

# Pouvoirs de quarantaine et contentieux du confinement : quelques leçons d'Asie (Le refus de l'Etat d'urgence)

 [revuedlf.com/droit-constitutionnel/pouvoirs-de-quarantaine-et-contentieux-du-confinement-quelques-lecons-dasie-le-refus-de-letat-durgence/](http://revuedlf.com/droit-constitutionnel/pouvoirs-de-quarantaine-et-contentieux-du-confinement-quelques-lecons-dasie-le-refus-de-letat-durgence/)

Article par Eugénie Mérieau

Chronique classée dans Dossier, Droit constitutionnel

Appartient au dossier : "[Colloque virtuel] Droit et Coronavirus. Le droit face aux circonstances sanitaires exceptionnelles"

RDLF 2020 chron. n°48

Mot(s)-clef(s): Corée du Sud, Covid-19, Etat d'urgence sanitaire, Hong Kong, Japon, Singapour, Taiwan, Vietnam

**Par Eugénie Mérieau, Postdoctorante au Centre d'Etude du Droit Asiatique, Université Nationale de Singapour**

Les pays d'Asie orientale, en particulier Taiwan, le Vietnam, Singapour et Hong Kong ainsi que la Corée du Sud et le Japon, ont su avec succès juguler la première vague de coronavirus en provenance de Chine. Si les caractéristiques géographiques et démographiques de ces pays sont extrêmement variées[1], ils n'en ont pas moins en commun de forts liens avec la Chine se traduisant par d'importants flux de personnes, de biens et de capitaux[2].

Au-delà de l'extrême diversité de régimes politiques[3] – qui appelle à marginaliser l'hypothèse d'un lien entre type de régime et efficacité de la réponse à l'épidémie – ces Etats ont tous tiré les leçons de l'épidémie de Syndrome Respiratoire Aigu Sévère en 2003[4], qu'ils aient été directement affectés ou non[5]. Suite à cet événement charnière, matrice de la réponse régionale au Covid, les pays d'Asie orientale ont procédé aux ajustements législatifs sur lesquels ils se sont appuyés pour contenir le Covid.

A l'exception tardive du Japon, cette réponse se caractérise par le refus de la mise en œuvre d'un Etat d'urgence afin de privilégier la voie législative. Dans tous les cas, il s'agit d'éviter le confinement généralisé[6]. Deux facteurs expliquent ce choix : l'existence de législations ordinaires sur les maladies infectieuses offrant aux autorités sanitaires de larges pouvoirs de quarantaine et d'isolement des personnes infectées (I) ; dans certains cas, la présence de juridictions constitutionnelles puissantes exerçant un contrôle effectif de l'Etat d'urgence et du confinement (II).

## **I. La mise en œuvre de pouvoirs de quarantaine dans le cadre des législations sur les maladies infectieuses**

---

La mise en œuvre des pouvoirs de quarantaine dans le cadre des législations sur les maladies infectieuses a permis d'éviter le recours à l'état d'urgence et au confinement généralisé (A) en adoptant une approche plus calibrée de l'isolement des personnes contaminées ou susceptibles de l'être (B).

### **A. Le rejet de l'état d'urgence et du confinement généralisé**

---

A l'exception du Japon, l'Etat d'urgence a été rejeté en bloc en Corée du Sud, à Taiwan, au Vietnam, à Singapour, et à Hong Kong. Ces derniers ont néanmoins mis en œuvre des « mesures d'urgence » dans le cadre prévu par leur législation ordinaire[7]. L'état d'urgence n'a pas pour autant été complètement absent du débat public. En Corée du Sud et à Taiwan, les oppositions ont réclamé l'imposition de l'état d'urgence, mais les présidences respectives ont résisté, arguant du caractère suffisant des pouvoirs conférés aux autorités sanitaires dans le cadre des législations sur les maladies infectieuses, toutes révisées suite à l'épidémie de SRAS et/ou de MERS.

