont été adoptés. Ils ont concerné 75 départements ou collectivités avec une moyenne de 22,5 par département et ont eu principalement pour objet l'autorisation d'accès aux plages, lacs et autres plans d'eau (1 052 AP, soit 62 %, concernant 69 départements), l'ouverture de musées, monuments et parcs zoologiques (423 AP, soit 25 %), les réquisitions de laboratoires (68 AP, soit 4 %), les autorisations d'ouverture d'établissements recevant du public (33 AP), de centres commerciaux (32 AP), la réglementation des rassemblements sur la voie publique (25 AP), la gestion des transports (24 AP), des déplacements (7 AP), l'instauration d'un couvre-feu de commerces (6 AP) ou l'instauration de quarantaines (3 AP). Cela contraste avec la deuxième phase

24. Assemblée nationale, Mission d'information..., « Mesures préfectorales prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire », 14 avril 2020, p. 2.

25. AP 18-2020-03-15-001, modifié par AP 18-2020-03-24-002. Ce préfet a néanmoins une conception particulièrement large des rassemblements « indispensables à la vie de la Nation » qu'il énumère dans son arrêté : les rassemblements dans les commerces alimentaires, y compris dans les centres commerciaux; les rassemblements dans les centres commerciaux; les manifestations revendicatives sur la voie publique; les réunions publiques à caractère électoral; les rassemblements dans les services publics de transports, y compris dans les gares routières et ferroviaires; et les concours et examens...

26. AP 18-2020-03-19-001.

27. AP 18-2020-03-30-001, renouvelé par AP 18-2020-03-25-002.

28. AP 18-2020-03-20-005.

29. AP 18-2020-03-20-004, renouvelé par AP 18-2020-03-31-009.

30. AP 18-2020-03-20-002.

31. AP 18-2020-03-25-003 (marais), renouvelé par AP 18-2020-03-31-005 et AP 18-2020-03-31-006 (réduction aux bois et forêts).

32. AP 18-2020-03-25-008, renouvelé par AP 18-2020-03-31-003.

33. AP 18-2020-03-31-001.

34. AP 18-2020-03-20-003, renouvelé par AP 18-2020-03-25-007 et AP 18-2020-03-31-008.

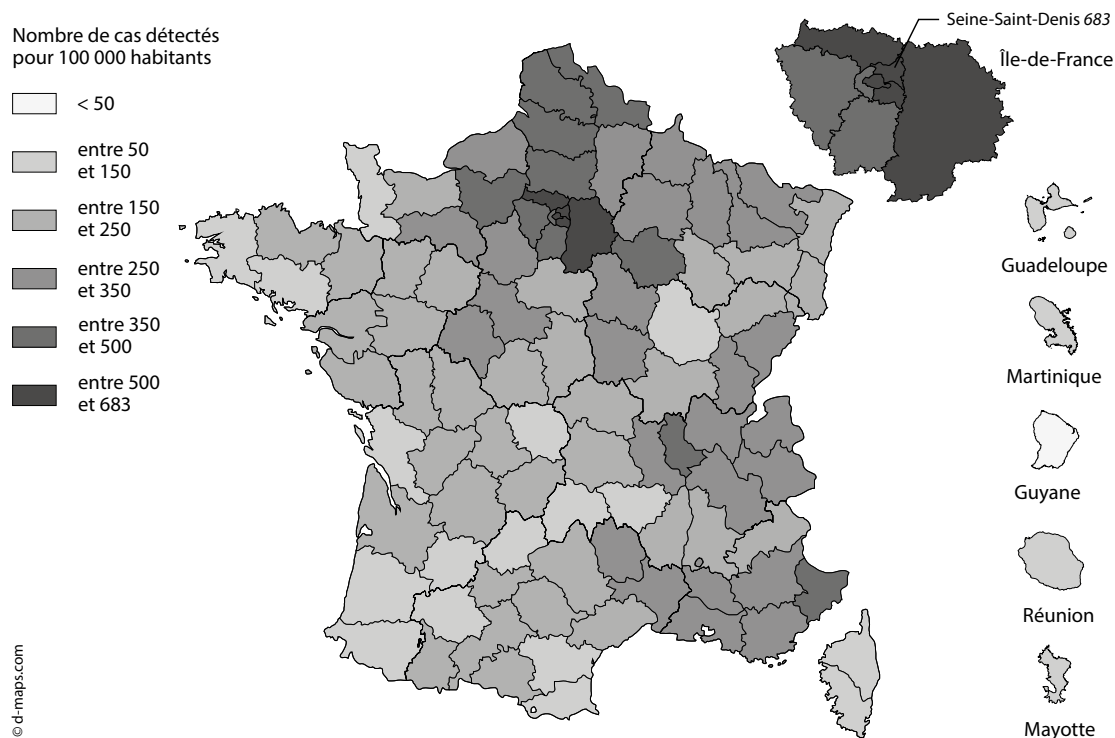


Fig. 2 – Nombre de cas de Covid-19 détectés sur sept jours glissants (du 12 au 19 mars 2020) pour 100 000 habitants en France selon les départements.

Source : Santé publique France.

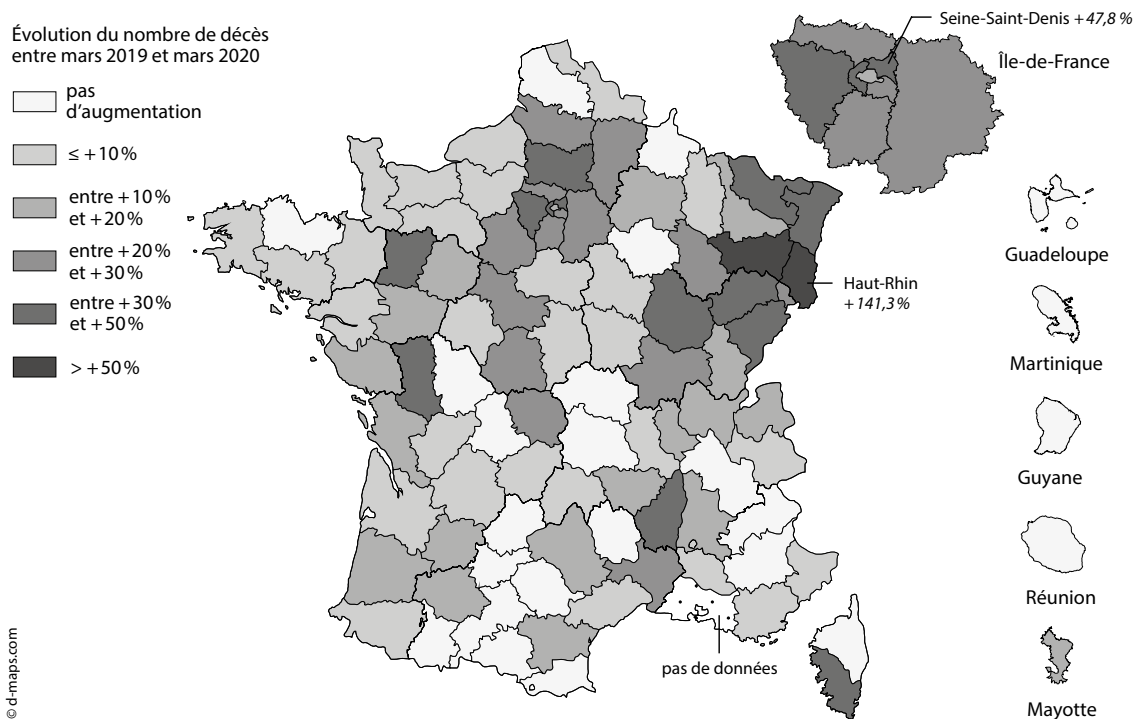


Fig. 3 – Évolution du nombre de décès liés à la Covid-19 en France selon les départements : comparaison entre mars 2019 et mars 2020 (du 1^{er} au 27 mars), selon des données provisoires prenant en compte environ 94 % des décès.

