



HAL
open science

L'exception est-elle devenue la règle ?

Louis Hill

► **To cite this version:**

| Louis Hill. L'exception est-elle devenue la règle ?. Les Cahiers du LARJ, 2025, 3, pp.21-30. <hal-05264501>

HAL Id: hal-05264501

<https://hal.science/hal-05264501v1>

Submitted on 17 Sep 2025

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 CC0 1.0 - Universal - International License

L'exception est-elle devenue la règle ? Réflexion sur les conséquences durables des urgences

Louis Hill

Doctorant à l'école de droit de Sciences Po
Enseignant-chercheur en droit privé à l'Université du Mans

La pente glissante dans la fiction. – La notion de « *pente glissante* » renvoie au fait « *qu'un acte particulier, en apparence innocent lorsqu'il est pris de façon isolée, peut conduire à une cohorte d'évènements similaires et pernicious* »¹. La fiction nous enseigne que tel est souvent le cas des décisions prises dans une situation d'urgence. N'est-ce pas la nécessité, éprouvée par Michael Corleone, de sauver son père, qui l'entraîne, par une suite de petites décisions, à devenir, contre son projet initial, le nouveau *Parrain*² ? De même, dans la série *Breaking Bad*³, Walter White, professeur de chimie atteint d'un cancer en phase terminale, décide de synthétiser et de vendre de la Méthamphétamine pour laisser de l'argent à sa famille avant sa mort. Cette décision, présentée comme une réponse nécessaire face à une situation critique, l'entraîne, graduellement mais inévitablement, à devenir un baron de la drogue. Dans ces deux œuvres cinématographiques, l'urgence conduit les protagonistes à embrasser un autre destin que celui auquel ils semblaient liés. Par une série de petites décisions innocentes, leur sens de ce qui est normal et anormal, moral et immoral, est bouleversé. Ces héros deviennent graduellement des antagonistes. On peut rapprocher ces deux destins de ceux des apprentis tyrans Daenerys Targaryen (*Game of Thrones*⁴), Paul Atréides (*Dune*⁵), ou encore Light Yagami (*Death Note*⁶). Ainsi, la fiction nous enseigne que les décisions prises dans des situations d'urgence peuvent nous conduire à embrasser un destin radicalement opposé aux valeurs ou principes que l'on

¹ Schauer F., « Slippery slope », *Harvard Law Review*, vol. 99, n° 2, 1985, p. 361-383, p. 362 : « a particular act, seemingly innocuous when taken in isolation, may yet lead to future host of similar but increasingly pernicious events » (nous traduisons).

² Coppola F., *Le Parrain*, Paramount Pictures, 1972.

³ Gilligan V., *Breaking Bad*, AMC, 2008-2013.

⁴ Martin G. R., *Le Trône de fer*, traduit de l'anglais par Sola J., Tomes 1 à 15, Pygmalion, 1998-2012. Pour la série télévisée, v. Benioff D., Weiss D., *Game of Thrones*, HBO, 2011-2019.

⁵ Herbert F., *Dune*, traduit de l'anglais par Rosenthal J., Tome 1, Robert Laffont, 2020.

⁶ Tsugumi O., Takeshi O., *Death Note*, Tomes 1 à 12, traduit du japonais par Abadie G., Seto S., Anhmet M., Kana, 2007-2008.

entendait pourtant respecter. Cette transformation n'est toutefois pas le résultat d'un seul acte, mais d'une suite de décisions analogues liées les unes aux autres.

La pente glissante dans les sciences sociales. – Si ce phénomène, que nous appelons « *pente glissante* »⁷ a été abordé par la fiction, il n'a, à notre connaissance, pas été étudié en sciences sociales, sans doute parce qu'il est souvent défini comme un sophisme en philosophie⁸. Même Giorgio Agamben qui a pourtant travaillé de façon approfondie sur ce qu'il appelle « *état d'exception* »⁹ ne s'est pas intéressé aux processus sociaux, institutionnels, juridiques, politiques qui conduisent une personne ou un groupe social à dévaler la pente glissante, en prenant une suite de décisions analogues les éloignant toujours davantage de la situation de départ.

