

EL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA EN FRANCIA*

Hubert Alcaraz**

Sumario

- 1 Principales medidas adoptadas por parte de los poderes públicos
- 2 Base jurídica de las medidas adoptadas
- 3 La gestión de las medidas y la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno
- 4 Debates jurídicos en torno a las medidas adoptadas
- 5 Recopilación básica de las principales medidas adoptadas

Referencias bibliográficas

* Texto recibido el 14.09.2020. Las traducciones de textos originales en francés corresponden al autor.

** Catedrático de derecho público en la Université de Pau et des Pays de l'Adour, miembro del Institut d'études ibériques et ibérico-américaines (IE2IA – CNRS UMR 7318).

Citación recomendada: Alcaraz, Hubert. (2020). El estado de emergencia sanitaria en Francia. *Revista Catalana de Dret Públic*, (número especial), 153-161. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i0.2020.3529>.

En Francia, por falta de preparación, para hacer frente a la COVID-19, los poderes públicos se vieron obligados a recurrir a un método extraordinario que implicaba, principalmente, el confinamiento de la población. La ecuación era simple: para una situación excepcional, medidas excepcionales. Esta ecuación se convirtió, después, en una fuente de cuestionamientos y, finalmente, de controversias.

1 Principales medidas adoptadas por parte de los poderes públicos

Las primeras medidas adoptadas resultan de la aplicación del régimen excepcional establecido en materia sanitaria por la ley de 9 de agosto de 2004,¹ recogido en los artículos L. 3131-1 y siguientes del Código de Salud Pública.² Estas disposiciones establecen que, “en caso de una grave crisis sanitaria que requiera medidas de emergencia, incluido el riesgo de una epidemia”, por decisión del Ministro de Sanidad, se puede establecer “cualquier medida proporcional al riesgo existente y acorde con las circunstancias de tiempo y lugar” a fin de proteger la salud de la población. Activadas durante la epidemia H1N1 (gripe A) en el 2009 y utilizadas primero para ordenar la cuarentena de las personas repatriadas desde China en enero y febrero del 2020,³ estas facultades se aplicaron también, a partir del 4 de marzo, para limitar la reunión de personas, en particular con la prohibición de las concentraciones y la orden del cierre de establecimientos abiertos al público y de centros de enseñanza. Estas medidas fueron completadas por el decreto del primer ministro, de 16 de marzo de 2020, por el que se prohibía, salvo algunas excepciones, cualquier desplazamiento fuera del domicilio,⁴ es decir, el confinamiento total de la población.

Después de este primer momento, la ley de 23 de marzo de 2020⁵ creó el estado de emergencia sanitaria que ha constituido el marco general de todas las medidas adoptadas para afrontar la epidemia. Es el presidente de la República a quien corresponde, conforme con el ADN de la V República, la decisión inicial de activar el estado de emergencia sanitaria mediante un decreto deliberado en el Consejo de Ministros. Pero, por imperativos de transparencia y de índole sanitaria, surgen ciertas peculiaridades: así, este decreto de aplicación del estado de emergencia sanitaria debe adoptarse con base en un informe del ministro de Sanidad, y estar motivado; además, los datos científicos en los que se apoya la decisión deben hacerse públicos. Desde este punto de vista, el carácter excepcional de este régimen se expresa a través de la convergencia de preocupaciones sanitarias y políticas. El equilibrio entre seguridad y libertad se corresponde con el equilibrio entre poder político y científico.

El estado de emergencia sanitaria se declara, la primera vez, con una vigencia máxima de un mes. El decreto establece los ámbitos territoriales donde se aplica. Tras este primer mes, la prórroga debe ser autorizada por la ley,⁶ la cual establece la duración del estado de emergencia sanitaria. Sin embargo, excepcionalmente, en aras de la rapidez que exigía el contexto de la COVID-19, el estado de emergencia sanitaria se declaró, a través de la ley de 23 de marzo de 2020, por un periodo de dos meses, es decir, hasta el 24 de mayo de 2020 en todo el territorio. No obstante, un decreto del Consejo de Ministros puede poner fin al estado de emergencia sanitaria de manera anticipada.

En cuanto a las facultades que se confieren a la autoridad administrativa, el estado de emergencia sanitaria amplía las facultades de orden público (Levade, 2020a). Más precisamente, algunas autoridades administrativas, en primer lugar el primer ministro, el ministro de Sanidad y los prefectos, están facultadas para ordenar medidas de orden público que implican restricciones de las libertades que, en circunstancias normales, se

1 Ley n.º 2004-806, de 9 de agosto de 2004, de la política de salud pública, modificada por la Ley n.º 2007-294, de 5 de marzo de 2007, sobre la preparación del sistema de salud frente a riesgos sanitarios de gran amplitud.

