



**HAL**  
open science

# La matérialisation du risque de catastrophe sanitaire : le Premier ministre prend la main

Mickaël Baubonne

► **To cite this version:**

Mickaël Baubonne. La matérialisation du risque de catastrophe sanitaire : le Premier ministre prend la main. *Riseo : risques études et observations*, 2020, spécial. hal-03717516

**HAL Id: hal-03717516**

**<https://hal.science/hal-03717516>**

Submitted on 8 Jul 2022

**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.

# La matérialisation du risque de catastrophe sanitaire : le Premier ministre prend la main

**Mickaël Baubonne**

Maître de conférences en droit public  
Université de Haute-Alsace  
CERDACC (UR 3992)

L'épidémie de covid-19 a rappelé la nécessité de respecter au quotidien les gestes barrières les plus élémentaires, parmi lesquels le lavage des mains. En dépend la préservation de l'ordre public sanitaire, lui qui, à mesure que le risque de catastrophe sanitaire se matérialisait, est passé de main en main avant de finir entre celles du Premier ministre.

À un stade où la vague épidémique n'était pas encore une réalité selon la terminologie du Plan national de prévention et de lutte « Pandémie grippale », les préfets ont été en première ligne pour lutter contre la propagation du virus. Les préfets ont notamment dû faire face à la multiplication de cas groupés sur le territoire national. Au titre de son pouvoir de police administrative générale, le préfet de l'Oise a ainsi pris un arrêté le 29 février 2020 pour interdire les « *rassemblements collectifs* » dans le département et un autre le 1<sup>er</sup> mars 2020 pour ordonner la fermeture des établissements scolaires et périscolaires de plusieurs communes. Ces mêmes mesures ont été adoptées par le préfet du Morbihan le 1<sup>er</sup> mars 2020. Le préfet du Haut-Rhin s'est contenté quant à lui de viser le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets pour interdire tout rassemblement collectif dans deux communes du département.

Pourtant, l'article L. 3131-1 du code de la santé publique (CSP) confie au ministre de la santé une police administrative spéciale en matière sanitaire, « *notamment en cas de menace d'épidémie* ». À ce titre, il revient au ministre de « *prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population* ». Des mesures avaient ainsi été prises en 2009 par la ministre de la santé, dans le contexte semblable de l'épidémie de la grippe A (H1N1). Si les préfets peuvent agir, ce n'est qu'après habilitation du ministre. Mais le ministre de la santé n'a réagi que très tardivement, par un arrêté du 4 mars 2020<sup>1</sup>. Et dès la mi-mars, il ne s'est plus tant agi de lutter contre la propagation du virus que d'endiguer la catastrophe sanitaire en déclarant la guerre à cet ennemi invisible à l'œil nu<sup>2</sup>. S'il y avait encore moins de 1 000 cas de COVID-19 confirmés par un test positif le 7 mars, le ministère de la santé en recensait 4500 le 14 mars. Le risque de catastrophe sanitaire s'est ainsi matérialisé en même temps que la vague épidémique déferlait sur la France. Le Premier ministre est alors monté au front, d'abord médiatiquement lors du point presse du 14 mars. À cette occasion, il annonçait, « *en lien avec le Président de la République, [avoir] décidé, jusqu'à*

---

<sup>1</sup> voir S. RENARD, « Covid-19 : mais qu'a fait la police ? », *RDLF*, 2020, chron. n° 08 ; N. SYMCHOWICZ, « Urgence sanitaire et police administrative : la grande confusion », *AJDA*, 2020, p. 545 ; J. PETIT, « L'état d'urgence sanitaire », *AJDA*, 2020, p. 834.

<sup>2</sup> E. MACRON, *Adresse aux Français*, 16 mars 2020.

*nouvel ordre la fermeture [...] de tous les lieux recevant du public non indispensables à la vie du pays* ». Pourtant, juridiquement, c'était encore le ministre de la santé qui était à la manœuvre comme l'atteste son arrêté concrétisant les annonces du Premier ministre. Le passage de témoin n'est formalisé que deux jours plus tard, considérant que « *les mesures [prises] méritent davantage qu'un arrêté ministériel* »<sup>3</sup>. C'est en effet un décret du Premier ministre qui, à l'aune des « *circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19* » et au visa de l'article L. 3131-1 du CSP, a fixé le 16 mars 2020 des mesures plus contraignantes que celles alors en vigueur, dont un confinement de la population. En définissant un cadre juridique spécifique, la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a finalement donné un fondement plus solide à une telle intervention du Premier ministre<sup>4</sup>. L'état d'urgence sanitaire peut désormais être déclaré « *en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population* ». « *Aux seules fins de garantir la santé publique* », le Premier ministre peut alors restreindre fortement les droits et libertés. Ce rôle du Premier ministre en cas de catastrophe sanitaire interroge en creux la place des autres acteurs, centraux et décentralisés.

Avec l'état d'urgence sanitaire, le législateur appuie la redistribution des rôles au niveau central à l'œuvre depuis le décret du 16 mars 2020. Les ministres sont alors confinés aux seconds rôles (I). Le législateur confirme par ailleurs que la réponse à la catastrophe sanitaire est d'abord nationale avant d'être décentralisée. Face à la catastrophe sanitaire, l'action des collectivités territoriales ne peut être que subsidiaire (II).

## **I) Des ministres confinés aux seconds rôles**

L'invocation de la théorie des circonstances exceptionnelles au soutien du décret du 16 mars 2020 témoigne de l'inadéquation des fondements existants pour la résolution des catastrophes sanitaires, ce que le nouveau régime d'état d'urgence sanitaire vient sanctionner. La loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 participe ainsi du resserrement de la définition de l'état d'urgence classique au détriment du ministre de l'intérieur (A). Elle réduit également le champ d'application de l'article L. 3131-1 du CSP, au détriment, cette fois, du ministre de la santé (B).