La pente glissante en droit. – Néanmoins, les juristes sont nombreux à avoir attiré l'attention, pendant la crise du Covid-19, sur la normalisation des mesures restrictives de liberté¹⁰. Stéphanie Hennette-Vauchez écrivait en avril 2020 au sujet de l'état d'urgence instauré par la Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020¹¹ : « *on s'inquiète de l'effet de laboratoire du régime d'exception : rendre acceptables des mesures qui en temps normal font l'objet de débats et de processus de validation complexes* »¹². Dans son avis en date du 20 juillet 2021 consacré au « *pass sanitaire* », la Défenseure des droits dénonçait, de même, un « *risque de glissement vers des pratiques de surveillance sociale générale, auquel pourrait contribuer cette loi* »¹³. Les

⁷ Hill L., « L'exception deviendra-t-elle la règle ? Analyse juridique du phénomène de pente glissante », *Amplitude du droit*, vol. 1, n° 1, 2022, p. 110-136.

⁸ Sur ce point v. Devine P., « On slippery slopes », *Philosophy*, vol. 93, n° 3, 2018, p. 375-393.

⁹ Agamben G., *État d'exception*, traduit de l'italien par Gayraud J., Seuil, coll. L'ordre philosophique, 2003.

¹⁰ V. par exemple Tassel E., « L'état d'urgence sanitaire est plus liberticide que l'état d'urgence classique », *L'express*, 2020. Disponible sur : https://www.lexpress.fr/actualite/idees-et-debats/l-etat-d-urgence-sanitaire-est-plus-liberticide-que-l-etat-d-urgence-classique_2125123.html, consulté dernièrement le 10 juin 2025 ; Bousquet A., « Nous vivons dans un état d'urgence permanent », *Libération*, 2020. Disponible sur : https://www.liberation.fr/debats/2020/04/01/nous-vivons-dans-un-etat-d-urgence-permanent_1783686, consulté le 10 juin 2025 ; Brengarth V., « Coronavirus : 'La France fait l'expérience de l'assignation à résidence' », *Le Monde*, 2020. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/03/19/coronavirus-la-france-fait-l-experience-de-l-assignation-a-residence-collective_6033723_3232.html, consulté le 10 juin 2025.

¹¹ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, JORF n° 0072 du 24 mars 2020, Texte n° 2.

¹² Mucchielli J., « L'Etat d'urgence sanitaire, ses possibles dérives et la nécessité d'un contrôle », *Dalloz Actualité*, 2020. Disponible sur : <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/l-etat-d-urgence-sanitaire-ses-possibles-derives-et-necessite-d-un-contrôle>, consulté le 10 juin 2025.

¹³ Défenseur des droits, *Avis 21-11 du 20 juillet 2021 relatif au projet de loi sur la gestion de la crise sanitaire*, 2021. Disponible sur : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=20864#:~:text=Le%20texte%20pr%C3%A9voit%20la%20faute%20de,aux%20droits%20de%20l'enfant3, consulté dernièrement le 10 juin 2025, p. 13.

juristes voient dans les dispositions édictées pour faire face aux urgences, des « précédents »¹⁴, entraînant une « glissade inexorable »¹⁵ vers un régime liberticide, ainsi qu'un « brouillage de la norme et de l'exception »¹⁶. Ainsi, les juristes se sont intéressés aux effets durables des règles adoptées dans des situations d'urgence sur l'imaginaire politique d'une communauté. Les dispositifs mis en place pour faire face aux urgences normaliseraient les dispositions restreignant l'exercice des libertés. En adoptant un regard diachronique sur l'urgence, les juristes ont mis en lumière un phénomène de pente glissante qui doit intéresser les chercheurs en sciences sociales¹⁷.

Objectif et plan de l'étude. – Dans un article publié en 2022 dans la revue *Amplitude du droit*¹⁸, nous avons tenté de formaliser cet argument de la pente glissante élaboré par les juristes. Il nous a semblé que la discipline juridique disposait des outils adéquats pour identifier les ressorts de cette normalisation des restrictions de liberté. À l'aide du concept de précédents, nous avons ainsi tenté de dévoiler les effets durables des règles exceptionnelles édictées dans des situations urgentes. Mais, avec le recul dont nous disposons aujourd'hui, il nous semble que l'un de ces effets durables avait échappé à notre analyse. Si les règles exceptionnelles adoptées en réponse à des situations d'urgence ont bien pour effet de normaliser les restrictions de liberté (1), elles peuvent aussi, et simultanément, conduire à une délimitation plus précise des restrictions déjà existantes (2).