2 Los artículos L. 3131-1 a L. 3131-11 forman un capítulo del código consagrado a los “riesgos sanitarios”.

3 Resoluciones del ministro de Sanidad, de 30 de enero y de 20 de febrero de 2020.

4 Decreto n.º 2020- 260, de 16 de marzo de 2020.

5 Ley n.º 2020-290, de 23 de marzo de 2020, de emergencia para afrontar la epidemia de la COVID-19, promulgada el 23 de marzo y publicada en el Boletín Oficial (*Journal officiel de la République française*) al día de siguiente.

6 Artículo L. 3131-13 del Código de Salud Pública.

habrían considerado ilegales. Así, el primer ministro puede, por decreto, limitar la libertad de movimientos, de empresa y de reunión, incluso adoptando medidas que prohíban los desplazamientos fuera del hogar.⁷ También puede ordenar medidas para requisar aquellos bienes y servicios necesarios para poner fin a la catástrofe sanitaria, así como medidas temporales de control de precios. La ley de 23 de marzo de 2020 realiza una enumeración exhaustiva de estas últimas en el artículo L. 3131-15 del Código de la Salud Pública. ¡Y la lista es larga!⁸ Por su parte, el ministro de Sanidad debe contentarse con prescribir medidas reglamentarias relativas a la organización y el funcionamiento del sistema de salud, así como medidas individuales. Además, como se trata de medidas coercitivas, su incumplimiento podrá dar lugar a una sanción en forma de multa: una multa fija de 135 euros por primera infracción (que se eleva a 375 euros en caso de impago en un plazo de 45 días), una multa de 1500 euros si se reincide en un plazo de 15 días, y hasta 3.750 euros de multa y seis meses de prisión en caso de reincidencia múltiple en un plazo de 30 días.⁹ También es posible la suspensión del permiso de conducir.

La ley faculta también al Gobierno para actuar mediante ordenanza, y establece una lista de nueve ámbitos de actuación, en las condiciones del artículo 38 de la Constitución (Andriantsimbazovina, 2020a; Roux, 2020). Aquí, igualmente, la lista es larga (Hennette-Vauchez, 2020), y el Gobierno ha aprobado más de cuarenta ordenanzas sobre esta base para una amplia variedad de cuestiones.¹⁰

2 Base jurídica de las medidas adoptadas

Para responder a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19, se aprobó una ley: la Ley de 23 de marzo de 2020 de emergencia para afrontar la epidemia de la COVID-19.¹¹ Esta ley establece un dispositivo general de “estado de emergencia sanitaria” que se inserta en el Código de Salud Pública¹² y que se puede aplicar “en caso de catástrofe sanitaria que, por su naturaleza y gravedad, ponga en peligro la salud de la población”. La ley también tiene por objeto “reforzar las bases jurídicas” en las que se apoyaron, hasta su aprobación, las primeras medidas tomadas en respuesta a la epidemia de la COVID-19. Entonces, el propósito de la ley es doble: por un lado, actuar frente a la COVID-19 y, por otro lado, establecer un mecanismo de emergencia general para combatir las crisis sanitarias graves.

En gran medida inspirado en el estado de emergencia diseñado en abril de 1955 (Beaud y Guérin-Bargues, 2018), el dispositivo, aunque similar al anterior, difiere de este. Para dar seguridad a las resoluciones que habrían de adoptarse y, en particular, para contener eficazmente a la población, las competencias de que disponía el poder ejecutivo pudieron parecer insuficientes y requerir el establecimiento de un nuevo mecanismo específicamente diseñado para afrontar graves amenazas y crisis sanitarias. Al igual que el estado de emer-

7 Decreto n.º 2020-293, de 23 de marzo de 2020, de medidas generales necesarias para afrontar la epidemia de la COVID-19 en el marco del estado de emergencia sanitaria; decreto n.º 2020-548, de 11 de mayo de 2020, de medidas generales necesarias para afrontar la epidemia de la COVID-19 en el marco del estado de emergencia sanitaria.

8 En este artículo hay diez epígrafes que detallan estas facultades, como, por ejemplo, “Regular o prohibir la circulación de personas y vehículos”, “Prohibir a las personas que salgan de sus casas, a reserva de los desplazamientos estrictamente necesarios para las necesidades familiares o sanitarias”, “Imponer cuarentena”, “Ordenar medidas de internamiento y mantenimiento de aislamiento”, “Ordenar el cierre temporal y regular la apertura, incluidas las condiciones de acceso y presencia en una o varias categorías de establecimientos abiertos al público”, “Limitar o prohibir las reuniones en la vía pública y las reuniones de cualquier tipo”, “Ordenar requisita de personas o bienes y servicios”, “Adoptar medidas temporales para controlar los precios de determinados productos” o “Adoptar por decreto cualquier otra medida reglamentaria que limite la libertad de empresa”.