### **A) Le resserrement de la définition de l'état d'urgence classique au détriment du ministre de l'intérieur**

Si la déclaration de l'état d'urgence poursuit la préservation et le rétablissement de l'ordre public en général, l'instauration d'un régime d'état d'urgence *sanitaire* permet d'apporter une réponse spécifique aux catastrophes affectant l'ordre public sanitaire. Ainsi amputé, l'état d'urgence classique en devient lui-même spécialisé

---

<sup>3</sup> É. PHILIPPE, devant le Sénat lors de la séance du 19 mars 2020 : *Compte rendu analytique*, p.7.

<sup>4</sup> CE, avis n° 399873 du 18 mars 2020.

(1), ce qui marque l'aboutissement des logiques à l'œuvre dans la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence (2).

### 1) La spécialisation en miroir de l'état d'urgence classique

Aux termes de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, celui-ci peut être déclaré « *soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* ». Une catastrophe sanitaire aurait très bien pu correspondre à cette seconde hypothèse, à l'exemple « *d'incendies ou d'inondation de grande ampleur ou d'un tremblement de terre ou encore d'une catastrophe nucléaire* »<sup>5</sup>. En créant un nouveau régime d'état d'urgence spécifique aux catastrophes sanitaires, la loi du 23 mars 2020 vide la référence aux calamités publiques d'une partie de son contenu.

Bien sûr, il reste des catastrophes qui ne sont pas nécessairement sanitaires, mais beaucoup peuvent rapidement dégénérer ainsi dès lors qu'elles font chavirer le système de santé<sup>6</sup>. D'ailleurs, l'épidémie de covid-19 ne semble pas par elle-même constitutive d'une catastrophe sanitaire, comme en témoignent les premières réactions devant les premiers cas qui invitaient à relativiser son impact. Il semblerait plutôt que la catastrophe sanitaire résulte de la pression soudaine et importante, d'où le terme de « vague », exercée sur le système de santé. Les mesures mises en œuvre par le gouvernement ne visent pas tant à lutter contre la propagation du virus qu'à l'étaler dans le temps pour éviter la saturation des hôpitaux, comme l'a démontré, schéma à l'appui, le ministre de la santé, Olivier Véran, le 9 mars 2020. L'état d'urgence sanitaire peut ainsi avoir des origines complexes. Cela pose alors la question de la succession dans le temps, sinon de l'application concurrente, du régime de l'état d'urgence et du régime de l'état d'urgence sanitaire pour ces catastrophes qui ne sont à l'origine pas sanitaires, mais qui le deviennent. Le silence de la loi sur ce point pourrait recevoir des interprétations diverses et potentiellement contradictoires. En tout cas, la création de ce nouveau régime pour la préservation et le rétablissement de l'ordre public sanitaire conduit à la spécialisation du régime de la loi de 1955 à la préservation et au rétablissement d'un ordre public dominé par les questions de sécurité.

En réalité, la loi du 23 mars 2020 ne marque qu'un aboutissement d'une spécialisation qui était déjà latente dans la loi du 3 avril 1955.

### 2) Un aboutissement des logiques à l'œuvre dans la loi du 3 avril 1955

La loi du 3 avril 1955 porte en germe la spécialisation du régime de l'état d'urgence, pensé pour répondre à un « *péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* » plutôt qu'à une « *calamité publique* » comme peut l'être une catastrophe sanitaire. Agnès Roblot-Troizier parle ainsi du « *décalage* » originel « *entre la dualité des motifs de la déclaration de l'état d'urgence et des moyens tournés*

---

<sup>5</sup> A. ROBLOT-TROIZIER, « État d'urgence et protection des libertés », *RFDA*, 2016, p. 426

<sup>6</sup> Voir B. PAUVERT, « La spécificité des actes de terrorisme par rapport aux crises sanitaires graves », *RDSS*, 2019, p. 199

essentiellement vers l'un des deux motifs »<sup>7</sup> (*loc. cit.*, p. 427). L'épidémie du covid-19 montre que ces moyens répondent mal à une catastrophe sanitaire. Les mesures pouvant être prises sur le fondement de la loi de 1955 sont en effet essentiellement justifiées par le « *comportement* » des personnes concernées, par la « *commission d'actes* ». De telles justifications évoquent des troubles intentionnels à l'ordre public, ce qui explique que l'état d'urgence ait jusqu'ici été déclaré en cas d'émeutes, de mouvements insurrectionnels, de menaces terroristes. Ces justifications ne sont pas adaptées dans l'hypothèse de catastrophes sanitaires dont la survenance ne révèle pas nécessairement une intention de troubler l'ordre public sanitaire. La mise en œuvre des moyens tirés de l'état d'urgence est par ailleurs surtout confiée au ministre de l'intérieur (ainsi qu'aux préfets localement). Plutôt que l'expertise de ce ministre, la loi du 23 mars 2020 a privilégié celle, transversale, du Premier ministre, assisté d'un comité de scientifiques, réuni sans délai, et chargé de rendre des avis périodiques et publics. La place du ministre de l'intérieur dans le cadre de l'état d'urgence classique trahit la logique intrinsèquement sécuritaire de la loi de 1955.

En signant l'aboutissement des logiques à l'œuvre dans la loi du 3 avril 1955, la loi du 23 mars 2020 a une portée qui dépasse celle annoncée dans son article 7. Cet article dispose que le chapitre Ier bis du CSP relatif à l'état d'urgence sanitaire n'est applicable que jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2021. Si l'équilibre entre protection des droits et libertés et protection de l'ordre public sanitaire lui paraît satisfaisant, le législateur pourra alors confirmer les dispositions relatives à l'état d'urgence sanitaire en abrogeant l'article 7 de la loi du 23 mars 2020. Il pourra aussi définir un nouveau régime d'exception pour tirer tous les enseignements de la gestion de l'épidémie de covid-19. Il pourra au contraire renoncer à la mise en place d'un régime d'exception spécifique aux catastrophes sanitaires. À supposer que le législateur ne pérennise pas ce régime d'exception lorsqu'il ne sera plus sous la pression des circonstances, il est tout de même peu probable que la réponse à la prochaine catastrophe sanitaire soit orchestrée par le ministre de l'intérieur. Si les caractéristiques des catastrophes sanitaires ne suffisent pas à imposer un cadre juridique spécifique aux mesures de police administrative nécessaires, elles devraient à tout le moins conduire à écarter, à nouveau, l'application de la loi du 3 avril 1955.

