

FICHE-MESURE

2C10

Restriction d'activités collectives : spectacles, rencontres sportives, foires et salons, grands rassemblements, limitation des activités culturelles, limitations d'activités professionnelles, sociales, éducatives et associatives non essentielles

Plan pandémie grippale

Ministère-pilote et rédacteur :
Ministère chargé de l'intérieur, des collectivités territoriales et de
l'outre-mer

Validation : 13/10/2011

Ministères associés :
Tous ministères concernés

1. Objectifs

- Définition des activités collectives :

Sans qu'il puisse en être donné une liste exhaustive, peuvent notamment être concernées en fonction de leur nature les activités suivantes : les spectacles, les concerts, les rencontres ou les manifestations sportives, les foires, les salons, les expositions de dimension locale, nationale ou internationale, les opérations portes ouvertes, les journées d'information, les grands rassemblements. La typologie inhérente au lieu d'exercice de ces activités collectives couvre celles se déroulant dans des lieux tels que les musées, les galeries d'art, les monuments historiques, les bibliothèques, les salles ou lieux de spectacle, de concert, de cinéma, de sports, les théâtres, les cirques, les centres de congrès et d'expositions commerciales.

- Objectifs :

La restriction des activités collectives vise à réduire la transmission du virus pandémique. En effet, selon leur nature, ces activités peuvent favoriser la diffusion du virus dans des populations à risques ou dans la population générale. Cette réduction de la transmission pourra se traduire, selon la nature du virus, en nombre de malades et de décès évités.

Si l'objectif général est de freiner la diffusion du virus, la restriction d'activités collectives, principalement de grands rassemblements ponctuels (festivals, etc..) peut aider à prévenir l'apparition de foyers épidémiques sur le territoire.

Si l'objectif est d'atténuer les effets de la pandémie, la restriction d'activités collectives peut aider à limiter le nombre de personnes susceptibles d'être exposées et donc l'impact de la pandémie.

Dans les deux cas, la mesure doit répondre à une analyse bénéfice/risque des différents niveaux de restriction (annulation d'évènement ou réduction des formats de certaines activités), entre les effets sanitaires attendus et les effets délétères sur la vie sociale et économique d'une zone ou du pays.

2. Autres fiches en lien

Fiche 3F10 : Mise à disposition, par tous les ministères et les collectivités territoriales, d'établissements fermés pour satisfaire tous besoins prioritaires

Fiche 3F11 : Mise en œuvre des dispositions relatives au chômage partiel

Fiche 4G4 : Mécanismes d'accompagnement de certains secteurs et entreprises en difficultés en raison de la pandémie

3. Conditions de déclenchement et de levée de la mesure

L'opportunité d'habiliter les préfets à prendre de telles mesures se base notamment sur :

- la justification par l'expertise de l'opportunité de prendre de telles mesures en fonction des données épidémiologiques et virologiques disponibles sur le territoire ; il s'agira notamment de préciser si ces mesures peuvent engendrer un bénéfice sanitaire que les mesures barrières classiques ne peuvent atteindre ;
- la mise en œuvre justifiée de telles mesures dans les autres pays européens ;
- la sensibilité accrue de la population au risque.

La mise en œuvre d'une telle mesure par les préfets doit être basée sur une analyse au cas par cas en tenant compte notamment des populations vulnérables potentiellement concernées par les activités en question.

Par ailleurs il peut également être fait recours à une telle mesure s'il est nécessaire de recourir aux installations concernées pour d'autres motifs (exemple : création de centre de vaccination).

La levée de la mesure dépend d'abord de la proportionnalité de celle-ci et doit être analysée au cas par cas.

Une décision nationale, par voie d'instruction aux préfets, de prendre ces mesures peut également être prévue lorsque le niveau de contamination et de circulation du virus dans la population est déjà trop important pour qu'elle puisse avoir un réel effet sanitaire.

4. Questions à poser par le décideur

Les risques qu'implique ce type de mesure sont sociétaux (rupture du lien social et isolement de certaines populations ou personnes, moral de la population), ou économiques (pertes d'exploitation, mise en difficulté voire faillites nombreuses dans certains secteurs culturels, événementiels, sportifs ou touristiques).

Les risques doivent aussi être analysés en termes de résilience, à savoir si le niveau de dégradation de certaines infrastructures ou acteurs du fait d'une restriction d'activité permettra leur remise à niveau après la pandémie.

En conséquence, les questions à se poser portent :

Sur l'opportunité de mettre en place la mesure :

- Est-il possible de favoriser des comportements de sécurité (mesures barrières individuelles) dans la population suffisants pour réguler le recours aux activités collectives (perception de la population, efficacité des mesures de communication) ?
- Observe-t-on des comportements massifs de non recours à des activités collectives dans la population ?
- Les infrastructures abritant une activité collective doivent-elles impérativement être utilisées à une autre fin pour la mise en œuvre d'autres mesures nécessaires ?

Sur la définition du périmètre de la mesure :

- Quelles sont les populations à risques ? Y-a-t-il des activités collectives particulièrement utilisées par ces dernières ?
- Combien de temps un type d'activité peut être suspendu/interdit sans mettre en danger sa capacité à se réorganiser en phase de résilience ?

5. Gradation possible en fonction de l'impact de la pandémie

Au sein de ces ensembles sont listées les mesures pouvant être prises, classées en fonction de la pathogénicité du virus, de modérée à sévère :

- Information du public sur les mesures barrières :

Il revient aux organisateurs ou aux responsables de ces activités collectives de rappeler au public les

mesures barrières d'hygiène à mettre en œuvre. Il conviendra de prévoir en temps utile des supports de communication téléchargeables pouvant être utilisés par les organisateurs.