9 Estas disposiciones de la ley de 23 de marzo de 2020 ya han sido revisadas por el Consejo Constitucional en un procedimiento de *question prioritaire de constitutionnalité*. Véase, en particular, la decisión n.º 2020-846/847/848 QPC, de 26 de junio de 2020, *M. Sofiane A. et autre*.

10 Solo en el boletín oficial de 26 de marzo de 2020 se publicaron 26 ordenanzas.

11 Ley n.º 2020-290, de 23 de marzo de 2020, de emergencia para afrontar la epidemia de la COVID-19. El mismo día fue también aprobada la Ley orgánica n.º 2020-365, de 30 de marzo de 2020, de emergencia para afrontar la epidemia de la COVID-19, que completa la ley ordinaria.

12 Artículos L. 3131-12 y siguientes.

gencia de “seguridad” de 1955, el estado de emergencia sanitaria es un régimen que deroga en gran medida el derecho común, en particular en el ámbito de los derechos y las libertades. La referencia a las circunstancias excepcionales fue, una vez más, una motivación para que las autoridades políticas pudieran apartarse de las normas de derecho común consideradas inadecuadas. Cabe recordar que, tras el dictamen del Consejo de Estado (2020) que había señalado esta dificultad, el Gobierno sostuvo que el marco jurídico vigente era insuficiente para hacer frente a la catástrofe sanitaria, lo que justificaba la creación de un nuevo dispositivo.

En la ley de 23 de marzo de 2020 son los títulos II y III los que, para afrontar la COVID-19, tienen como objeto derogar el derecho vigente. Estas disposiciones desaparecerán con la crisis que las hizo necesarias, y no tienen, *a priori*, vocación de permanecer en el derecho francés: su existencia es temporal. No ocurre lo mismo con las disposiciones del título I de la ley, que se refieren a un “estado de emergencia sanitaria” y que, por el contrario, son generales en el sentido de que tienen por objeto establecer un nuevo régimen de excepción aplicable a cualquier “catástrofe sanitaria que, por su naturaleza y gravedad, ponga en peligro la salud de la población”.¹³

3 La gestión de las medidas y la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno

La ley de 23 de marzo de 2020 faculta algunas autoridades administrativas para adoptar medidas de orden público que implican restricciones de las libertades. A este respecto, a nivel nacional no es el ministro de Sanidad sino el primer ministro quien tiene el papel principal. En el momento en que se trata de una cuestión de orden público y, al mismo tiempo, una vulneración considerable de los derechos y libertades de los ciudadanos en nombre de la salud pública, la forma unitaria del Estado produce todos sus efectos: es el primer ministro el actor principal.

A nivel local, son los prefectos (que no son más que otra ilustración o expresión de la centralización francesa, puesto que son los representantes directos del Gobierno nacional dentro de los departamentos) quienes pueden estar facultados para adoptar medidas de aplicación local. Por su parte, antes de la ley de 23 de marzo de 2020, los alcaldes también tuvieron que intervenir: de conformidad con las normas generales de reparto de competencias en materia de orden público, siempre que lo justificaban las circunstancias locales, podían endurecer las medidas adoptadas a nivel nacional (Marliac, 2020; Sée, 2020).¹⁴ Entonces, aun con anterioridad a la ley de 23 de marzo 2020, no hubo alteración de la repartición de competencias entre los distintos niveles territoriales franceses. Dentro del marco del estado de emergencia sanitaria, los alcaldes siguen facultados para, eventualmente, endurecer las medidas de policía administrativa nacional dentro del territorio de sus municipios si se cumplen dos condiciones clásicas: el respeto de las medidas y reglamentaciones nacionales, y la presencia de circunstancias locales que justifiquen su intervención.

4 Debates jurídicos en torno a las medidas adoptadas

Los debates que surgieron con la ocasión de la crisis sanitaria y la formación del estado de emergencia sanitaria son tres. El primero fue relativo a la necesidad de la adopción de un nuevo mecanismo legal para gestionar esta crisis (Beaud y Guérin-Bargues, 2020), porque quizá hubiera sido posible actuar con los medios jurídicos disponibles. Pero unos, el Gobierno entre ellos, sostenían que estos últimos tenían defectos. Así, como indiqué, en un primer momento se aplicó el régimen excepcional establecido por los artículos L. 3131-1 y siguientes del Código de Salud Pública. La autoridad administrativa se encuentra así dotada de competencias exorbitantes por el hecho de que estos artículos no precisan las medidas que pueden adoptarse o aplicarse. Sin embargo,

13 La tercera parte del Código de Salud Pública, dedicado a la lucha contra las enfermedades y las adicciones, se modificó para incluir, dentro del libro I (sobre la lucha contra las enfermedades transmisibles), un título III titulado “Riesgos y crisis sanitarias graves”.

