



# İstanbul Hukuk Mecmuası

ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH ARTICLE

Başvuru: 21.06.2020  
Revizyon Talebi: 03.09.2020  
Son Revizyon Tarihi: 28.09.2020  
Kabul: 29.09.2020

## Fransa'da COVID-19 ile Mücadele Kapsamında Ulusal Düzeyde Alınan Kolluk Tedbirlerinin Hukuki Rejimi: İlk İzlenimler

Memduh Cemil Şirin\*

### Öz

COVID-19 virüsünün hızlı biçimde yayılmasıyla hayatın durma noktasına geldiği, mümkün olduğunca kimsenin evden dışarı çıkmaması üzerine kurulu, çok sayıda temel hak ve özgürlüğün kullanılmadığı bir dönem yaşandı. Sonrasında ise halen devam etmekte olan kademelı normalleşme sürecine geçildi. Fransız idaresi, Mart ayından itibaren giderek yoğunlaşan ve 11 Mayıs 2020 tarihine kadar süren dönemde başta evde kalma zorunluluğu olmak üzere eğitimle ilgili ve ticari faaliyetlerin durdurulması gibi çok sayıda kolluk tedbirine karar vermiştir. 23 Mart'a kadar bu kolluk tedbirlerinin hukuki dayanağı mevcut Kamu Sağlığı Kanunu L3131-1 ve devamı maddeleri ile olağanüstü koşullar teorisi olmuştur. 23 Mart'ta yeni yasal düzenlemeler yapılmış ve 23 Mart 2020 tarihli 2020-290 sayılı COVID-19 Salgını ile Mücadele Olağanüstü Haline Dair Kanun ile COVID-19 öncesinde olmayan sağlıkla ilgili OHAL rejimi tesis edilmiştir. Bu rejim doğrultusunda bir sağlık felaketi olarak nitelendirilen COVID-19 virüsüne karşı mücadelede Başbakan'a özel kolluk yetkisi kapsamında düzenleyici kolluk işlemleri yapma imkanı tanınmıştır. COVID-19'un gündeme soktuğu Bilim Konseyi de Bilim İnsanları Komitesi adıyla yasal bir zemine kavuşturulmuştur. Bu süreçte, düzenleyici kolluk işlemleri de yapılmış ve Fransız Danıştay'ın önüne bu konuda gelen uyumsuzluklar olmuştur. Bu çalışmada, Fransa'da COVID-19 ile mücadelede hak ve özgürlüklerin yoğun biçimde sınırlandırıldığı dönemin hukuki analizi idare hukukunun kolluk faaliyeti çerçevesinde yapılmaktadır. İlk vakanın açıklandığı 24 Ocak tarihinde başlayan ve Mart ayından itibaren yoğunlaşarak 11 Mayıs tarihine kadar süren, temel hak ve özgürlüklerin bir çoğunun kolluk tedbirleriyle durma noktasına geldiği dönem incelenmektedir. Bu çerçevede, ulusal düzeyde temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına dair hukuki dayanakların geçirdiği dönüşüm, bu dönüşümün araçları, sonuçları ve dönemin sembol uygulaması olan evde kalma zorunluluğuna ilişkin olarak Danıştay'ın önüne gelen uyumsuzluklardaki yaklaşımı incelenmektedir.

### Anahtar Kelimeler

COVID-19, Koronavirüs, İdare hukuku, Kolluk faaliyeti, Temel hak ve özgürlükler, Fransa

### The Legal Framework for Public Regulation in the Fight against COVID-19 in France: First Impressions

#### Abstract

Countries have implemented serious measures to curb the rapid spread of COVID-19 in the world. During this period, which has almost brought the normal way of life to a standstill, many fundamental rights and liberties have been limited, such as the freedom of movement. France also implemented some restrictions, but it has started to lift some of them gradually. This article conducts a legal analysis of how fundamental rights and liberties have been severely restricted within the context of public health regulations during this period. Between March and May 2020, the French government took many drastic measures to curb the spread of COVID-19, including implementing a lockdown and closing schools and businesses. "The theory of emergency conditions" and Public Health Law L3131-1 and following provisions were the legal source of such measures until 23 March. Then, new rules have been legislated and a new legal framework governing the state of emergency in public health is now provided for under the Law on the Fight against Coronavirus, dated March 23, 2020, numbered 2020-293. This new regime gives the Prime Minister the authority to take rule-making administrative

\* Sorumlu Yazar: Memduh Cemil Şirin (Öğr. Gör. Dr.), İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul, Türkiye. E-posta: memduh.sirin@istanbul.edu.tr ORCID: 0000-0002-4114-9149

Atf: Şirin MC, "Fransa'da COVID-19 ile Mücadele Kapsamında Ulusal Düzeyde Alınan Kolluk Tedbirlerinin Hukuki Rejimi: İlk İzlenimler" (2020) 78(2) İstanbul Hukuk Mecmuası 1009. <https://doi.org/10.26650/mecmua.2020.78.2.0024>



actions and place the science committee, which was formulated to spearhead the fight against COVID-19, within a legal framework. During this period, many regulations have been enacted by the government, some of which have been challenged before the Conseil d'Etat. The new legislations on the regulatory measures undertaken and the consequential disputes that arose due to such legislations have elicited debates on public regulations in administrative law. This article aims to assess the transformation of the legal basis for limiting fundamental rights and liberties, the results of this transformation, and the approach of the Conseil d'Etat toward the disputes before the court.

**Keywords**

COVID-19, Coronavirus, Administrative law, Public regulation, Fundamental rights and liberties, France

**Extended Summary**

Countries have implemented serious measures to curb the spread of COVID-19 in the world. During this period, which has almost brought the normal way of life to a standstill, many fundamental rights and liberties have been limited, such as the freedom of movement. France also implemented some restrictions, but it has started to lift some of them gradually and entered a period of normalization. Between March and May 2020, the French government took many drastic measures to curb the spread of COVID-19, including implementing a lockdown and closing schools and businesses.

This article conducts a legal analysis of how fundamental rights and liberties have been severely restricted within the context of public health regulations. The time period within which many fundamental rights and liberties were suspended by regulations, starting with the announcement of the first COVID-19 case on January 24, 2020 and continuing until May 11, 2020, is reviewed. In this context, the decisions of the Conseil d'Etat regarding the evolution of the legal basis of the restriction of personal liberties at the national level, the tools used for the evolution, the results of the evolution, and enforcement of a lockdown, which became the predominant symbol for this period, will be analyzed.

Until March 23, 2020, the legal foundations for the aforementioned regulations were the Public Health Code L3131-1 and the theory of emergency conditions. The insufficiency of these sources led to the enactment of new legislation. While the desire for new legislation existed, the method to be used in enacting such legislation posed an important question. One proposed method was amending the Public Health Code to stipulate the limits and contents of the preexisting power of taking “every necessary measure” which is invested in the Minister for Health or, alternatively, amending the same article to give power to the Prime Minister instead of the Minister for Health. Another suggested method was creating a new system surrounding the event of a state of emergency, specifically targeting extraordinary circumstances, such as the COVID-19 pandemic, instead of applying the Public Health Code, which was not intended for such circumstances. The French government chose the latter.

The Code of State of Emergency for the Fight against COVID-19, dated March 23, 2020 and numbered 2020-290, was adopted and a system governing the event of a state of emergency, which did not exist prior to the COVID-19 pandemic, was created. This new system gave the Prime Minister the power to adopt regulatory administrative acts in the fight against COVID-19, which is defined as a health disaster. Furthermore, the Council of Science, which was conceived to help fight the pandemic, was given a legal backing and renamed the Committee of Scientists.

Pursuant to article L3131-12, which was introduced to the Public Health Code, “A state of emergency concerning public health can be declared if a health disaster risking the public health with its nature and severity occurs in the whole or part of the mainland or in local governments stipulated under the article 73 and 74 of the constitution or in the New Caledonia.”

Pursuant to the first paragraph of article L3131-13, “*A state of emergency is declared by an enactment of the Council of Ministers following the report of the Minister for Health. This enactment, including reasons, shall define the jurisdiction or jurisdictions which it will affect. The scientific data constituting the grounds for the state of emergency shall be declared to the public.*” Moreover, according to the third paragraph of the same article, a state of emergency can be extended by a period exceeding one month only if allowed by legislation and preconditioned to the advisory opinion of the Committee of Scientists.

Matters on which the Prime Minister has the power to enact are listed by article L3131-15 as follows: “*The Prime Minister can restrict or prohibit the movement of people or vehicles in areas or periods specified in the enactment; without prejudice to the necessary travels arising out of health or family issues, can order a lockdown; quarantine suspected infected people; order home isolation or isolation in other institutions for infected people; and without prejudice to the essential services, order temporary closure of venues in which people gather or people are accommodated.*”

There are key differences between article L3131-1 of the Public Health Code and the state of emergency concerning public health (L3131-12 and following provisions). First, article L3131-1 is applicable if a “serious health hazard” exists. However, for a state of emergency concerning public health to be declared, the health hazard must reach the level of being described as a “health disaster.” Moreover, while the Minister of Health is authorized to take precautions through his/her decisions within the scope of article L3131-1, in the event of the declaration of a state of emergency concerning public health under article L3131-15, it is the Prime Minister who has the power to take precautions by adopting relevant enactments. Second, the difference between the two systems relates to the extent of available precautions. While article L3131-1 empowers the Minister for Health to take “every necessary measure” article L3131-15 puts forth the available measures for the Prime Minister in a closed list.

## Fransa’da COVID-19 ile Mücadele Kapsamında Ulusal Düzeyde Alınan Kolluk Tedbirlerinin Hukuki Rejimi: İlk İzlenimler

### Giriş

Tarihte az rastlanır bir durum olan COVID-19 karşısında dünya genelinde hayatın olağan akışı yerini olağandışı tedbirlere bırakmıştır. Fiziksel hareketliliği ve teması en aza indirme esasından hareketle öngörülen bu tedbirlerin yoğunluğu ise her ülkede aynı biçimde seyretmemektedir. Çin, temel hak ve özgürlükleri sınırlandırıcı katı tedbirler uygulayan ülkelerin başını çekerken; Norveç, Danimarka gibi kuzey Avrupa ülkeleri ise daha yumuşak bir rejimi esas almıştır. Teknolojik imkanları en üst seviyede kullanarak dolaşım, seyahat ve çalışma özgürlüklerini daha az kısıtlamayı öngören Kore gibi örnekler de görülmektedir.

COVID-19 ile nasıl mücadele edilmesi gerektiği ve alınan tedbirlerin etkinliği başka bilim dallarınca üzerinde çalışılması gereken konular olmakla birlikte bu mücadelenin hukuki zemini üzerinde durmak gerekmektedir. Temel hak ve özgürlükleri sınırlandırıcı bir tedbirin COVID-19 ile mücadelede gerekliliği ve faydası başka, hukuka uygunluğu ise başka bir tartışmadır. Bir tedbirin meşruluğu, onun hukuka uygun olması için yeterli değildir<sup>1</sup>. Diğer bir ifade ile toplumsal veya tıbbi meşruiyetin varlığı, hukuki meşruiyetin doğrudan kabulü anlamına gelmez. Temel hak ve özgürlükleri sınırlandırıcı tedbirlerin ancak uluslararası ve ulusal mevzuat hükümlerine, temel hukuk ilkelerine uygun olması halinde hukuka uygun olduğu kabul edilebilecektir. Toplum sağlığı kadar hukukun sağlıklı işlemesi de bir ülke için elzemdir.

COVID-19 ile mücadele kapsamında alınan ve temel hak ve özgürlükleri sınırlandıran tedbirler, idare hukukunda kolluk faaliyeti kapsamında incelenmektedir. Kolluk faaliyeti, kamu düzenini korumak, bozulmasına engel olmak, bozulmasına son vermek üzere idare tarafından yürütülen faaliyettir<sup>2</sup>. Kamu düzeninin korunması insanların temel hak ve özgürlüklerini yaşayabilmeleri için gerekli olup; kamu düzenini korumak adına bazı temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması söz konusu olabilmektedir. Diğer bir ifadeyle temel hak ve özgürlüklerin güven içinde kullanılabilmesi için bazı hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması gerekebilmektedir. Bu husus, kolluk faaliyetinin en can alıcı noktasını oluşturmaktadır. Kolluk tedbirlerinin özü itibarıyla hak ve özgürlükler üzerindeki etkisi alınan tedbirlerin sıkı bir hukuki denetime tabi tutulmasını zorunlu kılmaktadır. Bu noktada, kolluk tedbirlerinin uyması gereken ölçülülük ilkesi ile karşılaşılmaktadır. Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması sonucunu doğuran kolluk tedbirlerinin hukuka uygun

<sup>1</sup> Doktrinde sağlığın korunması için diğer temel hak ve özgürlüklerin feda edilmesi meşru mudur sorusu üzerine de düşünülmesi gerektiği dile getirilmektedir. Jean-Marie Pontier, ‘La crise sanitaire de 2020 et le droit administratif’ (2020) 30 AJDA 1692, 1697.

<sup>2</sup> René Chapus, *Droit Administratif Général* tome 1 (15.Bası, Montchrestien 2001) 697.

olabilmesi için “gerekli”, “elverişli” ve “orantılı” olması gerekmektedir<sup>3</sup>. Mutlak ve genel yasaklar ölçülülük ilkesine aykırıdır<sup>4</sup>.

COVID-19 ile mücadele, kolluk faaliyetinin yoğun biçimde karşımıza çıktığı bir süreçtir. Toplum sağlığını, insanların yaşam ve sağlık haklarını korumak adına; dolaşım, seyahat, toplanma, teşebbüs özgürlüğü gibi temel hak ve özgürlükler sınırlandırılmaktadır. Sokağa çıkmanın yasaklanması, toplantı ve gösterilerin yasaklanması, çok sayıda ticarethanenin işlerinin durdurulması gibi tedbirler kolluk faaliyeti kapsamında idare tarafından alınmaktadır. Özgürlükleri sınırlandıran bu tarz tedbirlerin hukuki dayanağı önem taşımaktadır. Kural olarak idare, kamu düzenini korumayı sağlayacak dahi olsa, yasal dayanağı olmaksızın, kendiliğinden temel hak ve özgürlükleri sınırlandırıcı tedbirleri yasal dayanağı olmaksızın alamamaktadır. Dolayısıyla COVID-19 ile mücadele sırasında alınan tedbirlerin hukuki dayanağı özellikle incelenmeyi gerektiren bir konuyu oluşturmaktadır.

Fransa COVID-19 ile genel mücadelede iyi örnekler arasında sayılmamakla birlikte mücadelenin ilk gününden itibaren yoğun bir hukuk gündemine sahip olmuştur. Yeni mevzuat çalışmaları ve bu yeni mevzuattan doğan uyumsuzluklara ilişkin yargı kararlarının varlığı zengin bir hukuki tartışma zemini sağlamaktadır. Diğer yandan, Türk idare hukukunun tarihi itibarıyla Fransız idare hukukundan esinlenmiş olduğu göz önüne alınarak, benzer kavram ve ilkelerden hareketle idare hukuku rejimini oluşturmuş bir ülkede COVID-19 sürecinde nasıl bir uygulamanın ortaya çıktığını görmek kanaatimizce faydalı olacaktır.

İlk resmi vakanın 24 Ocak'ta açıklandığı Fransa'da, ilk ölüm haberinin geldiği 14 Şubat'tan sonra ve özellikle de Dünya Sağlık Örgütü'nün 11 Mart'ta pandemi ilanıyla birlikte, insanların mümkün olduğunca evlerinde kalması esasına dayanan ve gündelik hayatı durdurma noktasına getiren, temel hak ve özgürlükleri sınırlandırıcı tedbirler alınmaya başlanmıştır. 23 Mart 2020 tarihinde ise 2020-290 sayılı COVID-19 Salgını ile Mücadele Olağanüstü Haline Dair Kanun ile Kamu Sağlığı Kanunu'na<sup>5</sup> sağlıkla ilgili olağanüstü hal rejimini tesis eden maddeler eklenmiş ve 23 Mart tarihli aynı kanun ile Sağlık Sebebiyle Olağanüstü Hal ilan edilmiştir. Mücadelenin birinci dönemi olarak ifade edilebilecek bu dönemin sonunda ise 11 Mayıs 2020 tarihinden itibaren,

<sup>3</sup> ibid 727.

<sup>4</sup> Bernard Stirn ve Yann Aguila, *Droit Public Français et Européen* (2. Bası, Dalloz 2018) 419.

<sup>5</sup> Fransız mevzuat sisteminde belli bir konudaki yasa maddeleri ile genel düzenleyici işlemler Code (Kod) adı altında toplanabilmektedir. Kod içerisinde yasa maddelerinin başında L, genel düzenleyici işlemlerin başında ise R, D harfleri yer almaktadır. Bu çalışmada Kod içerisinde yer alan yasa maddelerinden bahsederken Türkçe bakımından daha anlaşılır olması itibarıyla “Fransız Kamu Sağlığı Kodu” ifadesi yerine Fransız Kamu Sağlığı Kanunu ifadesi kullanılmaktadır.

OHAL devam etmekle birlikte, ikinci döneme geçilerek kademeli şekilde gündelik hayatın normalleşmesi yönündeki tedbirler uygulanmaya başlanmıştır ve bu ikinci dönem, 10 Temmuz'da OHAL sonlanmış olmasına rağmen devam etmektedir<sup>6</sup>.

Bu çalışmada Fransa'da ilk resmi vakanın açıklandığı 24 Ocak ile 11 Mayıs arası dönemde COVID-19 ile mücadele kapsamında ulusal düzeyde alınan düzenleyici kolluk tedbirlerinin hukuki temeli incelenmektedir. Bu inceleme sırasında COVID-19 ile mücadelenin sembol tedbiri olan evde kalma zorunluluğuna ilişkin Başbakan tarafından çıkarılan kararnamelere ilişkin Danıştay kararlarına da yer verilmiştir. Mart ayından itibaren Danıştay COVID-19 kapsamında çok sayıda karar vermiştir. Ağırlıklı olarak test, maske ve ilaç teminine yönelik idareye yargısal emir verilmesi talepli davalar gündeme gelmekle birlikte, özellikle 23 Mart sonrasında, kolluk tedbirlerine karşı açılmış davalar da vardır. Bütün kararları inceleme imkanı olmadığından incelenen kararların sınırlandırılması düşünülmüştür. Bu doğrultuda, çalışmanın odaklandığı dönemde toplumun geneline yönelik evden çıkma yasağının sembol önemi göz önünde bulundurularak Danıştay'ın bu tedbire karşı yaklaşımını görmek adına çalışmada evden çıkma yasağına ilişkin kararlar incelenmiştir.

