



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ
MINISTÈRE DU TRAVAIL
MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE
MINISTÈRE DES SPORTS

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

Affaire suivie par : Florence Duenas
florence.duenas@sg.social.gouv.fr
Tel : 01.40.56.65.79

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SANTÉ

SOUS-DIRECTION VEILLE ET SÉCURITÉ SANITAIRE

Bureau « Risques infectieux émergents et vigilances »
Affaire suivie par : Alexis Pernin
alexis.pernin@sante.gouv.fr

Paris, le

**SERVICES DES POLITIQUES D'APPUI AU PILOTAGE
ET DE SOUTIEN – SECRETARIAT GÉNÉRAL**

Division des droits des usagers et des affaires juridiques et éthiques
Affaire suivie par : Guillaume Gilardeau
guillaume.gilardeau@sante.gouv.fr

Le ministre des solidarités et de la santé

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil
d'État
Section du contentieux
Place du Palais-Royal
75001 Paris

Objet : Requête en référé liberté n° 439674 formée par le SYNDICAT JEUNES MEDECINS

Vous m'avez communiqué la requête en référé liberté, enregistrée sous le numéro n° 439674, par laquelle le SYNDICAT JEUNES MEDECINS vous demande d'enjoindre à l'État de prendre les mesures suivantes :

- l'interdiction totale de sortir de son lieu de confinement, sauf autorisation délivrée par un médecin pour motif médical ;
- l'arrêt des transports en commun ;
- l'arrêt des activités professionnelles non vitales (alimentaire, eau et énergie, domaines régaliens) ;
- la mise en place d'un ravitaillement de la population dans des conditions sanitaires visant à assurer la sécurité des personnels chargés de ce ravitaillement.

Le syndicat requérant demande ainsi, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (ci-après « CJA »), considérant que les conditions d'urgence et d'atteinte à une liberté fondamentale sont réunies, à ce qu'il soit enjoint à l'Etat de renforcer les mesures de confinement prises, ces dernières étant, selon lui, insuffisantes pour contenir la propagation du virus covid-19.

L'article L. 521-2 du code justice administrative dispose que : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* »

Le syndicat requérant soutient que les mesures de confinement prises à ce jour ne seraient pas suffisantes et mettraient en danger la vie de la population, alors que le droit à la vie constitue une liberté fondamentale. Il prétend que seul un confinement total serait efficace pour lutter contre la propagation du Covid-19, en s'appuyant sur le témoignage du docteur Philippe Klein, et en citant les exemples de la Chine et de la Corée du Sud, dans le cadre de la présente pandémie, ainsi que du Nigéria, dans le cadre de la lutte contre l'épidémie d'Ebola en 2014 qui, en mettant en place une telle mesure, ont réussi à arrêter la propagation de ces épidémies.

Il résulte de votre jurisprudence (voir notamment, CE, Sect., 16 novembre 2011, n° 353172, rec.), que lorsque la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière du référé-liberté, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser la situation résultant de cette carence.

Toutefois, en l'espèce, aucune carence de l'autorité publique de nature à constituer une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ne peut être retenue dès lors que, à ce jour, les mesures appropriées aux connaissances et projections scientifiques disponibles ont été prises au niveau national (CE, 13 décembre 2017, M. Pica-Picard, n°415207 et n°415208 ; CE Ord., 26 juillet 2018, Mme DABEL et autres, n°422237) et sont adaptées en fonction des besoins, pour tenir compte des circonstances particulières, au niveau local.

1. Depuis l'apparition de l'épidémie en France, **le Gouvernement** veille en effet à prendre, en temps utile, les mesures appropriées à l'évolution de la situation, suivie d'heure en heure, notamment dans le cadre de cellules ministérielles et interministérielles de crise, dont le travail est éclairé par des analyses scientifiques et une remontée en temps réel des difficultés rencontrées sur le terrain aux plans national et international.

Ainsi, c'est heure par heure que le Gouvernement apprécie la proportionnalité des mesures à adopter au regard de l'évolution de la situation.