- **Information sur les bons comportements des personnes présentant des symptômes ou malades :**

Il est important que les organisateurs d'activités collectives demandent aux personnes présentant des symptômes grippaux de s'abstenir d'y participer ou d'y assister. De même, il pourra s'avérer nécessaire de déconseiller fortement l'accès des manifestations aux personnes à risques au regard des caractéristiques du virus.

- **Information des personnels :**

Parallèlement à l'information destinée au public, les responsables ou les organisateurs d'activités collectives doivent prévoir des mesures d'information et de protection pour leurs personnels qui seraient exposés à des risques de contamination du fait de leur travail les plaçant en contact ou à proximité prolongés du public.

- **Suspension localisée des grands rassemblements :**

Le préfet ou le maire peuvent décider de reporter, suspendre ou annuler un événement induisant un rassemblement important de personnes. Les autres activités collectives (musées, cinémas, etc.) sont maintenus, tout en étant l'objet d'une communication permanente sur les mesures barrières. Dans ce contexte, à titre particulier, certaines manifestations sportives rassemblant potentiellement un public important pourraient être autorisées si elles se déroulent à huis clos (hors la présence de spectateurs). En ce qui concerne les manifestations internationales de grande ampleur (salons, foires, rencontres sportives...) il devra être pris l'attache du ministère de l'intérieur et des ministères concernés ou de la cellule interministérielle de crise (CIC), le cas échéant, avant de décider toute mesure de report d'annulation ou d'interdiction.

- **Suspension localisée des grands rassemblements et des activités collectives :**

Une mesure large de suspension localisée de l'ensemble des activités collectives peut être envisagée. Une telle mesure suppose au minimum une information de la CIC et, probablement, une instruction nationale autorisant et précisant la doctrine en fonction des caractéristiques de la pandémie.

- **Suspension nationale des grands rassemblements et des activités collectives :**

Cf. supra.

6. Mode opératoire (porter une attention particulière aux questions de coordination interministérielle)

Les autorités dépositaires du pouvoir de suspendre, annuler ou interdire les activités ou les manifestations collectives sont :

- les organisateurs ;
- les maires, auxquels il incombe de prendre de telles mesures en vertu de leur pouvoir de police municipale ;
- les préfets de département,
 - au titre de leur pouvoir de substitution en cas de carence d'un maire ;
 - lorsque l'activité collective se déroule sur l'emprise territoriale de plusieurs communes, en vertu de leur pouvoir de police générale ;
- les préfets de zones, en vertu du code de la défense nationale et de leur rôle de coordination des mesures pour un événement dépassant les frontières d'un seul département.

S'il s'avère nécessaire de procéder à des suspensions ou fermetures d'activités collectives importantes ou répétées, une circulaire ou une instruction du premier ministre ou des ministres de la santé et de l'intérieur, sur proposition de la CIC décision, permettra de déterminer le cadre d'application de la mesure ou de décider de la portée.

Les mesures de communication et d'information du public, concernant les comportements de sécurité, l'hygiène et les messages de santé publique, sont de la compétence des organisateurs et des responsables des structures ou des manifestations accueillant ces activités collectives.

7. Outils juridiques

- Instruction nationale :

- Article L. 3131-1 du Code de la santé publique, qui suppose un arrêté cadre du ministre en charge de la santé.
- Pouvoirs du Premier ministre : selon le Conseil constitutionnel, il appartient au chef de l'exécutif « d'assurer le bon ordre de l'ensemble du territoire, même en l'absence de toute disposition législative expresse » (Décision du Conseil constitutionnel, CC 20 juillet 2000, n°2000-434 DC). Cette décision confirme la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, qui reconnaît au Premier ministre un pouvoir général de police.

- Mise en œuvre sur la base d'arrêtés pris en application :

- Article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales : pouvoir de police générale du préfet de département (pouvoir propre du préfet sur deux ou plusieurs communes du département).
- Article R.1311-7 du Code de la défense nationale, relatif aux pouvoirs du préfet de zone de défense et de sécurité.

- Exercice par le maire de son pouvoir de police municipale (police générale) :

- Article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales, notamment son 5° : le maire a pour soin de « *prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, (...) les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure* ».
- Article L.2215-1 du Code général des collectivités territoriales : pouvoir de substitution du préfet de département, après mise en demeure du maire, en cas de carence du maire dans l'exercice de son pouvoir de police (pouvoir de substitution du préfet après carence du maire d'une seule commune).

8. Circulaires et références documentaires

Guide de l'OMS sur les grands rassemblements

http://www.who.int/csr/mass_gathering/en/index.html#

9. Indicateurs et contrôle d'exécution

Le contrôle de l'exécution de la mesure est assuré par les maires, les préfets de département et les préfets de zone de défense et de sécurité.

10. Commentaires

En cas de décision prise par le préfet ou d'exercice par le maire de son pouvoir de police générale (exercé au nom de la commune sur le fondement de l'article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales), les autorités (préfet dans le premier cas ou maire dans le second cas) pourront envisager un rapprochement préalable avec les organisateurs d'un événement afin de le reporter, décision permettant d'en alléger les inconvénients.

La suspension des activités collectives, incluant les grands rassemblements, est une mesure très délicate à manier car son caractère proportionnel à la réalité de la menace est complexe à définir en

situation d'incertitude. Toute décision en ce sens devra faire l'objet d'une motivation rigoureuse et aussi précise que possible, afin d'en justifier la proportionnalité.
La CIC devra veiller à assurer un encadrement doctrinal et juridique clair pour les préfets et les maires.