14 La intervención más conocida en este asunto es la del alcalde de un municipio que, sin basarse en circunstancias locales, decretó el toque de queda, lo que se considera ilegal: Tribunal administratif de Caen, ordenanza de 31 de marzo de 2020, n.º 200711.

el artículo L. 3131-1 no parecía constituir una base suficiente para que el ministro de Sanidad decretase el confinamiento total de la población (Truchet, 2020). Así que, se evocó lo establecido por el Consejo de Estado en materia de orden público o incluso de circunstancias excepcionales. Conforme a esta doctrina, la autoridad administrativa,¹⁵ con base en su misión de prevenir cualquier alteración del orden público, puede garantizar la salubridad pública. Esta competencia debía, sin embargo, vincularse con la teoría de las circunstancias excepcionales, que permite desviarse de la legalidad ordinaria en un periodo extraordinario,¹⁶ pues las medidas que habían de tomarse eran exorbitantes. Solo con esta combinación¹⁷ se podía fundamentar válidamente el decreto del primer ministro de 16 de marzo de 2020. Sin embargo, esta fundamentación no podía ofrecer una seguridad jurídica comparable a la creación parlamentaria de un régimen legislativo específico con normas de orden público concretas para una categoría particular de crisis sanitaria (Symchowicz, 2020). Quedaba una tercera y última opción,¹⁸ que se consideró insatisfactoria: la ley de 3 de abril de 1955. En efecto, esta ley permite declarar el estado de emergencia “en caso de acontecimientos que, por su naturaleza y gravedad, tengan carácter de calamidad pública”. A este respecto, pudo haberse considerado que la epidemia de la COVID-19 constituía una calamidad pública en el sentido de la ley de 1955. Sin embargo, diseñadas para gestionar una crisis por motivos de seguridad, tales disposiciones difícilmente se podían aplicar a una crisis sanitaria. La decisión de establecer un nuevo mecanismo finalmente parece, *a posteriori*, no la menos controvertida, ni mucho menos,¹⁹ sino probablemente “la menos mala” de todas (Dupré de Boulois, 2020b).

El segundo debate es relativo a la determinación del alcance de las facultades de la autoridad administrativa dentro de la vigencia del estado de emergencia sanitaria. Para calmar los ánimos y garantizar el cumplimiento de la jurisprudencia constitucional aplicable a un estado de emergencia,²⁰ la ley de 23 de marzo de 2020 realiza una enumeración exhaustiva de estas últimas en el artículo L. 3131-15 del Código de la Salud Pública.

Por fin, tercer debate, la controversia fue especialmente ardua en relación con el control del nuevo mecanismo de lucha contra las crisis sanitarias. A este respecto, tanto el control parlamentario como el judicial fueron duramente juzgados. Sobre el control parlamentario, es bastante unánime la opinión de que, tal como queda finalmente configurado, es demasiado débil (Altwegg-Boussac, 2020). En cuanto al control judicial, la ley de 23 de marzo de 2020 recuerda, inútilmente, que las medidas tomadas en virtud del estado de emergencia sanitaria pueden ser objeto de un recurso de *référé-suspension* (recurso urgente de suspensión),²¹ así como de un *référé-liberté*,²² ante el juez de lo contencioso-administrativo. En términos generales, lo que se debatió fue la capacidad de los tribunales para desempeñar eficazmente su función de contrapoder. En lo que se refiere a la

15 Y más precisamente al primer ministro, quien, según la jurisprudencia clásica derivada de la sentencia *Labonne* del Consejo de Estado, de 8 de agosto de 1919, es el titular del poder general de policía administrativa.

16 Decreto n. 2020-260, de 16 de marzo de 2020, de la reglamentación de los desplazamientos en el marco de la lucha contra la propagación del virus COVID-19, *JORF*, 17 de marzo.

17 Esta teoría es el resultado de la construcción elaborada por dos sentencias del Consejo de Estado a principios del siglo pasado: Consejo de Estado, 28 de junio de 1918, *Heyriès*; Consejo de Estado, 28 de febrero de 1919, *Dol et Laurent*.

18 Los debates parlamentarios permitieron descartar rápidamente la conveniencia de aplicar el artículo 16 de la Constitución, que confiere poderes excepcionales al presidente de la República (Andriantsimbazovina, 2020b; Beaud, 2020).