1. Une normalisation des restrictions de liberté

Une extension du champ des restrictions. – Depuis la Loi n° 55-385 du 3 avril 1955¹⁹, on observe une normalisation des restrictions de liberté. Comme nous l'avons montré dans l'article évoqué précédemment²⁰, cette normalisation peut se comprendre comme une extension

¹⁴ Mucchielli L., « Covid, état d'urgence et libertés publiques », *Futuribles*, vol. 449, n° 4, 2022, p. 73-85.

¹⁵ Alimi A., *Le coup d'état d'urgence : surveillance*, Seuil, 2021, p. 11.

¹⁶ Hennette-Vaucher S., *La démocratie en état d'urgence*, Seuil, coll. Le compte à rebours, 2022, p. 39.

¹⁷ Cette approche permet aussi de lutter contre la marginalisation des juristes dans les débats de société : sur ce point voir Encinas de Munagorri R., Hennette-Vaucher S., Herrera C-M., Leclerl O., *L'analyse juridique de (x)*, Kimé, coll. « Nomos & Normes », 2016.

¹⁸ Hill L., « L'exception deviendra-t-elle la règle ? », *op. cit.*

¹⁹ Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie, JORF n° 0085 du 6 avril 1955, p. 3479.

²⁰ Hill L., « L'exception deviendra-t-elle la règle ? », *op. cit.*

analogique des dispositions de cette loi. L'analogie désigne alors le raisonnement par lequel une règle qui s'appliquait à un contexte spécifique est étendue à d'autres situations jugées similaires²¹. La Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015²² a, par exemple, étendu considérablement le champ d'application des assignations à résidence prévues par l'article 6 de la loi de 1955. La mesure d'assignation ne pouvait, au départ, viser que les personnes « *dont l'activité s'avère dangereuse pour la sécurité et l'ordre publics* ». L'article 4 de la loi du 20 novembre 2015 étend ce dispositif à toute personne « *à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics* ». On constate bien une extension du champ d'application de la règle. Tel est aussi le cas lorsque le législateur fait entrer les dispositions de la loi du 3 avril 1955, modifiées par la loi du 20 novembre 2015, dans le droit commun. Il y a alors une extension importante de leur champ d'application puisque celles-ci peuvent être appliquées non seulement dans des situations d'urgence, mais aussi en l'absence de toute déclaration de l'état d'urgence par décret en Conseil des ministres. La Loi n° 2017-510 du 30 octobre 2017²³, renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (ci-après « *Loi SILT* ») a, en effet, réformé le Code de la sécurité intérieure en s'inspirant des dispositions de la loi du 3 avril 1955 dans sa version modifiée par la loi du 20 novembre 2015. En vertu de cette modification, le représentant de l'État dans le département peut instituer, à tout moment, un périmètre de protection²⁴, fermer des lieux de culte²⁵, ou encore saisir le juge des libertés et de la détention pour qu'il autorise une perquisition administrative²⁶. De même, le ministre de l'intérieur peut, à tout moment, assigner à résidence « *toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre public* »²⁷. La loi SILT a ainsi étendu de façon conséquente le champ d'application des règles prévues par la loi du 3 avril 1955, dans sa version modifiée par la loi du 20 novembre 2015. Les mesures, initialement cantonnées aux périodes d'état d'urgence, peuvent aujourd'hui

²¹ Ce concept est bien connu des juristes : pour une définition v. **Rouvière F.**, *L'argumentation juridique*, 2^{ème} éd., Presses Universitaires de France, coll. Thémis, 2023 p. 215, §. 219.

²² Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, JORF n° 0270 du 21 novembre 2015, Texte n° 1.

²³ Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, JORF n° 0255 du 31 octobre 2017, Texte n° 1.

²⁴ Art. L. 226-1 du Code de la sécurité intérieure.

²⁵ Art. L. 227-1 du Code de la sécurité intérieure.

²⁶ Art. L. 229-1 du Code de la sécurité intérieure.

²⁷ Art. L. 228-2 du Code de la sécurité intérieure.