Si le régime de l'état d'urgence sanitaire s'inspire de celui de l'état d'urgence, il s'en éloigne pour mieux répondre aux spécificités des catastrophes sanitaires. Ce nouveau cadre juridique spécifique au profit du Premier ministre tend alors à réduire le champ d'application de l'article L. 3131-1 du CSP au détriment du ministre de la santé.

## **B) La réduction du champ d'application de l'article L. 3131-1 du CSP au détriment du ministre de la santé**

Si la rédaction de l'article L. 3131-1 du CSP laissait déjà entendre que les pouvoirs de police confiés au ministre de la santé ne lui permettent pas d'œuvrer à la résolution des catastrophes sanitaires, cette disposition a pu sembler autrement

---

<sup>7</sup> A. ROBLOT-TROIZIER, « État d'urgence et protection des libertés », *op. cit.*, p. 426

interprétée. Avec l'état d'urgence sanitaire, la loi du 23 mars 2020 précise donc plus fermement le champ d'application de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique (1) et définit un régime plus protecteur des droits et libertés en cas de catastrophe sanitaire (2).

1) L'exclusion plus ferme des catastrophes sanitaires du champ d'application de l'article L. 3131-1 du CSP

Aux termes de l'article L. 3131-1 du CSP, des mesures ne peuvent être prises sur son fondement qu'« *en cas de menace sanitaire grave* ». Les arrêtés pris par le ministre de la santé au début de l'épidémie de covid-19 le confirment en ce qu'ils s'inscrivent dans « *la lutte contre la propagation du virus* », au stade donc de la menace d'épidémie. Ce fondement ne paraît plus adapté dès lors que la catastrophe sanitaire est établie. L'article L. 3131-1 a par ailleurs été modifié par loi du 23 mars 2020 pour permettre au ministre de la santé d'user de ses pouvoirs de police « *après la fin de l'état d'urgence sanitaire [...] afin d'assurer la disparition durable de la situation de crise sanitaire* ». Le législateur a ainsi contribué à imposer une acception stricte du domaine des dispositions de l'article L. 3131-1 du CSP, circonscrites à « l'avant » et à « l'après » catastrophe sanitaire. Cette articulation chronologique des dispositions du CSP amène à s'interroger sur la qualification de « *catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population* », qui seule permet l'activation de l'état d'urgence sanitaire. Si l'on peut douter de ce que des catastrophes sanitaires ne mettent pas en péril la santé de la population (à quoi de telles catastrophes devraient-elles alors leur adjectif ?), on peut imaginer que certaines circonstances ne caractérisent qu'une crise sanitaire, même grave, et non une catastrophe. Dans ce cas, l'état d'urgence sanitaire ne pourrait pas être déclaré et le ministre de la santé ne pourrait pas non plus user de ses pouvoirs de police au titre de l'article L. 3131-1, sauf à considérer que toute crise, surtout sanitaire, représente la « *menace* » d'une crise plus grande encore, voire d'une catastrophe. La lecture stricte de l'article L. 3131-1 semble ne s'être imposée qu'avec la loi du 23 mars 2020. Une interprétation contraire paraît même avoir prévalu jusqu'ici. Les mesures du décret du 16 mars 2020 limitant les déplacements « *dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19* » ont ainsi été précisées, plus que durcies, par le décret du 24 mars qui vise désormais à « *faire face à l'épidémie de covid-19* ». L'absence de gradation peut trahir le fait qu'il s'agissait dès le 16 mars de « *faire face* » à la catastrophe sanitaire au visa de l'article L. 3131-1 et non plus de l'éviter ou de la retarder. C'est corroboré par le visa du décret du 16 mars 2020 qui invoque les circonstances exceptionnelles nées non de menaces d'épidémie, mais de l'épidémie elle-même. Certes, la théorie des circonstances exceptionnelles pouvait éventuellement justifier l'élargissement du champ d'application de l'article L. 3131-1 au-delà de la résorption des menaces sanitaires graves. Mais le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 témoigne encore de ce que le Premier ministre ne retenait pas une lecture restrictive des dispositions de l'article L. 3131-1. Il entendait au contraire éviter que la déclaration de l'état d'urgence sanitaire, qui suppose la survenance d'une catastrophe sanitaire et non simplement l'existence de menaces, n'exclue l'intervention concurrente du ministre de la santé. Une disposition devait permettre au « *ministre chargé de la santé [de] prendre les autres mesures prévues à l'article L 3131-1* » lorsque l'état d'urgence sanitaire est

déclaré. Plaidant pour une clarification de la distribution des compétences, le Sénat a imposé une interprétation de l'article L. 3131-1 plus fidèle à sa rédaction en supprimant cette disposition. Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, le ministre de la santé est alors réduit à faire profiter le Premier ministre de son « expertise »<sup>8</sup>. Il lui revient ainsi d'élaborer les rapports sur la base desquels l'état d'urgence sanitaire pourra être déclaré puis les mesures nécessaires décrétées. Ensuite, il peut également « prescrire toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier ministre ». Si le ministre de la santé peut enfin arrêter des mesures réglementaires au cœur de l'état d'urgence sanitaire, de telles mesures doivent être « relatives à l'organisation et au fonctionnement du dispositif de santé ». Pour prévenir toute action concurrente du ministre avec celle du Premier ministre sur ce fondement, le Sénat a même renchéri au détour d'une incise : « à l'exception des mesures prévues à l'article L. 3131-23 [devenu article L. 3131-15] ». L'exclusion de la résolution des catastrophes sanitaires du champ de l'article L. 3131-1 du CSP renforçait la nécessité de mettre au point un régime spécifique. L'élaboration de ce régime a été l'occasion de dépasser les lacunes de l'article L. 3131-1 concernant la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis.