Ulusal düzeyde alınan tedbirlerin hukuki temeli incelenirken dönemsel bir ayırım yapılması gerekmektedir. 23 Mart 2020 tarihinde çıkarılan 2020-290 sayılı COVID-19 Salgını ile Mücadele Olağanüstü Haline Dair Kanun ile Kamu Sağlığı Kanunu'na daha önce Fransız hukukunda olmayan "Sağlıkla İlgili Olağanüstü Hal (OHAL)" rejimini kuran maddeler eklenmiştir. Bu Kanundan önce de, idare tarafından mücadele kapsamında ulusal düzeyde temel hak ve özgürlükleri sınırlandırıcı tedbirler alınmıştır. Bundan hareketle, ilk olarak 23 Mart tarihli Kanun öncesinde alınan tedbirlerin hukuki dayanağı (A), devamında ise 23 Mart tarihli Kanun ile oluşan yeni hukuki rejim (B) üzerinde durulacaktır.

<sup>6</sup> 11 Mayıs tarih ve 2020-546 sayılı Sağlıkla İlgili OHAL'i Uzatmaya Dair Kanun (NOR: PRMX2010645L, JORF n° 0116). Bu Kanun ile çalışma boyunca detayları verilecek sağlıkla ilgili OHAL'in süresi 10 Temmuz'a (dahil) kadar uzatılırken kontrollü biçimde normalleşme adımlarının atılmasına dair düzenlemelere yer verilmiştir. OHAL 10 Temmuz sonu itibarıyla bitmekle birlikte normalleşme süreci tamamlanmış değildir ve halen devam etmektedir. Bu kapsamda 9 Temmuz 2020 tarih ve 2020-856 sayılı Olağanüstü Halden Çıkışın Organizasyonu isimli bir Kanun ile OHAL rejiminde öngörülen evde kalma zorunluluğu dışındaki bir çok kolluk tedbirinin 30 Ekim tarihine kadar olağan dönemde de kullanılabilmesine imkan tanınmıştır. 30 Ekim sonrası için yeni bir kanun tasarısı hazırlanmakta ve geçici rejim olarak ifade edilen sürecin 1 Nisan 2021 tarihine uzatılması planlanmaktadır. Kademeli normalleşmeyi hedefleyen ikinci dönem bu çalışmanın hazırlandığı tarihlerde halen sürdüğünden ikinci döneme ilişkin bütüncül bir değerlendirme yapma imkanı henüz oluşmamıştır. Bu süreç tamlandığında üzerinde ayrı bir detaylı inceleme yapma imkanı doğacaktır.

## A. 23 Mart Öncesi Dönemde İdare Tarafından COVID-19 ile Mücadele Kapsamında Ulusal Düzeyde Alınan Tedbirlerin Hukuki Rejimi

İlk olarak hangi idarenin hangi hukuki dayanak çerçevesinde ülke genelinde uygulanacak ne gibi düzenleyici kolluk tedbirleri aldığı ortaya konulacaktır (1). Devamında ise 23 Mart öncesinde evde kalma zorunluluğuna karşı Danıştay'ın önüne gelmiş uyuşmazlıklar incelenecektir (2).

### 1. 23 Mart Öncesi Dönemde Alınan Kolluk Tedbirleri ve Hukuki Dayanağı

23 Mart öncesi dönemde ülke genelinde alınan düzenleyici kolluk tedbirlerinin iki temel aktörü vardır. Bu kapsamda önce Sağlık Bakanı'nın (a), akabinde Başbakan'ın (b) aldığı kolluk tedbirleri ve hukuki dayanakları incelenecektir.

#### a. Sağlık Bakanı Tarafından Alınan Tedbirler

##### i. Tedbirlerin Hukuki Dayanağı: Fransız Kamu Sağlığı Kanunu'nun L3131-1 Maddesi

Fransa'da 2000'li yılların başında yaşanan çeşitli kamu sağlığı problemleri üzerine yasal düzenlemeler yapılmıştır. 2003 yılında aşırı sıcaklar sebebiyle çok sayıda yaşlı insanın ölümü ve 2004 yılında sars virüsü tehlikesinin Fransız sağlık sisteminin salgın benzeri durumlar için yeterli altyapıya sahip olmadığını göstermesi üzerine önce 2004 yılında Kamu Sağlığı Hakkında Kanun'un 18.maddesi ile ağır sağlık tehditleri karşısında yürütülecek mücadelenin hukuki zemini oluşturulmuş olup; söz konusu düzenleme 2007'de daha kapsamlı hale getirilmiştir<sup>7</sup>.

5 Mart 2007 tarih ve 2007-294 sayılı Kanun ile Fransız Kamu Sağlığı Kanunu'na eklenen L3131-1 maddesinde sağlıkla ilgili acil tedbirler gerektiren durumların ortaya çıkması halinde Sağlık Bakanı'nın<sup>8</sup> çeşitli tedbirler alabileceği öngörülmektedir. Bu maddenin 1. fıkrasına göre: “*Acil tedbirler gerektiren ağır sağlık tehdidi, özellikle salgın tehdidi, durumunda sağlıktan sorumlu bakan, toplum sağlığı üzerindeki muhtemel tehditleri önlemek ve sınırlandırmak amacıyla maruz kalınan riskle orantılı, zaman ve yer şartları bakımından elverişli her türlü tedbire kamu sağlığı yararına, gerekçeli şekilde karar verebilir.*”

Maddenin devamında, bölge ve il düzeyinde tedbirlerin nasıl uygulanacağına dair hükümlere yer verilmiştir. Bu çerçevede Sağlık Bakanı, aldığı düzenleyici kolluk tedbirinin uygulanması için bireysel tedbirler de dahil olmak üzere her türlü tedbiri almak üzere yer bakımından yetkili bulunan devlet tüzelkişiliği temsilcisini (vali)

<sup>7</sup> Didier Truchet, 'L'urgence sanitaire' (2007) 3 Revue de droit sanitaire et social 411, 411.

<sup>8</sup> Mevzuatta sağlıktan sorumlu bakan ifadesi geçmektedir. Günümüz itibarıyla sağlıktan sorumlu bakanlığın tam adı Dayanışma ve Sağlık Bakanlığı'dır. Çalışma boyunca kısaca Sağlık Bakanlığı olarak kullanılacaktır.



yetkilendirebilmektedir. Bakanın verdiği yetki dahilinde yapılan bütün faaliyetler ve uygulama sonuçları hakkında bakana bilgi verilmesi gerekmektedir<sup>9</sup>.

## ii. Sağlık Bakanı Tarafından Alınan Kolluk Tedbirleri

COVID-19'un ortaya çıkmasıyla birlikte Kamu Sağlığı Kanunu'nun L3131-1 maddesine dayanılarak Sağlık Bakanı tarafından ülke genelinde uygulanmak üzere çeşitli düzenleyici kolluk tedbirleri ilan edilmeye başlanmıştır. İlk olarak, 30 Ocak tarihli Sağlık Bakanı Kararı ile Çin'in Vuhan bölgesinden Fransa'ya gelenlerin 14 gün boyunca karantinede tutulabilmesi için misafirhane açılmıştır<sup>10</sup>. Virüsün etkisini yoğunlaştırmaya başladığı Mart ayı ile birlikte daha kapsamlı tedbirler alınmaya başlanmıştır. Bu kapsamda Sağlık Bakanı'nın 4 Mart tarihli Kararı ile 5000'den fazla kişinin kapalı alanlarda toplanması yasaklanmış<sup>11</sup>, sonra 9 Mart tarihli yeni bir Karar ile sayı düşürülerek 1000'den fazla kişinin açık ve kapalı alanlarda toplanması yasaklanmıştır<sup>12</sup>. Bu arada, 12 Mart tarihinde Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Bilim Konseyi oluşturulmuş ve ilk toplantısını yapmıştır. Bilim Konseyi oluşturulmadan önce kuruluş ve işleyişine yönelik her hangi bir mevzuat düzenlemesi yapılmamıştır. Toplantı sonrasında Konsey, toplu taşımanın ve yurtdışı uçuşların sınırlandırılması, eğitim kurumlarının kapatılması, uzaktan çalışma tedbirlerinin alınması, spor salonları, kafe, restoran ve barların kapatılması gibi tavsiyelerde bulunmuştur<sup>13</sup>.

14 Mart tarihli Sağlık Bakanı Kararı ise eğitimden ticarethanelerin işleyişine kadar çok sayıda tedbir içermektedir ve 23 Mart öncesi döneme ilişkin olarak Bakan tarafından çıkarılmış olan en kapsamlı düzenleyici kolluk işlemdir<sup>14</sup>. Kararın 1. maddesine göre; sergi, toplantı, gösteri salonları, ticaret merkezleri, kütüphaneler, müzeler, kapalı spor tesisleri, restoranlar ve içki satışı yapılan yerlerin halkı kabulü yasaklanmıştır. Restoranlar ve içki satışı yapılan yerlerin kapıdan satış yapması ve evlere servis sunması ise serbest bırakılmıştır. Kararın 2. maddesine göre; açık veya kapalı alanlarda 100'den fazla kişinin toplanması yasaklanmıştır. 3. madde

<sup>9</sup> Kamu Sağlığı Kanunu'nda valilere ve Başbakan'a istival yetkisi de verilmektedir. Kanun'un L3131-8 maddesinde valilere mal ve hizmetlerin istival yoluyla edinilmesi için de yetki tanınmıştır. L3131-9 maddesi bu yetkinin ülke genelinde Başbakan tarafından kullanılabileceğini düzenlemektedir. Bu yetki çerçevesinde önce 3 Mart ve sonra 13 Mart tarihinde Başbakan tarafından yayınlanan ve uygulaması Sağlık Bakanı tarafından yapılacak Kararname ile özel ve kamu tüzel kişilerince bulundurulmuş bütün maskelere, öncelikle sağlık personeli ve hastalara dağıtılmak amacıyla, 31 Mayıs 2020 tarihine kadar üretilecekler de dahil olmak üzere, el konulması düzenlenmiştir. Bu, maske satışının yasaklanması anlamına da gelmektedir.

<sup>10</sup> 30 Ocak 2020 tarihli 2019-nCoV virüs salgınına yakalanmış bölgelerden gelen kişilerin durumu hakkında Karar (NOR: SSAP2003065A, JORF n°0026 du 31 Janvier 2020) ile bir misafirhane açılması öngörülmüştü; 20 Şubat 2020 tarihli COVID-19 virüs salgınına yakalanmış bölgelerden gelen kişilerin durumu hakkında Karar (NOR: SSAP2005388A, JORF n°44 du 21 février) ile başka misafirhanelerin de açılmasına da karar verilmiştir.

<sup>11</sup> 4 Mart 2020 tarihli COVID-19 virüsünün yayılması ile mücadele çerçevesinde alınan çeşitli tedbirler (NOR: SSAZ2006644A, JORF n°0055 du 5 mars 2020)

<sup>12</sup> 9 Mart 2020 tarihli COVID-19 virüsünün yayılması ile mücadele çerçevesinde alınan çeşitli tedbirler (NOR: SSAZ2007069A, JORF n°0059 du 10 mars 2020)

<sup>13</sup> Conseil Scientifique COVID-19, *Avis* (12 mars 2020) 5.

<sup>14</sup> 14 Mart 2020 tarihli COVID-19 virüsünün yayılması ile mücadele çerçevesinde alınan çeşitli tedbirler (NOR: SSAZ2007749A, JORF n°0064 du 15 mars 2020).



ile kurvaziyer gemilerin iç sularında yolcu gezdirmek için durması yasaklanmıştır<sup>15</sup>. İlk 3 maddede öngörülen yasaklar, 15 Nisan tarihine kadar geçelidir. 4. madde ile okul öncesi, ilk, orta ve yükseköğrenim kurumlarında eğitime 29 Mart tarihine kadar ara verilmiştir. 7. madde ile ulusal stoklarda bulunan maskelerin sağlık personeline eczaneler tarafından ücretsiz olarak dağıtılması kararlaştırılmıştır.

15 Mart tarihli Sağlık Bakanı Kararı ile 14 Mart tarihli karara ek kararlar alınmıştır<sup>16</sup>. İlk olarak, yasak kapsamında bulunmayan bütün faaliyetler sırasında virüsün yayılmasını yavaşlatmak adına sosyal mesafe ve hijyen kurallarına uyulmasına ilişkin kurallar hatırlatılmıştır. Ticarethanelerin durumuyla ilgili olarak ise 14 Mart tarihli Kararın 1.maddesi yeniden yazılarak daha detaylı hale getirilmiştir. Özellikle (araç tamirhaneleri, marketler, fırınlar, manavlar gibi) hangi ticarethanelerin müşteri kabul edebileceği karara ek bir liste ile belirlenmiştir. İbadethanelerin ise cenaze törenleri hariç yirmiden fazla kişinin toplanmaması şartıyla açık kalması kararlaştırılmıştır. Yasak kapsamındaki spor tesisleri artırılarak açık spor tesisleri de kapsam dahiline alınmıştır. 16 Mart tarihli Kararla 14 Mart tarihli Kararda bazı ufak değişiklikler yapılmakla birlikte en önemli değişiklik duruşma salonlarının 1. maddede sayılan yasak yerlerden olmadığına dair eklemelerdir<sup>17</sup>.

21 Mart tarihli kararla Bölge Sağlık Ajansı Genel Müdürlerine sağlık tesislerinin ruhsatları dışında tedavi hizmetleri sunmalarına izin verebilme imkanı tanınmıştır<sup>18</sup>. Ayrıca, anakara ile Fransa'nın deniz aşırı bölgeleri arasındaki hava ulaşımı 15 Nisan tarihine kadar yasaklanmıştır.

Görüldüğü üzere COVID-19 ile mücadele kapsamında alınan tedbirler neredeyse her gün yeni ekleme ve değişikliklerle geliştirilmeye çalışılmıştır. Durumun aciliyeti ve yeterli tecrübesi olmadığı böylesine bir durum karşısında idarenin her gün kararlarını güncellemesi, hızlıca aldığı kararlardaki belirsizlikleri ve muğlaklıkları

<sup>15</sup> Kararın 2. ve 3. maddesindeki yasaklarla ilgili önce 13 Mart tarihinde bir Karar yayınlanmış ancak 14 Mart tarihinde diğer maddeleri de içeren daha geniş kapsamlı bir Karar ile 13 Mart tarihli karar yürürlükten kaldırılmıştır.

<sup>16</sup> 15 Mart 2020 tarihli COVID-19 virüsünün yayılması ile mücadele kapsamında tedbirler öngören 14 Mart tarihli kararı tamamlayıcı karar (NOR: SSAS2007753A, JORF n°0065 du 16 mars 2020).

<sup>17</sup> 16 Mart 2020 tarihli COVID-19 virüsünün yayılması ile mücadele kapsamında tedbirler öngören 14 Mart tarihli kararı tamamlayıcı karar (NOR: SSAZ2007862A, JORF n°0066 du 17 mars 2020).

17 Mart tarihinde alınan bir başka Kararla 14 Mart tarihli karara yapılan önemli bir ekleme ise, virüse yakalanmış hastaların tedavisi için ülkenin farklı yerlerindeki hastanelere transferini gerçekleştirmek üzere askeri imkanların kullanılabilmesine imkan tanınmasıdır (17 Mart 2020 tarihli COVID-19 virüsünün yayılması ile mücadele kapsamında tedbirler öngören 14 Mart tarihli kararı tamamlayıcı karar (NOR: SSAZ2007919A, JORF n°0067 du 17 mars 2020). 20 Mart tarihli kararla virüse yakalanmış hastaların transferinde askeri imkanların kullanılmasına dair daha önce eklenen maddede sadece yerüstü değil deniz yolu imkanlarının da kullanılabilme imkanı getirilmiştir. 20 Mart 2020 tarihli COVID-19 virüsünün yayılması ile mücadele kapsamında tedbirler öngören 14 Mart tarihli kararı tamamlayıcı karar (NOR: SSAZ2008153A, JORF n°0070 du 21 mars 2020).

19 Mart tarihli başka bir Kararla 14 Mart tarihli Kararda bazı değişiklikler ve eklemeler yapılmıştır. Bu Kararla, her gün en az bir defa dezenfekte edilmeleri başta olmak üzere toplu taşıma araçlarında uyulması gereken kurallar belirlenmiştir. Aynı şekilde kargo hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında dikkat edilecek kurallar da sıralanmıştır. 19 Mart 2020 tarihli COVID-19 virüsünün yayılması ile mücadele kapsamında tedbirler öngören 14 Mart tarihli kararı tamamlayıcı karar (NOR: SSAZ2008066A, JORF n°0069 du 20 mars 2020).

<sup>18</sup> 21 Mart 2020 tarihli COVID-19 virüsünün yayılması ile mücadele kapsamında tedbirler öngören 14 Mart tarihli kararı tamamlayıcı karar (NOR: SSAZ2008175A, JORF n°0071 du 22 mars 2020).

düzeltilmesi gerekmiştir. Bütün bu kararların dayanağı da başta ifade edilen Fransız Kamu Sağlığı Kanunu'nun L3131-1 maddesinde Sağlık Bakanı'na tanınan yetkiler olmuştur.

## **b. Başbakan Tarafından Alınan Tedbirler**

### **i. Tedbirlerin (Ek) Hukuki Dayanağı: Olağanüstü Koşullar Teorisi**

23 Mart öncesi ülke genelinde alınan tedbirlerin tek dayanağı Kamu Sağlığı Kanunu'nun L3131-1 ve devamı maddeleri olmamıştır. Bu maddeler yanında olağanüstü koşullar teorisi de alınan bazı tedbirlerin dayanağı olarak ortaya konulmuştur. Bu konuda başat uygulama, 16 Mart tarihli Başbakan imzalı, uygulaması Sağlık ve İçişleri Bakanlarınca yapılması öngörülen, 2020-260 sayılı Kararname'dir. Ülke genelinde evde kalma zorunluluğunu getiren bu Kararname'nin başında<sup>19</sup> dayanak olarak önce Kamu Sağlığı Kanunu'nun L3131-1 maddesi zikredildikten sonra "COVID-19 salgınından kaynaklanan olağanüstü koşullar" (*circonstances exceptionnelles*) ifadesi de kullanılmıştır<sup>20</sup>.

Kararname'de dayanak olarak Kamu Sağlığı Kanunu L3131-1 maddesi ile yetinilmeyerek olağanüstü koşulların varlığına yer verilmesi, L3131-1 maddesinde kendisine yetki tanınmayan Başbakan'ın çıkardığı bir kararnamenin söz konusu olması ile bağlantılıdır. Yetki meselesi dışında, her ne kadar L3131-1 maddesinde her türlü tedbire karar verilebilmesinden bahsedilse de bunun ülkedeki herkese evden dışarı çıkmayı yasaklayacak boyutta bir karar almak için hukuken yeterli olmadığı düşünülmektedir<sup>21</sup>. Dayanağı güçlendirmek adına olağanüstü koşullar teorisine de vurgu yapılma ihtiyacı hissedildiği anlaşılmaktadır.