être prises en dehors de tout état d'urgence. Cette normalisation s'accompagne même parfois d'une euphémisation de la réalité par l'adoption d'un nouveau langage²⁸. Les assignations à résidence deviennent ainsi des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS)²⁹, pendant que les perquisitions sont décrites par le Code de la sécurité intérieure comme des « *visites et saisies* »³⁰. Cette euphémisation de la réalité rend visible la banalisation à l'œuvre. Les restrictions des libertés gagnent ainsi du terrain en étant graduellement étendues à des situations voisines.

Une extension du domaine des restrictions. – Mais la Crise du Covid-19 nous montre que cette extension peut parfois être plus radicale. Dans ce cas, l'extension analogique dépasse les cas voisins et concernent des situations dont les similitudes avec les cas initialement visés par les restrictions sont moins évidentes. Le régime de l'état d'urgence sanitaire prévu par la loi du 23 mars 2020 est ainsi entièrement calqué, jusque dans sa terminologie, sur l'état d'urgence établi par la loi du 3 avril 1955 et modifié par la loi du 20 novembre 2015. Les dispositions relatives aux modalités de déclaration de l'état d'urgence sont, par exemple, identiques. Cette inspiration est le résultat d'un raisonnement analogique visible de tous : le Président de la République n'a-t-il pas directement assimilé la lutte contre le Covid-19 à une guerre qui nécessiterait, comme pour la guerre contre le terrorisme, de sacrifier des libertés pour combattre cet ennemi que constituerait le virus³¹ ? On peut, dans ce contexte, craindre que l'urgence climatique ne provoque aussi la création d'un nouvel état d'urgence, calqué sur l'état d'urgence de la loi du 3 avril 1955.

Une extension analogique. – En évoquant une extension analogique des restrictions de liberté, nous voulons rendre compte du fondement de la normalisation dont il est ici question. Loin d'être un sophisme, l'argument de la pente glissante reconnaît que l'esprit humain a tendance à assimiler l'inconnu au connu, l'anormal au normal, le nouveau à l'ancien. Cette tendance s'observe particulièrement bien en droit, et notamment dans les systèmes où une règle formelle

²⁸ Hennette-Vauchez S., Klausser N., Louis V., « De la normalisation de l'état d'urgence à sa routinisation ? Une étude empirique des MICAS », *La revue des droits de l'homme*, vol. 27, 2025. Disponible sur : <https://journals.openedition.org/revdh/21527>, consulté dernièrement le 10 juin 2025, §. 15.

²⁹ Art. L. 228-1 à L. 228-7 du Code de la sécurité intérieure.

³⁰ Art. L. 229-1 à L. 229-6 du Code de la sécurité intérieure.

³¹ Ce point est également relevé par Stéphanie Hennette-Vauchez : v. Hennette-Vauchez S., *La démocratie en état d'urgence*, op. cit., p. 57.

du précédent³² existe, comme c'est le cas des pays de *common law*³³. Dans ces pays, les juges pensent le cas nouveau à partir du cas ancien, soit en étendant la solution, soit, au contraire, en mettant en exergue les différences qui en justifient l'exclusion³⁴. Les précédents seraient graduellement étendus à de nouveaux cas, jusqu'à être formulés à un très haut niveau de généralité. Si l'on accepte d'assimiler les dispositions édictées par le législateur dans des situations d'urgence à des précédents, on comprend mieux comment elles peuvent conduire à normaliser l'exceptionnel. Comme l'écrit Benjamin Cardozo au sujet des jugements rendus par les tribunaux de *common law* : « une fois rendu, il s'inscrit dans une lignée. Il s'est chargé de pouvoir vital. Il est la source d'où pourront jaillir de nouveaux principes ou de nouvelles normes qui, à leur tour, imprimeront leur forme sur de nouveaux arrêts »³⁵. En assimilant les dispositions édictées pour faire face à des situations d'urgence à des précédents, on peut ainsi formaliser³⁶ la normalisation des exceptions évoquée par les juristes. Celle-ci résulte d'une extension analogique, comparable à celle qui détermine souvent le raisonnement des juges.