19 Gelblat y Marguet (2020: 1) señalan que en los numerosos estudios publicados, “una pregunta surge casi sistemáticamente: ¿era el entonces marco jurídico vigente (constitucional, legislativo o incluso jurisprudencial) insuficiente para que los gobiernos pudieran gestionar adecuadamente la actual crisis sanitaria?”; véase también Cassia, 2020b.

20 El Consejo Constitucional tuvo la ocasión de exigir que se precisaran las facultades otorgadas por la ley en el marco de un estado de emergencia, en particular en su sentencia n.º 2015-527 QPC, de 22 de diciembre de 2015, *M. Cédric D.*

21 Se trata de un procedimiento de emergencia, instituido por la ley de 30 de junio de 2000 (Ley n.º 2000-597, de 30 de junio de 2000, sobre el procedimiento de *référé* ante los tribunales administrativos), que permite al juez de lo contencioso-administrativo suspender, en caso de emergencia, una decisión administrativa, incluso una decisión de desestimación, o algunos de sus efectos, si el recurrente plantea un motivo susceptible de crear serias dudas sobre la legalidad de la decisión.

22 Introducido por la ley de 30 de junio de 2000, entre otras cosas, para “rivalizar” con el juez civil, el procedimiento sumario de *référé-liberté*, previsto en el artículo L. 521-2 del Código de Justicia Administrativa, es un procedimiento rápido que tiene la ventaja de permitir a los particulares solicitar al tribunal de lo contencioso-administrativo que se pronuncie en un plazo de 48 horas sobre una violación grave y manifiestamente ilícita de una libertad fundamental. Sin necesidad de remitirse al fondo del asunto, el tribunal puede ordenar las medidas necesarias para proteger la libertad fundamental en cuestión.

corte constitucional francesa —el Consejo Constitucional—, las cosas empezaron mal, ya que no se sometió al Consejo Constitucional la ley de 23 de marzo de 2020 en el marco de su competencia *a priori*.²³ De este modo, si había defectos relativos al procedimiento de adopción de la ley, estos quedaban cubiertos a partir de ese momento, dado que no es posible impugnarlos en el marco de un control *a posteriori* por medio de una QPC.²⁴ En cuanto al fondo, aunque en este caso sí puede subsanarse su no remisión previa con una remisión *a posteriori* por medio de una QPC, no se disiparon todas las preocupaciones ya que el Gobierno dio a conocer su intención de suspender el examen de constitucionalidad de la ley a través de las QPC (Levade, 2020b). En efecto, la ley orgánica de emergencia,²⁵ que completa la ley de 23 de marzo de 2020, suspendía, hasta el 30 de junio de 2020, el plazo de tres meses de que disponen el Consejo de Estado y el Tribunal de Casación para examinar las condiciones de admisibilidad de una posible QPC, y el plazo de tres meses concedido al Consejo Constitucional para pronunciarse al respecto (Benzina, 2020).

Y aunque, según el artículo 61, párrafo 1, de la Constitución, cualquier ley orgánica debe ser obligatoriamente sometida al control del Consejo Constitucional,²⁶ esto no tranquilizó ni a la opinión pública ni a la doctrina, pues la actitud del Consejo ha sido muy criticada (Cassia, 2020a) y ha dado lugar a algo que se parece mucho a los “principios de un derecho constitucional jurisprudencial de excepción” (Magnon, 2020: 1257). En efecto, contrariamente al análisis extendido de que la ley orgánica en cuestión presentaba una irregularidad manifiesta desde que fue examinada y aprobada por el Senado al día siguiente de su presentación —en contra de las exigencias del párrafo 2 del artículo 46 de la Constitución, que prevé un plazo mínimo de 15 días entre ambas fases—, el Consejo Constitucional dictaminó que “teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso, no hay ninguna razón para considerar que esta ley orgánica haya sido aprobada en contra de las reglas procesales del artículo 46 de la Constitución”.²⁷ Esta resolución causó una gran reprobación.²⁸ Ante esta situación, había expectación por conocer cómo actuarían los jueces de filtro de las QPC y, en particular, los del Consejo de Estado y del Tribunal de Casación, quienes, finalmente, tras unas vacilaciones por parte del Consejo de Estado,²⁹ no cerraron la puerta al reenvío (*renvoi*) de QPC.³⁰