Au Japon, en revanche, pays qui ne fut touché ni par le SRAS ni par le MERS, la législation ordinaire sur les maladies infectieuses n'offrait que peu de moyens au premier ministre pour agir efficacement. En particulier, ce dernier ne possédait pas la compétence de décréter un confinement ou même la fermeture des écoles. Deux propositions ont alors été formulées : soit une révision constitutionnelle pour inscrire dans la Constitution japonaise l'état d'urgence, qui pourrait servir en cas d'épidémie mais pas uniquement, soit une législation d'urgence précisément encadrée pour répondre aux urgences de type épidémique. Après avoir retenu la seconde option, en mars 2020, le parlement a adopté une nouvelle loi portant création de l'état d'urgence sanitaire, le définissant comme « une situation dans laquelle la capacité de fournir une assistance médicale est sur le point d'atteindre ses limites, faisant peser un grave danger sur la vie et la santé des personnes si des mesures ne sont pas prises, avec un impact majeur sur la vie quotidienne et l'économie[8] ». L'état d'urgence sanitaire est donc circonscrit, les deux conditions cumulatives étant relativement difficiles à réunir. Par ailleurs, la déclaration de cet état d'urgence sanitaire ne relève pas de la discrétion du Premier ministre mais se fait sur proposition du ministre de la santé et après avis d'un comité de professionnels de la santé. Si le comité juge que les conditions sont réunies, le premier ministre prépare une déclaration en précisant sa délimitation dans l'espace et dans le temps. Une fois déclaré, c'est aux gouverneurs préfectoraux d'avoir la compétence de mise en isolement ou quarantaine[9]. Jusqu'au mois d'avril, le premier ministre japonais Shinzo Abe a refusé de déclarer l'état d'urgence sanitaire, avant de céder finalement le 7 avril 2020, un mois après son adoption par le parlement. Il est à noter que l'état d'urgence sanitaire n'autorise pas le premier ministre à décréter le confinement ; un tel confinement aurait été, d'après les constitutionnalistes japonais ayant dominé à ce sujet le débat public japonais, inconstitutionnel.

A l'exception du Japon, dans les autres pays d'Asie orientale, les pouvoirs conférés au Ministère de la Santé par les législations sur les maladies infectieuses se sont révélés suffisants pour endiguer la première vague de l'épidémie. Dans le sillage du SARS, les Etats avaient amendé leurs législations sur le contrôle des épidémies notamment en dotant leurs autorités sanitaires de pouvoirs de quarantaine assortis de pouvoirs de sanction en cas de non-respect de la quarantaine.

## **B- Tour d'horizon des pouvoirs de quarantaine en vertu des législations sur les maladies infectieuses**

---

Les réponses de la Corée du Sud, de Taiwan, d'Hong Kong et de Singapour se sont déployées sur le fondement de législations ordinaires sur les maladies infectieuses. Ces législations ont en commun d'autoriser le Ministère de la Santé à décréter des quarantaines, dont la violation est assortie de sanctions pénales.

A Taiwan, la loi sur le contrôle des maladies contagieuses autorise la mise en quarantaine et la surveillance de toute personne suspectée d'être infectée ou qui a eu des contacts physiques avec des personnes diagnostiquées positives[10]. Un titre entier de la loi est consacré à la quarantaine et à son encadrement, un autre aux sanctions pénales en cas de violation de la quarantaine[11]. A Hong Kong, les deux lois sur la quarantaine et la prévention des maladies infectieuses utilisées au moment du SRAS ont été fondues en 2008 dans une unique Loi sur la Prévention des Maladies Infectieuses[12]. En Corée du Sud, l'articulation entre deux lois est maintenue : une spécialement dédiée à la quarantaine[13], en complément de la loi sur le contrôle des maladies infectieuses[14]. Le dispositif vietnamien repose quant à lui sur un document unique, prévoyant une quarantaine obligatoire pour toute personne entrant sur le territoire vietnamien dans un titre spécialement dédié à cet effet dans le cadre de sa loi sur les maladies infectieuses[15]. A Singapour, la loi sur les maladies infectieuses, également très complète, fait exception : s'abstenant de conférer aux autorités des pouvoirs de quarantaine, elle se réfère uniquement à l'isolement des personnes infectées ou suspectées d'être infectées[16].

Les sanctions pour violation du confinement et de la quarantaine sont généralement lourdes. A Taiwan, les peines encourues vont jusqu'à trois ans d'emprisonnement[17]. Par ailleurs existent également des dispositions prévoyant des sanctions pénales pour toute personne diffusant le virus, notamment dans les lieux publics[18]. Au Vietnam, la Loi sur la Prévention et le contrôle des Maladies Infectieuses dresse une longue liste de délits, notamment celui de transmettre intentionnellement la maladie, de dissimuler ses symptômes, de déclarer de fausses informations, ou encore de ne pas obtempérer aux mesures de prévention et de contrôle des maladies infectieuses à la demande des autorités compétentes[19]. Dans certains pays, ces législations encadrent la quarantaine dans son troisième volet principal : le régime d'indemnisation[20]. Certaines garantissent également la protection des personnes isolées face à la discrimination[21]. Les plus détaillées établissent des mécanismes relatifs à la collecte des données personnelles

notamment auprès des compagnies aériennes, en vue de la mise en place de la quarantaine à l'arrivée sur le territoire national[22], ou plus largement auprès des individus eux-mêmes dans le cadre du suivi de la quarantaine[23]. La plupart de ces législations n'exclut pas expressément la possibilité de recours contre les décisions d'isolement et de quarantaine.