La spécificité des situations d'urgence. – Toutefois, l'analogie n'explique pas à elle seule pourquoi les règles établies dans des situations d'urgence ont tendance à redéfinir notre sens de la normalité. Après tout, la comparaison avec le raisonnement judiciaire montre aussi que les juges peuvent rejeter l'application d'un précédent (c'est le *distinguishing*³⁷), voire le remettre en cause (c'est un revirement de jurisprudence³⁸). C'est d'autant plus vrai en ce qui concerne les précédents qui posent une exception à un principe bien établi. Dans ces cas, les juges sont bien conscients de la tendance des exceptions à renverser la règle établie³⁹. Mais, alors pourquoi n'est-ce pas aussi le cas s'agissant des dispositions édictées dans l'urgence ? Comme nous

³² Pour une définition générale, v. **Cornu G.**, *Vocabulaire juridique*, 14^{ème} éd., PUF, coll. Quadrige, 2022, p. 790 : « décision antérieure prise comme référence ».

³³ Pour le cas du droit anglais, la règle du précédent a été reconnue officiellement : v. *London Tramways Co. v. London County Council* [1898] AC 375 ; *Practice Statement* [1966] 3 All ER 77.

³⁴ Pour en savoir plus, v. **Cross R.**, *Precedent in English Law*, 3^{ème} éd., Oxford University Press, 1977.

³⁵ **Cardozo B.**, *La nature de la décision judiciaire*, traduit de l'anglais par **Calvès G.**, Dalloz, coll. Rivages du droit, 2011, p. 31.

³⁶ Sur cette formalisation, v. **Hill L.**, « L'exception deviendra-t-elle la règle ? », *op. cit.*, § 6-18.

³⁷ Pour un aperçu général sur cette pratique bien connue des juristes de *common law*, v. **David R., Jauffret-Spinosi C., Goré M.**, *Les grands systèmes de droit contemporains*, 12^{ème} éd., Dalloz, coll. Précis, 2016, p. 304-305, § 332.

³⁸ La *House of Lords* a, par exemple, reconnu officiellement la possibilité de remettre en cause un précédent : v. *Practice Statement* [1966] 3 All ER 77.

³⁹ *V. R. v. Mirza* [2004] UKHL 1, 172 ; *Woodland v. Swimming Teachers Associations* [2014] AC 537, 582. Cette tendance est remarquée par les juristes : v. **Cardozo B.**, *La nature de la décision judiciaire*, *op. cit.*, p. 33. C'est aussi le cas des juristes français : v. **Batifol H.**, *Problèmes de base de philosophie du droit*, LGDJ, 1979, p. 257.

l'avons montré dans l'article évoqué précédemment⁴⁰, cette tendance à la normalisation des exceptions s'explique par le contexte dans lequel les dispositions exceptionnelles sont édictées : des contextes d'urgence. Dans ces situations, nous avons plus facilement tendance à nous écarter du *statu quo*. L'esprit critique est en effet moins vigoureux dans ces situations. Comme l'affirme Padmé Amidala dans l'épisode trois de la saga *Star Wars*, alors que le Sénat vient de confier les pleins pouvoirs au Chancelier Palpatine dans un contexte de guerre intergalactique : « *Ainsi s'éteint la liberté. Sous une pluie d'applaudissements* »⁴¹. Ensuite, les situations d'urgence donnent une saillance perceptive plus forte à des faits qui sont, pour autant, peu représentatifs des situations qui seront rencontrées dans le futur. La notion de « *catastrophes sanitaires mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population* », utilisée par la loi du 23 mars 2020 est, par exemple, facile à comprendre dans le contexte du Covid-19. Mais, en dehors de ce contexte, cette notion est très large et peut s'appliquer à de nombreuses situations. Dans des circonstances exceptionnelles, nous avons ainsi tendance à formuler les règles d'une façon trop générale, ce qui encourage un raisonnement analogique plutôt lâche. C'est pourquoi, les juristes de *common law* estiment que « les grandes affaires, comme les affaires difficiles, font de mauvaises lois »⁴². En adaptant cet aphorisme au contexte de la législation, on pourrait dire que les situations d'urgence font de mauvaises lois.

2. Une délimitation plus précise des restrictions déjà existantes

Les effets du Covid-19 sur l'article L. 3131-1 du Code de la santé publique. – La normalisation des restrictions de liberté établies dans des situations d'urgence est un effet bien connu des juristes⁴³. Tel n'est, en revanche, pas le cas du phénomène que nous souhaitons mettre en lumière dans cette seconde partie. Si les situations d'urgence conduisent à normaliser les restrictions de liberté, elles conduisent aussi parfois à mieux les encadrer. Cet effet n'est pas systématique. Mais, il peut, en tout cas, s'observer dans le contexte de la crise du Covid-19.