## 2) La définition d'un régime plus protecteur des droits et libertés en cas de catastrophe sanitaire

La réduction du champ d'application de l'article L. 3131-1 du CSP du fait des dispositions relatives à l'état d'urgence sanitaire contribue, paradoxalement peut-être, à une meilleure protection des droits et libertés tant cet article se révèle lacunaire sur ce point<sup>9</sup>. L'intitulé même de la loi du 23 mars 2020, qui suggère sa filiation avec la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, appelait des « garanties légales propres à assurer une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et [les droits et libertés constitutionnellement garantis] »<sup>10</sup>. La rédaction de la loi du 23 mars 2020 est largement inspirée de cette loi relative à l'état d'urgence et se démarque ainsi avantageusement de la rédaction – finalement pauvre – de l'article L. 3131-1 du CSP. Certes, contrairement aux dispositions relatives à l'état d'urgence sanitaire, l'article L. 3131-1 prévoit que les mesures individuelles prises par le préfet habilité en ce sens par le ministre de la santé « font immédiatement l'objet d'une information du procureur de la République ». Mais s'agit-il alors d'informer un gardien reconnu des libertés fondamentales ou celui qui « procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale » sur le fondement de l'article 41 du code de procédure pénale ? D'ailleurs, le procureur de la République ne détient pas de prérogatives particulières pour imposer au préfet le respect du principe de légalité, ce qui constitue un élément de réponse.

---

<sup>8</sup> D. TRUCHET, « L'urgence sanitaire », *RDSS*, 2007, p. 411

<sup>9</sup> Voir S. RENARD, « Coronavirus, urgence sanitaire et police locale », *AJCT*, 2020, p. 112 ; J.-É. GICQUEL, « Covid-19 : crise sanitaire et crise des normes », *Dalloz*, 2020, n° 13, p. 720.

<sup>10</sup> Voir par exemple : CC, décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme*, à propos des perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence

Les avancées de la loi du 23 mars 2020 par rapport à l'article L. 3131-1 sont ailleurs. La loi impose deux temps pour que des restrictions soient apportées aux libertés. Les mesures nécessaires ne peuvent être prises par le Premier ministre qu'une fois l'état d'urgence sanitaire déclaré, par une autre autorité, normalement le Président de la République, en l'occurrence le Parlement. Ces deux temps en appellent, le cas échéant, un troisième : l'intervention de la loi pour autoriser la prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois. Alors que le projet de loi recopiait la loi de 1955 en imposant un délai de douze jours, le Conseil d'État a jugé préférable d'allonger ce délai, « *eu égard à la nature d'une catastrophe sanitaire* ». Pourtant, si une telle catastrophe peut compliquer la réunion du Parlement comme l'épidémie de covid-19 le montre (au point que l'ombre de l'article 16 de la Constitution a pu planer dans certains esprits), il n'est pas certain que la tâche serait moins compliquée lors d'autres catastrophes. Finalement, ces difficultés ont été surmontées en l'occurrence pour voter un régime d'exception. Sans doute auraient-elles pu l'être également pour s'assurer au bout de douze jours que l'état d'urgence sanitaire a bien lieu d'être prorogé. L'article L. 3131-1 du CSP ne contient pas un tel dispositif de sorte que « *toute mesure* » peut être prise sur son fondement sans que le législateur ait à intervenir au terme d'un certain délai. Or, les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire l'ont d'abord été, pour l'essentiel, au visa de l'article L. 3131-1. L'absence de garde-fou dans l'article L. 3131-1 ne peut donc pas se justifier par la moindre portée des mesures pouvant être prises sur son fondement. De plus, l'article L. 3131-15 du CSP précise l'objet des mesures pouvant être prises par le Premier ministre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire lorsqu'elles portent atteinte aux libertés d'aller et de venir (voire à la liberté individuelle au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel), de réunion et de manifestation et au droit de propriété<sup>11</sup>. Ces dispositions se démarquent ainsi de l'article L. 3131-1 du CSP. Le projet de loi prévoyait initialement que « *la déclaration de l'état d'urgence sanitaire donne au Premier ministre le pouvoir de prendre par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, les mesures générales limitant la liberté d'aller et venir, la liberté d'entreprendre et la liberté de réunion et permettant de procéder aux réquisitions de tous biens et services nécessaires afin de mettre fin à la catastrophe sanitaire* ». Le Sénat a cependant estimé qu'une conciliation équilibrée entre la prévention des atteintes à l'ordre public et la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis impliquait des dispositions plus précises quant aux mesures pouvant être prises. En tout état de cause, ces mesures doivent être « *strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu* »<sup>12</sup>. Ce sont autant d'éléments que le Conseil constitutionnel a relevé pour s'assurer de la constitutionnalité de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Voir J. PETIT, « L'état d'urgence sanitaire », *op. cit.*, p. 837.

<sup>12</sup> L'adverbe rappelle la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, laquelle n'admet de restrictions aux libertés que « *strictement nécessaire à la sauvegarde des institutions démocratiques* » (Arrêt *Klass c/ République fédérale d'Allemagne* du 6 septembre 1978, série A no 28, § 42). Sur l'adverbe, voir la réflexion d'Emmanuel Mercinier-Pantalacci : « Libre cours : Et à la fin était l'adverbe », *Le droit en débats*, 30 mars 2020.

<sup>13</sup> CC, décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*.

et qui ne pourraient pas l'être pour vérifier la constitutionnalité des mesures prises sur le fondement de l'article L. 3131-1 du CSP.

Ce cadre adapté aux circonstances sanitaires témoigne de ce que, pour le législateur, une catastrophe justifie une réponse d'abord nationale, orchestrée par le Premier ministre. L'action des collectivités territoriales n'est alors que subsidiaire.