Bu noktada, olağanüstü koşullar teorisi üzerinde durmak gerekmektedir. Olağanüstü koşullar, idarenin kamu hizmetinin devamlılığını sağlamakta imkansızlığa düşmesi veya mevcut kurallara uyararak kamu düzeninin bozulmasının engellenmesinin mümkün olmaması halidir<sup>22</sup>. İdare; olağandışı, az rastlanır, alışık olunmadık ağır bir olayla karşılaştığında kamu düzeninin korunması için gerekli ama mevcut hukukta öngörülmeyen bir yetkiyi kullanabilecektir<sup>23</sup>.

Ağır olaylar olarak savaş, doğal afetler gibi kriz durumları sayılabilir. Nitekim

<sup>19</sup> Fransa'da genel düzenleyici işlemlerin baş kısmında işlemin dayanağı olan kanun maddeleri sırayla sayılmaktadır.

<sup>20</sup> 16 Mart tarih ve 2020-260 sayılı COVID-19 virüsünün yayılması ile mücadele kapsamında seyahatlerin düzenlenmesine dair Kararname (NOR: PRMX2007858D, JORF n°0066 du 17 mars 2020). Bu Kararname'de 19 Mart tarihli yeni bir kararname ile evde kalma zorunluluğunun istisnalarına yeni eklemeler yapılmıştır ve metinde paylaşılan istisnalar arasında bunlar da yer almaktadır. (19 Mart tarih ve 2020-279 sayılı Kararname, NOR: PRMX2007932D, JORF n°0069 du 20 mars 2020).

<sup>21</sup> Jacques Petit, 'L'état d'urgence sanitaire' (2020) 15 AJDA 833, 834.

<sup>22</sup> Stirn ve Aguila (n 4) 423.

<sup>23</sup> Benoît Plessix, *Droit Administratif Général* (2.Bası, LexisNexis 2018) 626.

Fransız Danıştayı, olağanüstü koşullar teorisini kabul ettiği ilk kararlarını Birinci Dünya Savaşı sırasında vermiştir. Memur disiplin işlerine dair usulü düzenleyen bir kanun maddesinin uygulamasını durduran Devlet Başkanı tarafından çıkarılmış kararnamenin hukuka uygun bulunması<sup>24</sup>; kolluk yetkilerinin savaş zamanında barış zamanında olduğundan daha geniş yorumlanarak kanunda buna olanak sağlayan yetkisi olmasa bile bir valinin genel güvenliğinin sağlanması adına zevk işçisi müşterilerin barlara kabul edilmemesine dair kararının hukuka uygun bulunması<sup>25</sup> kararları ilk örneklerdir. Volkan patlama riski sebebiyle, böyle bir yetkisi olmadığı halde valinin, adanın bir kısmının tahliye edilmesine dair vermiş olduğu kararın hukuka uygun bulunması da olağanüstü koşullar teorisinin kabul edildiği bir başka örnektir<sup>26</sup>.

İdare, olağanüstü durumlarda uygulanması öngörülen kanun hükümlerinin varlığı halinde zaten bu hükümlere dayanarak tedbirler alabilecektir, olağanüstü koşullar teorisine ise böyle bir kanuni dayanağın olmaması veya onu aşan durumlar halinde gündeme gelmektedir<sup>27</sup>.

Burada dikkat edilmesi gereken bir hususu da özellikle belirtmek gerekir. Olağanüstü koşullar teorisinin kabulü, işlemin yetki veya bazı durumlarda usul/şekil unsuru bakımından hukuka uygunluğuna imkan tanır ve bu, idarenin tesis ettiği işlemin ölçülülük denetimine tabi tutulmasına engel değildir<sup>28</sup>. Diğer bir ifade ile olağanüstü koşulların kabulü, idarenin ölçülülük ilkesine uyma yükümlülüğünü ortadan kaldırmamaktadır.

Fransız Danıştayı, COVID-19 sürecinde önüne gelen ve bu bölümün ikinci kısmında ayrıntılı biçimde incelenen bir uyuşmazlıkta, mücadele kapsamında alınabilecek tedbirleri incelerken “*Başbakan kendi yetkileri gereğince, özellikle de hâlihazırda Fransa'nın yaşadığı COVID-19 bariz salgınında olduğu gibi olağanüstü koşulların varlığı halinde, ülke genelinde uygulanmak üzere kolluk tedbirleri yayınlayabilir*” değerlendirmesi yaparak COVID-19’u olağanüstü koşullar teorisinin uygulanmasını meşru kılan bir durum olduğunu açıkça ortaya koymuştur<sup>29</sup>. Kararda dikkat çektiği

<sup>24</sup> CE, 28 juin 1918, *Heyriès*, in Marceau Long, Prosper Weil, Guy Braibant, Pierre Delvolvé, Bruno Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative* (21. Bası, Dalloz 2017) 184-189.

<sup>25</sup> CE, 28 février 1919, *Dames Dol et Laurent*, in ibid 197-199.

<sup>26</sup> CE, 18 mai 1983, *Rodes*, in ibid 188.

<sup>27</sup> Plessix (n 23) 626.

<sup>28</sup> Pierre-Laurent Frier ve Jacques Petit, *Droit administratif* (8. Bası, LGDJ 2013) 310.

<sup>29</sup> CE, ord., 22 mars 2020, *Syndicat jeunes médecins*, n° 439674.

<<https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-22-mars-2020-demande-de-confinement-total>> Erişim Tarihi 26 Mart 2020.

Danıştay COVID-19 ile mücadele sürecinde, olağanüstü koşullar teorisini kolluk tedbirleri dışında da uygulamıştır. Fransız Polinezyası’nda çıkarılan COVID-19 ile mücadele konulu yerel bir kanunun ilanı konusunda usul kurallarına uyulmaması üzerine açılan iptal davasında Danıştay, “*COVID-19 epidemisinden kaynaklanan olağanüstü koşullar sebebiyle (...) yerel kanunun prematüre yayınlanması (...) kimseyi dava açmaktan yoksun da bırakmadığı için (...) hukuka aykırı kabul edilemez*” şeklinde karar vermiştir. CE, ord., 22 juillet 2020, n°440764. <<https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2020-07-22/440764>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2020.

üzere Danıştay, olağanüstü koşulların varlığına değinirken Başbakan'ın kendi yetkileri gereğince ülke genelinde uygulanacak kolluk tedbirleri alabileceğinden bahsetmektedir. Bu ifade Başbakan'ın genel kolluk yetkisini kastetmektedir ve ifadenin çıkış kaynağını görebilmek adına 8 Ağustos 1919 tarihli Labonne kararına bakmak gerekir. Labonne kararında Danıştay, “*yasal bir yetkilendirme olmaksızın ve kendi yetkileri gereğince ülke genelinde uygulanması gereken kolluk tedbirlerine karar verme yetkisi Devlet Başkanı'na aittir*” değerlendirmesi yaparak (Başbakan'ın) herhangi bir yasaya dayanmayan, kendine özgü bir genel kolluk yetkisinin varlığını kabul etmektedir<sup>30</sup>. Kararın alındığı tarihteki yönetim sisteminde yürütmenin başı devlet başkanıdır; 1958 tarihli mevcut Anayasa'nın getirdiği sistemle birlikte bu karar, Başbakan'ın yasal yetkilendirme olmaksızın ülke genelinde uygulanacak genel kolluk tedbirleri alabileceği şeklinde Danıştay kararlarında kendine yer bulmuştur<sup>31</sup>.

Görüldüğü üzere Kamu Sağlığı Kanunu'nun L3131-1 maddesi yanında, Başbakan tarafından genel kolluk makamı sıfatıyla olağanüstü koşullar teorisine dayanılarak COVID-19 ile mücadele kapsamında ulusal düzeyde düzenleyici kolluk tedbirleri alınmıştır.

## ii. Başbakan Tarafından Alınan Düzenleyici Kolluk Tedbirleri

Başbakan tarafından çıkarılan 16 Mart tarih ve 2020-260 sayılı Kararname'de ülke genelinde 17 Mart öğlen saat 12.00'dan 31 Mart tarihine kadar, istisnai haller dışında evden çıkmak yasaklanarak evde kalma zorunluluğu düzenlenmiştir. Kararname'nin 1. maddesinde düzenlenen evde kalma zorunluluğunun istisnaları ise şöyle sıralanmıştır<sup>32</sup>: Ev ile işyeri arasındaki gidiş gelişler; iş için veya birinci derece gerekli ihtiyaçların alışverişi; sağlık gerekçeli seyahatler; zorunlu ailevi sebepli seyahatler; evinin yakınında fiziksel aktivite amaçlı kısa süreli seyahatler; kolluk, adli makam ve mahkemelere gitmeyi gerektiren haller; idarenin talebiyle kamu yararı görevlerine katılma hali. Evinden bu istisnalardan biri sebebiyle çıkmak isteyen kişi; sebebi, tarihi ve saati gösteren imzalı bir izin belgesi hazırlayarak yanında bulunduracaktır. 17 Mart tarihli ve 2020-264 sayılı Kararname ile de evde kalma zorunluluğuna uymayanlara veya yanına geçerli sebebi içerir izin dilekçesini almayanlara uygulanacak para cezası düzenlenmiştir<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> 8 août 1919, *Labonne*, in Long, Weil, Braibant, Delvolvé ve Genevois (n 24) 207, 208.

<sup>31</sup> Plessix (n 23) 794. Yazarn verdiği örnek kararlar: CE, 2 mai 1973, n° 81861; CE, 4 juin 1975, n° 92161; CE, 28 décembre 2017, n° 415291.

<sup>32</sup> Burada sıralanan istisnalar 16 Mart tarihli Kararname'de 19 Mart tarihli yeni bir kararname ile yapılmış yeni istisnai halleri de kapsamaktadır. (19 Mart tarih ve 2020-279 sayılı Kararname, NOR: PRMX2007932D, JORF n°0069 du 20 mars 2020).

<sup>33</sup> 17 Mart tarih ve 2020-264 sayılı Kararname (NOR: JUSD2007875D, JORF n°0067 du 18 mars 2020). Buna göre, evde kalma zorunluluğu kural ve usullerine uymayanlar 135 Euro para cezası ödeyecektir.

## 2. 23 Mart Öncesi Dönemde Evde Kalma Zorunluluğu Tedbirine İlişkin Danıştay Kararları

COVID-19 sürecinde idari yargı önüne gelen uyuşmazlıklar ağırlıklı olarak référé-liberté usulü ile olduğundan önce bu usule dair genel bilgi verilecektir (a). Devamında ise evde kalma zorunluluğuna ilişkin Danıştay kararı incelenecektir (b).

### a. Référé-liberté İvedi Yargılama Usulüne İlişkin Genel Bilgi

Mart ayı başından itibaren çok hızlı gelişen bu süreçte olağan yargılama usulleri ile hızlı ve etkin kararlar alınabilmesi pek mümkün gözükmemektedir. Fransa'da bir ivedi yargılama usulü olan référé-liberté ile COVID-19 sürecinde İdare Mahkemeleri ve Danıştay'a çok sayıda başvuru yapılmıştır. Böylece, bu kısa dönemde sadece mevzuat ve uygulaması değil, bunlardan doğan yargı kararları da hukuk gündeminde belirleyici bir yer edinmiştir.

Référé-liberté kavramını Türkçe'ye bire bir çevirmek çok anlaşılır olmamakla birlikte, kelime anlamı olarak özgürlük tedbiri şeklinde ifade edilmesi mümkündür. Karşımızda adli yargıda uygulanan ihtiyati tedbir usulüne benzer bir müessese olduğu söylenebilecektir.

COVID-19 sürecinde sıklıkla başvurulmuş référé-liberté usulü hakkında kısaca bilgi vermek gerekirse; İdari Yargı Kanunu'nun<sup>34</sup> L521-2 maddesine göre, aciliyet gerektiren bir durumda temel hak ve özgürlüğün ağır ve açık bir şekilde ihlali halinde hakkın korunması için gerekli tedbirler alınabilecektir. Bu usul kapsamında mahkemeye başvuranlar, temel bir hak ve özgürlüğün ihlaline sebep işlemin yürütmesinin durdurulması yanında söz konusu temel hak ve özgürlüğün korunabilmesi için idarenin yapmasını talep ettiği hususları da hakimden isteyebilmekte ve hakim uygun görmesi halinde yargısal emir şeklinde kararlar verebilmektedir. Karar, 48 saat içerisinde, kural olarak tek hakim tarafından verilmektedir.

*Référé-liberté* isimli bu usul, yürütmenin durdurulması usulünden farklıdır. Birinci fark, bu usulün uygulanabilmesi için işlemin hukuka uygun olmaması tek başına yeterli değildir ve bunun yanında işlemin bir veya daha fazla temel hak ve özgürlüğü ihlal etmesi gerekir<sup>35</sup>. İkinci fark, yürütmenin durdurulmasında sadece işlemin uygulanmasının durdurulmasına karar verilebilirken, référé-liberté usulünde hakime (yürütmenin durdurulması da dahil) her türlü tedbiri alma yetkisi tanınmıştır<sup>36</sup>. Ayrıca, yürütmenin durdurulması açılmış bir iptal davası içerisinde ileri sürülebilirken, référé-

<sup>34</sup> Code kavramı konusunda yapılan açıklama İdari Yargı Kanunu (Kodu) için de geçerlidir (n 5).

<sup>35</sup> Türk hukukunda işlemin uygulanmasının telafisi güç veya imkansız zararlara yol açması şartı yanında açıkça hukuka aykırı olması şartı aranırken (İYUK, m. 27), Fransız hukukunda işlemin hukuka uygun olmadığına dair ciddi şüphe olması aranmaktadır (Fransız İYK, L521-1).

<sup>36</sup> Fransız İYK, L521-2.

liberté’de işlemin iptali için bir dava açılmış olması gerekmemektedir, doğrudan ve sadece référé-liberté başvurusu yapılabilmektedir<sup>37</sup>.

48 saat içerisinde karar verilmesi gerekliliği, ivedi usulün mantığına uygun olduğu gibi neden COVID-19 sürecinde sıklıkla başvurulduğunun da bir göstergesidir. COVID-19’un yargılama süreçlerini de olumsuz etkilediği düşünüldüğünde, ivedi yargılama usullerinin her hangi bir erteleme olmaksızın uygulanması da önemlidir.

## **b. Evde Kalma Zorunluluğunun Genişletilmesi Talebine İlişkin Danıştay Kararı**

COVID-19 ile mücadele kapsamında Fransa’da başvuru temel tedbir, çeşitli istisnaları ile birlikte, evden çıkmanın yasaklanması/evde kalma zorunluluğu getirilmesidir. Genç Doktorlar Sendikası, evde kalma zorunluluğunun istisna hallerinin azaltılarak, kapsamının genişletilmesi yönünde Başbakan’a yargısal emir verilmesi talebiyle Danıştay’a başvurmuştur<sup>38</sup>. Sendikaya göre, virüs bulaşan kişi sayısı katlanarak artmakta olup; hastaneler ihtiyaca cevap veremez hale gelme riski taşımaktadır. Mevcut evde kalma zorunluluğu sıkılaştırılmadığı takdirde başta doktorlar ve hastane çalışanları olmak üzere yaşam hakkı büyük tehdit altındadır<sup>39</sup>. Virüsün hızla yayılmaya devam etmesi, 16 Mart tarihli Kararname’de öngörülen evde kalma zorunluluğuna dair tedbirlerin yetersizliğini ortaya koymaktadır. Bu çerçevede, sadece doktordan alınmış izin belgesi olmak şartıyla sağlık gerekçesiyle evden çıkılabilmelidir. Evdeki insanların temel ihtiyaçları ise eve götürülmek suretiyle karşılanmalıdır. Gıda, su ve enerji gibi yaşamsal işler dışındaki çalışma hayatı ve toplu taşıma faaliyetleri tamamen durdurulmalıdır.

Danıştay ilk olarak davanın référé-liberté kapsamına girdiğini ortaya koymak adına; “*kamu makamlarının faaliyetindeki yetersizliklerin insanların hayatı için tehdit oluşturmasının temel bir hakkın ağır ve açık bir ihlali*” olabileceği değerlendirmesini yapmıştır.

<sup>37</sup> Bernard Pacteau, *Manuel de Contentieux Administratif* (3.Bası, PUF 2014) 222.

<sup>38</sup> CE, ord., 22 mars 2020, *Syndicat jeunes médecins*, n° 439674 (n 29). Sendika başvurusunda ayrıca test üretiminin artırılması için de gerekli tedbirlerin alınmasını talep etmiştir. Test sayısının artırılması, daha çok sayıda virüs taşıyıcısının tespit edilebilmesi ve böylece virüsün yayılmasının durdurulması için elzemdir. Danıştay bu talebi reddetmiştir.

<sup>39</sup> Evde kalma zorunluluğunun denetimi kapsamında insanların tedbire uyup uymadığını tespit etmek amacıyla drone kullanımı da hukuki uyumsuzluğa konu olmuştur. Paris Emniyet Valiliği kararıyla 18 mart 2020 tarihinden itibaren insanların evde kalma zorunluluğuna uyup uymadığını tespit etmek amacıyla sokak ve caddelerde drone ile görüntü çekimi yapılması yönündeki kararın durdurulması talebiyle Paris İdare Mahkemesi’ne başvurulmuştur. Paris İdare Mahkemesi talebi reddetmiş ve dosya Danıştay’ın önüne taşınmıştır. Davacılar göre kişisel verilen kullanılması sebebiyle drone ile çekim yapılması özel hayatın gizliliği ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. Valilik ise drone kullanımının kişisel veri toplama amacıyla değil evde kalma zorunluluğuna uyulmadığı tespit edilen bölgelere polis yönlendirmek amacıyla kullanıldığını ifade etmektedir. Danıştay, kullanılan dronelerin zoom özelliği olması ve görüntüler hafızaya alınmasa bile komuta merkezine iletilmek suretiyle değerlendirmeye alınmasının kişisel verilerin işlenmesi anlamına geldiği tespitini yaparak kişilerin kimliklerini açığa çıkaran uygulamanın aynı şekilde devam ettirilmesinin ancak verilerin kullanım kurallarını düzenleyen genel düzenleyici bir işlem yapıldıktan sonra mümkün olabileceğine hükmetmiş ve uygulamanın durdurulmasına karar vermiştir. CE, ord., *Association La Quadrature du Net et Ligue des Droits de l’homme*, 18 mai 2020, n° 440442, 440445. <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-18-mai-2020-surveillance-par-drones> Erişim Tarihi 30 Mayıs 2020.