Source : INSEE.

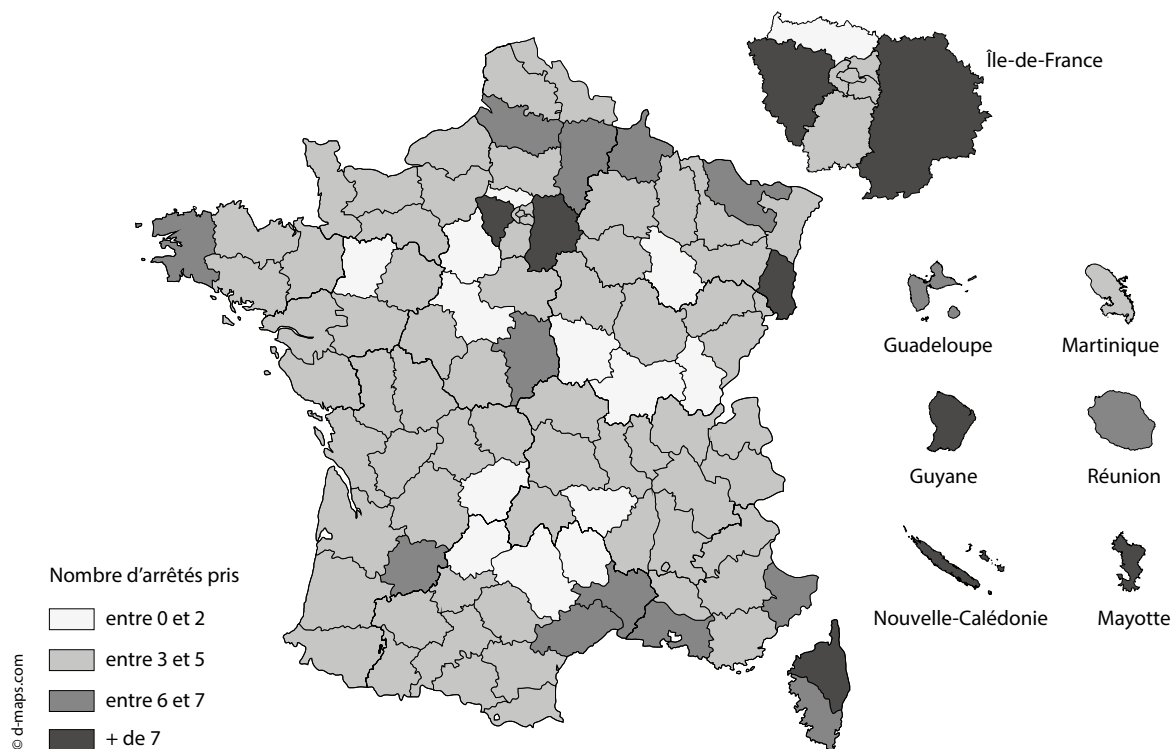


Fig. 4 – Nombre d'arrêtés préfectoraux pris dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire en France selon les départements de mars à mai 2020.

Source : Réseau de veille sur l'état d'urgence sanitaire.

du déconfinement (du 2 au 22 juin 2020) durant laquelle 53 arrêtés préfectoraux ont été pris dans 19 départements³⁵, et avec la troisième phase (du 23 juin au 10 juillet 2020) qui a donné lieu à 81 arrêtés, dans 13 départements, s'agissant essentiellement (78 AP) de la dérogation à la limite de dix personnes pour les rassemblements dans l'espace public³⁶.

Dans le cadre de l'étude Loca-Lex Covid, une recherche plus poussée a été effectuée s'agissant du département de l'Isère. Pour l'ensemble de l'année 2020, le préfet de l'Isère a adopté 139 arrêtés préfectoraux (tous motifs confondus). 5 arrêtés ont été pris avant le 16 mars (essentiellement en rapport avec les élections municipales) et 9 durant le confinement, régissant principalement l'accès à l'espace public ou restreignant davantage les déplacements (voir *infra*). Puis, durant le déconfinement (du 11 mai au 10 juillet 2020), il a adopté 28 arrêtés – essentiellement des arrêtés autorisant la réouverture de sites et établissements (25 AP). Après une période d'accalmie, on constate une recrudescence

des arrêtés à la fin du mois d'août, la plupart imposant le port du masque aux personnes de plus de 11 ans pour certains rassemblements (52 AP), ou encore sur l'ensemble du campus universitaire de l'université Grenoble-Alpes³⁷, et la fermeture d'établissements scolaires (12 AP). Enfin, à compter du 23 septembre, avec le classement de l'Isère en zone d'alerte et de la métropole de Grenoble en zone d'alerte renforcée, on assiste à une succession d'arrêtés diminuant les jauges (10 puis 6 personnes) des événements organisés dans des établissements recevant du public ainsi que des rassemblements, cortèges, défilés et cérémonies sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public (places, parcs, jardins, etc.), et des fêtes estudiantines, sauf rassemblements professionnels ou revendicatifs³⁸. Par effet d'aubaine, plusieurs manifestations revendicatives ont néanmoins été interdites par le préfet en invoquant non seulement le risque de trouble à l'ordre public mais aussi le contexte sanitaire³⁹.

35. Assemblée nationale, Mission d'information..., « Mesures préfectorales prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire », point d'étape au 22 juin 2020, p. 1.

36. Assemblée nationale, Mission d'information..., « Mesures préfectorales prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire », point d'étape au 10 juillet 2020.

37. AP 38-2020-09-09-001, puis AP 38-2020-09-25-001.

38. AP 38-2020-09-25-001, puis AP 38-2020-10-09-004.

39. AP 38-2020-10-30-006 (manifestations des communautés turques et arméniennes à Vienne); AP 38-2020-11-05-005 (manifestation de la communauté turque et arménienne à Vienne, Roussillon, Péage-de-Roussillon et Chasse-sur-Rhône); AP 38-2020-11-06-004 (manifestations de « gilets jaunes »): « [...] l'interdiction de manifester [...] est seule de nature à prévenir efficacement et de manière proportionnée la propagation du virus de la covid-19, ainsi que les troubles éventuels à l'ordre public ».

En fin d'année⁴⁰, le préfet de l'Isère a aussi multiplié les arrêtés autorisant les commerces à déroger au repos dominical⁴¹, les laboratoires à effectuer des tests diagnostiques antigéniques nasopharyngés (16 AP) ou encore l'ouverture dérogatoire de restaurants routiers au bénéfice des professionnels de la route (3 AP)⁴², ou permettant, malgré le deuxième confinement, l'exercice de la chasse au-delà du kilomètre aux membres des fédérations de chasse pour assurer la régulation, pour des motifs d'intérêt général, des espèces occasionnant des dégâts aux activités agricoles et sylvicoles (sangliers, chevreuils, cerfs et renards)⁴³.

Parallèlement, si le préfet de l'Isère a peu utilisé son pouvoir de déferé préfectoral durant la crise sanitaire, en revanche il a obtenu la suspension par le tribunal administratif de Grenoble des arrêtés pris par cinq communes iséroises (Les Abrets en Dauphiné, Montalieu-Vercieu, Charnècles, Morestel, Les Avenières Veyrins-Thuellin) qui, s'opposant lors du deuxième confinement aux mesures nationales de fermeture, avaient autorisé les commerces dits « non essentiels » à rester ouverts⁴⁴.