## **II. Le rôle des juridictions constitutionnelles**

---

Au-delà de la diversité des architectures juridictionnelles, la jurisprudence antérieure des cours constitutionnelles de Taiwan (A) et de Corée du Sud (B) ont façonné la mise en œuvre de la réponse au Covid dans ces deux pays.

### **A – Taiwan : contrôle de constitutionnalité de la loi sur la quarantaine**

---

A Taiwan, la Cour constitutionnelle s'est prononcée en 2011 sur la constitutionnalité de la quarantaine. En l'espèce, la Cour avait été saisie par un particulier, médecin exerçant dans un hôpital de Taipei au moment où le SRAS s'est déclaré. Ce dernier avait un intérêt à agir bien défini, ayant perdu son emploi du fait de son refus d'obtempérer à l'ordre de mise en quarantaine du personnel hospitalier dans les locaux de l'hôpital. En sus, il s'était vu infliger une amende très importante, assortie d'une suspension temporaire de son droit d'exercer la médecine. Après avoir épuisé les autres voies de recours, il a saisi la Cour constitutionnelle d'un recours en interprétation. La question posée à la Cour était la suivante : la quarantaine permise par l'article 37 de la Loi sur les maladies infectieuses constitue-t-elle une violation de la constitution et notamment du principe de proportionnalité en matière de restrictions des libertés publiques[24] ainsi que de la protection contre la détention arbitraire[25] ?

La Cour a statué en septembre 2011 pour ne relever aucune violation de la Constitution ni incompatibilité entre l'article de la Loi sur les Maladies Infectieuses incriminé et les libertés garanties par la Constitution[26]. Néanmoins la Cour a affirmé la nécessité de circonscrire dans le temps de façon claire et précise la quarantaine, de dédommager ou mettre en place un système de dédommagement des personnes ayant été placées en isolement, et de préciser les procédures administratives ou judiciaires par lesquelles les personnes placées en quarantaine peuvent contester la décision de placement en isolement, tout en rappelant que les mesures choisies doivent être les moins restrictives possibles au regard de l'objectif poursuivi. A la suite de cette décision, Taiwan a amendé sa législation sur Maladies Infectieuses en conséquence. Ainsi, il est probable que la contrainte imposée par l'existence d'une Cour constitutionnelle se déclarant compétente pour apprécier la proportionnalité des mesures de confinement, n'est sans doute pas étrangère au souci du gouvernement taiwanais de ne pas imposer de confinement généralisé.

## **B. Corée du Sud : contrôle politique juridictionnalisé de l'action de gestion de crise du président**

---

En Corée du Sud, la Cour constitutionnelle n'a jamais eu à se prononcer sur la constitutionnalité des mesures de quarantaine permises par la Loi sur la Quarantaine. En revanche, elle s'est prononcée en 2017 en faveur de la destitution pour motif politique de la présidente Park Geun-Hye. La Cour constitutionnelle sud-coréenne a compétence pour confirmer ou infirmer les décisions d'impeachment votées par l'Assemblée sud-coréenne.

Au début de l'épidémie, le président Moon Jae-In a tardé, à l'instar de Carrie Lam à Hong Kong, à décréter la fermeture des frontières avec la Chine. Ce n'est que sous la menace d'une procédure d'impeachment pour mauvaise gestion de la crise sanitaire, que le gouvernement a réagi – encore une fois, à l'instar d'Hong Kong, qui ne ferma les frontières avec la Chine que sous la pression d'une grève de ses personnels hospitaliers. Le spectre d'une possible procédure d'impeachment à un horizon de moyen terme a ainsi pu précipiter la réaction du président. Il doit ici être rappelé que le président coréen Moon Jae-In, ancien avocat des droits humains, est élu en 2017 lors d'une élection anticipée faisant suite à l'impeachment, sous pression de la rue, de la Présidente Park Geun-Hye, condamnée à 25 ans d'emprisonnement pour abus de pouvoir et corruption, impeachment validé par la Cour constitutionnelle. Les manifestations contre Park avaient plusieurs causes, dont la mauvaise gestion du naufrage du ferry MV Sewol, dans lequel 300 adolescents sont morts noyés : la présidente était absente au moment des faits alors que des vies auraient pu être sauvées si les bonnes décisions avaient été prises au bon moment. La catastrophe sanitaire fut l'un des déclencheurs de la mobilisation populaire menant à l'impeachment puis à la condamnation pénale. De la même manière, reprochant au président d'avoir trop attendu avant de fermer les frontières aux personnes voyageant de Chine, d'avoir organisé une fête avec l'équipe du film « Parasite » alors que la Corée enregistrait son premier décès, les sud-coréens se sont largement mobilisés pour réclamer son impeachment, et de possibles procédures pénales : une pétition appelant au déclenchement d'une telle procédure a recueilli près de deux millions de signatures. Moon Jae-In a alors pris des mesures drastiques en utilisant la voie législative, sans déclarer l'état d'urgence ni le confinement généralisé, à l'instar de son homologue hongkongaise.