## **II) L'action subsidiaire des collectivités territoriales**

En raison de leurs nombreuses compétences et de l'importante marge de manœuvre qui découle de l'imprécision des textes, les collectivités territoriales sont en première ligne déjà en situation normale<sup>14</sup>. Elles le sont a fortiori en cas de catastrophe, notamment sanitaire. Les collectivités territoriales ne peuvent pas être tenue à l'écart pour apporter des solutions dans de telles circonstances. Sur le plan politique, elles ne pourraient de toute façon pas s'en satisfaire. La progression de l'épidémie de covid-19 a révélé la montée en puissance des collectivités territoriales. Si leur intervention reste marginale pour contenir la catastrophe sanitaire (A), leur soutien est en revanche stratégique pour y répondre (B).

### **A) L'intervention marginale des collectivités territoriales pour contenir la catastrophe sanitaire**

La progression du virus covid-19 a montré qu'intervenir pour lutter contre la catastrophe consiste essentiellement à encadrer les activités sociales pour limiter les interactions entre les individus. La notion de police administrative est donc ici fondamentale<sup>15</sup>. La tentation peut être forte pour les maires, autorités locales de police administrative générale, de s'afficher en première ligne - et en première page<sup>16</sup> -, surtout entre deux tours d'une élection. Cependant, leur intervention n'est admise que si elle s'appuie sur des raisons impérieuses liées à des circonstances locales (1) sans que cela puisse justifier toutefois de porter atteinte à l'efficacité et à la cohérence des mesures nationales (2).

#### **1) La possibilité pour le maire d'intervenir en cas de raisons impérieuses liées à des circonstances locales**

Le Conseil d'État a précisé que la loi du 23 mars 2020 a institué une police administrative spéciale au profit du Premier ministre<sup>17</sup>. Des maires ont quant à eux décidé d'apporter des restrictions supplémentaires aux droits et libertés en vertu de leur pouvoir de police administrative générale résultant des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales. À la question de savoir comment se règle ce genre de concours de police, Jacques-Henri Stahl et Xavier

---

<sup>14</sup> Y. MADIOT, « Vers une "territorialisation" du droit », *RFDA*, 1995, p. 950 ; P. SEGUIN, in *La Gazette des communes*, 16 novembre 2009

<sup>15</sup> J. PETIT, « L'état d'urgence sanitaire », *op. cit.*, p. 837.

<sup>16</sup> Voir J.-P. MARKUS, « Communication médiatique par arrêtés municipaux », *AJDA*, 2020, p. 753. Voir aussi M. MALBLANC, « Les arrêtés "anti-glyphosate" et le concours de polices administratives », *JCP A*, 2019, n° 1, p. 7.

<sup>17</sup> CE, ord., 17 avril 2020, req. n° 440057, *Commune de Sceaux*, consid. 5.

Domino répondent : « *Cela dépend* »<sup>18</sup>. Cependant, il est possible de relever à l'instar de Hélène Hoepffner et de Laetitia Janicot que « *la jurisprudence a, de longue date, eu tendance à développer un principe d'exclusivité de la police spéciale* »<sup>19</sup>, notamment en matière environnementale<sup>20</sup>. Mais ce n'est pas la solution retenue par le Conseil d'État en ce qui concerne la police spéciale de l'urgence sanitaire. Déjà dans son ordonnance du 22 mars 2020 relative à la demande de confinement totale, le juge a précisé que « *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* »<sup>21</sup>. Voilà qui ne manquera pas de rappeler la jurisprudence *Lutetia*<sup>22</sup> relative à la police spéciale du cinéma. Selon Jacques-Henri Stahl et Xavier Domino, à propos des concours de polices spéciale et générale, « *les choix jurisprudentiels [...] sont guidés par plusieurs critères, [dont les] caractéristiques de mise en œuvre [de la police spéciale] (appréciations d'ordre technique, nécessité d'une expertise particulière).* »<sup>23</sup> La matière sanitaire est marquée du sceau de la technicité. Cette technicité explique par exemple le « *paternalisme sanitaire* » de l'État<sup>24</sup>. Elle justifie également en partie la création d'un comité de scientifiques appelé, aux termes de l'article L. 3131-19 du CSP, à « *rend[re] périodiquement des avis sur l'état de la catastrophe sanitaire, les connaissances scientifiques qui s'y rapportent et les mesures propres à y mettre un terme* ». Mais l'autorité de police spéciale n'est pas ce comité de scientifiques<sup>25</sup>, mais le Premier ministre, qui doit donc s'imprégner de ces données scientifiques, parfois contradictoires, pour se faire sa propre opinion et décider. D'ailleurs, le comité n'est pas nécessairement consulté en amont de l'adoption des mesures primo-ministérielles<sup>26</sup>. Ses avis sont rendus publics sans délai, de sorte que les décisions des maires peuvent donc être tout à fait éclairées. Ces éléments militaient pour l'admission d'un concours de polices pour lutter contre la catastrophe sanitaire.

---

<sup>18</sup> J.-H. STAHL, X. DOMINO, « Antennes de téléphonie mobile : quand une police spéciale d'État évince la police municipale », *AJDA*, 2011, p. 2220.

<sup>19</sup> H. HOEPFFNER, L. JANICOT, « Police locale versus police spéciale : l'exclusivité de la police spéciale des communications électroniques », *RDP*, 2012, p. 1245. Voir par exemple : CE, Assemblée, 26 octobre 2011, req. n° 326492, *Commune de Saint-Denis* ; CE, 24 septembre 2012, req. n° 342990, *Commune de Valence*.

<sup>20</sup> Voir A.-S. DENOLLE, « Concours de polices en matière environnementale : quelle place pour le maire ? », *AJCT*, 2019, p. 370. Voir aussi M. MALBLANC, « Les arrêtés "anti-glyphosate" et le concours de polices administratives », *op. cit.*, p. 3.

<sup>21</sup> CE, ord., 22 mars 2020, req. n° 439674, *Syndicat Jeunes Médecins*, consid. 15.

<sup>22</sup> CE, Section, 18 décembre 1959, req. n° 36385, *Société « Les films Lutetia »*.

<sup>23</sup> J.-H. STAHL, X. DOMINO, « Antennes de téléphonie mobile : quand une police spéciale d'État évince la police municipale », *op. cit.*, p. 2222.

<sup>24</sup> S. RENARD, *L'ordre public sanitaire (Étude de droit public interne)*, Thèse, Université de Rennes I, 2008, p. 429 et s.