Sin embargo, parte de la doctrina apuntó que el juez de lo contencioso-administrativo, esta vez en la etapa de control de la legalidad, no debía ser excesivamente indulgente con la Administración. Son las sospechas las que a veces han nutrido la inquietud (Touzeil, 2020) y han hecho resurgir el espectro de la falta de independencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo. En efecto, en medio de una crisis sanitaria sin precedentes, el juez se encontraba, al menos durante las primeras semanas, sin la posibilidad material de enjuiciar, pues la crisis perturbaba el funcionamiento normal de lo contencioso-administrativo (Chevalier, 2020).³¹ La accesibilidad al juez podía variar de una jurisdicción a otra y, sobre todo, restringirse, lo que es difícilmente compatible, en particular, con el principio de igualdad y la buena administración de la justicia. En el mismo sentido, entre el 22 de marzo y el 16 de abril de 2020, de las doce ordenes emitidas por el Consejo de Estado, once de ellas en nombre de la protección del derecho a la vida le pedían que instara al Estado a

23 Sobre esta cuestión, véase Benetti, 2013: 85.

24 Sigla francesa, cuyo desarrollo en castellano es “cuestión prioritaria de constitucionalidad”.

25 Ley orgánica n.º 2020-365, de 30 de marzo de 2020, de emergencia para afrontar la epidemia de la COVID-19.

26 Artículo 61, al. 1.

27 Consejo Constitucional, decisión n.º 2020-799 DC, de 26 de marzo de 2020, *Loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19*.

28 Véanse, por ejemplo, Champeil-Desplats (2020), Gicquel (2020) y Roudier (2020).

29 Al principio, el Consejo de Estado se negó a remitir una QPC relativa a las disposiciones del párrafo 2 del artículo 3131-15 del Código de Salud Pública (ordenanza n.º 439895, de 9 de abril de 2020).

30 El Consejo de Estado transmitió, por ejemplo, QPC relativas a la organización de la segunda vuelta de las elecciones municipales (cuya primera vuelta se celebró, como estaba previsto, en marzo, aplazándose la segunda vuelta, por la ley de 23 de marzo de 2020, a junio de 2020). La QPC más interesante se refiere al artículo 19 de esta ley: Consejo Constitucional, decisión n.º 2020-849 QPC, de 17 de junio de 2020, *M. Daniel D. et autres*. Véase también: Consejo Constitucional, decisión n.º 2020-850 QPC, de 17 de junio de 2020, *Mme Patricia W.* En cuanto al Tribunal de Casación, véase, por ejemplo, sala penal, 13 de mayo de 2020, tres sentencias (n.º 20-90.006, n.º 20-90.003 y n.º 20-90.004)

31 Véase también: Gilbert (2020).

poner más medios materiales de protección; todas estas peticiones fueron desestimadas. Peor aún, pues en las dos ocasiones en que el Consejo de Estado aceptó hacer requerimientos al Gobierno, lo hizo para pedirle que endureciera las medidas sanitarias.³² Además, la doctrina constató que “el juez del *référé-liberté*, creado para proteger el ejercicio de las libertades fundamentales contra los abusos administrativos, se encuentra ahora en la situación de prescribir a las autoridades de orden público la adopción de medidas de coacción”, es decir, la restricción de las libertades.³³

No obstante, un poco más en retrospectiva, no es seguro que la valoración haya de ser tan severa, pues la interpretación restrictiva “del alcance de los derechos y libertades” por parte del juez *des référés* del Consejo de Estado puede, paradójicamente, “contribuir a extender el papel del juez” (Peyroux-Sissoko, 2020). De hecho, las cifras recientemente comunicadas van en la dirección opuesta (Bonnet, 2020). Así, se presentaron 382 recursos en relación con las medidas de lucha contra la COVID-19, incluidos 230 dirigidos al juez de *référé* en primera instancia o en apelación (Conseil d’État, 2020).³⁴ De estos 230 recursos, 162 fueron de *référé liberté* y, a finales de junio, el Consejo de Estado se había pronunciado sobre 218 de ellos, de los cuales el 61 % fueron objeto de instrucción (es decir, 133) y 66 fueron objeto de audiencia. En la página web del Consejo de Estado se publican las resoluciones más recientes y notables dictadas en materia de *référés*. Parece que la emergencia sanitaria, situación excepcional, aunque primeramente consiste en una guerra excepcional contra el virus, no prescinde tampoco de una guerra en el ámbito de la comunicación.