Ces mesures ont été progressives et ajustées au fur et à mesure des informations disponibles sur la montée de l'épidémie pour répondre de la manière la plus efficace et proportionnée à l'évolution de l'épidémie sur le territoire français

Le Gouvernement, que ce soit par un grand nombre d'instructions opérationnelles émises quotidiennement et, au plan juridique, des arrêtés du ministre de la santé et des décrets du Premier ministre publiés eux aussi presque quotidiennement avec entrée en vigueur immédiate, a veillé à adopter l'ensemble des mesures appelées par les circonstances¹.

Après plusieurs mesures de quarantaine décidées pour les ressortissants français de retour de Wuhan, ont d'abord été interdits les rassemblements de plus de 5000 personnes, puis 1000 personnes, puis 100 personnes, non indispensables à la continuité de la vie de la Nation avant que ne soit décidée la fermeture des crèches, écoles, collèges, lycées et universités jusqu'à nouvel ordre (mesures associées la mise en œuvre d'un mécanisme exceptionnel et massif de chômage partiel, avec prise en charge par l'Etat de l'indemnisation des salariés contraints à rester chez eux et possibilité de reporter le paiement des cotisations et impôts dus en mars pour toutes les entreprises qui le souhaitent sans justification, ni pénalité). Face au nombre croissant de personnes présentant des symptômes graves malgré les premières mesures prises et considérant l'efficacité de la méthode du confinement, illustrée par la stabilisation du nombre de cas observés dans les pays qui ont choisi de recourir à ce procédé, tel l'Italie, il a été décidé de fermer les lieux recevant du public (restaurants, cinémas, commerces), exception faite des commerces essentiels comme les commerces alimentaires, les pharmacies ou encore les stations d'essence. Il a également été décidé de réduire drastiquement les déplacements. Le second tour des élections municipales devant se tenir demain a même été reporté.

Parallèlement, des décrets ont encadré le prix des gels hydro-alcooliques et un dispositif de réquisition des masques a été introduit. Ce dernier a été étendu ce matin-même pour les importations.

2. Ces mesures nationales n'épuisent pas par ailleurs les restrictions et décisions prises pour faire face à la crise sanitaire. Les circonstances particulières existant sur chaque partie du territoire ont d'ores et déjà été prises en compte **au niveau local** notamment pour aggraver les mesures nationales dans les « clusters », c'est à dire les zones les plus touchées.

Ainsi, par exemple :

- le préfet du Haut-Rhin a fermé, dès le 7 mars 2020, les établissements d'enseignement du premier et du second degré (PJ 1),
- le préfet du Morbihan a interdit, par arrêté du 17 mars 2020, les locations saisonnières de logements et hébergements de tous types et les mises à disposition gratuites de logements et hébergements de tous types (PJ 2),
- le préfet de l'Hérault a interdit, par arrêté du 19 mars 2020, l'accès aux plages (PJ 3),
- le préfet de Tarn-et-Garonne a interdit, par arrêté du 19 mars 2020, tous les parcs et jardins municipaux, les voies pédestres et cyclables des berges de canaux et cours d'eau, les zones de loisirs, les sentiers de randonnée balisés (PJ 4),

¹ Ainsi, des arrêtés ont été adoptés les 4, 6, 9, 13, 14, 15, 16, 17, 19 et 20 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 ou encore les décrets des 16 et 19 mars 2020 portant réglementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19.

- le préfet de Seine-et-Marne a interdit, par arrêté du 19 mars 2020, la pratique d'activités sportives dans la forêt de Fontainebleau (PJ 5),
- le préfet des Alpes-Maritimes a interdit, par arrêté du 20 mars 2020, l'accès aux massifs forestiers (PJ 6),
- le préfet de la Seine-Saint-Denis a interdit, par arrêté du 20 mars 2020, la fréquentation des berges (PJ 7),
- le préfet de Paris a interdit, par arrêté du 20 mars 2020, les déplacements et les rassemblements sur les rives de la Seine, les pelouses de l'Esplanade des Invalides et du Champs de Mars (PJ 15).