⁴⁰ Hill L., « L'exception deviendra-t-elle la règle ? », *op. cit.*, paras. 38-40.

⁴¹ Lucas G., *Star Wars, épisode III : La Revanche des Sith*, Lucasfilm Ltd., 2005.

⁴² *Northern Securities Co v. United States* [1904] 193 US 197, 400.

⁴³ V. *supra* notes n° 12, 13, 14, 15.

Cette crise a, en effet, conduit le législateur à encadrer davantage l'exercice des prérogatives conférées au ministre de la santé par l'article L. 3131-1 du Code de la santé publique.

L'article L. 3131-1 du Code de la santé publique. – L'article L. 3131-1 est issu de la Loi n° 2007-294 du 5 mars 2007⁴⁴ relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur. L'objectif de cette loi était, selon le Rapport n° 159 rédigé par la Commission des Affaires sociales⁴⁵, d'anticiper les crises sanitaires futures à la suite d'une « *prise de conscience des menaces sanitaires de grande ampleur* »⁴⁶. Le Rapport mentionne, en outre, les épisodes de canicule, le chikungunya, la grippe aviaire, les épidémies de méningite. Pour faciliter la lutte contre les épidémies, la loi du 5 mars 2007 a introduit dans le Code de la santé publique l'article L. 3131-1 qui dispose qu'« *[e]n cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus et 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* ».

Une disposition générale. – À la lecture de la lettre de cette disposition, on ne peut qu'être frappé par sa généralité. Tout d'abord, elle comprend un standard, c'est-à-dire « *une norme souple fondée sur un critère intentionnellement indéterminé (...) qu'il appartient au juge (...) d'appliquer espèce par espèce* »⁴⁷. En cas de contestation de l'action du ministre de la santé, le juge administratif devra en effet apprécier la gravité de la menace. La disposition est donc susceptible, en fonction de l'appréciation retenue, de s'appliquer à une grande diversité de situations. Ensuite, les mesures qui peuvent être prises par le ministre de la santé sont très peu définies. Il peut en effet prendre toutes les mesures d'urgence qui sont proportionnées aux risques et aux circonstances et qui ont pour objet de prévenir ou de limiter ces risques. Il pourrait donc s'agir de la fermeture d'établissements, de la limitation de la circulation, de l'évacuation de certaines zones, de la destruction de biens contaminés. Le périmètre d'action est, à l'évidence, très large.

⁴⁴ Loi n° 2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur, JORF n° 55 du 6 mars 2007, Texte n° 8.

⁴⁵ Commission des Affaires sociales (Sénat), *Rapport n° 159*, Séance du 16 janvier 2007. Disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/106-159/106-1591.pdf>, consulté dernièrement le 10 juin 2025.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 5.

⁴⁷ Cornu G., *Vocabulaire juridique, op. cit.*, p. 992.