5 Recopilación básica de las principales medidas adoptadas

La ley del 23 de marzo de 2020 estableció el estado de emergencia sanitaria por un periodo de dos meses y se prorrogó una vez más hasta el 10 de julio inclusive.³⁵ La ley de 9 de julio de 2020, que organiza la salida del estado de emergencia sanitaria, establece un régimen transitorio a partir del 11 de julio, autorizando al Gobierno a tomar medidas excepcionales hasta el 31 de octubre de 2020 para afrontar la epidemia de la COVID-19.³⁶

Cabe destacar la resolución por la que el juez de *référés* del Consejo de Estado suspendió, a petición de varias asociaciones, la nueva versión del decreto del 31 de mayo de 2020 emitido por el primer ministro, sobre las medidas generales para hacer frente a la epidemia de la COVID-19, considerando que la obligación de contar con autorización antes de organizar una manifestación en la vía pública era excesiva;³⁷ o la resolución que, a petición de la Liga de Derechos Humanos, ordenó a un municipio que pusiera fin al uso de cámaras térmicas portátiles en las escuelas, considerando que había una vulneración del derecho a la privacidad.³⁸ Entre los ejemplos más notables figura la resolución de 13 de junio de 2020 en la que el juez de *référés* del Consejo de Estado suspendió la prohibición general y absoluta de manifestarse en la vía pública, considerando que el Consejo Superior de Salud Pública, en sus recomendaciones de 24 de abril de 2020, no preconizaba ninguna restricción de la circulación en el espacio público mientras se respetaran las “medidas de protección” (distancia de un metro o uso de mascarilla en particular), y dado que no se había constatado una reactivación de la epidemia).³⁹

32 Consejo de Estado, ordenanza de 22 de marzo de 2020, n.º 439674; ordenanza de 8 de abril, n.º 439827.

33 Véanse: Dupré de Boulois (2020a), Parinet-Hodimont (2020), Saunier (2020), Roman (2020) y Mattiussi (2020).

34 Cifras a 25 de junio de 2020.

35 La Ley n.º 2020-546, de 11 de mayo de 2020, por la que proroga el estado de emergencia sanitaria ha prorrogado el estado de emergencia declarado por el artículo 4 de la ley de 23 de marzo de 2020 hasta el 10 de julio de 2020. En la decisión n.º 2020-800 DC, de 11 de mayo de 2020, se consideró esta ley como parcialmente conforme a la Constitución; véase: Verpeaux (2020).

36 Ley n.º 2020-856, de 9 de julio de 2020, por la que se organiza la salida del estado de emergencia sanitaria. El Consejo Constitucional, en su decisión n.º 2020-803 DC, determinó que esta ley era conforme a la Constitución, *Loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire*.

37 Consejo de Estado, ordenanza de 6 de julio de 2020, n.º 441257, n.º 441263 y n.º 441384, *Confédération générale du travail et autres*.

38 Consejo de Estado, ordenanza de 26 de junio de 2020, n.º 441065, *Ligue des droits de l'homme*.

39 Consejo de Estado, ordenanza de 13 de junio de 2020, n.º 440846, n.º 440856 y n.º 441015, M. A... *Ligue des droits de l'homme*.

Referencias bibliográficas

- Altwegg-Boussac, Manon. (2020). [La fin des apparences. A propos du contrôle parlementaire en état d'urgence sanitaire](#). *La Revue des Droits de l'Homme. ADL*, abril.
- Andriantsimbazovina, Joël. (2020a). L'état d'urgence sanitaire et les libertés. *Revue Droit de la famille*, 6, 6-9.
- Andriantsimbazovina, Joël. (2020b). [Les régimes de crise à l'épreuve des circonstances sanitaires exceptionnelles](#). *Revue des droits et libertés*, 20.
- Beaud, Olivier. (23 de marzo de 2020). [La surprenante invocation de l'article 16 dans le débat sur le report du second tour des élections municipales](#). [Entrada de blog]. *Jus Politicum*.
- Beaud, Olivier, y Guérin-Bargues, Cécile. (2018). *L'état d'urgence* (2.^a ed.). París: LGDJ.
- Beaud, Olivier, y Guérin-Bargues, Cécile. (2020). L'état d'urgence sanitaire : était-il judicieux de créer un nouveau régime d'exception ? *Recueil Dalloz*, 16, 891-897.
- Benetti, Julie. (2013). [La saisine parlementaire \(au titre de l'article 61 de la Constitution\)](#). *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 1, 85-98.
- Benzina, Samy. (3 de abril de 2020). [La curieuse suspension des délais d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité](#). [Entrada de blog]. *Jus Politicum*.
- Bonnet, Baptiste. (2020). Quand le Conseil d'État porte l'État de droit sur ses épaules... *La Semaine Juridique*, 22, 656.
- Cassia, Paul. (27 de marzo de 2020a). [Le Conseil constitutionnel déchire la Constitution](#). [Entrada de blog]. *Médiapart*.
- Cassia, Paul. (24 de marzo de 2020b). [L'état d'urgence sanitaire: remède, placebo ou venin juridique ?](#) [Entrada de blog]. *Médiapart*.
- Champeil-Desplats, Véronique. (2020). [Le Conseil constitutionnel face à lui-même](#). *La Revue des Droits de l'Homme. ADL*, abril.
- Chevalier, Jean-Baptiste. (26 de marzo de 2020). [Crise sanitaire du COVID-19 : quel impact sur le fonctionnement des juridictions administratives ?](#) [Entrada de blog.] *Le blog Droit administratif*.
- Conseil d'État. (30 de junio de 2020). [Bilan d'activité 2019 et de la crise sanitaire: à l'écoute des citoyens, au service de l'État de droit](#). [Comunicado de prensa].
- Conseil d'Etat. Commission Permanente. (18 de marzo de 2020). [Avis sur un projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19](#), (399873).
- Dupré de Boulois, Xavier. (2020a). [On nous change notre référent...liberté](#). *Revue des droits et libertés*, 12.
- Dupré de Boulois, Xavier. (2020b). Eloge d'un état d'urgence sanitaire « en co-construction ». *La Semaine Juridique*, 20/21, 622.
- Gelblat, Antonin, y Marguet, Laurie. (2020). [État d'urgence sanitaire : la doctrine dans tous ses états ?](#) *La Revue des Droits de l'Homme. ADL*, abril.
- Gicquel, Jean-Eric. (2020). La loi organique COVID-19 et l'irrespect non sanctionné de la Constitution. *Gazette du Palais*, 14, 27-29.
- Gilbert, François. (14 de mayo de 2020). [Le déconfinement des délais en droit administratif](#). [Entrada de blog]. *Le blog Droit administratif*.