Danıştay, Sendikanın evde kalma zorunluluğunu neredeyse mutlak hale getirme talebine karşı şu değerlendirmeyi yapmıştır: “ (...) bazı bölgelerde evde kalma zorunluluğunun kapsamının genişletilmesi öngörülebilirse de idarenin sahip olduğu imkanlar ve kapasitesi göz önünde bulundurulduğunda bunun, özellikle insanların ihtiyaçlarının evlerine getirilmesi suretiyle, ülke genelinde uyarlanma ve organize edilme ihtimali yoktur. Hatta tedarik ağının tamamen kopması riski ve gecikmeler sebebiyle tam aksi sonuç doğurarak bir çok insanın temel ihtiyaçlarına hiç ulaşamaması ve böylece yaşamlarının tehlike altına girmesi sonucunu doğurabilecektir. Diğer yandan sağlık çalışanlarının faaliyetleri, altyapı hizmetlerinin yürütülmesi, gıda üretim ve dağıtımı; kullanım şartları 16 Mart tarihli Kararname ile belirlenen toplu taşıma hizmetlerinin çalışır halde tutulmasını zorunlu kılmaktadır. Ayrıca, bu yaşamsal faaliyetlerin devam ettirilmesi diğer birçok sektör ve iş kolunda faaliyetlerin devam ettirilmesine bağlıdır çünkü doğrudan veya dolaylı olarak birbirleri için gereklidirler”. Danıştay bu değerlendirme ışığında Başbakan’ın daha kapsayıcı bir evde kalma zorunluluğuna karar vermemesinin ağır ve açık bir hak ihlale yol açmadığına hükmetmiştir.

Danıştay, evde kalma zorunluluğunun kapsamının genişletilmesi talebini reddetmekle birlikte evden çıkılabilen istisnai hallerin bazılarının daha sıkı uygulanması gerektiği düşüncesindedir. Danıştay’a göre, 16 Mart tarihli Kararname’de yer alan bazı hükümler muğlaktır. 1. maddenin 1.fıkrası 3. bendinde öngörülen sağlık gerekçesiyle seyahatlere aciliyet derecesi belirtilmeksizin izin verilmesi; 5.bentte yer alan, toplu spor faaliyetleri dışında bireysel fiziksel aktivite ve evcil hayvanların ihtiyaçları bağlamında evin yakınındaki kısa seyahatlere izin verilmesi hükümleri muğlaktır. Ayrıca açık pazarlarla ilgili daha önce öngörülen 100’den fazla kişinin toplanma genel yasağı dışında başka bir sınırlama öngörülmemiş olması da mümkün olduğunca evde kalınması tavsiyesine aykırı seyahatleri çoğaltabilecek niteliktedir<sup>40</sup>.

Bu gerekçelerle Danıştay, Başbakan’a ve Sağlık Bakanı’na, 48 saat içerisinde uygulanmak üzere şu yargısal emirleri vermiştir: “Sağlık sebebiyle evden çıkışların çerçevesinin belirlenmesi, evin yakınında kısa süreli seyahatlere ilişkin istisna üzerinde kamu sağlığı ve evde kalma tavsiyesi gözetilerek yeniden çalışılması, açık pazarların faaliyetlerine devam etmesinin büyüklükleri ve yoğunluk dereceleri göz

<sup>40</sup> Ayrıca kararda, evde kalma zorunluluğuna uymayanlara daha ağır yaptırımlar uygulanması gerektiği de vurgulanarak karar verildiği sırada yasalasamak üzere olan ve yaptırımları ağırlaştırılan 23 Mart tarihli OHAL’e dair Kanun hazırlıklarına da gönderme yapılmıştır. 23 Mart tarihli Kanun’dan önce, evde kalma zorunluluğu kurallarına uymayanlara sadece para cezası (135 Euro) verilebilirdi. 23 Mart tarihli Kanun ile, yasal düzenleme yapmanın getirdiği bir imkan olarak, hapis cezasına kadar yeni ağır yaptırımlar öngörülebilmştir. Tedbirleri ihlal edenlerin üç ihlalden sonra hapis cezası ile yargılanmasını düzenleyen bir kanun maddesi 23 Mart tarihli Kanun’da yer almaktadır. Kanun’un L3136-1 maddesine göre, 3131-15 ile 3131-17 maddeleri kapsamında alınan tedbirlerin ihlali para cezasına (135 Euro) tabidir. Ancak, otuz gün içerisinde üç defa ihlal edenler 6 aya kadar hapis, 3750 Euro para cezası ve kamu yararına çalışma cezası ile cezalandırılacaktır. Yine aynı kanun maddesine göre istimal kararına riayet etmeyenler 6 aya kadar hapis ve 10 000 Euro para cezası ile cezalandırılacaktır.



önünde bulundurulacak doğuracağı sağlık risklerinin değerlendirilmesi<sup>741</sup>.

Danıştay evde kalma zorunluluğunun genişletilmesini prensip olarak kabul etmeyerek sağlık çalışanlarının taleplerini tam karşılamadığı gibi istisnai hallerdeki muğlaklıkların giderilmesini isteyerek idareye de tam olarak hak vermemiştir<sup>42</sup>. Danıştay'ın bu kararına ilişkin önemli bir eleştiri, varoluş sebebi özgürlüklerin korunması olan usulün, evde kalma zorunluluğu tedbirinin daha sıkı uygulanmasına yol açmak suretiyle özgürlükleri daha da fazla sınırlandırılmak için kullanılmasıdır<sup>43</sup>. Kararda ölçülülük ilkesine uygunluk bakımından yapılması gereken inceleme de etkin biçimde yapılmamıştır; bu inceleme yapılsa evde kalma yasağı yerine temel hak ve özgürlükleri en az sınırlandıran en elverişli ve gerekli (maske kullanımı gibi alternatif) tedbirlerin göz önüne alınması söz konusu olacak ve Sendikanın taleplerinin tamamen reddi gündeme gelecektir<sup>44</sup>. Bu karara karşı bir başka önemli eleştiri yargının idarenin yerine geçme eğilimi göstermesidir. Bu görüşe göre, Danıştay'ın idareden evden sağlık gerekçesiyle ve kısa süreli çıkışlar üzerine yeniden çalışmasını, açık pazarların faaliyetlerine devam etmesinin doğuracağı riskleri tekrar değerlendirmesini istemesi hukukilik denetiminin değil açık bir yerindelik denetiminin sonucudur<sup>45</sup>. Oysa, yargısal emir müessesesinin kamu politikalarını belirlemek gibi bir görevi yoktur<sup>46</sup>.

## B. 23 Mart Sonrası Dönemde İdare Tarafından COVID-19 ile Mücadele Kapsamında Ulusal Düzeyde Alınan Tedbirlerin Hukuki Rejimi

23 Mart 2020 tarih ve 2020-290 sayılı COVID-19 Salgını ile Mücadele Olağanüstü Haline Dair Kanun ile Kamu Sağlığı Kanunu'na eklenen Sağlıkla İlgili Olağanüstü Hal rejimini tesis eden maddeler ile birlikte COVID-19 ile mücadele OHAL

<sup>41</sup> Bu karardan bir gün sonra 23 Mart tarihinde Başbakan tarafından çıkarılan Kararname'de pazar yerlerinin kurulmasının yasaklanması ve evin yakınında kısa süreli dışarı çıkışların bir saat ile sınırlandırılmasında 22 Mart tarihli kararın etkisi olduğu görülmektedir. Danıştay'ın bu karardan bir gün sonra 23 Mart tarih ve 2020-293 sayılı Kararname çıkmıştır. Kararname'nin pazar yerlerinin, istisnai haller dışında, yasaklanmasını düzenleyen 8. maddesinin III. fıkrasının uygulanmasının durdurulması ve Pazar yerlerinin açılabilmesi için gerekli tedbirlerin alınması talebiyle Fransa Ulusal Pazarlar Federasyonu Danıştay'a başvurmuştur. Davacı, marketlerin açılmasına izin verilirken Pazar yerlerine izin verilmemesinin eşitlik ilkesine aykırı olduğu iddiasındadır. Danıştay hukuka aykırı olduğu iddia edilen fıkranın valilere istisnai olarak da olsa pazar yeri açılmasına izin verme yetkisi verdiğini hatırlatarak "*Davacı uygulanmasının durdurulmasını talep ettiği madde fıkrasının marketlerle pazarlar arasında eşitsizliğe sebep olduğunu iddia etse de iki türün durumu, kamu sağlığının korunması ve sağlık güvenliğini temin edici tedbirlere riayet edilmesi bakımlarından topografya (yer yüzeyi şartları), açılış-kapanış saatleri ve günleri, personel yoğunluğu gibi özellikler itibariyle farklıdır*" değerlendirmesi yapmak suretiyle başvuruyu reddetmiştir. CE, ord., 1<sup>er</sup> avril 2020, Fédération nationale des marchés de France, n° 439762. <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-2-avril-2020-demande-de-reouverture-des-marches-alimentaires> Erişim Tarihi 11 Nisan 2020.

<sup>42</sup> Touzeil-Divina Mathieu, 'Ni oui ni non, ni braves ni confinements totaux «en l'état» d'urgence sanitaire : l'ordonnance dilatoire du Conseil d'Etat' (2020) Journal du Droit Administratif (JDA) Actions & réactions au COVID-19 Article 281 <<http://www.journal-du-droit-administratif.fr/?p=3139>> Erişim Tarihi 28 Mart 2020.

<sup>43</sup> Jeanne de Gliniasty, 'La gestion de la pandémie par la puissance publique devant le Conseil d'État à l'aune de l'ordonnance de référé du 22 mars 2020' (2020) La Revue des droits de l'homme Actualités Droits-Libertés 1, 2 <<https://doi.org/10.4000/revdh.9447>> Erişim Tarihi 3 Haziran 2020.

<sup>44</sup> ibid 7.

<sup>45</sup> Pierre Delvolvé, 'Sur deux ordonnances de référé-liberté (22 mars 2020-18 mai 2020)' (2020) 4 Revue française de droit administratif 641, 648.

<sup>46</sup> Bernard Stim, 'Le référé et le virus' (2020) 4 Revue française de droit administratif 634, 636.

bağlamında yeni bir hukuki rejime kavuşmuştur. Öncelikle bu hukuki rejimin genel görünümünü incelenecek olup (1), devamında ise sağlıkla ilgili yeni OHAL rejiminin benzer hukuki rejimlerle farkları ortaya konularak özelliklerinin anlaşılması amaçlanmaktadır (2).

## 1. Genel Görünüm

Çalışmanın birinci bölümünde idarenin COVID-19 salgını ortaya çıktığı dönemdeki mevcut hukuki dayanaklar çerçevesinde COVID-19 ile mücadeleye yönelik kolluk tedbirleri aldığından bahsedilmiş olmakla birlikte yeni bir yasal dayanağa ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyacın sebeplerinin incelenmesi ve yasanın hazırlanış süreci konunun anlaşılabilmesi bakımından önem taşımaktadır (a). 23 Mart tarih ve 2020-290 sayılı COVID-19 Salgını ile Mücadele Olağanüstü Haline Dair Kanun bir yandan Kamu Sağlığı Kanunu'na maddeler eklemek suretiyle Sağlıkla İlgili OHAL rejimini tesis ederken diğer yandan COVID-19 ile mücadele için başka bazı yasal düzenlemelere yer vermiştir (b).

### a. Yeni Bir Kanuni Düzenlemeye İhtiyaç Duyulması

#### i. İhtiyacın Sebepleri

Mevcut hukuki dayanaklara rağmen neden yeni bir kanun çıkarma ihtiyacı hissedildiği üzerinde durmak gerekmektedir. Kamu Sağlığı Kanunu'nun L3131-1 maddesi ve olağanüstü koşullar teorisi yerine farklı bir hukuki dayanak oluşturulmasına gerek olup olmadığı doktrinde tartışılmıştır. Kamu Sağlığı Kanunu'nun L3131-1 maddesi “*her türlü tedbir*” alınmasına imkan sağlaması itibariyle ölçülü biçimde uygulanmayı güvence altına alan bir hukuki çerçeveye sahip görünmemektedir<sup>47</sup>. Ayrıca, 2007 yılında kabul edilmiş olan L3131-1 ve devamı maddelerdeki hukuki rejim henüz ülkeye girmemiş veya yeni girmiş salgın tehdidinde karşı oluşturulmuş iken, ülke genelinde yayılma tehlikesi olan COVID-19 ile ortaya çıkan durumla mücadele için yeterli değildir<sup>48</sup>.

Olağanüstü koşullar teorisi bakımından ise, bu teorinin yargı organlarınca idarenin işlemlerini sonradan (*a posteriori*) hukuka uygun hale getiren bir kriter olarak kullanıldığı, teorinin idarenin bir işlem yaparken önden (*a priori*) dayandığı bir gerekçe olarak kullanıma alışkanlığı olmadığı ifade edilmektedir<sup>49</sup>. Dolayısıyla, istisnai

<sup>47</sup> Vincent Sizaire, 'Un colosse aux pieds d'argile' (2020) La Revue des droits de l'homme Actualités Droits-Libertés 1, 4 <<http://journals.openedition.org/revdh/8976>> Erişim Tarihi 30 Mart 2020.

<sup>48</sup> Didier Truchet, 'Avant L'état D'urgence Sanitaire: Premières Questions, Premières Réponses', (2020) 4 Revue française de droit administratif 597, 601.

<sup>49</sup> Didier Truchet, 'Covid 19: Point de Vue d'Un "Administrativiste Sanitaire"' (JP Blog, 27 mars 2020) <<http://blog.juspoliticum.com/2020/03/27/COVID-19-point-de-vue-dun-administrativiste-sanitaire-par-didier-truchet/>> Erişim Tarihi 31 Mart 2020.

durumlarda işlemleri sonradan hukuka uygun hale getiren bir teoriye dayanarak uzun vadede çok sayıda idari işlem tesis edilmesi sakıncalı görülmektedir<sup>50</sup>.

Nitekim, 23 Mart tarih ve 2020-290 sayılı COVID-19 Salgını ile Mücadele Olağanüstü Haline Dair Kanun'un çıkarılmasının bu tarihten önceki işlemlerin hukuken sorunlu olduğunun bizzat ispatı olduğu ve söz konusu kanun ile adeta geçmişe etkili olarak işlemlerin hukuka uygun hale getirildiği ileri sürülmüştür<sup>51</sup>. Bu görüşe göre, sağlık alanı sınırlarını aşan şekilde neredeyse bütün temel hak ve özgürlüklerin Sağlık Bakanı tarafından normlar hiyerarşisinde aşağılarda yer alan bakanlık kararı şeklindeki idari işlemlerle sınırlandırılması hukuka uygun değildir<sup>52</sup>. Diğer yandan, konunun idarenin işleyişi bakımından da sakıncalı noktaları söz konusudur. Bütün bakanlıkları ilgilendiren konularda yürütmeyi temsil eden, bütün bakanlara emir verme yetkisine sahip Başbakan yerine bir bakanın bütün bakanlıkları ilgilendiren kararlar vermesi idarenin işleyişini olumsuz etkileyecek, idarenin insicamı, ahengi bozulabilecektir<sup>53</sup>.

23 Mart tarihli 2020-290 sayılı COVID-19 Salgını ile Mücadele Olağanüstü Haline Dair Kanun'un gerekçe metninde, salgın dolayısıyla ortaya çıkan kriz yönetiminin üç ayı bulan sürede öğrettiklerinin ve tecrübenin kanunlara yansıtılmasının hem yasama hem de halk önünde şeffaflığın sağlanabilmesi için gerekli hale geldiği ifade edilmektedir<sup>54</sup>. Kanun gerekçesi, yeni durumun yeni bir hukuka ihtiyaç olduğuna dikkat çekmektedir.

Mevcut hukuk kuralları daha önce öngörülebilmemiş veya tecrübe edilmiş konulara ilişkin olarak hazırlanmıştır. COVID-19, insanlığa bilmediği veya unuttuğu bir tecrübe sunmaktadır. O halde, bu yeni durumun yeni kuralları olmalıdır. Hukuk da kendisini bu yeni duruma göre yapılandırmalı, hukuk güvenliğini temin eden, etkin mücadelenin aktörlerini, yetkilerini ve sınırlarını netleştiren hızlı bir dönüşüme açık olmalıdır.

Olağanüstü koşullar teorisi de ancak bu dönüşüm gerçekleştirilene kadar başvurulabilecek –acil yardım düğmesi gibi– bir dayanaktır. Bu teorinin oluşumu sırasında Fransız Danıştay'ın adeta yasa koyucunun zımni rızası, yetkilendirmesi varmış gibi kabul ettiği ileri sürülmektedir<sup>55</sup>. Bu görüşe göre, yasa koyucu az rastlanırsa, alışık olunmadık bu durumu önceden bilse zaten ona yönelik gerekli tedbirleri almak

<sup>50</sup> COVID-19 karşısında olağanüstü koşullar teorisinin uzun vadede kullanılmaya devam edilmemesinin altında Fransız idaresinin yazılı olmayan kurallara karşı güvensizlik duymasının ve aynı zamanda Fransa'da her yeni durum için yeni kanun yapmanın bir alışkanlık olmasının yattığı doktrinde ifade edilmektedir. Truchet, 'Avant l'état d'urgence sanitaire: premières questions, premières réponses' (n 45) 601.

<sup>51</sup> Dominique Rousseau, 'Quand L'urgence Fait Mal au Droit' (2020) 4 AJ Collectivités Territoriales, 169, 169.

<sup>52</sup> ibid 169.

<sup>53</sup> Truchet, 'Covid 19: Point de Vue d'Un "Administrativiste Sanitaire"' (n 49).

<sup>54</sup> <<http://www.senat.fr/leg/exposes-des-motifs/pj119-376-expose.html>> Erişim Tarihi 15 Mayıs 2020.

<sup>55</sup> Plessix (n 23) 630.

konusunda kanuni düzenlemeleri yaptı. O yüzden, böyle daha önce rastlanmadık bir durum ortaya çıktığında adeta yasa koyucunun zımnı rızası, yetkilendirmesi olduğu varsayılmaktadır. Bunun bir sonucu olarak, yasa koyucu yeni durumu tecrübe ettiği, bu tecrübenin hukukunu oluşturabilir hale geldiği andan itibaren kanun yapımı yoluyla yeni durumun yeni hukuki altyapısını oluşturmak zorundadır. Bundan dolayı olağanüstü koşullar teorisinin uygulanması ancak geçici olarak kabul edilebilir<sup>56</sup>. Aksi takdirde, bu tarz olağanüstü durumlarla karşılaşıldığında ilelebet hiçbir yasal dayanak olmadan olağanüstü koşullar teorisi ile veya mevcut (L3131-1 örneği gibi) yasal dayanak yetersiz bile olsa ona dayanarak işlemler yapılması söz konusu olur ki bu, hukuk güvenliği bakımından doğuracağı sakıncalar yanında temel hak ve özgürlüklerin kanuni dayanak olmaksızın sınırlandırılması gibi büyük hukuk ihlallerine yol açabilecektir.