Outre cette densité normative très disparate d'un département à l'autre et déconnectée, durant le confinement, de la pression épidémique, on constate aussi une grande hétérogénéité du type de mesures adoptées par les préfets. Et là aussi l'ampleur et la diversité des restrictions aux libertés n'apparaissent pas, de prime abord, corrélées au risque de propagation locale de l'épidémie.

II. Typologie des restrictions : une grande variété de mesures locales infusant dans la réglementation nationale

Durant le confinement général de la population de mars à mai 2020, la densité des mesures préfectorales a beaucoup varié d'un département à l'autre. Alors que certains préfets se sont contentés de quelques réquisitions de personnels médicaux, d'autres ont multiplié, au nom (ou parfois sous prétexte) de la lutte contre la propagation de l'épidémie, les mesures restrictives de liberté, dont on peut interroger la nécessité de la plupart, allant de la fermeture de la quasi-totalité de l'espace public naturel (A), en passant

par la multiplication des couvre-feux (B), les confinements renforcés dans certains endroits (C) ou encore la restriction des activités collectives ou extérieures (D) – qui constituent autant de boîtes de Petri réglementaire.

A. Clôture de l'espace public

Entre mars et mai 2020, de très nombreuses portions du territoire français ont été, département par département, totalement interdites à la population : parcs, jardins, plans d'eau, plages, chemins de halage, ports, quais, remblais, fronts de mer mais aussi, y compris lorsqu'ils étaient bien moins fréquentés, forêts, canaux, cours d'eau, rivières, marais (!), sentiers et chemins de randonnée en montagne, voire tout le littoral, les massifs forestiers ou encore des zones de montagne entières... De sorte qu'on a abouti à une situation où dans certains départements la quasi-totalité de l'espace naturel était interdit (au grand bonheur des différentes espèces animales ou végétales...) et ce alors même que depuis le décret du 16 mars 2020 et l'ordonnance *Jeunes médecins*⁴⁵ la population était limitée, en tout état de cause, et sauf dérogations, aux déplacements de moins d'un kilomètre de son domicile pour une heure (avec une attestation).

Dès le 19 mars les deux préfets de Corse interdisent l'accès à l'ensemble des plages et du littoral (sentiers littoraux compris) de leurs départements⁴⁶. Le même jour, le préfet des Côtes-d'Armor interdit l'accès aux plages marines et fluviales, sentiers côtiers et cales de mise à l'eau ainsi qu'à l'ensemble des espaces publics artificialisés du littoral (ports, quais, jetées, esplanades, remblais, fronts de mer)⁴⁷.

Le 20 mars, le préfet de l'Isère adopte un arrêté qui prohibe, jusqu'au 30 mars, dans tout le département de l'Isère, « les rassemblements ainsi que la pratique d'activités de plein air et sports de montagne, y compris la randonnée » et qui prescrit également la fermeture « des parcs et jardins de l'ensemble des communes du département »⁴⁸. L'objectif était non seulement d'assurer le respect du confinement mais aussi de limiter les accidents en montagne afin de ne pas engorger les urgences⁴⁹. Renouvelée le 1^{er} avril⁵⁰, cette interdiction générale et absolue a pris fin le 12 mai. Le préfet

40. Sur le détail des mesures préfectorales prises entre le 29 octobre 2020 et le 18 janvier 2021 sur le fondement du décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020, voir Premier ministre, « Mesures prises en application de l'état d'urgence sanitaire. Point d'étape n° 11 », 22 janvier 2021.

41. Voir, pour une suspension de l'arrêté n° 2020-2554 du préfet du Puy-de-Dôme du 30 décembre 2020 : TA Clermont-Ferrand, réf., 9 janvier 2021, n° 2100023.

42. AP 38-2020-11-07-01, AP 38-2020-11-18-004, AP 38-2020-12-22-001.

43. AP 38-2020-11-05-004. Suite à une ordonnance du tribunal administratif de Grenoble de suspension (TA Grenoble, réf., 24 novembre 2020, n° 2006691), la préfecture a adopté un nouvel arrêté excluant les renards des espèces pouvant faire l'objet d'une chasse dérogatoire (AP 38-2020-11-28-001).

44. TA Grenoble, réf., 4 novembre 2020, *Préfet de l'Isère*, n° 2006379, 2006480, 2006381, 2006383, 2006384, 2006467.

45. CE, ord., 22 mars 2020, *Syndicat Jeunes médecins*, n° 439674, tables du *Recueil Lebon*. La distance du kilomètre durant une heure s'agissant de l'activité physique quotidienne a été ensuite inscrite à l'article 3 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020.

46. AP 2B-2020-03-19, renouvelé par AP 2B-2020-03-28-002 et, jusqu'au 11 mai, par AP 2B-2020-03-15-006 ; AP 2A-2020-03-19-001, renouvelé par AP 2A-2020-03-28-001 et, jusqu'au 11 mai, par AP 2A-2020-04-15-001.

47. AP 22-2020-03-19-001, renouvelé par AP 22-2020-04-01-002 et, jusqu'au 11 mai, par AP 22-2020-04-15-004.

48. AP 38-2020-03-20-005. La plupart des maires avaient d'ores et déjà adopté des arrêtés de fermeture des parcs et jardins.

49. « Saint-Martin-le-Vinoux : une jeune femme se tue en randonnée sur le Néron », *Le Dauphiné*, 19 mars 2020.

50. AP 38-2020-04-01-003.

a néanmoins maintenu jusqu'au 1^{er} juin une interdiction de la pratique de sports et activités de montagne « mettant en présence de manière simultanée plus de dix personnes », ainsi que l'interdiction de la pratique de la spéléologie et la fermeture des refuges de montagne, gardés ou non (sauf abris de secours)⁵¹.

Dans les Alpes-Maritimes, le préfet restreint dès le 19 mars les déplacements sur le rivage de la mer et l'accès au littoral du département⁵². Le 20 mars, il interdit l'accès aux berges des fleuves et rivières mais aussi aux massifs forestiers du département⁵³ et le 22 au rivage de la mer sur le littoral⁵⁴ – soit la quasi-totalité de la superficie du département. Le 23 mars, il prohibe « pendant toute la période de confinement », sur l'ensemble du département, les baignades dans les piscines publiques collectives et les piscines privées non unifamiliales⁵⁵ et les établissements thermaux⁵⁶. Enfin, le 1^{er} avril, il interdit, en complément d'un arrêté de la métropole de Nice⁵⁷, les déplacements sur le port de Nice⁵⁸.

Ces interdictions d'accès à l'espace naturel ont ensuite fait tache d'huile, avec des proportions variables, dans la quasi-totalité des départements – hormis quinze d'entre eux⁵⁹.

Outre-mer, de manière pour le moins irréaliste, sont interdites en Guyane non seulement la baignade en eau de mer, l'accès aux plages, sentiers, chemins, lieux d'hébergement de plein air ou « carbets » mais aussi aux... forêts (soit, avec la forêt amazonienne, la quasi-totalité du territoire guyanais)⁶⁰. De même, en Martinique, l'accès est interdit aux plages, berges des rivières et sentiers de randonnée en forêt et dans les massifs de la montagne Pelée et des pitons du Carbet⁶¹, ou, encore, à la Réunion, sont prohibés l'accès aux sentiers et plages du littoral et plans d'eau intérieurs

ainsi que la baignade dans une bande de 300 mètres à compter du rivage⁶²...