<sup>25</sup> On relèvera ici la différence avec la police spéciale des communications électroniques confiée notamment à l'ARCEP, ce qui justifie l'application stricte du principe d'exclusivité de la police administrative spéciale : CE, Assemblée, 26 octobre 2011, req. n° 326492, *Commune de Saint-Denis*.

<sup>26</sup> On relèvera ici la différence avec la police spéciale de la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés, dont l'exercice par le ministre chargé de l'environnement suppose l'avis du Haut Conseil des biotechnologies. Cet élément explique l'application stricte du principe d'exclusivité de la police administrative spéciale : CE, 24 septembre 2012, req. n° 342990, *Commune de Valence*.

Toutefois, ces concours ne doivent être que marginaux puisqu'ils ne peuvent résulter que de circonstances locales. De telles circonstances seront difficiles à caractériser si l'état d'urgence sanitaire n'est déclaré que dans une circonscription territoriale réduite. En ce qui concerne la catastrophe actuelle, son origine (virale) et le maillage communal devraient largement exclure l'identification de circonstances propres à une commune et justifient davantage l'intervention du préfet<sup>27</sup>. Le maire n'a par ailleurs pas vocation à pallier les éventuelles carences du Premier ministre dans l'exercice de son pouvoir de police d'urgence sanitaire, lesquelles devront plutôt faire l'objet d'un référé-liberté<sup>28</sup>. Or c'était bien l'esprit de certains arrêtés qui tiraient argument notamment d'analyses valant à l'échelle nationale. La motivation de l'arrêté du maire de Sceaux s'appuyait ainsi sur les recommandations de l'Académie nationale de médecine non pour la commune au regard de circonstances propres à ce territoire mais pour la France entière<sup>29</sup>. L'argumentation n'a d'ailleurs pas convaincu le Conseil d'État qui a précisé à cette occasion que l'édition de mesures plus contraignantes par le maire doit être « *indispensable* » au regard de « *raisons impérieuses liées à des circonstances locales* »<sup>30</sup>. L'accumulation des adjectifs conduit logiquement le juge à sanctionner l'arrêté du maire de Sceaux, qui mettait pourtant en avant la démographie et l'urbanisme propre à sa commune pour y imposer le port d'un dispositif couvrant le nez et la bouche. Cela témoigne de la rigueur du Conseil d'État vis-à-vis des maires dans l'exercice de leur pouvoir de police générale. Cela contraste avec la position de certains juges du fond, beaucoup plus classiques dans l'application de la jurisprudence *Lutetia*<sup>31</sup>. Si des circonstances locales peuvent justifier - et même imposer - l'intervention du maire, elles ne peuvent cependant pas justifier de porter atteinte à l'efficacité et la cohérence des mesures nationales.

2) Des circonstances locales insusceptibles de justifier une atteinte à l'efficacité et à la cohérence des mesures nationales

Alors que, dans son ordonnance du 22 mars 2020, le Conseil d'État subordonne le concours de polices spéciale et générale dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire à l'existence de circonstances locales, il ajoute dans l'ordonnance du 17 avril 2020 relative au port du masque obligatoire à Sceaux que les mesures locales ne sauraient avoir pour effet de « *compromettre, [...] la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'État* »<sup>32</sup>. Aussi originale que soit cette condition, le juge est ici fidèle à sa jurisprudence si l'on considère la grille d'analyse mise en évidence par Jacques-Henri Stahl et Xavier Domino. Ces auteurs avancent en effet que, outre les caractéristiques de mise en œuvre de la police spéciale, les choix jurisprudentiels en cas de concours de polices spéciale et

---

<sup>27</sup> Voir par exemple l'arrêté n° 2020-224 du 31 mars 2020 du préfet des Alpes-Maritimes portant restrictions à la liberté de circulation et à la liberté d'aller et de venir sur le département des Alpes-Maritimes.

<sup>28</sup> CE, ord., 22 mars 2020, req. n° 439674, *Syndicat Jeunes Médecins*, consid. 15. Voir X. DUPRE DE BOULOIS, « On nous change notre... référé-liberté », *RDLF*, 2020, chron. n° 12.

<sup>29</sup> Voir TA Cergy-Pontoise, ord., 9 avril 2020, req. n° 2003905, *Ligue des Droits de l'Homme*.

<sup>30</sup> CE, ord., 17 avril 2020, req. n° 440057, *Commune de Sceaux*, consid. 6.

<sup>31</sup> Voir TA Nice, ord., 22 avril 2020, req. n° 2001782, *Ligue des Droits de l'Homme*.

<sup>32</sup> CE, ord., 17 avril 2020, req. n° 440057, *Commune de Sceaux*, consid. 5.

générale sont guidés par l'« horizon (national ou local) » de la police spéciale<sup>33</sup>. Or, dans son ordonnance du 17 avril 2020, le Conseil d'État soutient que « le législateur a institué une police spéciale donnant aux autorités de l'État mentionnées aux articles L. 3131-15 à L. 3131-17 la compétence pour édicter, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, les mesures générales ou individuelles visant à mettre fin à une catastrophe sanitaire telle que l'épidémie de covid-19, en vue, notamment, d'assurer, compte tenu des données scientifiques disponibles, leur cohérence et leur efficacité sur l'ensemble du territoire concerné et de les adapter en fonction de l'évolution de la situation »<sup>34</sup>. L'horizon national de la police spéciale de l'urgence sanitaire est établi pour le juge. En outre, l'« emprise de la police spéciale [...] (i.e. sa précision et sa densité) »<sup>35</sup> transparaît du raisonnement du Conseil d'État, qui met par exemple en avant les « règles nationales précises » dans un contexte « très contraint ». Au regard de la solution retenue, ces éléments ne suffisent pas pour affirmer l'exclusivité de la police spéciale de l'urgence sanitaire mais commandent à tout le moins de préserver la cohérence et l'efficacité des mesures nationales. C'est d'autant plus nécessaire que ces mesures restreignent fortement les droits et libertés. Plus les restrictions sont fortes plus ce qui pourrait nuire à leur efficacité est inacceptable. Et le risque que des restrictions locales supplémentaires soient contreproductives est élevé. L'interdiction des déplacements liés à l'activité physique individuelle en journée l'a illustré en ce que cette mesure a conduit à une concentration de ces déplacements sur les plages horaires encore autorisées. D'ailleurs, la plupart de ces arrêtés, préfectoraux, n'ont finalement pas été renouvelés. L'obligation du port du masque, *a fortiori* quand il peut s'agir d'un simple foulard, peut quant à elle conduire à un relâchement préjudiciable dans le respect du confinement.