## ii. Kanuni Düzenleme Konusunda Benimsenen Yöntem

Yasal düzenleme yapılması yönünde bir irade ortaya çıkmakla birlikte bunun nasıl bir yöntemle yapılacağı önemli bir başka hususu oluşturmaktadır. Bu kapsamda; Kamu Sağlığı Kanunu L3131-1 maddesinde değişiklik yapılarak Sağlık Bakanı'na tanınan “*her türlü tedbir*” alma yetkisinin içeriğini ve sınırlarını tayin etmek, Başbakan'a yetki tanınacaksa bunun içeriğini yine L3131-1 maddesi içerisinde eklemeler yaparak belirlemek bir yöntemdir. Diğer bir yöntem ise, olağanüstü bu durum karşısında olağan dönem için öngörülmüş L3131-1 maddesinden farklı olarak bir olağanüstü hal rejimi tesis etmektir. Fransız Hükümeti bu ikinci yöntemi tercih etmiş ve bir kanun taslağı hazırlamıştır. Hükümet tarafından hazırlanan, tasarıya ilişkin etki raporunda yukarıda aktarılan bu yöntemler sıralandıktan sonra bu büyüklükteki sağlık krizlerine diğer daha küçük sağlık krizlerinden (L3131-1) farklı bir cevap üretilebilmesi için özgün bir düzenleme olarak olağanüstü hal rejimi tesis edilmesinin tercih edildiği açıklanmaktadır<sup>57</sup>.

Bu noktada, bir başka alternatif yöntem olarak OHAL rejimine dair 3 Nisan 1955 tarih ve 55-385 sayılı Olağanüstü Hale Dair Kanun'a ek yapılması da gündeme getirilebilirdi ancak Hükümet'in ve yasama organının bunu gündemine almadığı anlaşılmaktadır. Fransız hukukunda olağanüstü hal yeni ortaya çıkmış bir rejim değildir. 3 Nisan 1955 tarih ve 55-385 sayılı Olağanüstü Hale Dair Kanun'un 1. maddesi ile kamu düzenine ağır şekilde zarar veren yakın tehlike halinde veya doğal afet durumlarında olağanüstü hal ilan edilebilme imkanı tanınmıştır. Kanun'un 2. maddesine göre OHAL, Bakanlar Kurulu'nda kararlaştırılan kararname ile on iki günlük süre için ilan edilebilir, on iki günün uzatılmasına ise ancak kanunla izin

<sup>56</sup> Olivier Gohin, 'L'état D'urgence Sanitaire (lois des 23 mars et 11 mai 2020)' (2020) 4 Revue française de droit administratif 604, 605.

<sup>57</sup> Etude d'Impact, Projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19 (18 Mart 2020) (NOR: PRMX2007883L-Bleue 1) 19.

verilmesi mümkündür<sup>58</sup>.Yasa koyucu 23 Mart tarihli Kanun ile yeni bir OHAL rejimi kurmak yerine 1955 tarihli Kanun'a küçük bir ekleme yaparak sağlıkla ilgili OHAL'in yolunu daha hızlı ve pratik biçimde açamaz mıydı sorusunun cevabını vermek gerekmektedir. Hatta 1955 tarihli Kanun'da doğal afet durumunda OHAL ilan edilebilmesinin sonuçları itibariyle bir afet olan COVID-19 salgınına kapsadığına ve 1955 tarihli Kanun'a dayanarak COVID-19 ile mücadele kapsamında OHAL ilanı için hukuken bir engel olmadığına dair görüşler de ortaya konmuştur<sup>59</sup>. Bu görüşler neden bu yola başvurulmadığı sorusunu da akla getirmektedir. Her iki sorunun cevabı doktrinde açıklanmaktadır. 1955 tarihli Kanun kamu düzeninin ulusal güvenliğinin tehdit altında olması sebebiyle bozulması esasına dayanmakta olup; Kanun'un hükümleri teröristler ve toplumu kışkırtanlar düşünülerek öngörülmüş güvenlik tedbirlerinden oluşmaktadır<sup>60</sup>. Bu yönüyle kanun sağlık felaketi ile ortaya çıkan yeni duruma uygun tedbirleri ihtiva etmediğinden 1955 tarihli Kanun'un 1. maddesine yapılacak küçük bir ekleme yeterli olmayacak, sağlıkla ilgili OHAL için detaylı bir bölüm eklemek gerekecektir<sup>61</sup>. 1955 tarihli Kanun'a böyle detaylı bir ekleme yapılması halinde ise, 2015-2017 döneminde terör olayları sebebiyle Fransa'da 1955 tarihli Kanun gereğince ilan edilen OHAL'in uygulanması sırasında kamuoyunda oluşan negatif tepkilerin yeniden canlanması istenmemiştir<sup>62</sup>. Bu sebeplerden dolayı 1955 tarihli Kanun'a ekleme yapılması yerine Kamu Sağlığı Kanunu'na ekleme yapılmasının tercih edildiği anlaşılmaktadır.

Yöntem konusunda son olarak 23 Mart tarihli Kanun ile tesis edilen OHAL rejiminin geçici mi yoksa sürekli mi olacağı üzerine eğilmek gerekir. Kanun taslağı görüşmeleri sırasında Fransız Senatosu'nda Yasama Komisyonu adına hazırlanan raporda, bu aşamada COVID-19 ile mücadeleyle ilgili sınırlı olmak üzere dar kapsamlı ve geçici yasal değişiklikler yapılması, COVID-19 salgını atlatılınca konu üzerinde baştan sona "*soğumuş halde*" düşünülerek ileride benzer durumlarda uygulanacak sürekli bir yasal altyapının oluşturulması tavsiye edilmiştir<sup>63</sup>. Bir yönüyle Senato Yasama Komisyonu henüz kapsamlı yasal değişiklikler için yeterli tecrübenin oluşmadığını belirterek, geriye dönüp soğukkanlılıkla düşünülme imkanı ortaya çıkınca kapsamlı değişikliklerin yapılmasını daha doğru bulmuştur. Senato'nun bu yaklaşımı Millet Meclisi tarafından da kabul görmüş ve aşağıda ayrıntılı biçimde

<sup>58</sup> Bakanlar Kurulunda kararnamenin kararlaştırılması usulünde bakanlar Cumhurbaşkanlığı başkanlığında toplanmaktadır. Bu bir olağan dönem usulüdür. 23 Mart tarihli Kanun ile öngörülen Bakanlar Kurulunda kararnamenin kararlaştırılması usulü de aynı şekilde işlemektedir.

<sup>59</sup> Olivier Beaud ve Cécile Guérin-Bargues, 'L'état 'urgence Sanitaire: état-il judiciaire de créer un nouveau régime d'exception?' (2020) 16 *Recueil Dalloz* 891, 896; Truchet, 'Avant L'état D'urgence Sanitaire: premières réponses' (n 48) 601.

<sup>60</sup> Beaud ve Guérin-Bargues (n 59) 897; Gohin, (n 56) 605. Her iki makalede de vurgulandığı üzere 1955 tarihli Kanun'un çıkarılma sebebi Cezayir olaylarının bastırılmasıdır ve o yüzden Kanun'un içeriği de ona göre oluşturulmuştur. O yüzden doğal afet sebebiyle OHAL'in ihtiyaçlarını karşılayacak yeterli hükümler içermemektedir.

<sup>61</sup> Beaud ve Guérin-Bargues (n 59) 897.

<sup>62</sup> *ibid.*

<sup>63</sup> Philippe Bas, Rapor n° 381 (19 Mart 2020) 24.

incelenen 23 Mart 2020 tarih ve 2020-290 sayılı COVID-19 Salgını ile Mücadele Olağanüstü Haline Dair Kanun'un 7. maddesi ile OHAL rejimini düzenleyen kanun hükümlerinin 1 Nisan 2021 tarihine kadar uygulanacağı hükmüne yer verilmiştir. Bunun anlamı, 1 Nisan 2021'de sağlıkla ilgili OHAL rejimini düzenleyen kanun maddelerinin yürürlükten kalkacak olmasıdır. Böylece Fransız Senatosu'nda Yasama Komisyonu adına hazırlanan raporda savunulduğu gibi geçici bir rejim tesis edilmiş, bir yıllık tecrübenin ışığında daha sakin ve itidalli şekilde sağlıkla ilgili felaketlere ilişkin yasal altyapı üzerine yeniden düşünme imkanı sunulmuştur<sup>64</sup>.

## **b. 23 Mart Tarihli Kanunla Öngörülen Yeni Olağanüstü Hal Rejimi**

### **i. OHAL Rejimine İlişkin Temel Hükümler**

23 Mart tarih ve 2020-290 sayılı COVID-19 Salgını ile Mücadele Olağanüstü Haline Dair Kanun ile Kamu Sağlığı Kanunu'na eklenen L3131-12 maddesine göre: *“Ana toprakların bir kısmı veya tamamında ve Anayasa'nın 73 ve 74. maddelerinde düzenlenen yerel yönetimler ile Yeni Kaledonya'da doğası ve ağırlığıyla toplum sağlığını tehlikeye sokan sağlık felaketi durumunda sağlıkla ilgili olağanüstü hal ilan edilebilir.”*

L3131-13 maddesinin 1. fıkrasına göre: *“Olağanüstü hal, sağlıktan sorumlu bakanın raporu üzerine bakanlar kurulunda kararlaştırılan kararname ile ilan edilir. Gerekçeli bu kararname, yürürlüğe ve uygulamaya gireceği coğrafi bölge veya bölgeleri belirler. Karara gerekçe olan sağlık durumuna ilişkin bilimsel veriler halka duyurulur”*. Aynı maddenin 3. fıkrasında ise olağanüstü halin bir ayı aşan biçimde uzatılmasına ancak kanunla izin verilebileceği ve öncesinde Bilim İnsanları Komitesi'nin görüşünün alınması gerektiği hükmüne yer verilmiştir.

L3131-15 maddesinde Başbakan'a kararname çıkarmak suretiyle tanınan düzenleyici işlem yapma yetkileri şöyle sıralanmıştır: İnsanların ve araçların dolaşımını kararname ile belirlenecek yer ve saatlerde yasaklayabilir veya sınırlandırabilir; ailevi veya sağlıkla ilgili ihtiyaçlar için zorunlu seyahatler saklı kalmak kaydıyla insanlara evden çıkmalarını yasaklayabilir; virüsten etkilenmiş<sup>65</sup> olma ihtimali olan kişiler hakkında karantina tedbirleri alabilir; virüsten etkilenmiş kişiler hakkında evinde izolasyon veya başka kurumlara yerleştirme tedbirleri alabilir; temel ihtiyaç maddeleri ve hizmetler temin edenler hariç halkın ağırlandığı ve toplandığı yerleri geçici olarak kapatabilir; kamusal alandaki toplanmaları sınırlandırabilir veya yasaklayabilir; sağlık felaketi ile mücadele için gerekli mal ve

<sup>64</sup> Jean-Eric Gicquel, 'COVID-19: crise sanitaire et crise des normes' (2020) 13 Recueil Dalloz 719, 720.

<sup>65</sup> Maddede geçen “etkilenmiş”, Dünya Sağlık Örgütü Uluslararası Sağlık Tüzüğü madde 1'deki tanıma gönderme yapmaktadır. Tüzük'te “etkilenmiş” şöyle tanımlanmaktadır: *“halk sağlığı riski oluşturabilecek şekilde enfekte olmuş ya da kontamine olmuş veya enfeksiyon ya da kontaminasyon kaynağı taşıyan kişiler, eşya, yük, konteynırlar, taşıtlar, mallar, posta paketleri veya insan cesedi”*.

hizmetler ile bu hizmetlerin işleyişi veya malların kullanımı için gerekli personelin istimaline karar verebilir; piyasadaki bazı ürünlerin fiyatlarında tespit edilen dalgalanmaları engellemek veya düzeltmek için bazı ürünlerin fiyatlarıyla ilgili geçici kontrol tedbirleri alabilir; ihtiyaç olması halinde sağlık felaketinin sona erdirilmesi için gereken ilaçların hastalara sağlanmasına olanak veren her türlü tedbiri alabilir. Konu bakımından detaylı bu 9 bentten sonra şöyle bir 10.bent eklenmiştir: Başbakan, “İhtiyaç olması halinde sadece bu Kanunun 3131-12. maddesinde belirtilen sağlıkla ilgili felaketin sona erdirilmesi amacıyla teşebbüs özgürlüğünü sınırlandırıcı **her türlü tedbiri kararname ile alabilir**”.

L3131-15 maddesinin son fıkrasında bütün bu tedbirlerin, “maruz kalınan sağlık riskiyle mutlak surette orantılı, zaman ve yer şartlarına elverişli olması” gerektiği hükmüne yer verilmiştir. Bu şekilde, L3131-1 maddesindeki ölçülülük ilkesinin bir benzeri düzenlenmiştir. Tedbirlerin, ihtiyaç ortadan kalktığı an kaldırılacağı da maddede düzenlenmiştir.

L3131-15 maddesinde Sağlıkla İlgili OHAL ilan edilmesi halinde alınabilecek tedbirlerin detaylı biçimde düzenlenmesi hukuk güvenliği bakımından olumlu bir gelişme olmakla birlikte 10.bentin bu güvenceyi zayıflattığı, hatta önceki 9 bentte sıralananları anlamsız hale getirdiği ileri sürülmektedir<sup>66</sup>. Kanun hazırlık sürecinde Hükümet ile Senato arasında yaşananlar bu tespiti doğrular niteliktedir. Hükümet tasarısında detaylı biçimde hangi tedbirlerin alınabileceği yer almamıştır. Tasarı metninde Başbakan’a “gidiş-geliş, teşebbüs, toplanma özgürlüğünü sınırlandırıcı ve mal ile hizmet istimaline olanak sağlayan **her türlü genel tedbiri alma yetkisi**” verilmiştir<sup>67</sup>. Hatta, tasarıdaki bir başka madde ile Sağlık Bakanı’na da aynı haklar bakımından “diğer her türlü genel ve bireysel tedbir alma yetkisi” verilmesi öngörülmüştür<sup>68</sup>. Senato Yasama Komisyonu’nda ve Genel Kurul’da bu hükümlerin muğlak olduğu dile getirilerek Başbakan’ın yetkileri bakımından detaylı düzenleme yapılması hususunda ısrar edilmiştir<sup>69</sup>. Hükümet, buna karşı çıksa da Senato’da çoğunluğu elinde bulundurmadığı için kabul etmek zorunda kalmış ve söz konusu madde Senato’nun isteği doğrultusunda değiştirilmiştir. Ancak, tasarının Senato’dan sonra gönderildiği Millet Meclisi’nde Genel Kurul görüşmeleri sırasında verilen bir değişiklik teklifi ile teşebbüs özgürlüğü bakımından yukarıda belirtilen 10.bent maddeye eklenmiştir<sup>70</sup>. Kanuna ilişkin bu tarz eleştirilere rağmen, unutulmakta

<sup>66</sup> Paul Cassia, ‘L’état d’Urgence Sanitaire: Remède, Placebo ou Venin Juridique?’ (Mediapart, 24 mars 2020) <<https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/230320/l-etat-d-urgence-sanitaire-remede-placebo-ou-venin-juridique>> Erişim Tarihi 27 Mart 2020.

<sup>67</sup> Tasarı maddesi L3131-23. Projet de Loi, n° 376, présenté par Edouard Philippe, Premier ministre (18 mars 2020).

<sup>68</sup> Tasarı maddesi L3131-24. Projet de Loi, n° 376, présenté par Edouard Philippe, Premier ministre (18 mars 2020).

<sup>69</sup> Bas (n 63) 25.

<sup>70</sup> Amendement n° 184 (21 mars 2020).



olan özgürlüklerin Anayasa 34. madde<sup>71</sup> gereğince kanun ile sınırlandırılabilceği kuralının hatırlanması ve bu doğrultuda hak ve özgürlükleri sınırlandırmak için kanun yapılması önemli bulunmaktadır<sup>72</sup>.

Başbakan dışında Sağlık Bakanı'nın OHAL rejimi sırasında ne gibi yetkileri olduğu üzerinde de durmak gerekmektedir. Üstteki paragrafta belirtildiği üzere tasarıda yer alan bakana genel tedbir alma yetkisi verilmesine ilişkin düzenleme metinden çıkarılmış ve L3131-16 maddesi ile bakana, sağlık felaketini sonlandırmak amacıyla sağlık teşkilatının organizasyon ve işleyişine dair her türlü düzenleyici tedbiri alma yetkisi tanınmıştır. Aynı madde ile Başbakan'ın L3131-15 maddesi kapsamında aldığı düzenleyici kolluk işlemlerinin uygulanması için bireysel tedbirler alma yetkisi de bakana verilmiştir. Bakanın alacağı bireysel tedbirler, Başbakan'ın aldığı genel tedbirler gibi, maruz kalınan sağlık riskiyle mutlak surette orantılı, zaman ve yer şartları bakımından elverişli olmak zorundadır. Ayrıca, Başbakan L3131-15 maddesi ve Sağlık Bakanı L3131-16 maddesi kapsamında genel işlemler yaparlarken, yer bakımından yetkili devlet tüzel kişiliği temsilcisini (vali) bu işlemlerin uygulanması amacıyla genel ve bireysel tedbirler almak üzere de yetkilendirebileceklerdir (L3131-17). Sağlık Bakanı için 23 Mart öncesi alınan tedbirlerin temel hukuki dayanağı olan L3131-1 maddesinin 1. fıkrasına da bir cümle eklenmiştir. OHAL'in sona ermesi, her zaman sağlık tehdidinin tamamen ortadan kalkması anlamına gelmeyeceğinden Sağlık Bakanı'nın, OHAL'i gerektiren sağlık felaketi sona erse bile, ağır tehdit sürüyorsa L3131-1 maddesindeki yetkilerini kullanmaya devam edebileceği tereddüde mahal bırakmamak adına açıkça düzenlenmiştir.

## ii. Bilim İnsanları Komitesi

12 Mart günü Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan Bilim Konseyi'nin hukuki rejimindeki belirsizliği gidermek ve kapsamlı bir düzenleme yapmak amacıyla 23 Mart tarihli Kanun'da Bilim İnsanları Komitesi adında bir kurul oluşturulması, kurulun yapısı ve işlevine dair kapsamlı hükümlere yer verilmiştir. 23 Mart tarih ve 2020-290 sayılı COVID-19 Salgını ile Mücadele Olağanüstü Haline Dair Kanun ile Kamu Sağlığı Kanunu'na eklenen L3131-19 maddesine göre: *“Sağlıkla ilgili olağanüstü hal ilan edilmesi halinde, hemen bir bilim insanları komitesi oluşturulur. Komite başkanı Cumhurbaşkanı kararnamesi ile atanır. Komite, Meclis ve Senato başkanlarının atadığı birer üye yanında (Başbakanca çıkarılan) kararname ile atanan alanında temayüz etmiş kişilerden oluşur. Komite, sağlık felaketinin durumu, ilgili bilimsel veriler ve L3131-15 ila L3131-17 maddelerinde düzenlenenler de dahil felaketi ortadan kaldırmaya gerekli tedbirleri ve uygulanma sürelerini içeren görüşleri periyodik olarak oluşturur. Bunlar gecikmeksizin halka duyurulur. Sağlıkla ilgili olağanüstü hal sona erince komitenin görevi de sona erer”*.