Les maires ont également adopté des mesures locales :

- le maire de la commune de Ballancourt-sur-Essonne a interdit, par arrêté du 20 mars 2020, l'accès aux au parc, berges, étang de sa commune (PJ 8)
- le maire de la commune d'Ondres a interdit, par arrêté du 20 mars 2020, l'accès aux plages et abords (y compris parkings) de sa commune (PJ 9)

3. Il apparaît nécessaire aujourd'hui de rappeler, comme le conseil scientifique Covid-19 dans son avis du 16 mars dernier², que l'efficacité de ces mesures repose davantage sur la conscience **individuelle**, que sur la nécessité de les renforcer. Il en va ainsi, par exemple, du rappel que s'abstenir de recourir à des structures de soins pour les formes légères et modérées permet de limiter les transmissions nosocomiales aux autres patients ou aux professionnels de santé. Le respect de l'ensemble de ces mesures par la population, est essentiel. Les employeurs pour leurs salariés et les exploitants des établissements restant ouverts pour l'accueil du public ont une responsabilité particulière à cet égard et doivent prendre les mesures concrètes d'organisation et de fonctionnement propres à assurer le respect des mesures prises.

4. Si ces mesures nationales et locales pourront naturellement évoluer en fonction des données épidémiologiques des heures ou des jours à venir, elles apparaissent aujourd'hui proportionnées aux risques pour la santé publique et suffisantes pour atteindre l'objectif préconisé par le **conseil scientifique Covid-19**, dans son avis du 16 mars, de réduire d'au moins 60% les contacts pour endiguer la dynamique de l'épidémie (PJ 10).

Ces mesures sont conformes à l'avis du docteur Hans Henri P. Kluge, directeur régional de l'OMS pour l'Europe, qui a indiqué, le 12 mars dernier :

« Comme nous l'avons dit à maintes reprises récemment, quelle que soit la trajectoire de la maladie dans chaque pays, plusieurs actions peuvent et doivent être entreprises. Il n'existe aucune approche universelle à cet égard dans la Région européenne. En qualifiant la situation de pandémie, les pays doivent accélérer leurs efforts, en trouvant le juste équilibre entre la protection de la santé, la prévention des troubles économiques et sociaux, et le respect des droits humains. Cela signifie, et j'en suis conscient, que les instances gouvernementales sont souvent confrontées à des décisions difficiles. »

² En tant qu'avant-propos, le Conseil scientifique tient à rappeler que dans une crise sanitaire de cette ampleur, le succès des mesures qui sont prises dépend essentiellement de l'application des consignes par chacun des citoyens.

« Bien qu'il incombe à chaque pays de déterminer la nature des interventions à mener afin de prévenir ou de ralentir la transmission du virus, et le moment auquel elles doivent être déployées, l'OMS/Europe considère que les mesures de réduction des contacts sociaux et de quarantaine doivent être prises en temps opportun et de manière rigoureuse. Parmi les mesures que les pays peuvent envisager d'adopter, il convient de mentionner : la fermeture des écoles et des universités, la mise en œuvre de politiques de télétravail, la réduction au minimum de l'utilisation des transports publics aux heures de pointe et le report des déplacements non essentiels. »

« La COVID-19 a un impact très grave sur les personnes âgées et celles qui souffrent de problèmes de santé préexistants. Dans un esprit de solidarité, nous devons tous être prêts à apporter notre contribution pour protéger les personnes les plus à risque. En tant qu'individus, la pratique de bonnes mesures d'hygiène et de prévention ainsi que l'application de mesures de réduction des contacts sociaux, notamment en évitant les lieux très fréquentés, continuent d'être très importantes. »

« Ceux qui ne se sentent pas bien doivent rester chez eux et contacter leurs prestataires de soins de santé. Pour faire preuve de solidarité, nous devons respecter strictement les réglementations et les procédures mises en place par les autorités sanitaires de nos pays. »

(...)