En région parisienne la situation est également très disparate. Ainsi, particulièrement actif durant le confinement (30 AP), le préfet de Seine-et-Marne interdit dès le 19 mars toute activité sportive dans la forêt domaniale de Fontainebleau⁶³ mais aussi l'accès aux parcs et jardins publics, promenades, berges, chemins de halage des cours d'eau domaniaux et canaux, lacs et plans d'eau⁶⁴ ainsi qu'à l'ensemble des massifs forestiers du département (qui couvrent une partie de celui-ci)⁶⁵. Et alors même que la densité urbaine de ce département est bien moins importante que celle de Paris ou des départements de la petite couronne, ce même préfet s'est empressé d'imiter le préfet de Paris⁶⁶ pour restreindre, avec les mêmes erreurs de visa⁶⁷, du 7 au 15 avril les horaires des activités physiques individuelles (jogging) de 22h00 à 10h00⁶⁸ avant de se raviser le 15 avril⁶⁹. À l'opposé, pourrait-on dire, le préfet de Seine-Saint-Denis, qui n'a adopté qu'une poignée d'arrêtés dans cette période, n'a pas interdit l'accès au domaine naturel, hormis les berges des canaux passant en Seine-Saint-Denis⁷⁰. Et, contrairement aux préfets des autres départements franciliens⁷¹, il n'a pas prohibé le jogging en journée dans son département...

Et pour surveiller ces immenses espaces publics interdits au public, on sait que plusieurs collectivités et préfets (Nice, Ajaccio, Nantes, Limoges, Metz, etc.) ont déployé des drones, parfois avec des haut-parleurs, et ce en toute illégalité⁷². Dans le même sens, le préfet de Seine-et-Marne a pris, le 3 avril, cinq arrêtés portant réquisition de personnels de l'Agence des espaces verts de la Région d'Île-de-France, de l'Office français de la biodiversité, de l'Office national des forêts (ONF), ainsi que de certains

51. AP 38-2020-05-12-001.

52. AP 06-2020-03-19-193.

53. AP 06-2020-03-20-12 et AP 06-2020-03-20-13, renouvelés par AP 06-2020-03-20-16 et AP 06-2020-03-29-01 (accès aux massifs forestiers).

54. AP 06-2020-03-22-14.

55. Cette interdiction des piscines privées non unifamiliales constitue une immixtion sans guère de précédent de la police administrative dans la sphère strictement privée – puisqu'il ne s'agit pas d'établissements recevant du public. Elle a pourtant été reprise dans de nombreux autres départements.

56. AP 06-2020-03-23-196.

57. Arrêté du 13 mars 2020 de la métropole Nice Côte d'Azur n° DPA 2020-011 interdisant l'accès aux ports métropolitains à tout navire de plaisance non titulaire d'un contrat avec un port de la métropole ainsi qu'aux navires de transport de passagers.

58. AP 06-2020-04-01-228. Voir aussi, dans les Ardennes : AP 08-2020-04-10-005.

59. Par exemple le préfet de l'Ain, qui n'a pris que 6 arrêtés durant le confinement, se contente de signer un arrêté, avec le préfet du Rhône, fermant le parc Miribel Jonage et les berges du canal (AP 2020-03-20-01) et d'interdire les bassins des piscines privées non unifamiliales (AP 2020-04-08-001). De même le préfet des Alpes-de-Haute-Provence n'a adopté que 8 arrêtés dont aucun interdisant l'espace naturel. Il a uniquement prononcé la fermeture des établissements thermaux (AP 2020-086-017 du 26 mars 2020) et interdit l'accès aux sites de baignade et fermé les piscines collectives (AP 2020-086-016 du 26 mars 2020).

60. AP R03-2020-03-24-003, renouvelé par AP R03-2020-03-27-001, AP R03-2020-04-06-001, AP R03-2020-04-11-002 et, jusqu'au 11 mai, par AP R03-2020-04-14-001.

61. AP R02-2020-03-20-002, renouvelé par AP R02-2020-03-31-005 et, jusqu'au 11 mai, par AP R02-2020-04-15-004.

62. AP 2020-583, renouvelé par AP 2020-614 et, jusqu'au 11 mai, par AP 2020-738.

63. AP 77-2020-03-19-003.

64. AP 77-2020-03-20-002.

65. AP 77-2020-03-20-001, renouvelé par AP 77-2020-03-26-001, AP 77-2020-03-30-001 et, jusqu'au 11 mai, par AP 77-2020-04-15-003.

66. AP 75-2020-04-07-280.

67. Arrêté n° 2020-00280 du 7 avril 2020 (rectificatif).

68. AP 77-2020-04-07-001.

69. Compte Twitter du préfet de Seine-et-Marne : <https://twitter.com/Prefet77/status/1250484147925237765>.

70. AP 93-2020-03-20-0775, renouvelé, jusqu'au 15 avril, par AP 2020-03-31-0855.

71. Pour les Hauts-de-Seine : AP 92-2020-04-07-149 ; pour le Val-de-Marne : AP 94-2020-04-07-1025 ; pour le Val-d'Oise : AP 2020-217 du 7 avril 2020.

72. CE, ord., 18 mai 2020, *QDN et LDH*, n° 440442 et n° 440445.

chasseurs et garde-chasses particuliers et de deux drones de l'ONF afin d'assurer le respect de son arrêté du 31 mars⁷³.

Dans les différentes analyses des mesures préfectorales prises dans le cadre de l'EUS, s'il est fait état au 14 avril de « 129 mesures, mises en place dans 80 départements et collectivités d'outre-mer, port[ant] principalement interdictions d'accès aux littoraux, aux plages, aux forêts, aux rivières, aux espaces naturels, aux parcs et aux jardins publics »⁷⁴, aucun bilan n'est dressé sur l'utilité et l'efficacité réelle de ces mesures alors qu'il s'agit d'une clôture d'une ampleur sans précédent de l'espace public. Au-delà de l'aspect symbolique (électrochoc), l'interdiction durant plusieurs semaines aux humains d'une grande partie de l'espace naturel interroge sur sa nécessité et proportionnalité. Surtout que ces restrictions se sont accompagnées dans bien des villes de l'instauration de couvre-feux.

B. Multiplication des couvre-feux

La restriction des déplacements a également pris la forme de couvre-feux empêchant donc toute sortie nocturne de son domicile (souvent de 20h00 à 5h00 du matin) sauf dérogations. Ces arrêtés « couvre-feux » ont d'abord été pris par certains maires sur le fondement de leur pouvoir de police administrative générale dans bien des communes (Asnières-sur-Seine, Aubervilliers, Aulnoye-Aymeries, Arras, Buxerolles, Châteaurenard, Cholet, Colombes, Lagarrigue, La Possession, Lisieux, Moins, Nice, Orval, Plessis-Robinson⁷⁵, Saint-Fortunat, Valence, etc.) – sans qu'on puisse établir de corrélation dans ces villes avec la propagation de l'épidémie hormis dans les villes concernées par des clusters (Creil et Mulhouse)⁷⁶. Du reste, la mesure est souvent justifiée dans les arrêtés par le fait

que dans certains quartiers le confinement général n'est pas suffisamment respecté. Ces édiles municipaux ont néanmoins rapidement été interrompus dans leurs élans nocturnes par le juge administratif⁷⁷ ou, parfois, sous la menace de déféré préfectoral⁷⁸.

Ainsi, le maire de Cholet justifie l'instauration d'un couvre-feu de 21h00 à 5h00 du matin dans sa paisible ville à compter du 23 mars par « le non-respect local de consignes nationales concernant les règles de confinement »⁷⁹. À l'initiative de la Ligue des droits de l'homme (LDH), ce couvre-feu a été suspendu à deux reprises⁸⁰ par le juge des référés du tribunal administratif de Nantes⁸¹.