<sup>71</sup> Fransa Anayasası 34. maddesi: *“Kanun, şu konulardaki kuralları belirler: Medeni haklar, kamu özgürlüklerinin kullanımı amacıyla vatandaşlara tanınan temel güvenceler; (...)”*.

<sup>72</sup> Olivier Renaudie, ‘La Police Administrative Aux Temps Du Coronavirus’ (2020) 30 AJDA 1704, 1709.

Maddede komite üyelerinin sayısı, nitelikleri, hangi bilim dallarından olacağı gibi hususlara yer verilmemiştir. 3 Nisan tarihli Kararnameler ile Komite'nin üyeleri ve Başkanı atanmıştır<sup>73</sup>. Kararnamelerdeki isimler 12 Mart tarihinde Cumhurbaşkanlığı nezdinde toplanan isimler ile aynıdır. Sadece Meclis ve Senato Başkanlarının atadığı birer yeni isim Komite'ye dahil olmuştur. Bugün itibariyle Komite, Başkan ve 14 üyeden oluşmaktadır. Üyeleri ağırlıkla tıpcı olmakla birlikte antropolog, sosyolog ve bilişim uzmanı üyeler de vardır.

L3131-13 maddesi izah edilirken değinildiği üzere, bir ayı geçen durumlarda OHAL'in kanunla uzatılması öncesinde mutlaka Komite'nin görüşünün alınması zorunluluğu ve Komite'nin OHAL süresince periyodik raporlar hazırlaması öngörülmüş olup; bunlar Komite'nin OHAL rejimindeki asli ve sürekli görevleridir. 23 Mart tarihli Kanunla Komite'ye bunların dışında dönemsel, geçici bir görev de verilmiştir. Bu görev, tam da COVID-19'un yayılma eğilimine girdiği günlerde, 15 Mart tarihinde, yapılan yerel seçimlerin ilk turundan sonra 22 Mart'ta yapılması gereken ikinci turun ileri bir tarihe ertelenmesi ile ilgilidir. 23 Mart tarih ve 2020-290 sayılı COVID-19 Salgını ile Mücadele Olağanüstü Haline Dair Kanun'un 19. maddesi ile yerel seçimlerin ikinci turu en geç Haziran 2020'de yapılmak üzere ertelenmiştir<sup>74</sup>. Madde hükmüne göre ikinci turun kesin tarihi en geç 27 Mayıs tarihine kadar Bakanlar Kurulu'nda kararlaştırılan Kararname ile belirlenecektir. Bu belirleme, sağlık şartları elvermesi halinde yapılabilecektir ve karar verilirken Bilim İnsanları Komitesi'nin analizi göz önünde bulundurulacaktır. Komite ayrıca, ilk turda seçilen belediye meclis üyelerinin kendi aralarından başkanı belirleyecekleri seçim toplantılarına dair sağlık risklerini ve alınması gereken tedbirleri de inceleyecektir. Bilim İnsanları Komitesi'ne COVID-19 ile mücadele sürecinde oldukça önemli bir rol biçildiğini bu örnek de göstermektedir. Yerel seçimlerin ikinci turu Bilim İnsanları Komitesi'nin görüşü de alınarak 28 Haziran 2020 tarihinde gerçekleştirilmiştir.

### iii. Hükümete tanınan “*Ordonnance*” Çıkarma Yetkisi

23 Mart tarih ve 2020-290 sayılı COVID-19 Salgını ile Mücadele Olağanüstü Haline Dair Kanun'da Kamu Sağlığı Kanunu'na eklenen Sağlıkla İlgili OHAL rejimini düzenleyen maddeler dışında, COVID-19 ile mücadele sürecine ilişkin tesis edilen başka maddeler de vardır. Bu kapsamda yukarıda bahsedilen yerel seçimlerle ilgili madde yanında en dikkat çeken madde Kanun'un 11. maddesidir. Bu madde ile

<sup>73</sup> 3 Nisan 2020 tarihli Kararname (NOR: SSAX2008862D, JORF n 0082, 4 avril 2020); 3 Nisan 2020 tarihli Kararname (NOR: SSAX2008867D, JORF n°0082, 4 avril 2020).

<sup>74</sup> Görüldüğü üzere Kanun'un tarihi 23 Mart ancak ertelenen ikinci turun tarihi 22 Mart'tır. Seçim Kanunu'nun 56. maddesine göre ilk turda sonuçlanmayan seçimlerin ikinci turunun, birinci turdan sonraki Pazar günü yapılması gerekmektedir. Oysa, 17 Mart tarihinde ilk erteleme kararı kararname ile yapılmış, sonra da 23 Mart tarihli Kanun'da ertelemeyle ilişkin hükme yer verilmiştir. Anayasa hukuku bakımından tartışma doğuran bir konudur. Fransa Anayasa Konseyi, 23 Mart tarihli Kanun'un yerel seçimlerin ikinci turunun ertelenmesine dair hükümlerini Anayasa'ya uygun bulmuştur. CC, Décision n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020 <[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2020849qpc/2020849qpc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2020849qpc/2020849qpc.pdf)> Erişim Tarihi 20 Haziran 2020.

Hükümet'e “*ordonnance*” (ordonans) çıkarma yetkisi verilmektedir. Fikir vermesi bakımından Türkiye'deki olağan dönem KHK rejimine benzediği söylenebilecek “*ordonnance*”, Fransız Anayasası'nın 38. maddesinde düzenlenmiştir ve normalde kanun alanına giren konularda Parlamento'nun<sup>75</sup> izniyle hükümete sınırlı bir süre için tanınan yetkidir<sup>76</sup>. Fransa'da olağanüstü hollere özgü bir KHK rejimi yoktur.

COVID-19 ile mücadele kapsamında 23 Mart tarihli Kanun'un 11. maddesi ile hükümete üç ay süreyle “*ordonnance*” çıkarma yetkisi tanınmıştır. Bu kapsamda Hükümet'e; ekonomik yardımlar, (kamu-özel) çalışma hayatı ve sosyal güvenlik uygulamaları, özel hukuk sözleşmelerinde tarafların yükümlülükleri, kamu ihale sözleşmeleri ; su, elektrik, gaz faturaları ; idari başvuru usul ve süreleri ; yargılama usul ve süreleri ; tutukluluk sürelerinin uzatılması ; cezaevi kuralları ; yükseköğrenime giriş ve diplomalar gibi konularda “*ordonnance*” ile düzenleme yapma yetkisi tanınmıştır. Söz konusu 11. madde dört sayfayı aşan çok detaylı bir yetkilendirme maddesidir. 23 Mart tarih ve 2020-290 sayılı COVID-19 Salgını ile Mücadele Olağanüstü Haline Dair Kanun'da Kamu Sağlığı Kanunu'na eklemeler yapmak suretiyle Sağlıkla İlgili OHAL rejimini tesis eden L3131-12 ve devamı maddeler yanında yerel seçimlerin ikinci turuna, Hükümet'e “*ordonnance*” çıkarma yetkisine ilişkin geçici, dönemsel maddelere yer verilmesi; COVID-19 ile mücadele yasal altyapısının torba bir rejime benzediği izlenimi vermektedir.

## 2. Yeni OHAL Rejiminin Özellikleri

İlk olarak, yukarıda genel görünümünü incelenen sağlıkla İlgili OHAL rejiminin özelliklerini anlayabilmek adına benzer rejimlerle karşılaştırması yapılarak bu yeni hukuki rejimin kolluk yetkileri üzerindeki etkisi incelenecektir **(a)**. Devamında ise, Sağlıkla İlgili OHAL'in ilan edilmesiyle birlikte 23 Mart tarihinde çıkarılan 2020-293 sayılı Başbakan Kararnamesi'nin evde kalma zorunluluğunu düzenleyen 3. maddesine karşı açılan davalara ilişkin Danıştay kararları ortaya konulacaktır **(b)**.

<sup>75</sup> İkili meclis yapısı olan Fransa'da Parlamento tabiri, Millet Meclisi ve Senato'yu birlikte ifade etmek için kullanılmaktadır.

<sup>76</sup> Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, *Droit constitutionnel*, 2014 (16.Bası Dalloz 2014) 858.

## a. Sağlıkla İlgili OHAL'in Benzer Rejimlerden Farkları

### i. Sağlıkla İlgili OHAL Rejiminin 55-385 sayılı Olağanüstü Hale Dair Kanun'da düzenlenen OHAL Rejiminden Farkları

İlk fark rejimlerin sebep ve konusuna ilişkindir. Çalışmada daha önce bahsedildiği üzere 3 Nisan 1955 tarih ve 55-385 sayılı Olağanüstü Hale Dair Kanun'da düzenlenen OHAL rejiminin kamu düzenine ağır şekilde zarar veren yakın tehlike halinde veya doğal afet durumlarında; 23 Mart tarih ve 2020-290 sayılı COVID-19 Salgını ile Mücadele Olağanüstü Haline Dair Kanun ile Kamu Sağlığı Kanun'a eklenen Sağlıkla İlgili OHAL rejiminin ise doğası ve ağırlığıyla toplum sağlığını tehlikeye sokan sağlık felaketi durumunda ilan edilebilmektedir.

İkinci olarak, süre ve uzatım usulü farkı dikkat çekmektedir. 55-385 sayılı Olağanüstü Hale Dair Kanun'da düzenlenen OHAL kararname ile on iki güne kadar ilan edilebilirken, Sağlıkla İlgili OHAL bir aya kadar ilan edilebilmektedir. Ayrıca, usul bakımından Sağlıkla İlgili OHAL'de süre uzatımı öncesinde Bilim İnsanları Komitesi'nin görüşünün alınması gerekmekte olup; 55-385 sayılı Olağanüstü Hale Dair Kanun'da düzenlenen OHAL rejiminde ise görüş alma usulü bulunmamaktadır. Diğer OHAL rejimi on iki gün ile sınırlandırılırken; Sağlıkla İlgili OHAL ilan süresinin bir aya kadar olması aslında hükümetin tasarısında yer alan bir husus değildir. Tasarıda diğer OHAL rejimi gibi on iki günlük süre öngörülmüştür. Sürenin bir aya kadar ilan edilebilmesi değişikliği Danıştay'ın önerisi ile yapılmıştır. Görüşü sorulmak üzere Kanun tasarısı önüne gelen Danıştay, sağlık felaketinin doğası gereğince on iki günden daha uzun süreli bir OHAL ilanı gerektirdiği görüşünü hükümete iletmış ve bu görüş doğrultusunda tasarıda değişiklik yapılmıştır<sup>77</sup>. Diğer OHAL rejimi ile Sağlıkla İlgili OHAL rejimi arasında süre bakımından neye dayanarak ayırım yapıldığının tam anlaşılmadığı ifade edilerek Danıştay önerisi eleştirilmiştir<sup>78</sup>.

Bu noktada, hali hazırda 23 Mart tarihinde ilan edilmiş Sağlıkla İlgili OHAL'in Kamu Sağlığı Kanunu L3131-13 maddesinde öngörülen Bakanlar Kurulu'nda kararlaştırılan kararname ile ilan usulü ile değil, doğrudan kanun maddesi ile<sup>79</sup> ve iki ay olarak ilan edildiğini belirtmek gerekir.

<sup>77</sup> Conseil d'Etat, Avis Sur Un Projet de Loi d'Urgence Pour Faire Face à l'épidémie de COVID-19, n° 399873 (18 Mart 2020) (NOR: PRMX2007883L) 4. Danıştay'ın tasarılarla ilgili görüşünün alınması zorunludur ancak görüşe uyulması zorunlu değildir (Fransa Anayasası m.39/2; İdari Yargı Kanunu L112-1 maddesi).

<sup>78</sup> Stéphanie Renard, 'L'Etat d'Urgence Sanitaire: Droit d'Exception et Exceptions au Droit' (2020) chron. n°13 RDLF 1, 2 <<http://www.revuedf.com/droit-administratif/letat-durgence-sanitaire-droit-dexception-et-exceptions-au-droit/>> Erişim Tarihi 5 Nisan 2020.

<sup>79</sup> 23 Mart tarih ve 2020-290 sayılı COVID-19 Salgını ile Mücadele Olağanüstü Haline Dair Kanun'un 4. maddesi.

## ii. Sağlıkla İlgili OHAL Rejiminin Kamu Sağlığı Kanunu L3131-1 maddesinde Öngörülen Olağan Dönem Rejiminden Farkları

Sağlıkla İlgili OHAL rejimi ile 55-385 sayılı Olağanüstü Hale Dair Kanun'da düzenlenen OHAL rejimi arasındaki farkları kısaca ifade ettikten sonra 23 Mart tarihine kadar alınan idari kararların yasal dayanağı olan Kamu Sağlığı Kanunu L3131-1 maddesi ile Sağlıkla İlgili OHAL rejimini düzenleyen aynı Kanun'un L3131-12 ve devamı maddeleri arasındaki farklılara eğilmek faydalı olacaktır. L3131-1 maddesinde öngörülen rejimin bir olağan dönem rejimi olduğu, L3131-12 ve devamı maddelerinde öngörülen yeni rejimin ise bir olağanüstü hal rejimi olduğu bilgisini tekrarlayarak bir nevi olağan dönem – olağanüstü dönem rejim farklarının incelendiğini belirtmekte fayda vardır.

L3131-1 maddesi “*ağır sağlık tehdidi*” durumunda uygulama alanı bulurken, tehdidin “*sağlık felaketi*” boyutuna ulaşmış olması halinde OHAL ilan edilebilecektir. Bir derecelendirme yapılarak krizin büyüklüğüne göre uygulanacak kolluk rejimi de genişletilmektedir<sup>80</sup>. Ortadaki durum tehdit olmayı aşmış, artık toplumsal felaket yaşanması bariz bir hal almış ise bu durum karşısında daha ağır tedbirlerin alınması gerekeceğinden olağan rejimi aşan bir düzene geçilmesi öngörülmüştür<sup>81</sup>. Sağlıkla ilgili OHAL'in 1955 tarihli Kanun'da değil de Kamu Sağlığı Kanunu'nda düzenlenmesi, bu derecelendirmenin görülmesini kolaylaştırmaktadır<sup>82</sup>.

İki rejim arasındaki diğer önemli farklar alınacak tedbirlere ilişkindir. Değinilmesi gereken ilk fark; düzenleyici kolluk işlemlerini kimin yapabileceği hususundadır. Kamu Sağlığı Kanunu L3131-1 maddesinde tedbir alma yetkisi “karar” almak suretiyle kullanılmak üzere “Sağlık Bakanı”na verilmişken; Sağlıkla İlgili OHAL ilan edilmesi halinde tedbir alma yetkisi L3131-15 maddesi ile “kararname” çıkarmak suretiyle kullanılmak üzere “Başbakan”a verilmiştir. 23 Mart öncesi dönem uygulamasında Sağlık Bakanı'nın bütün bakanlıkları ilgilendiren konularda kararlar almasının idarenin insicamına, ahengine olumsuz etkileri olabileceğine dair çalışmanın birinci bölümünde belirtilen görüş<sup>83</sup> hatırlandığında neden Başbakan'ın yetkilendirildiği anlaşılmaktadır. Böylece, hem idari işleyişin normal akışına ve mantığına uygun şekilde bütün hükümeti ilgilendiren konularda olması gerektiği gibi Başbakan düzeyinde kararlar alınması sağlanmış hem de sahada salgın ile mücadelede aktif rol üstlenen Sağlık Bakanı ve bakanlık teşkilatı bürokratik bir yükten kurtarılmıştır<sup>84</sup>. Bunun yanında, konunun sağlığı ilgilendirmesi sebebiyle Sağlık Bakanlığı'nın alan uzmanlığı da göz önünde bulundurularak Başbakan'ın düzenleyici kolluk işlemlerini

<sup>80</sup> Renard, (n 78) 4.

<sup>81</sup> Conseil d'Etat (n 77) 4.

<sup>82</sup> Arnaud Lami ve Frédéric Lombard, 'L'articulation des polices sanitaires depuis la loi n°2020-293 du 23 mars 2020' (2020) 6 AJ Collectivités Territoriales 291, 292.

<sup>83</sup> (n 53).

<sup>84</sup> Truchet, 'Covid 19: Point de Vue d'Un "Administrativiste Sanitaire"' (n 49).

Sağlık Bakanı'nın raporunu aldıktan sonra yapabileceği L3131-15 maddesinde düzenlenmiştir. Ayrıca, OHAL rejiminde Bilim İnsanları Komitesi'ne tedbirlerin oluşumu sırasında görüş bildirme rolü verilmişken olağan dönem rejiminde bu veya benzeri bir danışma heyetine görev verilmemiştir.

İki rejim arasındaki tedbirlere ilişkin ikinci fark tedbirlerin kapsamına yöneliktir. Kamu Sağlığı Kanunu L3131-1 maddesinde Sağlık Bakanı'nın "*her türlü tedbire*" karar verebileceği düzenlenmişken, L3131-15 maddesinde Başbakan tarafından alınabilecek tedbirler tek tek sıralanmıştır.

### iii. 23 Mart Tarihli Kanun ile OHAL Rejiminde Başbakan'a Tanınan Kolluk Yetkisinin 23 Mart Öncesi Kolluk Yetkisine Göre Farkı

Sağlıkla İlgili OHAL rejimi kapsamında Başbakan'a tanınan kolluk yetkisinin bir sonucu ve olağan döneme göre farkı genel (idari) kolluk – özel (idari) kolluk bağlamında ortaya çıkmıştır. Başbakan'ın 23 Mart öncesindeki düzenleyici kolluk işlemleri genel kolluk yetkisinden doğmaktadır. Başbakan, hem çalışmanın ilk bölümünde bahsedilen 1919 tarihli Danıştay kararı *Labonne* hem de Anayasa m. 37 çerçevesinde genel kolluk yetkisine sahiptir<sup>85</sup>. Başbakan'ın 23 Mart öncesi, olağanüstü koşullar teorisi çerçevesinde çıkardığı kararnameler bu genel kolluk yetkisinin ürünüdür<sup>86</sup>. 23 Mart tarihli Kanun ile birlikte, Sağlıkla İlgili OHAL rejiminin L3131-15 maddesi ile Başbakan'a tanınmış olan düzenleyici kolluk işlemleri yapma yetkisi ise bir özel kolluk yetkisidir ve Başbakan'ın kolluk tedbirlerine ilişkin kararname şeklindeki genel düzenleyici işlemleri özel kolluk yetkisinin kullanımındadır. 23 Mart öncesi L3131-1 maddesi kapsamında Sağlık Bakanı'nın aldığı tedbirler de özel kolluk yetkisi olarak kabul edilmekle birlikte 23 Mart tarihli Kanun'un L3131-15 maddesi ile getirdiği yenilik Başbakan bakımındandır<sup>87</sup>. Danıştay da 23 Mart sonrası dönemde verdiği kararlarında sağlıkla ilgili OHAL rejiminin bir özel kolluk rejimi olduğu ve bu kapsamda Başbakan'ın özel kolluk yetkisi kullandığını açıkça ortaya koymuştur: "*Yasa koyucu L.3131-15 ila 3131-17 maddelerinde sağlıkla ilgili OHAL kapsamında sağlık felaketine son vermek amacıyla genel ve bireysel tedbirler almak suretiyle devlet tüzel kişiliği makamlarına özel kolluk yetkisi tanımıştır*"<sup>88</sup>.