« Les pays doivent se préparer à réagir à différents scénarios de santé publique, en reconnaissant qu'il n'existe aucune approche universelle à la prise en charge des cas de COVID-19 et à la gestion des flambées. Chaque pays devrait évaluer son risque, les mesures en place et leur acceptabilité sociale, et mettre rapidement en œuvre les interventions nécessaires au niveau approprié pour arrêter ou ralentir la transmission de la COVID-19 tout en réduisant autant que possible les répercussions économiques, publiques et sociales. »

Les expériences chinoise ou coréenne ne permettent pas, à elles seules, de démontrer que le confinement strict de la population permettrait seul de lutter contre cette épidémie. Par une déclaration du 17 mars 2020, le docteur Hans Henri P. Kluge a ainsi rappelé que « chaque pays doit évaluer sa propre situation et son propre contexte, y compris la propagation du virus, les mesures en place et l'acceptabilité sociale, et adopter les interventions les plus appropriées. »

5. En tout état de cause, il importe de souligner que **les mesures demandées** auraient un rapport bénéfice risque très défavorable, entre d'une part les faibles améliorations escomptées pour la santé publique au regard des mesures déjà prises, et d'autre part, les limitations qu'elles apporteraient aux libertés individuelles et les contraintes supplémentaires qu'elles emporteraient sur un système de santé qu'une part importante de la mobilisation de l'État tend précisément à maintenir en fonctionnement.

En effet, une interdiction totale de sortir de son lieu de confinement, sauf autorisation délivrée par un médecin pour motif médical serait préjudiciable à la protection de la santé des personnes malades, en détournant les médecins de leur office premier, alors que le système de santé est déjà soumis à une tension sans précédent. Dans un tel contexte, il serait difficile d'admettre que du temps médical soit massivement consacré à apprécier le bien-fondé d'autorisations de mouvement.

L'arrêt des transports en commun également demandé emporterait quant à lui des effets contraires à celui recherché en empêchant un certain nombre de professionnels de santé et de services d'urgence, de protection et de secours, de se rendre sur leur lieu de travail et ainsi de contribuer à la lutte contre l'épidémie.

Quant à l'arrêt des activités professionnelles non vitales (alimentaire, eau et énergie, domaines régaliens) également sollicité afin de limiter les cas de contact potentiels, il y a lieu de relever que l'objectif avancé est déjà satisfait par l'obligation d'exercer cette activité en télétravail chaque fois que c'est possible. Pour les quelques activités encore autorisées qui ne peuvent être télétravaillées, des autorisations d'absence spéciale délivrées par l'employeur sont nécessaires. Et pour ceux qui se déplacent encore, toutes les mesures barrières applicables ont été rappelées et même introduites dans l'arrêté du 14 mars et le décret du 16 mars 2020, et leur méconnaissance peut ainsi être sanctionnée par l'amende prévue pour les contraventions de la 4ème classe.

Enfin, la mise en place d'un ravitaillement de la population dans des conditions sanitaires visant à assurer la sécurité des personnels chargés de ce ravitaillement demandée par les requérants ne saurait être organisée dans des délais relevant de l'office du juge des référés liberté et elle risquerait en tout état de cause de mettre en péril la santé publique (CE 30 juillet 2015 référé, n°392043) en favorisant des déplacements nombreux et concentrés dans une chaîne logistique de masse destinée à alimenter près de 70 millions de personnes. Il apparaît préférable de veiller à la dissémination des points de vente pour éviter une telle concentration. Tel est l'objet du maintien de l'interdiction des réunions de personnes, y compris en hypermarché (il ne peut y avoir plus de 100 clients dans un espace y compris de plusieurs dizaines de milliers de mètres carrés).

Il résulte de tous ces éléments que les autorités administratives et sanitaires, tant nationales que locales, ont pris et continuent de prendre les mesures appropriées et utiles pour éviter une saturation du système de santé et protéger les professionnels de santé comme l'ensemble de la population. Ainsi, en l'état de la situation sanitaire et des décisions prises pour y faire face, aucune carence manifestement illégale des pouvoirs publics susceptible de porter atteinte au droit à la vie de l'ensemble de la population n'est caractérisée.

Par ce motif, je conclus au rejet de la requête.

Pour le ministre et par délégation

Le directeur des affaires juridiques


Charles TOUBOUL