Néanmoins, en liaison avec les maires, les préfets ont pris le relais et multiplié les arrêtés instaurant des couvre-feux dans de nombreuses villes – souvent peu concernées par la poussée épidémique – sur le fondement de l'article L. 3131-17 CSP. Au 1^{er} avril 2020, *Le Monde* recensait 170 communes sous régime de couvre-feu⁸². Ainsi, par exemple, entre le 22 mars et le 11 mai, le préfet des Alpes-Maritimes a instauré un couvre-feu, interdisant tout déplacement entre 22h00 et 5h00 du matin (sauf exceptions visées par le décret du 16 mars), dans toutes les communes de plus de 10 000 habitants du département ainsi que dans les communes du littoral – soit 24 communes⁸³. Il en est de même pour Perpignan par le préfet des Pyrénées-Orientales⁸⁴ ou encore en Ardèche pour La Voulture-sur-Rhône⁸⁵ et Saint-Fortunat⁸⁶.

À défaut de couvre-feux de personnes, de nombreuses villes ont été concernées par la fermeture des épiceries de nuit⁸⁷ ou plus largement un couvre-feu des commerces le soir⁸⁸.

Ces couvre-feux ont particulièrement concerné les départements et collectivités ultramarins : dès le 24 mars en

73. AP 77-2020-03-25-001, AP 77-2020-04-03-002, AP 77-2020-04-03-003, AP 77-2020-04-03-004, AP 77-2020-04-03-005, AP 77-2020-04-03-006. Suite à une polémique, ces arrêtés de réquisition seront finalement, après avoir été appliqués, abrogés le 9 avril (AP 77-2020-04-09-002).

74. Assemblée nationale, Mission d'information..., « Mesures préfectorales prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire », 14 avril 2020, p. 2.

75. Suspension par TA Cergy-Pontoise, réf., 27 avril 2020, *LDH c. Commune du Plessis-Robinson*, n° 2004144.

76. Assemblée nationale, Mission d'information..., « Mesures préfectorales prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire », 14 avril 2020, p. 3.

77. Voir TA Caen, ord., 31 mars 2020, *Préfet du Calvados*, n° 200071 (suspension, en l'absence de circonstances locales particulières, de l'arrêté du maire de Lisieux du 25 mars 2020); TA Montreuil, réf., 3 avril 2020, n° 2003861 (suspension de l'arrêté du maire de Saint-Ouen).

78. A. Lieures, « Coronavirus : la préfecture de Seine-Saint-Denis demande à Aubervilliers de retirer son couvre-feu », *Le Parisien*, 25 mars 2020.

79. Compte Tweeter de Gilles Bourdouléix, maire de Cholet, 22 mars 2020 : <https://twitter.com/GBOURDOULEIX/status/1241715054829068289?s=20>.

80. À la suite de la première suspension le maire avait en effet repris le même arrêté en déplorant l'ordonnance du tribunal administratif et en dénonçant l'action d'une « association politisée, aux convictions totalitaristes » (compte Tweeter de Gilles Bourdouléix, 24 avril 2020 : <https://twitter.com/GBOURDOULEIX/status/1253621241241534470?s=20>); voir https://twitter.com/N_Hervieu/status/1255166576321495043?s=20.

81. TA Nantes, réf., 24 avril 2020, *LDH*, n° 2004365; TA Nantes, réf., 28 avril 2020, *LDH*, n° 2004501 : de manière assez inhabituelle, il est donné injonction au maire « d'informer, par voie de presse et dans un délai de 24 heures [...], les habitants de la commune qu'aucune restriction à la circulation autre que celles qui sont applicables au plan national n'est désormais en vigueur dans cette commune ».

82. P. Roger, « Coronavirus : le casse-tête juridique du couvre-feu », *Le Monde*, 1^{er} avril 2020. Les statistiques officielles font état, au 11 mai, de 30 arrêtés préfectoraux instaurant un couvre-feu de personnes et 50 arrêtés instaurant un couvre-feu des commerces (Assemblée nationale, Mission d'information..., « Mesures préfectorales prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire », bilan au 11 mai 2020, p. 4).

83. AP 06-2020-03-22-195, renouvelé par AP 06-2020-03-25-206, AP 06-2020-03-31-224 et AP 06-2020-04-15-252. Ces couvre-feux ne sont pas justifiés par le préfet par la situation sanitaire dans le département mais, là aussi, eu égard au fait que « les forces de sécurité intérieure et les polices municipales des communes du département [...] ont constaté un usage abusif et détourné [des] dérogations aboutissant de fait à des regroupements de personnes de nature à favoriser la diffusion du virus ».

84. AP 66-2020-03-21-081-001, renouvelé par AP 66-2020-03-26-086-0003 et AP 66-2020-04-15-107-007.

85. AP 07-2020-03-23-005.

86. AP 07-2020-03-23-004.

87. Voir par exemple le rejet du référé contre AP 2020-00256 du préfet de police de Paris du 25 mars 2020 portant mesures de police applicables dans le quartier de Château Rouge en vue de prévenir la propagation du virus Covid-19 : TA Paris, 31 mars 2020, n° 2005891/9.

88. Voir par exemple AP 2020-048 du préfet de l'Aisne du 23 mars 2020 ou AP 2020-776 du préfet de l'Allier du 18 mars 2020.

Guadeloupe⁸⁹ et à Mayotte⁹⁰, puis le 27 mars en Polynésie française⁹¹, et le 31 mars en Martinique⁹². En raison de leur généralité ces arrêtés seront néanmoins suspendus par le juge administratif des référés⁹³.

Malgré ces suspensions, ces couvre-feux ultramarins, en particulier celui instauré au 25 mars en Guyane (de 21h00 à 5h00 du matin avec fermeture des commerces à 17h00⁹⁴), justifieront l'application de ce régime dans certains départements métropolitains puis dans toute la France hexagonale, de 18h00 à 6h00, à partir de janvier 2021⁹⁵ sans qu'aucune donnée ou étude ne démontre leur efficacité contre la propagation de l'épidémie en dehors du contexte très spécifique des territoires ultramarins.

C. Confinements renforcés locaux

L'ampleur du confinement général de la population n'a pas empêché les autorités locales d'adopter à l'égard de certaines catégories de personnes plus vulnérables des restrictions renforcées mais aussi de restreindre l'accès à certains territoires.

S'agissant des personnes vulnérables, elles ont principalement concerné les personnes âgées résidant en EHPAD⁹⁶. Devançant ou renforçant les recommandations du ministère de la Santé prises au niveau national et relayées par les agences régionales de santé⁹⁷, certains préfets ont adopté des arrêtés prescrivant le confinement

en chambre ou interdisant le droit de visite aux patients et personnes hébergées dans les EHPAD (Corse⁹⁸, Haut-Rhin⁹⁹, Seine-et-Marne¹⁰⁰).

À une époque où on pensait que la Covid-19 se propageait particulièrement chez les enfants, de nombreuses mesures restrictives les ont concernés directement comme la fermeture des écoles et des accueils collectifs de mineurs, mesure prise au niveau local avant la mesure nationale¹⁰¹. De même, de nombreux centres et hébergements gérés par l'Aide sociale à l'enfance (ASE) ont été fermés ou ont fait l'objet de restrictions du nombre de places (Alpes-de-Haute-Provence¹⁰², Ain¹⁰³, Ardèche¹⁰⁴, Creuse¹⁰⁵, ou encore Yonne¹⁰⁶). Et inversement sont adoptées 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.

S'agissant des restrictions d'accès à des territoires, elles ont pris deux formes. D'une part, dans certains départements, les préfets ne se sont pas contentés d'interdire certains espaces naturels mais ont aussi limité l'accès à certains territoires ou îles, particulièrement dans l'Ouest de la France ou en Outre-mer (Mayotte¹⁰⁷), aux seuls résidents. Ainsi, par exemple, dans les Côtes-d'Armor et le Finistère, l'accès aux îles de Bréhat¹⁰⁸, Batz, Ouessant et Sein¹⁰⁹ a été drastiquement réglementé.