<sup>85</sup> 1958 tarihli Anayasa'nın 21. maddesinde Başbakan'a açıkça genel düzenleyici işlem yapma yetkisi tanınması, 37. maddede ise 34. maddede sayılan kanun ile düzenlenmesi gereken konular dışında kalan bütün konularda genel düzenleyici işlem yapılabileceği hükümleri sonrasında Başbakan'ın *Labonne* kararı ile kabul edilen kanuni dayanak olmaksızın genel kolluk tedbirleri alabileceğine dair yetkinin artık anayasal dayanak kazandığı ifade edilmektedir (Guy Braibant, *Le droit administratif Français* (Daloz 1984) 215). Buna karşın, hem Danıştay hem de Anayasa Konseyi 1958 Anayasası sonrası kararlarında *Labonne* kararından alıntı yaptığımız formülü tekrar eden anlayışa yer vermektedirler (Ayrıntılı bilgi için bakınız Chapus, (n 2) 674-677).

<sup>86</sup> Gilles Le Chatelier, 'Les pouvoirs de police de maire aux temps du COVID-19' (2020) 5 AJ Collectivités Territoriales 250, 251.

<sup>87</sup> Renaudie, (n 72) 1705.

<sup>88</sup> CE, ord., 17 avril 2020, *Commune de Sceaux*, n° 440057. <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-17-avril-2020-port-d-un-masque-de-protection-commune-de-de-sceaux>. Erişim Tarihi 19 Nisan 2020.

Sağlıkla ilgili OHAL rejiminde Başbakan'a özel kolluk yetkisi tanınmasının yerel yönetimlerin genel kolluk yetkisi üzerinde sonuçları olmuştur. Yerel Yönetimler Genel Kanunu'nun<sup>89</sup> L2212-1 maddesinde belediye başkanının yerel bir genel kolluk yetkisine sahip olduğu belirtildikten sonra L2212-2 maddesinde kamu düzeninin, genel güvenlik, genel sağlık ve dirlik esenliğin sağlanmasının bu genel kolluk yetkisinin amacı olduğu ifade edilmektedir. Bu kapsamda belediye başkanı salgın ve bulaşıcı hastalıkların önlenmesi ve yayılmasının önüne geçmek için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür<sup>90</sup>. Ulusal düzeyde bir özel kolluk yetkisi ile yerel düzeyde bir genel kolluk yetkisi karşı karşıya geldiğinde kural olarak ulusal düzeydeki özel kolluk yetkisinin üstünlüğü kabul edilmekle birlikte; bu durum genel kolluk yetkisinin kullanımına engel değildir<sup>91</sup>. Ayrıca, yerel şartların gerektirmesi halinde ulusal düzeyde belirlenen özel kolluk tedbirinden daha sınırlandırıcı bir kolluk tedbirinin belediye başkanı tarafından genel kolluk yetkisi çerçevesinde alınabileceği kabul edilmektedir<sup>92</sup>. Buna karşın, Danıştay'ın 2000'li yıllardan itibaren bu içtihadını geliştirdiği ve sıradan yerel koşulları yeterli görmeyerek ancak yerel düzeyde açık ve ağır bir tehlike halinde belediye başkanının genel kolluk yetkisini kullanabileceğini kabul etmeye başladığı ifade edilmektedir<sup>93</sup>.

COVID-19 salgınının ortaya çıkması ile birlikte Fransa'da bazı belediye başkanları salgının yayılması ile mücadele kapsamında genel kolluk yetkilerine başvurmuşlardır. Sceaux Belediye Başkanı da, ülke genelinde alınmış böyle bir karar olmamakla birlikte, belediye sınırları içerisinde 10 yaşından büyük herkesin ağız ve burnunu kapayarak dışarıya çıkabileceği yönünde bir karar almıştır. Bu karara karşı référé-liberté usulüyle Danıştay'a başvurulmuştur. Danıştay Belediye Başkanı'nın kararının hukuka aykırı olduğuna karar vererek genel kolluk yetkisini kullanımının çerçevesini şu şekilde çizmiştir: *“COVID-19 salgını ile mücadele kapsamında sağlıkla ilgili OHAL ilan edildiği durumda Belediye Başkanı'nın (L2212-1 ve L2212-2 maddelerinden doğan) genel kolluk yetkisini bu salgınla mücadele için tedbirler alarak kullanımı iki şarta bağlıdır: Yeni bir tedbir almayı zorunlu kılan yerel koşulların varlığı ve alınacak tedbirlerin devlet tüzel kişiliği makamlarınca özel kolluk yetkisi çerçevesinde alınmış tedbirlerin insicamını<sup>94</sup> ve etkinliğini bozmaması.”*

Danıştay'ın bu kararı ile yerel koşullar şartının yanına yeni bir şart daha ekleyerek belediye başkanlarının sahip olduğu genel kolluk yetkisini sınırlandırdığı görülmekle

<sup>89</sup> Code kavramı konusunda yapılan açıklama Yerel Yönetimler Genel Kanunu (Kodu) için de geçerlidir (n 5).

<sup>90</sup> L2212-2- 5°.

<sup>91</sup> Chapus (n 2) 721.

<sup>92</sup> CE, 18 décembre 1959, Société “Les Films Lutetia” et syndicat français des producteurs et exportateurs de films in Long, Weil, Braibant, Delvolvé ve Genevois (n 24) 476-484.

<sup>93</sup> Didier Truchet, ‘Les concours de police’ in Charles Vautrot-Schwarz (ed), *La police administrative* (PUF 2014) 146. Yazarın verdiği örnek kararlar: CE, 29 septembre 2003, *Houillères du bassin de Lorraine*; CE, 2 décembre 2009, *Commune de Rachecourt-sur-Marne*; CE, 14 novembre 2011, *Min santé et des sports c. Commune de Rodez*.

<sup>94</sup> Bunun ahenk, tutarlılık olarak okunması da mümkündür.



birlikte Danıştay'ın bu şartı artık belediye başkanlarının ulusal düzeyde bir özel kolluk yanında genel kolluk yetkisi kullandığı her durumda mı arayacağı yoksa bunun sağlıklı ilgili OHAL rejimine özgü bir yorum mu olduğunu zaman gösterecektir.

## **b. Sağlıkla İlgili OHAL Kapsamında Başbakan Tarafından Çıkarılan Kararnamenin Evde Kalma Zorunluluğu Konulu 3. maddesine İlişkin Danıştay Kararları**

### **i. 23 Mart tarih ve 2020-293 sayılı Başbakan Kararnamesi**

23 Mart tarihli Kanun çıkar çıkmaz, Kamu Sağlığı Kanunu L3131-15 maddesine dayanarak Başbakan tarafından yayımlanan 2020-293 sayılı Kararname'den de kısaca bahsetmek gerekmektedir<sup>95</sup>. Bu kararnamede, 23 Mart öncesi dönemde 14 Mart tarihli Sağlık Bakanı Kararıyla ve 16 Mart tarih ve 2020-260 sayılı Başbakan Kararnamesi ile alınan tedbirlerin biraz daha detaylandırılarak büyük ölçüde tekrar edildiği görülmektedir. Çalışmada incelediğimiz yargı kararları bakımından söz konusu Kararname'nin evde kalma zorunluluğuna ilişkin 3. maddesi 16 Mart tarihli Kararname'nin 1. maddesi ile ufak değişiklikler haricinde aynıdır<sup>96</sup>. İki kararname hükmü arasındaki en önemli fark 16 Mart tarihli Kararname'de izin verilen evin yakınında fiziksel aktivite amaçlı kısa süreli dışarı çıkışların 23 Mart tarihli Kararname'de bir saat süre ve evin bir kilometre etrafında olmak şartları ile sınırlandırılmasıdır. Ayrıca, sağlık gerekçeli evden çıkışlara verilen izin uzaktan muayenenin mümkün olduğu durumlar için kaldırılmıştır.

23 Mart tarihli Kanun ile aynı gün çıkarılan Kararname, bazı değişikliklerle, bu çalışmanın kronolojik olarak sınırını oluşturan 11 Mayıs tarihine kadar COVID-19 ile mücadele kapsamında alınan tedbirlerin önemli bir hukuki dayanağı olmuştur. Mart ayı ortalarından itibaren yoğunlaşan, gündelik hayatı durma noktasına getiren ve genel çerçeveleri çalışma boyunca paylaşılan tedbirler, kademeli olarak normalleşmeye yönelik tedbirlerin devreye girdiği 11 Mayıs tarihine kadar uygulanmıştır.

<sup>95</sup> 23 Mart tarih ve 2020-293 sayılı COVID-19 salgını ile mücadele için gerekli genel tedbirlere dair Kararname (NOR: SSAZ2008253D, JORF n°0072 du 24 mars 2020). Bu kararnamede yasakların çoğunluğu için son tarih olarak, 23 Mart öncesi düzenlemelerde olduğu gibi, 31 Mart tarihi ifade edilmiştir. Kararnamede sonradan yapılan bir değişiklik (27 Mart tarih ve 2020-344 sayılı Kararname, NOR: SSAZ2008731D, JORF n°0076 du 28 mars 2020) önce 15 Nisan, sonra bir başka kararname ile (14 Nisan tarih ve 2020-423 sayılı Kararname, NOR: SSAZ2009633D, JORF n°0091 du 14 avril 2020) 11 Mayıs olarak yasakların uygulanacağı son tarih değiştirilmiştir.

<sup>96</sup> Kısaca hatırlatmak gerekirse 16 Mart tarihli Kararname ile istisnai haller dışında evden çıkmak yasaklanmaktaydı. 16 Mart tarihli ve ona ek yapan 19 Mart tarihli kararnamelerde istisnalar şu şekilde sıralanmıştır: Ev ile işyeri arasındaki gidiş gelişler; iş için veya birinci derece gerekli ihtiyaçların alışverişi; sağlık gerekçeli seyahatler; zorunlu ailevi sebepli seyahatler; evinin yakınında fiziksel aktivite amaçlı kısa süreli seyahatler; kolluk, adli makam ve mahkemelere gitmeyi gerektiren haller; idarenin talebiyle kamu yararı görevlerine katılma hali.

## ii. Evde Kalma Zorunluluğu Tedbirini Düzenleyen 3. maddenin İptali Talebine İlişkin Danıştay Kararı

23 Mart tarih ve 2020-293 sayılı Kararname'nin evden çıkışı istisnai haller dışında yasaklayan 3. maddesinin iptali talebiyle Danıştay'da bir iptal davası açılmıştır.

Davacılar<sup>97</sup>, evde kalmayı zorunlu kılan ve iptalini istedikleri söz konusu Kararname maddesinin dayanağı olan 23 Mart tarih ve 2020-290 sayılı COVID-19 Salgını ile Mücadele Olağanüstü Haline Dair Kanun ile getirilen L3131-15 maddesi 1. fıkrası 2. bendinin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasındadır. Bu bent gereğince ailevi veya sağlıkla ilgili ihtiyaçlar için zorunlu seyahatler saklı kalmak kaydıyla insanların evlerinden çıkmaları Başbakan tarafından yasaklanabilecektir. Davacılar, Anayasa'ya aykırılık iddialarının incelenmesi için “Öncelikli Anayasaya Uygunluk Sorunu” gereğince dosyanın Anayasa Mahkemesi'ne gönderilmesini talep etmişlerdir.

Bu noktada kısaca “Öncelikli Anayasaya Uygunluk Sorunu” denetiminden bahsetmek faydalı olacaktır. Fransa'da 2008 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Anayasa'ya eklenen 61-1 maddesine göre “*Bir yargı organı önünde görülmekte olan bir dava sırasında bir kanun maddesinin Anayasa'nın garanti altına aldığı hak ve özgürlükleri ihlal ettiğinin ileri sürülmesi halinde Danıştay veya Yargıtay belirli bir süre içerisinde bu meseleyi Anayasa Konseyi'ne gönderilebilir*”. 2008 öncesinde Anayasa Konseyi sadece henüz yürürlüğe girmemiş kanunların Anayasa'ya uygunluğunu denetleyebiliyorken 2008 değişikliği ile getirilen “Öncelikli Anayasaya Uygunluk Sorunu” denetimi imkanı ile birlikte yürürlükteki kanun hükümlerinin Anayasa'ya uygunluğunu da denetleyebilir hale gelmiştir ve bu denetim yolu hukuk devletinde önemli bir eksikliğin giderilmesini sağlamıştır<sup>98</sup>.

10 Aralık 2009 tarih ve 2009-1523 sayılı Anayasa'nın 61-1 maddesinin Uygulanmasına Dair Organik Kanun'un 1. maddesine göre şu üç şartın varlığı halinde dosya “Öncelikli Anayasaya Uygunluk Sorunu” denetimi için Anayasa Konseyi'ne gönderilebilir: Anayasa'ya aykırılığı ile sürülen kanun maddesinin mevcut davada uygulanabilir olması, daha önce Anayasa'ya uygun bulunmamış olması ve meselenin ciddi bir nitelik taşıması.

Davacılar, bu üç şartın da sağlandığı düşüncesiyle “Öncelikli Anayasaya Uygunluk Sorunu” denetimi talep etmişlerdir. Davacılar göre, insanların evlerinden çıkmalarının yasaklaması Fransa Anayasası'nın “*Kimse keyfi olarak tutuklanamaz. Bireysel özgürlüklerin koruyucusu olarak yargı organı bu ilkeye saygı duyulmasını kanunda öngörülen şartlar dahilinde sağlar*” hükmünü içeren 66. maddesine

<sup>97</sup> Bu davayı “L'Association de défense des libertés constitutionnelles” (Anayasal Özgürlükleri Savunma Derneği) isimli bir dernek ile Paul Cassia birlikte açmıştır. Paul Cassia Paris 1 Panthéon-Sorbonne Üniversitesi'nde İdare Hukuku Profesörüdür. Davanın bu yönüyle de orijinal bir boyuta sahiptir.

<sup>98</sup> Favoreu, Gaïa, Ghevontian, Mestre, Pfersmann, Roux, Scoffoni, (n 76) 353.

aykırıdır<sup>99</sup>. Bu çerçevede, insanları evde kalmaya zorlayarak 24 saatin 12 saatini aşan biçimde özgürlüğünden yoksun bırakacak bir karar ancak yargı organları tarafından alınabilir.

Davacıların evde kalma zorunluluğuna ilişkin olarak 24 saatin 12 saatini aşma vurgusu tesadüfi değildir. Şöyle ki; 2015'te terör olayları sebebiyle ilan edilen OHAL sırasında, davranışının kamu düzenine karşı tehdit oluşturduğunu düşündürten ciddi sebepler olan kişiler hakkında İçişleri Bakanı'na günde 12 saate kadar zorla evde kalmaya (bir nevi ev hapsine) karar verebilme yetkisi tanıyan 20 Kasım 2015 tarih ve 2015-1501 sayılı Kanun'un 4. maddesi aleyhine "Öncelikli Anayasaya Uygunluk Sorunu" başvurusu yapılmıştır. Anayasa Konseyi bu yetkinin kamu düzenini korumak amacıyla ve sadece hakkında ciddi şüphe olanlara yönelik tanınmış bir kolluk yetkisi olarak Anayasa'nın 66. maddesine aykırı olmadığına karar vermiştir. Buna karşın Konsey kararında "günde 12 saat ile sınırlanan zorla evde tutulma süresinin uzatılması, zorla evde tutulmaya Anayasa 66. maddeye tabi olan özgürlükten yoksun bırakıcı bir tedbir olarak bakılmadıkça mümkün değildir"<sup>100</sup> demek suretiyle 12 saati aşan zorla evde tutmaların yargı kararı gerektiren bir durum olacağını ortaya koymuştur. Davacılar Anayasa Konseyi'nin 2015 yılında verdiği karardan yola çıkarak insanların 24 saat boyunca evde tutulmalarının 12 saat sınırını aştığı, dolayısıyla karşımızda yargı kararı gerektiren bir durum olduğu iddiasındadır.

Danıştay, bu iddiaları inceleyerek dosyanın Anayasa Konseyi'ne "Öncelikli Anayasaya Uygunluk Sorunu" denetimi için gönderilip gönderilmeyeceğini değerlendirmiştir. Danıştay önce, Kamu Sağlığı Kanunu L3131-15 maddesinde Başbakan'a tanınan düzenleme yetkisinin ölçülülük ilkesi ile sınırlı olduğuna maddede açıkça yer verildiği, şartlar ortadan kalkınca yasakların kaldırılacağına dair hüküm içerdiği ve yasağın mutlak olmayıp ailevi ve sağlık sebepleriyle evden çıkmaya izin verdiği gibi özellikleri üzerinde durmuştur. Devamında, Danıştay'a göre Başbakan'a tanınan insanların evlerinden çıkmalarını yasaklama yetkisi "belli bir kişiye, bireysel bir tedbir ile, evden çıkmayı yasaklama imkanı değil sağlıkla ilgili olağanüstü hal ilan edilmiş bir coğrafi bölgedeki bütün insanları kapsayan genel nitelikte bir düzenleyici işlem yapma yetkisi"dir. Ayrıca bu yetkinin "sağlığın korunması anayasal değerinin amacına uygun olarak bir epideminin kontrolsüz yayılmasına karşı toplumun tamamının sağlığını korumaktan başka amacı yoktur". Danıştay bu gerekçelerle, insanların evlerinden çıkmalarını yasaklamanın Anayasa'nın 66. maddesinde öngörülen yargı organı kararı gerektiren bir durum olmadığı sonucuna vararak "Öncelikli Anayasaya Uygunluk Sorunu" denetimi için dosyanın Anayasa Konseyi'ne gönderilmesine gerek olmadığına karar vermiştir.

<sup>99</sup> Etkin yargı yollarının mevcut olmadığı iddiası da davacıların bir diğer Anayasa'ya aykırılık iddiasıdır.