Le raisonnement du Conseil d'État établit un lien entre cette condition tenant à la préservation de la cohérence et de l'efficacité des mesures nationales et la police spéciale de l'urgence sanitaire. La question se pose alors d'une application de cette condition dans d'autres situations. Son application paraît pouvoir être écartée dans des hypothèses où l'exercice du pouvoir de police spéciale a essentiellement consisté en une autorisation, ce qui correspond à l'hypothèse de l'arrêt *Lutetia*. En outre, cette condition ne permet pas, par définition, d'exclure l'intervention de l'autorité de police générale lorsqu'il n'y a pas véritablement de concours, à défaut pour l'autorité de police administrative spéciale d'avoir exercé son pouvoir. C'était le cas, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020, en matière d'utilisation de produits phytopharmaceutiques<sup>36</sup>. Il n'y avait alors pas de mesures nationales dont il aurait fallu garantir la cohérence et l'efficacité. Mais l'adoption par l'autorité de police spéciale de mesures encadrant l'utilisation de ces produits<sup>37</sup> pourrait conduire le

---

<sup>33</sup> J.-H. STAHL, X. DOMINO, « Antennes de téléphonie mobile : quand une police spéciale d'État évince la police municipale », *op. cit.*, p. 2222.

<sup>34</sup> CE, ord., 17 avril 2020, req. n° 440057, *Commune de Sceaux*, consid. 5.

<sup>35</sup> J.-H. STAHL, X. DOMINO, « Antennes de téléphonie mobile : quand une police spéciale d'État évince la police municipale », *op. cit.*, p. 2222.

<sup>36</sup> Voir CE, 26 juin 2019, n° 415426, *Association Générations Futures et Association Eau et rivières de Bretagne*.

<sup>37</sup> Voir l'arrêté du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et modifiant l'arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à

juge à écarter l'intervention d'un maire après le 1<sup>er</sup> janvier 2020 faute de circonstances locales et pour préserver la cohérence et l'efficacité des mesures nationales, sauf à reconnaître plus simplement l'exclusivité de la police spéciale des produits pharmaceutiques.

Les catastrophes sanitaires ne mettent pas en avant le pouvoir de police des maires, qui doivent demeurer au second plan. Les collectivités territoriales peuvent davantage se faire remarquer dans la réponse à la catastrophe sanitaire en apportant leur soutien aux stratégies nationales.

## **B) Le soutien stratégique des collectivités territoriales pour répondre à la catastrophe sanitaire**

L'action des collectivités territoriales est tournée vers la satisfaction des besoins de la population. Les collectivités ont ainsi su se rendre incontournables. Sans doute le sont-elles plus encore en cas de catastrophe sanitaire. L'épidémie de covid-19 montre que les collectivités facilitent en effet la réponse à la catastrophe sanitaire. Les services publics locaux sont mobilisés au cœur de la catastrophe sanitaire (1) et un lent retour à la normale est anticipé (2).

### **1) La mobilisation des services publics locaux au cœur de la catastrophe sanitaire**

Les collectivités territoriales ont été confrontées à des dilemmes dans l'exploitation de leurs services publics dans un contexte de catastrophe sanitaire. En raison de leur utilisation par de nombreux usagers, les services publics peuvent contribuer à l'aggravation de la catastrophe. Face à la propagation de l'épidémie de covid-19, les transports en commun ne permettent pas de garantir des règles de distanciation physique. De même, l'accueil des enfants dans les établissements scolaires et les crèches a aussi été compromis à cause des incertitudes sur le rôle des enfants dans la transmission du virus. Les collectivités territoriales ont ainsi réduit drastiquement leur offre de services publics, contribuant à l'efficacité des mesures nationales visant à garantir la distanciation physique. Cependant, ces services ont aussi un rôle stratégique pour répondre à une catastrophe sanitaire comme celle de l'épidémie de covid-19. Le principe de continuité est alors essentiel, par exemple pour permettre aux soignants de poursuivre leur activité professionnelle. Face à des requérants souhaitant la mise en place d'un confinement total et l'arrêt des transports en commun, le Conseil d'État souligne que « *l'activité indispensable des personnels de santé ou aidants, des services de sécurité de l'exploitation des réseaux, ou encore des personnes participant à la production et à la distribution de l'alimentation rend nécessaire le maintien en fonctionnement, avec des cadences adaptées, des transports en commun* ». Les autorités organisatrices de la mobilité ont effectivement défini des plans de desserte propres à répondre aux besoins de déplacement dans un contexte contraint<sup>38</sup>. Les collectivités territoriales se sont

---

l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, *JORF* n° 0302 du 29 décembre 1999, texte n° 99.

<sup>38</sup> Sur les obligations incombant à « *tout opérateur de transport public collectif routier, guidé ou ferroviaire de voyageurs* » : art. 6, Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures

également mobilisées pour assurer un service minimum d'accueil des enfants du personnel essentiel à la gestion de la crise sanitaire. Ces exemples témoignent d'ailleurs du lien étroit entre les principes de continuité et de mutabilité du service public. La continuité des services publics locaux stratégiques a conduit les collectivités territoriales à commander des équipements de protection, des masques chirurgicaux. Or l'État a procédé à des réquisitions de ces biens devenus trop rares, ce qui témoigne encore de la priorité qu'il donne à son action.