De même, les préfets ultramarins ont très tôt interdit à certains navires de faire escale sur leur territoire (Guyane¹¹⁰, Martinique¹¹¹, la Réunion¹¹², Nouvelle-

89. AP 971-2020-03-24-003, AP 971-2020-03-27-005 (Sainte-Anne, Pointe-à-Pitre, Les Abymes); AP 971-2020-03-30-001 (ajout de Sainte-Rose, Basse-Terre, Baie-Mahault) et AP 971-2020-04-01-002, AP 971-2020-04-03-004, AP 971-2020-04-06-002 (tout le département).

90. AP 222-2020 du 24 mars 2020 modifié par AP 241-2020 du 16 avril.

91. HC 219-2020 du 27 mars 2020.

92. AP Ro2-2020-03-31-004, renouvelé par AP Ro2-2020-04-15-004.

93. TA Polynésie, réf., 6 mai 2020, n° 2000288; TA Martinique, réf., 15 mai 2020, n° 2000232; TA Guadeloupe, réf., 27 mai 2020, LDH, n° 200040 pour certaines communes (Papaïchton, Apatou, Awala-Yalimapo, Mana, Saül, Iracoubo, Sinnamary, Saint-Elie, Montsinéry-Tonnegrande, Roura, Régina et Ouanary).

94. AP Ro3-2020-03-26-001, AP Ro3-2020-04-06-001, AP Ro3-2020-04-11-002, AP Ro3-2020-04-14-001.

95. D. Roucaute, « Le couvre-feu à 18 heures, entré en vigueur samedi dans toute la France, sera-t-il utile pour endiguer le Covid-19? », *Le Monde*, 15 janvier 2021; décret n° 2021-31 du 15 janvier 2021.

96. Localement les mesures nationales ont pu être aggravées. Ainsi, le maire de Domène (en Isère) interdit le 27 mars 2020 aux résidents de la résidence autonomie « Le Parc », qui jouxte l'EHPAD de sa commune, « de sortir de l'établissement jusqu'à nouvel ordre » (AM 2020-052 du 27 mars 2020, « réglementation de la circulation [sic]. Résidents de la résidence Le Parc: Covid 19 »).

97. Voir CE, réf., 15 avril 2020, *Association Coronavictimes et autres*, n° 439910; CE, réf., 13 novembre 2020, n° 445943; CE, réf., 3 mars 2021, n° 449759.

98. AP 2A-2020-03-12-003 et AP 2A-2020-03-28-002 (du 12 mars au 15 avril), renouvelés par AP 2A-2020-04-15-010 (du 15 avril au 11 mai); AP 2B-2020-03-12-004 et AP 2A-2020-03-28-004 (du 12 mars au 11 mai).

99. AP 68-2020-06-03 (du 6 au 19 mars).

100. AP 77-2020-03-25-002 (interdiction des activités collectives).

101. Voir en particulier dans l'Oise l'arrêté du 7 mars 2020 portant fermeture des établissements scolaires et périscolaires, et des établissements d'accueil non permanent d'enfants (crèches) du département de l'Oise, ou dans des départements voisins, ou dans le Haut-Rhin les arrêtés 68-2020-64-01 du 4 mars 2020 et 68-2020-66-01 du 6 mars portant fermeture des garderies, crèches, établissements périscolaires, écoles maternelles, écoles primaires, collèges et lycées dans certaines communes du département du Haut-Rhin.

102. AP 04-2020-03-13-073-010.

103. AP 01-2020-03-13-002.

104. AP 07-2020-03-13-007.

105. AP 23-2020-03-23-002.

106. AP 89-2020-0044 du 16 mars 2020.

107. AP 218/2020 du 20 mars 2020 portant interdiction de tout accès aux plages, criques et îlots du département, renouvelé par AP 233/2020 du 9 avril. Cette mesure ne vise pas uniquement à lutter contre l'épidémie de la Covid-19 mais, comme souvent à Mayotte, à faciliter l'interpellation de migrants en provenance d'Anjouan qui pourraient échouer sur ces îlots en kwassa-kwassa.

108. AP 22-2020-03-18-002, renouvelé par AP 22-2020-04-01-003 et, jusqu'au 11 mai, par AP 22-2020-04-15-006.

109. AP 29-2020-077-0001 du 17 au 30 mars 2020, et AP 29-2020-091-0004 à partir du 31 mars.

110. AP Ro3-2020-03-13-003.

111. AP Ro2-2020-03-19-001.

112. AP 468-2020 du 20 mars 2020.

Calédonie¹¹³), restreint le trafic commercial aérien (Guyane¹¹⁴, Martinique¹¹⁵), le transport par voie fluviale (Guyane¹¹⁶, Martinique¹¹⁷) ou même le transport intérieur de personnes par véhicule (Guyane¹¹⁸, Mayotte¹¹⁹) – avant que l'essentiel de ces mesures ne soit inscrit dans le décret du 23 mars.

D'autre part, la mesure la plus restrictive et spécifique à l'Outre-mer est la mise en place d'un « confinement renforcé » ou « quatorzaine » de toute personne entrant sur ces territoires. Ces « mises en quarantaine » de quatorze jours ont d'abord été édictées le 20 mars à la Réunion uniquement pour « les personnes ayant séjourné dans une des zones d'exposition à risque dans les départements français ou pays où circule le virus »¹²⁰, puis plus largement à compter du 25 mars pour toute personne entrant sur le territoire réunionnais dans une structure hôtelière et sans aucune possibilité de sortie¹²¹. Des arrêtés similaires sont adoptés en Martinique¹²², à Saint-Pierre-et-Miquelon¹²³ et en Guadeloupe¹²⁴, puis le 26 mars à Mayotte¹²⁵ ou en Guyane (dans des conditions plus restrictives)¹²⁶.

Pourtant ce n'est que le 26 mars que le décret n° 2020-337 a expressément habilité, à l'article 5-1 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020, les représentants de l'État territorialement compétents « à prescrire, à leur arrivée sur le territoire de la collectivité d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie, la mise en quarantaine des personnes ayant bénéficié de la dérogation prévue au II ou au IV de l'article 5 ». Cette habilitation ne concernant que les mises en quarantaine (personnes suspectées d'être contaminées) et en aucun cas les personnes testées positives (malades).

Sur ce fondement le préfet de la Réunion a adopté le 30 mars un nouvel arrêté prévoyant le placement en quarantaine durant quatorze jours de toutes les personnes entrant dans le département¹²⁷. Mais le 15 avril il a aggravé ce régime en prévoyant non seulement le placement automatique, sans décision individuelle, de toute personne entrant dans l'île mais en outre ces personnes détenues étaient « invités [sic] » à se soumettre à un dépistage PCR avant le quatorzième jour et, en cas de refus de s'y soumettre, elles étaient maintenues en quarantaine, par décision individuelle du préfet, pour une durée supplémentaire de sept jours¹²⁸. Concrètement, pour exécuter ces quarantaines manifestement illégales¹²⁹, le préfet a réquisitionné des hôtels¹³⁰. Cela a concerné plusieurs centaines de personnes¹³¹.

Ces quarantaines hôtelières réunionnaises étaient toujours mieux que les mahoraises puisqu'à cette fin le préfet de Mayotte a réquisitionné le... centre de rétention administrative (en suspendant – facticement¹³² – son activité habituelle).