Il est à noter que les cours constitutionnelles de Corée du Sud et de Taiwan se sont déclarées compétentes pour contrôler la constitutionnalité des décrets d'urgence ainsi que des mesures prises sur leur fondement[27], posant une contrainte non négligeable à la mise en œuvre d'un confinement généralisé dans le cadre d'un état d'urgence sanitaire dans ces deux pays qui font à bien des égards figures de « champions » dans la gestion de l'épidémie de covid-19.

\*\*\*\*\*

Les Etats d'Asie Orientale, dont le « miracle économique » a été obtenu grâce à des politiques de planification économique (ce que l'on nomme les « Etats développementalistes ») sont des Etats forts et interventionnistes, notamment dans le domaine de la santé publique et de l'économie. Lors de l'apparition de l'épidémie en Chine, ils disposent également de dirigeants qui, à l'exception d'Hong Kong, jouissent d'une forte légitimité populaire[28]. La confiance des populations envers leur gouvernement s'impose comme un facteur essentiel de la bonne gestion de l'épidémie, et surtout explique dans une certaine mesure l'exemplarité avec laquelle les populations d'Asie orientale ont obtempéré aux mesures prises par les gouvernements respectifs dans le cadre d'une approche législative soumise au contrôle des juridictions constitutionnelles. Cette approche a permis à la plupart de ces Etats d'éviter le confinement généralisé et l'arrêt complet de l'économie, le fameux « lockdown » dans le cadre du refus de l'état d'urgence.

L'expérience asiatique illustre ainsi le caractère non-nécessaire de l'Etat d'urgence sanitaire et du confinement généralisé extrêmement liberticide soulevant des questions évidentes de proportionnalité entre atteintes aux libertés publiques et sauvegarde de la santé publique. Pour autant, l'épidémie a également agi comme un révélateur des faiblesses de chacune de ces sociétés asiatiques – du traitement des travailleurs migrants à Singapour à la primauté donnée aux Jeux Olympiques par rapport à la santé publique au Japon.

Dans tous les cas, la question reste toujours sensiblement la même : faut-il inclure des mesures d'urgence dérogatoire dans le droit ordinaire pour faire face à des situations prédéfinies, voie choisie par les pays d'Asie orientale dans le cadre de leur législation sur les maladies infectieuses, ou préférer déférer à une législation d'urgence ce type de mesures pour éviter une « contamination » du droit ordinaire ? La question est délicate, mais, dans le cas du covid, et à l'appui des expériences asiatiques, appelle une réponse tranchée : c'est paradoxalement grâce au pouvoir exorbitant de mise en quarantaine que le confinement généralisé a pu être évité, et grâce aux mesures ordinaires d'urgence que l'état d'urgence sanitaire n'a pas été déclaré.

[1] Les poids démographiques de ces six Etats sont variés : d'environ 5 millions d'habitants à Singapour à 125 millions au Japon en passant par 8 millions à Hong Kong, 25 millions à Taiwan, 50 millions en Corée, et 100 millions au Vietnam. Par ailleurs, Singapour et Hong Kong enregistrent deux des plus grandes densités au monde.

[2] Les rapports de Taiwan et de la Chine sont extrêmement tendus dans le cadre de la « Grande Chine » et de l'élection d'une présidente pro-indépendance en janvier 2020 – si les frontières entre les deux Etats sont théoriquement fermées, Taiwan accueille en réalité des dizaines de milliers de Chinois tous les ans.

[3] Aucune région du monde n'offre une telle variété de régimes politiques. Le Vietnam est une république populaire dont le modèle est très proche de celui de la Chine. Singapour et Hong Kong sont deux cités-Etat, l'une démocratie illibérale, la seconde régime autoritaire libéral. Le Japon est la plus ancienne démocratie de la zone. Taiwan et la Corée du Sud sont quant à elles sorties de la dictature militaire et de la loi martiale à la fin des années 1980. Il s'agit donc de démocraties jeunes. Une grande diversité d'organisation des pouvoirs préside également à cette zone : régimes parlementaires à Singapour et au Japon, semi-présidentiels à Taiwan et en Corée du Sud, communistes au Vietnam, hybrides à Hong Kong.

