**COVID-19 ET MONACO  
LE GOUVERNEMENT ENGAGE-T-IL SA RESPONSABILITE EN RESTREIGNANT OU INTERDISANT UNE ACTIVITE ECONOMIQUE POUR DES RAISONS SANITAIRES ?**

La controverse récente qui s’est manifestée à Monaco sur les conséquences économiques de l’action gouvernementale en vue de faire face à la crise du COVID-19, notamment dans le secteur de la construction, conduit à s’interroger : la puissance publique peut-elle engager sa responsabilité en restreignant ou interdisant une activité économique dans les circonstances actuelles ?

En l’absence de décision publiée des juridictions monégasques, la référence à la jurisprudence du Conseil d’État du pays voisin s’impose. La réponse à cette question tient en deux mots : circonstances exceptionnelles.

Cette théorie a été inventée en 1918 pour une période de guerre par le Conseil d’État français (CE, 28 juin 1918, *Heyries*, n° 63412).Quarante ans plus tard, le Conseil d’État a fait application de ce principe en matière sanitaireà l’occasion d’une épidémie de poliomyélite, au nom d’un péril imminent et d’une exceptionnelle gravité (CE, Sect., 20 mai 1955, S*ociété Lucien, Joseph et compagnie*, n° 2399, Rec. p. 276). Lorsque la théorie des circonstances exceptionnelles est invoquée par l’administration et qu’un litige qui y est relatif est porté devant le juge, celui-ci doit rechercher *« si l’autorité administrative pouvait agir efficacement sans avoir recours à l’état d’exception, auquel cas la qualification de “circonstances exceptionnelles” ne serait pas retenue et la responsabilité de l’administration éventuellement engagée.* » (MEERPOËL, Matthieu. « Conflictualité interne et action publique de crise », Les Champs de Mars, vol. 20, no. 1, 2009, pp. 73-90). Le Conseil d’État de France a aussi plus largement mobilisé cette théorie pour consacrer l’irresponsabilité des pouvoirs publics lorsqu’il intervient dans l’activité économique. Dans la continuité de la jurisprudence *Heyries*, la jurisprudence a d’abord considéré que la théorie des circonstances exceptionnelles permettait de justifier une atteinte à la liberté de commerce (CE, 28 février 1919, *Dame Dol et Laurent*, n° 6159). Ensuite, elle a consacré dans plusieurs décisions le principe tenant à l’irresponsabilité de l’Etat quand il décide d’intervenir dans l’activité économique du fait de circonstances exceptionnelles (CE, Sect., 22 avril 1970, n° 70960 ; CE, Ass., 20 juin 1975, n° 98170 ; CE, 15 décembre 2014, n° 370321). Enfin, elle a appliqué ce principe au cas de circonstances exceptionnelles résultant d’une épidémie animale, qui a conduit le ministre compétent à porter atteinte aux conditions d’exercice d’une activité économique (CAA de Douai, 8 novembre 2006, n° 05DA00337). C’est aussi sur la théorie des circonstances exceptionnelles que s’est très récemment fondé le juge des référés du Conseil d’État pour justifier les pouvoirs propres du Premier ministre français en vue d’édicter des mesures de police sur l’ensemble du territoire dans le contexte de l’épidémie avérée du COVID-19 (CE 22 mars 2020, Syndicat des jeunes médecins, n° 439674).

L’irresponsabilité est donc de principe, mais elle n’est pas absolue et demeure soumise au contrôle juridictionnel.

Au regard de ces principes jurisprudentiels, comment analyser les conséquences économiques actuelles et futures des directives du gouvernement de Monaco ?

Comme un tiers de l’humanité, Monaco est confronté à une situation sanitaire sans précédent et à un virus très actif encore mal connu, qui est la cause de nombreux décès. Il s’agit assurément de circonstances exceptionnelles. En l’état des connaissances scientifiques, en l’absence de certitude sur la fiabilité de l’immunité collective s’agissant du COVID-19 et compte tenu des effets positifs du confinement, le Gouvernement de Monaco nous semble avoir agi, pour l’heure, sans engager sa responsabilité. La puissance publique pourra même légalement aller au-delà en ordonnant un confinement total et obligatoire impliquant l’arrêt des chantiers privés si la situation le justifie. Cette conclusion devra être réexaminée ultérieurement au regard de l’évolution de l’épidémie et des mesures adoptées, qui devront être proportionnées à la menace et permettre une reprise aussi rapide que possible de l’activité économique.

La question n’est pas celle du courage ; elle est celle de la conscience, pour trouver un juste chemin, guidé par l’esprit de prudence et de responsabilité, entre l’exigence sanitaire et la nécessité économique.

|  |  |
| --- | --- |
| **Arnaud ZABALDANO** | **François-Henri BRIARD** |
| Avocat défenseur | Avocat au Conseil d’Etat et à la Cour de cassation |