En Guyane, un village entier (Cécilia à Matoury) de 277 habitants a été collectivement placé en quarantaine le 9 avril car 21 personnes y avaient été testées positives (et une personne décédée)¹³³. Certes, en Métropole, des mises en quarantaine avaient été décidées, au début de la crise sanitaire, pour les Français rapatriés du Wuhan dans des centres de vacances, lors des premiers clusters de Courchevel, des Contamines-Montjoie ou pour les marins du porte-avions Charles-de-Gaulle. Mais celles-ci n'étaient pas, semble-t-il, collectives¹³⁴.

113. HC 2020-4608 du 23 mars 2020.

114. AP R03-2020-03-18-001.

115. AP R02-2020-03-17-002.

116. AP R03-2020-03-24-004.

117. AP R02-2020-03-20-003.

118. AP R03-2020-03-20-002 : interdiction du transport de passagers par véhicule de transport intérieur de personnes par route pour le compte d'autrui d'une capacité inférieure ou égale à neuf places, autre qu'un taxi.

119. AP 2020-240 du 15 avril 2020 : réglementation du transport dans les taxis collectifs.

120. AP 2020-469 du 20 mars 2020.

121. AP 2020-483 du 25 mars 2020.

122. AP R02-2020-03-25-001, renouvelé par AP R02-2020-03-31-006 et AP R02-2020-04-15-007 du 15 avril jusqu'au 11 mai.

123. AP 2020-149 du 20 mars 2020, renouvelé par AP 2020-157 du 25 mars. À cette fin un hôtel a été réquisitionné (AP 2020-150 du 21 mars 2020).

124. AP 971-2020-03-25-002, renouvelé par AP 971-2020-03-30-002, AP 971-2020-04-03-003 et, jusqu'au 11 mai 2020, par AP 971-2020-04-14-108. Arrêté validé, malgré la violation flagrante de l'article 66 de la Constitution, par le tribunal administratif de Guadeloupe, réf., 20 avril 2020, *Ordre des avocats au barreau de la Guadeloupe*, n° 2000340.

125. AP 2020-223 du 26 mars 2020, modifié par AP 2020-227 du 28 mars, AP 2020-243 du 17 avril jusqu'au 11 mai.

126. AP R03-2020-03-26-001, modifié par AP R03-2020-03-27-001, AP R03-2020-04-14-001.

127. AP 2020-518.

128. AP 2020-605, renouvelé, jusqu'au 11 mai, par AP 2020-744.

129. Une mesure de police est privative de liberté dès lors qu'elle astreint à domicile plus de 12 heures par jour (CC, déc. n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D.*).

130. AP 2020-486 du 25 mars 2020, AP 020-501 du 27 mars 2020.

131. S. Autale, « Fin de quatorzaine pour 130 voyageurs dont un cas de Covid-19, 110 nouveaux passagers attendus », *La 1^{re} France info*, 18 avril 2020. Compte tenu des conditions peu satisfaisantes, certaines d'entre elles ont même tenté – en vain – de prendre la fuite (« La Réunion : des voyageurs s'enfuient d'un centre de quatorzaine », *Le Parisien*, 6 avril 2020 ; « Coronavirus : retour à l'hôtel pour les "évadés" de quatorzaine », *La 1^{re} France info*, 9 avril 2020).

132. AP 2020-244 du 17 avril 2020. Dans la mesure où l'essentiel des arrivées en avion à Mayotte se fait par la Réunion, en réalité cette réquisition du centre de rétention administrative visait à y placer en quarantaine les... étrangers (essentiellement comoriens) interceptés dans des kwassa-kwassa qui habituellement sont retenus dans ce même centre de rétention administrative.

133. AP R03-2020-04-09-001. Sauf motif médical, aucune sortie ou entrée n'était autorisée. Des mesures de ravitaillement ont été mises en place.

134. Voir notamment les arrêtés du ministre de la Santé du 30 janvier 2020 et du 20 février 2020 relatifs à la situation des personnes ayant séjourné dans une zone atteinte par l'épidémie de virus Covid-19.

Il a fallu attendre la loi du 11 mai 2020 pour que le législateur donne une réelle base légale aux articles L. 3131-15 II *sq.* CSP, à ces mesures de mise en quarantaine et de placement et maintien à l'isolement en prévoyant l'intervention du juge des libertés et de la détention (JLD)¹³⁵. Les statistiques officielles recensent entre le 16 mars et le 11 mai, 10 mesures préfectorales de quarantaine, toutes en Outre-mer¹³⁶. Aucun chiffre n'est donné sur le nombre de personnes concernées (et privées arbitrairement de liberté) par ces arrêtés. Probablement plus d'un millier...

Du reste, à l'extérieur, ces personnes placées en quarantaine auraient été interdites de bien des activités...

D. Limitation des activités extérieures : une boîte de Petri réglementaire

De nombreuses activités extérieures – et même, pour l'alcool à emporter, à l'intérieur du domicile – ont été interdites par les préfets – qui là aussi ont rivalisé d'imagination avec certains maires¹³⁷.

Ainsi, si d'aventure une personne vivait à moins d'un kilomètre d'un bois, d'une forêt, d'un champ, d'un lac ou d'une rivière dont l'accès n'aurait pas été prohibé par arrêté préfectoral, il lui aurait aussi été interdit, dans certains départements, de pratiquer les activités de chasse, de pêche, ou encore les feux de forêt¹³⁸ ou l'agrainage (dans l'Aisne par exemple) – afin de lutter contre la prolifération des espèces nuisibles ou destructrices (sangliers)¹³⁹.

Comme cela a déjà été mentionné pour le jogging, plusieurs préfets ont restreint certaines activités de loisir

ou sportives, pourtant autorisées par le décret du 23 mars : restriction 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 elles¹⁴⁰, interdiction de postures statiques... La plupart des préfets ont prononcé la fermeture des piscines non unifamiliales mais aussi dans certains départements interdit la baignade (malgré un risque de contamination quasi nul).

Selon les données officielles, 200 arrêtés préfectoraux pris durant le confinement ont concerné la fermeture d'établissements recevant du public (ERP), soit 37 % des arrêtés¹⁴¹. En particulier dans les zones touristiques, de nombreux préfets ont interdit les locations saisonnières¹⁴² – comme l'avaient déjà fait certains maires (Les Contamines-Montjoie)¹⁴³.

On a aussi assisté à 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 considérés comme pouvant provoquer des comportements dangereux. Ainsi, les interdictions déjà mentionnées du préfet du Cher d'utilisation et de la vente d'artifices de divertissement et d'acides étaient motivées par le fait qu'ils pourraient être utilisés contre les forces de l'ordre dans le cadre de mouvements de contestation des mesures de confinement... Le 25 mars, le préfet de l'Allier avait limité strictement la liste des aliments et fournitures dans les commerces alimentaires¹⁴⁴. Les préfets de l'Aisne¹⁴⁵ puis du Morbihan¹⁴⁶ ont interdit la vente à emporter d'alcool – en justifiant ces mesures par la recrudescence des vio-

135. CC, déc. n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, cons. 33.

136. Assemblée nationale, Mission d'information..., « Mesures préfectorales prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire », bilan au 11 mai 2020, annexe, p. 5. Il y a pourtant eu une quarantaine en Métropole : arrêtés des 25 et 30 mars 2020 du préfet de Loire-Atlantique portant décision de mise en quarantaine du navire *Celebrity Apex* et de ses personnels.