Les finalités des services publics locaux ont pu être également adaptées. C'est le cas des laboratoires départementaux d'analyse, « chargés [...] de la réalisation des analyses officielles [...] pour la réalisation desquelles ils bénéficient d'un agrément, notamment dans les domaines de la santé animale, de l'hygiène alimentaire, de la santé des végétaux et de la surveillance sanitaire des produits de la mer ». Les analyses des échantillons de provenance humaine relèvent en revanche normalement d'un laboratoire de biologie médicale. Lorsque ces analyses ne peuvent être effectuées dans un tel laboratoire « dans des délais compatibles avec l'état de santé du patient », elles peuvent l'être « dans des lieux déterminés par arrêté du ministre chargé de la santé », « pour des motifs liés à l'état de santé du patient » s'il fallait le préciser<sup>39</sup>. Par un arrêté du 5 avril 2020, le ministre de la santé a justement ouvert la possibilité pour les laboratoires départementaux d'analyse, entre autres, de réaliser ces analyses dans le cadre de l'épidémie de covid-19<sup>40</sup>. Les départements ont ainsi été mis en position de soutenir la nouvelle stratégie nationale consistant à augmenter le nombre de tests.

La réponse à la catastrophe sanitaire impose non seulement de mobiliser les services publics locaux au cœur de la crise mais aussi d'envisager leur rôle à l'avenir, dans le cadre d'un lent retour à la normale. Dans cette phase également, le soutien des collectivités territoriales est essentiel et recherché.

## 2) La préparation d'un retour à la normale progressif

Il est difficile d'imaginer une reprise rapide des activités humaines après une catastrophe sanitaire, surtout lorsque cette dernière a imposé la paralysie du pays et de ses partenaires économiques pendant plusieurs semaines. Au regard de leurs compétences, les collectivités territoriales sont en mesure de créer les conditions de la reprise. L'objectif est alors d'éviter qu'une réplique de la catastrophe sanitaire ne survienne à cause de la multiplication des interactions entre les individus. Dans le cadre de l'épidémie de covid-19, tous les niveaux de collectivités territoriales se sont ainsi lancés dans l'achat ou la confection de masques dits « grand public » en vue de leur distribution à la population. Le bloc communal est également contraint de penser un urbanisme adapté à la situation. Cet « urbanisme tactique » doit permettre de faire face à la désaffection des usagers pour les transports en commun et d'éviter qu'ils ne se reportent massivement sur la voiture. Poussées à revoir le partage de l'espace public, certaines communes et intercommunalités diminuent la

---

générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, *JORF* n° 0072 du 24 mars 2020, texte n° 7.

<sup>39</sup> CSP, art. L. 6211-18.

<sup>40</sup> Arrêté du 5 avril 2020 complétant l'arrêté du 23 mars 2020 prescrivant les mesures d'organisation et de fonctionnement du système de santé nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, *JORF* n° 0084 du 6 avril 2020, texte n° 3.

place de la voiture en aménageant de nouvelles pistes cyclables et en élargissant les trottoirs. En outre, les collectivités territoriales sont appelées à amortir les conséquences économiques et sociales de la catastrophe sanitaire. Des aides économiques spécifiques à destination des entrepreneurs locaux sont ainsi votées. Toujours pour soutenir l'activité économique locale, des communes entendent soutenir directement le pouvoir d'achat de leurs habitants en distribuant des bons d'achat. Le contexte politique né du report du second tour conduit à s'interroger sur les intentions de ces majorités qui n'ont pas été reconduites dès le 15 mars.

Ce soutien des collectivités territoriales à la reprise est recherché par l'État qui a multiplié les rencontres avec des élus locaux. Le Président de la République s'est ainsi entretenu avec des maires le 23 avril en vue du déconfinement le 11 mai. L'Association des maires de France s'était d'ailleurs emparée de ce sujet en publiant sa *Contribution à la préparation du déconfinement*<sup>41</sup>. Le Premier ministre avait d'ailleurs assuré que « *le couple maire-préfet sera au cœur du dispositif* ». Ce dernier a quant à lui rencontré des élus régionaux et des élus départementaux. Incontournables au cœur de la catastrophe sanitaire, les collectivités territoriales le seront tout autant après, à tel point que des élus locaux ont manifesté leur crainte de voir leur responsabilité pénale engagée à cause de la mise en œuvre du déconfinement. Le Sénat s'y est montré sensible à l'occasion de l'examen de la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire. Un nouvel article L 3136-2 a été créé au sein du CSP pour renvoyer à l'article 121-3 du code pénal tout en insistant sur le contexte tout à fait particulier de la catastrophe sanitaire. Mais cette rédaction relève davantage du symbole à défaut d'être plus protectrice que les dispositions de l'article 121-3, comme l'a d'ailleurs noté le Conseil constitutionnel<sup>42</sup>.

La gestion de l'épidémie de covid-19 révèle la volonté du Premier ministre de monter au front en cas de catastrophe sanitaire. La mise en place d'un régime spécifique par la loi du 23 mars 2020 achève la redistribution des rôles au sein du gouvernement, préfigurée par le décret du 16 mars 2020. Elle met aussi en avant l'État qui pilote la réponse à la catastrophe sanitaire. Cependant, si le Premier ministre occupe le devant de la scène dans ces circonstances, les seconds rôles sont nécessaires. Ils assurent la crédibilité sinon du scénario au moins de la réponse. Cette distribution ne vaut toutefois que jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2021. Le législateur devra alors faire le bilan de la gestion de l'épidémie de covid-19 avant de confirmer chacun dans son rôle ou au contraire de redéfinir le périmètre d'intervention des différents acteurs. Mais le législateur pourrait aussi renoncer à un régime d'exception dédié à l'urgence sanitaire. Quel que soit ce choix, il faut espérer qu'il sera opéré dans des circonstances redevenues normales.

---

<sup>41</sup> AMF, *Contribution à la préparation du déconfinement*, 21 avril 2020, <https://www.amf.asso.fr/m/document/fichier.php?FTP=c39a5d290946fbe6dc4b8b33f59dabbc.pdf&id=40073>.

<sup>42</sup> CC, décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, consid. 13.