

La perspective du déconfinement : un saut vers l'inconnu !

Lucas Sutto

Doctorant en droit de l'Union européenne

Université Toulouse 1 Capitole (IRDEIC)

À l'heure où plusieurs États membres de l'Union européenne s'apprêtent à alléger les restrictions pesant sur leur population et à sortir progressivement du confinement¹, la Présidente de la Commission européenne et le Président du Conseil européen ont proposé conjointement – signe marquant sans doute une volonté d'apporter une réponse européenne commune – une feuille de route pour la levée des mesures visant à contenir la propagation de la COVID-19². L'ensemble des États membres sont concernés puisque tous ont adopté différentes mesures visant à interdire les rassemblements, à fermer (complètement ou partiellement) les établissements scolaires, à limiter considérablement les déplacements et à restreindre le passage des frontières. En outre, plus de la moitié des États membres ont déclaré l'état d'urgence³. La feuille de route pour la sortie du confinement note bien que l'ensemble des mesures prises ont permis de ralentir la progression du virus, tout en allégeant la pression sur les systèmes de santé nationaux, alors même qu'elles ont porté un coup important à l'économie européenne et au fonctionnement du marché intérieur. De telles mesures extraordinaires ne sauraient « *durer indéfiniment* »⁴ et, dès lors, il convient d'envisager les modalités de leur disparition. Les recommandations données par la Commission européenne et le Président du Conseil européen préconisent de mettre en œuvre une action coordonnée au niveau de l'Union (I), progressive (II) et soumise à un suivi constant (III).

La nécessité d'une action commune et coordonnée...

Il convient tout d'abord de relever que c'est à la demande des membres du Conseil européen que son Président et la Commission européenne ont réfléchi à une stratégie commune de sortie de crise et de relance des activités économiques dans un souci permanent de protection de la santé publique, les États membres ayant probablement pris conscience de la difficulté d'agir seuls dans un tel contexte. Les mesures unilatérales ont plutôt pour effet d'affecter la

¹ La France entamera une sortie graduelle du confinement à partir du 11 mai (Gouvernement français, *Informations coronavirus* [en ligne]. Disponible sur : [https://www.gouvernement.fr/info-coronavirus#xtor=SEC-3-GOO-{{adgroup}}-425081976928\]-search-\[le%20gouvernement%20fran%C3%A7ais\]](https://www.gouvernement.fr/info-coronavirus#xtor=SEC-3-GOO-{{adgroup}}-425081976928]-search-[le%20gouvernement%20fran%C3%A7ais]) [consulté le 27 avril 2020]) et l'Italie à partir du 4 mai (Governo italiano – Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Conferenza stampa del Presidente Conte*, 26 aprile 2020 [en ligne]. Disponible sur : <http://www.governo.it/it/articolo/conferenza-stampa-del-presidente-conte/14518> [consulté le 27 avril 2020]), avec notamment une reprise de plusieurs activités économiques. L'Espagne, pour sa part, a seulement prévu l'allègement de certaines restrictions (possibilité de sortie à des fins sportives) à partir du 2 mai (Gobierno de España – Presidencia de Gobierno, *El próximo Consejo de Ministros aprobará el Plan para una desescalada gradual, asimétrica y con reglas comunes*, 25 de abril de 2020 [en ligne]. Disponible sur : https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/25042020_deporte.aspx [consulté le 27 avril 2020]).

² Commission européenne et Président du Conseil européen, Communication – Feuille de route européenne commune pour la levée des mesures visant à contenir la propagation de la COVID-19, 15 avril 2020.

³ *Ibid.*, page 2.

⁴ *Ibid.*, page 3.

capacité des États à faire face à l'épidémie⁵ en les isolant : une démarche collective est à privilégier. La feuille de route insiste donc sur « *une approche bien coordonnée au sein de l'UE et entre tous les États membres* » pour éviter des effets négatifs pour tous les États, ainsi que des tensions politiques. Attention toutefois ! Stratégie coordonnée ne signifie pas approche unique et identique. Elle passe essentiellement par la communication et l'échange mutuel d'informations entre les États et la Commission. Il est également nécessaire de préserver le respect et la solidarité entre États membres, en « *[tirant] parti des points forts de chacun* » et en partageant les connaissances : « *l'entraide est fondamentale en tant de crise* »⁶. La feuille de route incite à continuer le partage d'expérience, l'envoi de personnels de santé et la fourniture d'équipements de protection aux pays qui en ont besoin.

Plusieurs problématiques seront à traiter de façon commune. En particulier, la question de la gestion des frontières intérieures et extérieures ne pourra être résolue que de façon collective. En ce qui concerne les frontières intérieures, une levée coordonnée est à privilégier avec une disparition des contrôles aux frontières « *dès que les situations épidémiologiques des régions frontalières convergeront de façon suffisante* »⁷ et une réouverture progressive des frontières en faveur des travailleurs transfrontaliers et saisonniers. Quant à la réouverture des frontières extérieures, elle n'interviendra que dans un deuxième temps, en tenant compte de la propagation du virus hors UE et des risques de réintroduction.

La nécessité d'une action progressive...