137. Durant la période du confinement, des maires ont fait un concours Lépine de l'arrêté le plus absurde et inutile : anti-crachats (Coulaines, Le Raincy, Mons-en-Barœul, Saint-Étienne), anti-bruit (afin de ne pas déranger le repos des soignants) (Grenoble, Morlaix), incitant à la délation des violations du confinement (Montgeron) ou interdisant de s'asseoir sur un banc (Biarritz). La palme a été décrochée par le maire de Sanary qui a successivement limité les déplacements des habitants de sa commune à 200 mètres (AM 2020-656 du 25 mars 2020) de leur domicile puis à... 10 mètres (AM 2020-658 du 26 mars). Suite au dépôt d'un référé et à la demande de la préfecture menaçant d'un déferé, ces arrêtés ont été retirés (AM 2020-671 du 31 mars). Voir aussi par la suite : arrêté anti-Halloween (Les Adrets, AM 2020-64 du 27 octobre 2020) ou même, avec davantage d'humour, arrêté autorisant le survol de la commune par le père Noël le 24 décembre (Saint-Jean-de-Maurienne).

138. AP 07-2020-03-20-001.

139. À l'inverse, comme on l'a mentionné pour l'Isère, certains préfets ont pu, à titre dérogatoire, admettre le non-respect des mesures de confinement au bénéfice de fédérations de chasse afin de prélever certains gibiers proliférant et détruisant des récoltes (voir AP 05-2020-04-07-002).

140. Voir par exemple l'AP du 8 avril 2020 de la préfète du Bas-Rhin limitant à un adulte maximum, éventuellement accompagné de mineurs de moins de 16 ans ou de personnes vulnérables, les déplacements prévus au 2° et au 5° de l'article 3 du décret n° 2020-293 du 2 mars 2020 (validé par TA, ord., 16 avril 2020, *A. Duranton*, n° 2002605).

141. Assemblée nationale, Mission d'information..., « Mesures préfectorales prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire », bilan au 11 mai 2020, annexe, p. 5.

142. Par exemple dans les Alpes-de-Haute-Provence (AP 04-2020-04-04-01) ou dans les Hautes-Alpes (AP 05-2020-04-04-001) et dans les Alpes-Maritimes (AP 2020-233 du 4 avril 2020).

143. Voir le rejet de la demande de suspension de l'arrêté 2020-021 du 7 avril 2020 par lequel le maire de la commune des Contamines-Montjoie a limité l'hébergement dans la commune à toute personne non domiciliée de manière permanente (TA Grenoble, 28 avril 2020, *LDH*, n° 2002394). Par la suite, le Conseil d'État a censuré ce type d'arrêté pris par le maire de Nice. Dans le prolongement de la décision *Commune de Sceaux* (CE, réf., 17 avril 2020, n° 440057), le juge des référés a estimé que la commune ne justifie pas que les spécificités de la situation sanitaire sur son territoire nécessiteraient l'interdiction des locations touristiques, alors qu'au demeurant une telle mesure n'a été jugée appropriée ni par le préfet des Alpes-Maritimes, ni par les maires des communes voisines (CE, réf., 16 février 2021, *Union des professionnels de la location touristique*, n° 449605).

144. AP 03-2020-03-25-010. Suite à une polémique, il a abrogé cet arrêté dès le 3 avril 2020 (AP 03-2020-04-03-001).

145. AP 2020-047 du 23 mars 2020, abrogé par AP 2020-052 du 24 mars.

146. AP 56-2020-04-16-001, abrogé par AP 56-2020-04-28-002. Le juge des référés a rejeté un référé-suspension contre cet arrêté (TA Rennes, réf., 24 avril 2020, n° 2001799).

lences intrafamiliales – avant d'abroger ces arrêtés faisant polémique¹⁴⁷.

Même s'ils ont eu beaucoup moins d'écho médiatique, la plupart des préfets ultramarins ont également pris des arrêtés interdisant la consommation ou limitant la vente à emporter de certains alcools ou à certains horaires¹⁴⁸. La palme du paternalisme revient au Haut-Commissaire de Nouvelle-Calédonie qui s'est servi de l'EUS pour prescrire l'interdiction de la vente à emporter « de boissons alcooliques ou fermentées » de la mi-mars à la mi-avril par crainte d'un relâchement coupable de la population locale... L'arrêté a été suspendu par le tribunal administratif de Polynésie¹⁴⁹.

Pourtant, lors du deuxième confinement cette prohibition partielle s'est généralisée, particulièrement dans les lieux de rassemblement de groupes de jeunes (canaux, berges, etc.)¹⁵⁰. Et là aussi ces arrêtés ont servi de boîte de Petri réglementaire puisqu'en avril 2021 le Premier ministre a généralisé la mesure pour l'ensemble du territoire français – sans que cela ne suscite guère de réactions. L'article 3-1 du décret 2020-1310 du 29 octobre 2020 modifié prévoit en effet que, désormais, d'une part,

« la vente à emporter de boissons alcoolisées est interdite sur la voie publique ainsi que, lorsqu'elle n'est pas accompagnée de la vente de repas, dans les établissements [de restauration et débits de boisson] », et d'autre part, dans chaque département¹⁵¹, le préfet « est habilité à interdire, en fonction des circonstances locales, tout rassemblement de personnes donnant lieu à la consommation de boissons alcoolisées sur la voie publique »¹⁵² – qu'ils faisaient du reste déjà régulièrement.

On constate donc que la quasi-totalité des mesures qui ont été adoptées localement par les préfets durant le confinement ont ensuite été reprises comme mesures générales dans la réglementation nationale de l'état d'urgence sanitaire. Or, on connaît la tendance lourde, qui s'est confirmée en 2017 à l'issue de l'état d'urgence sécuritaire de 2015-2017, des états d'urgence à contaminer le droit commun et, d'exceptionnel et limité dans le temps, à s'inscrire dans la durée. On peut donc craindre qu'*in fine* les mesures préfectorales extraordinaires adoptées durant le confinement général de la population du printemps 2020 laissent des traces durables dans le droit ordinaire de la police administrative.

147. « Entre apéros sauvages et descentes de police, le Morbihan renonce à sa "semi-prohibition" », *Le Monde*, 30 avril 2020. Dans un entretien, le préfet du Morbihan, Patrice Faure, justifie son arrêté : « Cet arrêté n'avait pas vocation à durer mais à frapper un grand coup, pour marquer les esprits. J'ai obtenu ce que je voulais : une prise de conscience » (« Le préfet du Morbihan lève son arrêté anti-alcool », *Le Télégramme*, 29 avril 2020).

148. Pour la Guyane : AP R03-2020-03-20-001, renouvelé par AP R03-2020-04-06-001 et, jusqu'au 11 mai, par AP R03-2020-04-14-001 ; pour la Réunion : AP 2020-538 du 2 avril 2020, renouvelé, jusqu'au 11 mai, par AP 2020-741 du 30 avril.

149. TA Polynésie, réf., 6 mai 2020, n° 2000288.

150. Voir par exemple en Isère : AP 38-2020-10-30-005, mesures de restrictions de la consommation d'alcool du 31 octobre au 1^{er} novembre 2020 ; à Paris : AP 75-2020-00383 du 12 mai 2020 portant interdiction de la consommation de boissons alcooliques de 12h00 à 7h00, sur toutes les voies des canaux parisiens et sur toutes celles des berges de la Seine ; AP 75-2021-00161 du 22 février 2021 interdisant la consommation d'alcool rue de Buci et place de la Contrescarpe, en vue de ralentir la propagation du virus Covid-19.

151. Par exemple pour la préfecture de Police de Paris : AP 2021-00178 du 5 mars 2021 portant interdiction de la consommation d'alcool sur la voie publique à certaines heures et sur certaines places et voies de la capitale, en vue de ralentir la propagation du virus Covid-19 jusqu'au 21 mars 2021 ; AP 2021-00232 interdisant la consommation d'alcool dans certaines voies de Paris.

152. Décret n° 2021-384 du 2 avril 2021 modifiant le décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020.