<sup>100</sup> CC, Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015. [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2015527qpc/2015527qpc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2015527qpc/2015527qpc.pdf). Erişim Tarihi 15 Eylül 2020.

Danıştay “Öncelikli Anayasaya Uygunluk Sorunu” incelemesi sırasında yukarıda yaptığı tespitlerinden hareketle, kendisinden iptali istenen Kararname maddesinin de Anayasa’nın 66. maddesi gereğince yargı organının müdahalesini gerektiren bir durum içermediğinden iptal davasının da reddine karar vermiştir<sup>101</sup>.

### iii. Evden Çıkrılabilen İstisnai Hallerde Bisiklet Kullanımına İlişkin Danıştay Kararı

Karar<sup>102</sup>, 2020-293 sayılı Kararname’nin istisnai haller dışında herkesin evde kalma zorunluluğuna tabi olduğuna dair 3. maddesinde öngörülen ev ile işyeri arasındaki gidiş gelişler, birinci derece gerekli ihtiyaçların alışverişi, evinin yakınında fiziksel aktivite amaçlı 1 saati geçmeyen seyahatler gibi istisnalar çerçevesinde evinden çıkan kişilerin bisiklet kullanıp kullanamayacağına ilişkindir. Fransa Bisiklet Kullanıcıları Federasyonu, 23 Mart tarihli Kararname’nin 3. maddesi kapsamındaki bütün seyahatlerde, özellikle de fiziksel aktivite amaçlı, bisiklet kullanımının izin dahilinde olduğunu internet sitesinden ve sosyal medya hesaplarından açıkça duyurması ve bu konuda polis ve jandarmaya yönelik bir sirküler çıkarması konusunda Başbakan’a yargısal emir vermesini Danıştay’dan talep etmiştir. Ayrıca, çeşitli valiliklere kapalı bisiklet yollarını yeniden açmaları konusunda yargısal emir verilmesini talep etmiştir. Son olarak, savcılığa bisiklet kullanımı sebebiyle ceza kesme uygulamasını sonlandırması konusunda yargısal emir verilmesi de istenmiştir.

İçişleri Bakanlığı bisiklet kullanımının yasak olmadığını ifade etmektedir. Davacı Federasyon ise, çeşitli bakanlık ve valilik makamlarının 3. maddenin uygulanması kapsamında istisnai olarak evinden çıkanların bisiklet kullanamayacağını halka duyurduklarını iddia etmektedir.

Danıştay yaptığı incelemede, 3. maddeden bisikletin yasak olduğuna dair bir anlam çıkmadığını; her ne kadar İçişleri Bakanlığı 3. madde kapsamındaki seyahatlerde bisiklet kullanımının yasak olmadığını ifade etse de birçok kamu makamının sosyal medya hesaplarından veya internet sitelerindeki çok sorulan sorular bölümlerinde fiziksel aktivite çerçevesinde bisiklet kullanımının yasak olduğunu yayınladıklarını tespit etmiştir. Bu tespit doğrultusunda, “*bir araç kullanarak seyahatin gidiş-geliş özgürlüğünün bir parçası olduğu*” ve “*hükümetin pozisyonunu ortaya koyan yayın yapmamasının temel bir hakkın ağır ve açık bir şekilde ihlali*” olduğunu belirterek; Başbakan’ın “*Hükümet’in pozisyonunu 24 saat içerisinde kamuoyuna, geniş yayın kapasitesine sahip bir iletişim aracıyla, duyurması*”na hükmetmiştir. Çeşitli

<sup>101</sup> CE, 22 juillet 2020, *M. Cassia et ADELICO*, n°440149. <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2020-07-22/440149> Erişim Tarihi 18 Ağustos 2020.

<sup>102</sup> CE, ord., 30 avril 2020, *Fédération française des usagers de la bicyclette*, n° 440179. <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-30-avril-usage-du-velo-durant-l-etat-d-urgence-sanitaire> Erişim Tarihi 5 Mayıs 2020.

valiliklere kapatılan bisiklet yollarının açılması konusundaki yargısal emir talebini ise Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak valiliklerin işlemlerine karşı yetkili olmadığı gerekçesiyle reddetmiştir. Savcılığa bisiklet kullanımı sebebiyle ceza kesme uygulamasını sonlandırması konusunda yargısal emir verilmesini de yargı organlarına yargısal emirde bulunulamaz gerekçesiyle reddetmiştir.

Bu karar, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasının muğlaklığa yer vermeyecek biçimde yapılmasına yaptığı vurgu yanında özellikle sosyal medya hesaplarından yapılan duyuruların icrailik bakımından hukuk alemindeki yansımalarına da bir örnektir.

### Sonuç

23 Mart tarihine kadar mevcut mevzuat (Kamu Sağlığı Kanunu L3131-1 ve devamı maddeler) ve içtihadı ilkeler (olağanüstü koşullar) ile COVID-19 ile mücadelesini sürdüren Fransa, daha etkin mücadelenin hukuk güvenliğini tesis eden daha kapsamlı bir hukuki altyapı gerektirdiği düşüncesiyle yeni mevzuat geliştirme yolunu tercih etmiştir. COVID-19 ile mücadelenin temel hak ve özgürlükleri sınırlandıran tedbirler gerektirmesi, bu tedbirlerin yasal bir temele dayanılarak yapılmasını gerektirmektedir.

Bu kapsamda, 23 Mart tarih ve 2020-290 sayılı COVID-19 Salgını ile Mücadele Olağanüstü Haline Dair Kanun ile sağlıkla ilgili OHAL rejimi tesis edilerek 23 Mart itibarıyla, sonradan 10 Temmuz'a kadar uzatılan, OHAL ilan edilmiştir. 23 Mart tarihli Kanun'un en önemli yeniliği yeni bir OHAL rejimi kurmasıdır. Buna karşın, OHAL'in ilan edilmesinden önceki dönemle, ilan edildikten sonraki dönemde ülke genelinde temel hak ve özgürlükleri sınırlandıran tedbirler bakımından önemli bir fark olmamıştır. 23 Mart öncesi ile sonrası arasındaki temel fark daha ziyade teşkilat bağlamında olmuştur. OHAL rejiminde tanınan yetkiler, hukuk güvenliği ve belirliliği bakımından, L3131-15 maddesi 1. fıkra 10. bent dolayısıyla, tartışmalı olsa da yeni durumun tartışmasız bir getirisi Başbakan'ın idari işleyişin doğal bir gereği olarak rejim çerçevesindeki başat rolüdür. Ayrıca, Bilim İnsanları Komitesi de yasal zemin kazanan bir başka yeniliktir.

Mevzuattaki değişim idari yargı organlarının da gündeminde yer almıştır. COVID-19 ile mücadele kapsamında tedbirleri düzenleyen işlemlere karşı Danıştay'a yapılan başvurular çerçevesinde yargı organları da bu sürecin aktif bir aktörü olmuştur. COVID-19 ile mücadelenin sembol tedbiri olan evde kalma zorunluluğunu düzenleyen Başbakan kararnamelelerine karşı Danıştay'ın önüne gelen uyuşmazlıklar bu sürecin önemli bir parçasını oluşturmuştur. Durma noktasına gelen gündelik hayatın canlı kalan unsurlardan birinin ivedi yargılama usulü sayesinde idari yargı organları olması başlı başına önemlidir. Etkin bir ivedi yargılama usulünün, hakların korunması bakımından bu tarz olağan dışı dönemlerde ciddi bir işlevi olabileceği görülmüştür.

Gündelik hayatın donma noktasına geldiği 11 Mayıs'a kadarki dönemin genel görüntüsü bu şekildedir. 10 Temmuz 2020 itibariyle OHAL sona ermiş ancak 11 Mayıs ile başlayan kademeli normalleşme süreci henüz tamamlanmamıştır. Dünya genelinde ve Fransa'da yeniden artış gösteren vaka sayıları bu sürecin daha da süreceğini, belki yeniden evde kalma zorunluluğu gibi sıkı tedbirlere dönüş olabileceğini göstermektedir.

Bir takım Temel hak ve özgürlüklerin, başka diğer temel hak ve özgürlükleri korumak adına sınırlandırması gibi zor bir denge faaliyeti olan kolluk faaliyetinin sağlıklı işleyebilmesi, çerçevesi net olan yasal bir zemin üzerine oturması ile mümkündür. Kolluk faaliyetinde kural özgürlük, kolluk sınırlaması ise istisnadır<sup>103</sup>. Diğer bir ifadeyle, insanların doğası gereği temel hak ve özgürlüklerinden istifade edebilmeleri kural olmakla birlikte kamu düzenini korumak adına istisna olarak bazı hakların belli süre ve şartlarda sınırlandırılması söz konusu olabilmektedir. COVID-19 ile mücadele sürecinin bu çalışmada incelenen evde kalma zorunluluğu ile sembolleşmiş ilk döneminde ise adeta tam tersi bir durum ortaya çıkmıştır. Yasaklar kural, özgürlükler istisna olarak yorumlanmıştır. Bu durum karşısında, kolluk tedbirlerinin hukuki rejiminin mevzuatta kapsamlı bir şekilde düzenlenmesi ile hukuk güvenliğinin güçlendirilmesi mümkün olabilecektir.

En yakın tarihli olarak bundan 100 yıl kadar önce İspanyol gribi ile dünya ölçeğinde bir sağlık krizi ile karşılaşan insanlık, unuttuğu bu tecrübesini COVID-19 ile tazelemiş ve adeta bundan sonrası için şerbetli hale gelmiştir. Bunun sonucu olarak, önümüzdeki yıllarda yeniden böyle bir salgın tehdidi ile karşılaşıldığında temel hak ve özgürlükleri sınırlandırma konusunda rafine yani özgürlük-yasak dengesini daha sağlıklı biçimde gözetmiş tedbirlerin yasal zeminini şimdiden öngörmek ve felaket ile karşılaşıldığında ne yapılması gerektiğini biliyor olmak icap etmektedir.

---

**Hakem Değerlendirmesi:** Dış bağımsız.

**Çıkar Çatışması:** Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

**Finansal Destek:** Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

**Peer-review:** Externally peer-reviewed.

**Conflict of Interest:** The author has no conflict of interest to declare.

**Grant Support:** The author declared that this study has received no financial support.

---

<sup>103</sup> Corneille, conclusions sur CE 10 août 1917, *Baldy*, in <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/ordre-public-et-libertes-publiques> Erişim Tarihi 10 Haziran 2020.

## Bibliyografya/ Bibliography

- Beaud O, Guérin-Bargues C, 'L'état D'urgence Sanitaire: était-il judicieux de créer un nouveau régime d'exception?' (2020) 16 Recueil Dalloz 891-897.
- Bas P, Rapor n° 381 (19 Mart 2020).
- Cassia P, 'L'état d'Urgence Sanitaire: Remède, Placebo ou Venin Juridique?' (*Mediapart*, 24 mars 2020) <<https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/230320/l-etat-d-urgence-sanitaire-remede-placebo-ou-venin-juridique>> Erişim Tarihi 27 Mart 2020.
- Chapus R, *Droit Administratif Général* tome 1 (15.Bası, Montchrestien 2001)
- Conseil d'Etat, Avis Sur Un Projet de Loi d'Urgence Pour Faire Face à l'épidémie de COVID-19, n° 399873 (18 Mart 2020) (NOR: PRMX2007883L).
- Conseil Scientifique COVID-19, *Avis* (12 mars 2020)
- Corneille, conclusions sur CE 10 août 1917, *Baldy*, in <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/ordre-public-et-libertes-publiques> Erişim Tarihi 10 Haziran 2020.
- De Gliniasty J, 'La gestion de la pandémie par la puissance publique devant le Conseil d'État à l'aune de l'ordonnance de référé du 22 mars 2020' (2020) *La Revue des droits de l'homme Actualités Droits-Libertés* <<https://doi.org/10.4000/revdh.9447>> Erişim Tarihi 3 Haziran 2020.
- Delvolvé P, 'Sur deux ordonnances de référé-liberté (22 mars 2020-18 mai 2020)' (2020) 4 *Revue française de droit administratif* 641-649.
- Etude d'Impact, *Projet de loi d'urgence pour faire face a l'épidémie de COVID-19* (18 Mart 2020) (NOR: PRMX2007883L-Bleue 1).
- Favoreu L, Gaïa P, Ghevoitian R, Mestre J-L, Pfersmann O, Roux A, Scoffoni G, *Droit constitutionnel*, 2014 (16.Bası Dalloz 2014).
- Frier P-L ve Petit J, *Droit administratif* (8. Bası, LGDJ 2013).
- Jean-Eric Gicquel, 'COVID-19: crise sanitaire et crise des normes' (2020) 13 *Recueil Dalloz* 719-720.
- Gohin O, 'L'état d'urgence sanitaire (lois des 23 mars et 11 mai 2020)' (2020) 4 *Revue française de droit administratif* 604-614.
- Lami A ve Lombard F, 'L'articulation des polices sanitaires depuis la loi n°2020-293 du 23 mars 2020' (2020) 6 *AJ Collectivités Territoriales* 291-295.
- Le Chatelier G, 'Les pouvoirs de police de maire aux temps du COVID-19' (2020) 5 *AJ Collectivités Territoriales* 250-252.
- Long M, Weil P, Braibant G, Delvolvé P, Genevois B, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative* (21. Bası, Dalloz 2017).
- Mathieu T-D, 'Ni oui ni non, ni bravos ni confinements totaux «en l'état» d'urgence sanitaire : l'ordonnance dilatoire du Conseil d'Etat' (2020) *Journal du Droit Administratif (JDA) Actions & réactions au COVID-19 Article 281* <<http://www.journal-du-droit-administratif.fr/?p=3139>> Erişim Tarihi 28 Mart 2020.
- Pacteau B, *Manuel de Contentieux Administratif* (3.Bası, PUF 2014).
- Petit J, 'L'état d'urgence sanitaire' (2020) 15 *AJDA* 833-838.
- Plessix B, *Droit Administratif Général* (2.Bası, LexisNexis 2018)
- Pontier J-M, 'La crise sanitaire de 2020 et le droit administratif' (2020) 30 *AJDA* 1692-1697.
- Projet de Loi, n° 376, présenté par Edouard Philippe, Premier ministre (18 mars 2020).
- Renaudie O, 'La police administrative aux temps du coronavirus' (2020) 30 *AJDA* 1704-1709.
- Rousseau D, 'Quand L'urgence Fait Mal au Droit' (2020) 4 *AJ Collectivités Territoriales*, 2020, 169.



- Sizaire V, 'Un colosse aux pieds d'argile' (2020) *La Revue des droits de l'homme Actualités Droits-Libertés* 1-11 <<http://journals.openedition.org/revdh/8976>> Erişim Tarihi 30 Mart 2020.
- Stéphanie Renard, 'L'Etat d'Urgence Sanitaire: Droit d'Exception et Exceptions au Droit' (2020) *chron. n°13 RDLF* 1-6 <<http://www.revuedlf.com/droit-administratif/letat-durgence-sanitaire-droit-dexception-et-exceptions-au-droit/>> Erişim Tarihi 5 Nisan 2020.
- Stirn B, 'Le référé et le virus' (2020) *4 Revue française de droit administratif* 634-640.
- Stirn B ve Aguila Y, *Droit Public Français et Européen* (2. Bası, Dalloz 2018)
- Truchet D, 'Avant l'état d'urgence sanitaire: premières questions, premières réponses', (2020) *4 Revue française de droit administratif* 597 - 603.
- Truchet D, 'Les concours de police' in Charles Vautrot-Schwarz (ed), *La police administrative* (PUF 2014) 139-149.
- Truchet D, 'Covid 19: Point de Vue d'Un "Administrativiste Sanitaire"' (JP Blog, 27 mars 2020) <<http://blog.juspoliticum.com/2020/03/27/COVID-19-point-de-vue-dun-administrativiste-sanitaire-par-didier-truchet/>> Erişim Tarihi 31 Mart 2020.
- Truchet L, 'L'urgence sanitaire' (2007) *3 Revue de droit sanitaire et social* 411-425. <http://www.senat.fr/leg/exposes-des-motifs/pjl19-376-expose.html>> Erişim Tarihi 15 Mayıs 2020.

### Yargı Kararları

- CC, Décision n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020 [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2020849qpc/2020849qpc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2020849qpc/2020849qpc.pdf) Erişim Tarihi 20 Haziran 2020.
- CC, Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015. [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2015527qpc/2015527qpc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2015527qpc/2015527qpc.pdf).
- CE, 28 juin 1918, *Heyriès*, in Marceau Long, Prosper Weil, Guy Braibant, Pierre Delvolvé, Bruno Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative* (21. Bası, Dalloz 2017) 184-189.
- CE, 28 février 1919, *Dames Dol et Laurent*, in Marceau Long, Prosper Weil, Guy Braibant, Pierre Delvolvé, Bruno Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative* (21. Bası, Dalloz 2017) 197-199).
- CE, 8 août 1919, *Labonne*, in Marceau Long, Prosper Weil, Guy Braibant, Pierre Delvolvé, Bruno Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative* (21. Bası, Dalloz 2017) 207-210.
- CE, 18 mai 1983, *Rodes*, in Marceau Long, Prosper Weil, Guy Braibant, Pierre Delvolvé, Bruno Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative* (21. Bası, Dalloz 2017) 188.
- CE, ord., 22 mars 2020, Syndicat jeunes médecins, n° 439674. <<https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-22-mars-2020-demande-de-confinement-total>> Erişim Tarihi 26 Mart 2020.
- CE, ord., 1<sup>er</sup> avril 2020, Fédération nationale des marchés de France, n° 439762. <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-2-avril-2020-demande-de-reouverture-des-marches-alimentaires> Erişim Tarihi 11 Nisan 2020.
- CE, ord., 17 avril 2020, *Commune de Sceaux*, n° 440057. <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-17-avril-2020-port-d-un-masque-de-protection-commune-de-de-sceaux>.
- CE, ord., 30 avril 2020, *Fédération française des usagers de la bicyclette*, n° 440179. <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-30-avril-usage-du-velo-durant-l-etat-d-urgence-sanitaire> Erişim Tarihi 5 Mayıs 2020.

CE, ord., *Association La Quadrature du Net et Ligue des Droits de l'homme*, 18 mai 2020, n° 440442, 440445. <https://www.conseil-etat.fr/ressources/decisions-contentieuses/dernieres-decisions-importantes/conseil-d-etat-18-mai-2020-surveillance-par-drones> Erişim Tarihi 30 Mayıs 2020.

CE, ord., 22 juillet 2020, n°440764. <<https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2020-07-22/440764>> Erişim Tarihi 20 Eylül 2020.

CE, 22 juillet 2020, *M. Cassia et ADELICO*, n°440149. <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2020-07-22/440149> Erişim Tarihi 18 Ağustos 2020.