La disparition des mesures de confinement devra être graduelle, et non immédiate. L'objectif de la feuille de route proposée par la Commission et le Président du Conseil européen n'est pas « *d'envoyer un signal indiquant que les mesures visant à contenir la propagation du virus peuvent être levées du jour au lendemain* »⁸. Pas question d'un déconfinement immédiat et soudain ! Au contraire, c'est le terme d'assouplissement qui est préféré et la feuille de route évoque un « *retour à la normalité [qui] promet d'être particulièrement long* »⁹... C'est seulement avec le temps que les effets de la levée des mesures pourront être appréhendés. Il faut vraisemblablement s'attendre à un déconfinement qui se réalisera en plusieurs phases et en plusieurs semaines (si ce n'est mois), chaque étape devant être espacée dans le temps de manière suffisante. La feuille de route proposée aux États membres identifie trois critères permettant de déterminer si le moment d'initier une sortie progressive du confinement est arrivé. Il s'agit tout d'abord de s'assurer de la diminution conséquente de la propagation du virus et de sa stabilisation pendant une période prolongée. Ensuite, ce sont les capacités des systèmes de santé qui devront être prises en considération, notamment quant au nombre de lits disponibles dans les unités de soins intensifs, à la disponibilité des médicaments...etc... Enfin, entre en compte

⁵ En ce qui concerne les conséquences des restrictions à la libre circulation des marchandises, voir notamment : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au conseil, à la Banque centrale européenne, à la banque européenne d'investissement et à l'eurogroupe, Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19, Bruxelles, 13 mars 2020, COM (2020) 112 final.

⁶ Feuille de route précitée, page 7.

⁷ *Ibid.*, page 14.

⁸ *Ibid.*, page 3.

⁹ *Ibid.*

la possibilité d'assurer des capacités de suivi et dépistage adéquates. En tout état de cause, les décisions des États membres doivent « *être fondées sur les connaissances scientifiques et axées sur la santé publique* »¹⁰.

L'étendue et l'intensité des mesures de confinement, instaurées depuis plusieurs semaines, devront être progressivement réduites. La feuille de route invite ainsi à remplacer peu à peu les mesures générales par des mesures individuelles¹¹ : cela impliquerait de protéger plus longtemps les groupes vulnérables, de maintenir en quarantaine les personnes infectées, d'établir des mesures permettant la disparition des interdictions générales (fourniture d'équipements adéquats pour les travailleurs, désinfection...etc...) et d'assurer une intervention ciblée des pouvoirs publics en mettant fin aux états d'urgence généralisés. La progressivité sera aussi à mettre en œuvre dans l'ouverture des frontières intérieures et extérieures, dans la reprise de l'activité économique afin de permettre une adaptation des entreprises à une ré-augmentation de leurs activités, ainsi que dans l'autorisation des rassemblements de personnes. À ce dernier égard, les États membres devraient se baser sur les spécificités des différentes catégories d'activités (écoles et universités ; activité commerciale ; activités sociales ; rassemblements de masse ; question du transport collectif) afin de déterminer l'ordre de déconfinement le plus approprié, en réfléchissant aux mesures spécifiques susceptibles d'être prises et à la gradation possible (évolution du nombre de personnes autorisées, garantie de la distanciation sociale, nettoyage, distribution d'équipements de protection...).

La nécessité d'une action surveillée...

La levée des mesures adoptées pour lutter contre la propagation du virus devra être étroitement surveillée. En effet, même un assouplissement progressif de celles-ci verra une hausse du nombre de nouveaux patients affectés. Un suivi constant et détaillé est de rigueur, associé à une adaptabilité face à l'évolution des données épidémiologiques et des connaissances scientifiques. L'éventualité d'un retour à des mesures de confinement plus strictes doit être envisagée et le renforcement des capacités des systèmes de santé doit être assuré.

Il convient ainsi d'établir un système efficace de récolte et d'échange des informations (relatives, entre autres, à la propagation du virus, aux caractéristiques des personnes infectées et guéries). Est indiquée la possibilité de recourir à des applications mobiles¹² avertissant les citoyens du risque accru résultant d'un contact avec une personne infectée pour « *interrompre les chaînes d'infection* »¹³ (applications de traçage et d'alerte). Bien entendu, la protection des données personnelles des individus reste primordiale et l'utilisation de telles applications devra se faire en conformité avec les règles européennes et dans le respect du consentement des utilisateurs.

¹⁰ *Ibid.*, page 6.

¹¹ *Ibid.*, page 13.

¹² Voir à ce sujet le commentaire de Julie Teyssède dans ce bulletin.

¹³ *Ibid.*, page 8.

La nécessité de garantir un suivi du déconfinement devra aller de pair avec une vigilance sanitaire importante et une augmentation des capacités de soin et de dépistage. La feuille de route préconise ainsi de développer et de renforcer les capacités de diagnostic du virus, de mettre en place des programmes de dépistage adéquats, de déployer l'emploi de kits d'auto-dépistage fiables et d'harmoniser les méthodes de dépistage ¹⁴. Il faut également continuer de renforcer les capacités et performances des systèmes de soins de santé, ainsi que la disponibilité des équipements médicaux et de protection individuelle et des médicaments, la coordination entre États membres étant essentielle pour garantir des approvisionnements adéquats. De plus, l'accent est mis sur l'importance de la recherche médicale afin de réussir, à terme, la mise au point d'un vaccin et de traitements et médicaments sûrs et efficaces.

Au cours de la période de déconfinement, la Commission continuera de fournir aux États membres des recommandations et lignes directrices. Elle souligne la nécessité de les suivre et de les utiliser, un déconfinement réussi facilitant le redressement économique de l'Union européenne dans son ensemble.

¹⁴ *Ibid.*, pages 9 et 10.