-
- Hennette-Vauchez, Stéphanie. (2020). [L'urgence \(pas\) pour tou\(te\)s](#). *La Revue des Droits de l'Homme. ADL*, abril.
- Levade, Anne (2020a). État d'urgence sanitaire: à nouveau péril, nouveau régime d'exception. *La Semaine Juridique*, 13, 613-616.
- Levade, Anne. (15 de abril de 2020b). [QPC en suspens sanitaire](#). [Entrada de blog]. *Le club des juristes*.
- Magnon, Xavier. (2020). Les principes d'un droit constitutionnel jurisprudentiel d'exception. *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 23, 1257-1259.
- Marliac, Claire. (2020). [Quelques réflexions à propos de l'ordonnance du 31 mars 2020, Préfet du Calvados. L'urgence sanitaire appréciée au niveau local](#). *La Revue des Droits de l'Homme. ADL*, abril.
- Mattiussi, Julie. (2020). [La liberté vestimentaire démasquée ? A propos de l'ordonnance du Conseil d'État en date du 17 avril 2020](#). *La Revue des Droits de l'Homme. ADL*, abril.
- Parinet-Hodimont, Pauline. (2020). Les joggers bientôt privés de sortie ? *Recueil Dalloz*, 12, 687.
- Peyroux-Sissoko, Marie-Odile. (4 de mayo de 2020). [Quel rôle pour le Conseil d'État dans le confinement des libertés ?](#) [Entrada de blog]. *Le blog Droit administratif*.
- Roman, Diane. (2020). Coronavirus: des libertés en quarantaine ? *La Semaine Juridique*, 13.
- Roudier, Karine. (6 de abril de 2020). [Un nouveau repli du Conseil constitutionnel dans son rôle de contre-poids](#). *Dalloz actualité*.
- Roux, Christophe. (2020). Le masque et la plume. *Droit administratif*, 6, alerte 79.
- Saunier, Claire. (11 de abril de 2020). [La position délicate du juge des référés face à la crise sanitaire: entre interventionnisme ambigu et déférence nécessaire](#). [Entrada de blog]. *Jus Politicum*.
- Sée, Arnaud. (2020). [Les libertés économiques en période de crise sanitaire: un premier état des lieux](#). *Revue des droits et libertés*, 21.
- Symchowicz, Nil. (31 de marzo de 2020). [Urgence sanitaire et police administrative : point d'étape](#). [Entrada de blog]. *Dalloz actualité*.
- Touzeil Divina, Mathieu. (23 de marzo de 2020). [Ni oui ni non, ni bravos ni confinements totaux « en l'état » d'urgence sanitaire: l'ordonnance dilatoire du Conseil d'État](#). *Journal du droit administratif*.
- Truchet, Didier. (27 de marzo de 2020). [COVID-19 : point de vue d'un « administrativiste sanitaire »](#). [Entrada de blog]. *Jus Politicum*.
- Verpeaux, Michel. (2020). Le Conseil constitutionnel sauve l'essentiel. *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 22, 1242.