Des conditions de mise en œuvre précisées. – L'un des effets de la crise du Covid-19 est justement d'avoir permis de préciser le champ d'application de cette disposition. L'urgence peut alors non seulement normaliser les restrictions de libertés, mais aussi susciter un encadrement plus étroit de celles-ci. Nous n'affirmons pas qu'il s'agit d'un effet *systematique, universel, nécessaire*. Mais c'est, en tout cas, un effet *possible*. Avec la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, le législateur a introduit dans le Code de la santé publique un ensemble de dispositions, applicables en cas de déclaration de l'état d'urgence, permettant au Premier ministre ou au ministre chargé de la santé de prendre un certain nombre de mesures générales ou individuelles de mise en quarantaine, d'isolement ou de placement. Ces dispositions se superposaient donc à l'article L. 3131-1 du Code de la santé publique. La loi du 23 mars 2020 a clarifié, conformément aux recommandations du Conseil d'État⁴⁸, le champ d'application de ces dispositions. Les mesures prises sur le fondement des dispositions issues de la loi du 23 mars 2020 visent à lutter contre une catastrophe sanitaire, alors que les mesures prises sur le fondement de l'article L. 3131-1 ont pour objet de prévenir et de limiter les conséquences d'une menace sanitaire. Ces dernières mesures peuvent aussi être prises afin « *d'assurer la disparition durable de la situation d'urgence sanitaire* ». L'article L. 3131-1 du Code de la santé publique est ainsi modifié afin de permettre au ministre de la santé d'assurer la sortie de la crise du Covid-19. Ainsi la crise du Covid-19 a conduit à modifier sensiblement l'objet de l'article L. 3131-1 du Code de la santé publique. Cet objet se précise au cours de la pandémie pour éviter une superposition avec le régime de l'état d'urgence sanitaire. À la fin de la pandémie, la Loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire⁴⁹ modifie à nouveau l'article L. 3131-1 du Code de la santé publique. Dans sa version modifiée par la loi du 31 mai 2021, la disposition fait en effet référence aux mesures de mise en quarantaines, de placement ou de maintien en isolement, qui pouvaient être prises par le Premier ministre ou le ministre de la santé durant l'état d'urgence sanitaire. Il s'agit alors de permettre au ministre de la santé de prendre de telles mesures, malgré la fin de l'état d'urgence sanitaire. On constate bien une normalisation de ces mesures d'exception. Mais, cette

⁴⁸ CE, *Avis sur un projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, Avis consultatif du 4 mai 2020. Disponible sur : <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-prorogeant-l-etat-d-urgence-sanitaire-et-completant-ses-dispositions>, consulté dernièrement le 10 juin 2025.

⁴⁹ Loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire, JORF n° 0125 du 1^{er} juin 2021, Texte n° 1.

normalisation s'accompagne aussi d'un encadrement plus important, puisque l'article L. 3131-1 du Code de la santé publique fait également référence, dans sa version modifiée par la loi du 31 mai 2021 et ses versions ultérieures, aux conditions pour prendre ces mesures qui sont listées aux articles L. 3131-12 et L. 3131-13, dont la lettre est issue de la loi 23 mars 2020 et de la Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions⁵⁰. En d'autres termes, les garde-fous mis en place par les lois du 23 mars 2020 et du 11 mai 2020, entrent également dans le droit commun. L'article L. 3131-12 prévoit ainsi que les mesures de quarantaine « *ne peuvent viser que les personnes qui, ayant séjourné au cours du mois précédent dans une zone de circulation de l'infection, entrent sur le territoire hexagonal* ». C'est ce que prévoyait l'article L. 3131-15 du Code de la santé publique, relatif aux mesures prises pendant l'état d'urgence sanitaire, dans sa version issue de la loi du 11 mai 2020. De plus, la durée de la mise en quarantaine ne peut, selon cette même disposition, excéder quatorze jours. Cette limitation est aussi issue de l'article L. 3131-15 du Code de la santé publique issu de la loi du 11 mai 2020. Ainsi, la crise du Covid-19 a contribué à encadrer davantage la nature, les conditions et la durée des mesures qui peuvent être prises par le ministre de la santé sur le fondement de l'article L. 3131-1 du Code de la santé publique. Si les modifications apportées à cet article par la loi du 31 mai 2021 normalisent les mesures prévues par la loi du 23 mars 2020 sur l'état d'urgence sanitaire, elles permettent aussi de préciser et d'encadrer, davantage les mesures que le ministre de la santé peut prendre sur le fondement de l'article L. 3131-1 du Code de la santé publique, dont la lettre manquait de précision. Ce constat permet d'identifier un effet des urgences qui demeure peu étudié : elles semblent parfois conduire à un renforcement des conditions de mise en œuvre des mesures restrictives de liberté. Néanmoins, cet effet n'exclut pas, voire renforce⁵¹, la normalisation de ces mêmes mesures.

⁵⁰ Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, JORF n° 0116 du 12 mai 2020, Texte n° 1.

⁵¹ Dans notre article précédent, nous avons remarqué que le fait qu'une règle ait été adoptée, modifiée, appliquée, interprétée, discutée contribue, paradoxalement, à sa routinisation. L'effet identifié dans le présent article semble confirmer ce point : v. **HILL L.**, « L'exception deviendra-t-elle la règle ? », *op. cit.*, § 52-53.