[4] Le SRAS, causé par un coronavirus, s'est déclaré en Chine en novembre 2002, avant de se répandre en Asie et dans le monde à partir de février 2003 – l'alerte de l'OMS ne fut donnée qu'en mars 2003. Le SRAS s'est éteint de lui-même en juillet 2003, après avoir causé la mort de 800 personnes.

[5] Hong Kong, Singapour, Taiwan, et le Vietnam furent affectés par le SRAS. Le Japon et la Corée n'ont enregistré aucun cas mais n'en ont pas moins observé au plus près le déploiement chez leurs voisins. Il faut ajouter à cela le fait que la Corée a été touchée par le Syndrome Respiratoire du Moyen-Orient en 2012.

[6] Pour faire face à la seconde vague, Singapour a finalement décrété un semi-confinement le 2 avril 2020.

[7] Par exemple, Loi sur le Covid-19 (mesures temporaires) (2020) [Singapour] ou encore la Directive No. 16/CT-TTg, concernant la mise en œuvre des mesures urgentes pour prévenir et combattre l'épidémie de COVID-19 (2020) sur le fondement des Art. 42 à 45 de la Loi sur la Prévention et le Contrôle des Maladies Infectieuses (2007) [Vietnam].

[8] Nouvelle Loi sur les Mesures spéciales relatives à la grippe (2020) [Japon].

[9] Art. 32, Nouvelle Loi sur les Mesures spéciales relatives à la grippe (2020) [Japon].

[10] Art. 37, Loi sur le contrôle des maladies contagieuses (1944) [Taiwan].

[11] Sur la quarantaine, Chap. 5, Art. 58 à 60 ; sur les sanctions pénales, Chap. 5, Art. 61 à 71, Loi sur le contrôle des maladies contagieuses (1944) [Taiwan].

[12] Loi sur la prévention et le contrôle des maladies (Cap. 599) (2008) [Hong Kong].

[13] Loi sur la Quarantaine (2008) [Corée du Sud].

[14] Loi sur la Prévention et le Contrôle des Maladies Infectieuses (2009) [Corée du Sud].

[15] Art. 35, Loi sur la Prévention et le Contrôle des Maladies Infectieuses (2007) [Vietnam].

[16] Art. 15, Loi sur les maladies infectieuses (1976) [Singapour].

[17] Art. 62, Loi sur le contrôle des maladies contagieuses (1944) [Taiwan].

[18] Art. 21A, Loi sur les maladies infectieuses (1976) [Singapour].

[19] Art. 8, Loi sur la Prévention et le Contrôle des Maladies Infectieuses (2007) [Vietnam].

[20] Art. 53, Loi sur le contrôle des maladies contagieuses (1944) [Taiwan].

[21] Art. 11, Loi sur le contrôle des maladies contagieuses (1944) [Taiwan].

[22] Art 29.4, Loi sur la Quarantaine (2008) [Corée du Sud].

[23] Art. 17, Loi sur la Quarantaine (2008) [Corée du Sud].

[24] Art. 23, Constitution (1947) [Taiwan].

[25] Art. 8, Constitution (1947) [Taiwan].

[26] JY Interpretation No.690 (2011) [Taiwan].

[27] Constitutional Court, 2010 Hōnba132 (2013) [Corée du Sud]. JY Interpretation No. 543 (2002) [Taiwan].

[28] A Singapour, le PM Lee Hsien Loong est élu avec 70 % des voix en 2015, à Taiwan, la présidente Tsai In-weng a été réélue triomphalement, avec près de 60% des voix, en janvier 2020 ; en Corée du Sud, le président Moon Jae-In a été élu en 2017 avec 40% des voix. Au Vietnam, système de parti unique, les résultats des élections ne sont pas des indicateurs fiables de la confiance populaire ; de même, à Hong Kong, eu égard au système électoral. Il est néanmoins possible d'affirmer, au regard de l'ampleur des manifestations contre le gouvernement de Carrie Lam à Hong Kong, que cette dernière est fortement impopulaire.

Eugénie Mérieau, «Pouvoirs de quarantaine et contentieux du confinement : quelques leçons d'Asie (Le refus de l'Etat d'urgence)»  
RDLF 2020 chron. n°48\_([www.revuedlf.com](http://www.revuedlf.com)).