

LOIS

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020

NOR : CSCL2017844S

(LOI ORGANISANT LA SORTIE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, sous le n° 2020-803 DC, le 4 juillet 2020, par MM. Patrick KANNER, Maurice ANTISTE, Mme Viviane ARTIGALAS, MM. David ASSOULINE, Claude BÉRIT-DÉBAT, Jacques BIGOT, Joël BIGOT, Mmes Maryvonne BLONDIN, Nicole BONNEFOY, MM. Yannick BOTREL, Michel BOUTANT, Thierry CARCENAC, Mmes Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, MM. Roland COURTEAU, Michel DAGBERT, Yves DAUDIGNY, Marc DAUNIS, Mme Marie-Pierre de la GONTRIE, MM. Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Alain DURAN, Vincent ÉBLÉ, Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, M. Jean-Luc FICHET, Mmes Martine FILLEUL, Annie GUILLEMOT, Laurence HARRIBEY, MM. Jean-Michel HOULLEGATTE, Olivier JACQUIN, Mme Victoire JASMIN, MM. Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Mme Gisèle JOURDA, MM. Éric KERROUCHE, Jean-Yves LECONTE, Mme Claudine LEPAGE, M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Jacques-Bernard MAGNER, Christian MANABLE, Didier MARIE, Mmes Michelle MEUNIER, Marie-Pierre MONIER, M. Franck MONTAUGÉ, Mmes Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, Angèle PRÉVILLE, M. Claude RAYNAL, Mmes Sylvie ROBERT, Laurence ROSSIGNOL, MM. Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, MM. Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Mme Nelly TOCQUEVILLE, MM. Jean-Marc TODESCHINI, Jean-Louis TOURENNE, André VALLINI, Mme Sabine VAN HEGHE et M. Yannick VAUGRENARD, sénateurs.

Le 5 juillet 2020, le Premier ministre a demandé au Conseil constitutionnel de statuer selon la procédure d'urgence prévue au troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de la santé publique ;
- le code de la sécurité intérieure ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 7 juillet 2020 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

Le Conseil constitutionnel s'est fondé sur ce qui suit :

1. Les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire. Ils contestent certaines dispositions de son article 1^{er}.

– Sur certaines dispositions du premier alinéa du paragraphe I de l'article 1^{er} :

2. Le paragraphe I de l'article 1^{er} de la loi déferée permet au Premier ministre, pendant une période déterminée, de prendre diverses mesures de réglementation ou d'interdiction dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19.

3. Selon les sénateurs requérants, en prévoyant que les mesures qu'elles édictent sont applicables « hors des territoires mentionnés à l'article 2 » alors que cet article mentionne l'ensemble des territoires de la République, les dispositions du premier alinéa du paragraphe I de l'article 1^{er} seraient entachées d'inintelligibilité.

4. L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques.

5. Le premier alinéa du paragraphe I de l'article 1^{er} prévoit que, du 11 juillet au 30 octobre 2020, le Premier ministre peut prendre diverses mesures dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19. Ces mesures peuvent uniquement être prises « hors des territoires mentionnés à l'article 2 ».

6. D'une part, en application du paragraphe I de l'article 2, l'état d'urgence sanitaire est prorogé jusqu'au 30 octobre 2020 sur les seuls territoires de la Guyane et de Mayotte. Toutefois, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 3131-14 du code de la santé publique, il peut être mis fin à cet état d'urgence par décret en conseil des ministres avant cette date. D'autre part, le paragraphe II de ce même article 2 rappelle que l'état d'urgence sanitaire peut, par ailleurs, toujours être déclaré dans les autres territoires de la République aux

conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 3131-13 du code de la santé publique, lorsque l'évolution locale de la situation sanitaire met en péril la santé de la population. Enfin, le paragraphe III de ce même article 2 indique que le régime transitoire prévu par l'article 1^{er} s'applique sur un territoire lorsque l'état d'urgence sanitaire n'est pas déclaré sur celui-ci.

7. Il en résulte que, en prévoyant que les dispositions de l'article 1^{er} ne s'appliquent pas sur les territoires mentionnés à l'article 2, le législateur a indiqué que le régime transitoire prévu par cet article 1^{er} ne peut être mis en œuvre sur un territoire sur lequel l'état d'urgence sanitaire est déclaré. Ces dispositions ne sont donc ni imprécises ni équivoques. Le grief tiré de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité doit donc être écarté.

– **Sur le 1^o du paragraphe I de l'article 1^{er} :**

8. Le 1^o du paragraphe I de l'article 1^{er} permet au Premier ministre de réglementer ou interdire sous certaines conditions la circulation des personnes et des véhicules ainsi que celle des moyens de transport collectif.

9. Les sénateurs requérants reprochent à ces dispositions de permettre aux pouvoirs publics de méconnaître la liberté d'aller et de venir dans la mesure où elles seraient susceptibles de conduire à une totale interdiction de circulation alors même que les conditions de recours à l'état d'urgence sanitaire ne sont plus réunies.

10. Aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « *garantit à tous... la protection de la santé* ». Il en découle un objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

11. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre cet objectif de valeur constitutionnelle et le respect des droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figure la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789.

12. En premier lieu, la circulation des personnes et des véhicules étant un vecteur de propagation de l'épidémie de covid-19, le législateur a entendu permettre aux pouvoirs publics de prendre des mesures visant à restreindre les déplacements, en particulier dans les zones de circulation active du virus, pour limiter les risques sanitaires liés à cette épidémie. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de santé.

13. En deuxième lieu, ces mesures ne peuvent être prononcées que pour la période allant du 11 juillet au 30 octobre 2020, durant laquelle le législateur a estimé qu'un risque important de propagation de l'épidémie persistait. Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, de remettre en cause l'appréciation par le législateur de ce risque, dès lors que cette appréciation n'est pas, en l'état des connaissances, manifestement inadéquate au regard de la situation présente.

14. En troisième lieu, en vertu du premier alinéa du paragraphe I de l'article 1^{er}, les mesures contestées ne peuvent être prises que dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19. Selon le paragraphe III de ce même article, elles doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu. Il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires. Conformément au paragraphe IV, ces mesures peuvent faire l'objet d'un référé-suspension ou d'un référé-liberté devant le juge administratif.

15. En dernier lieu, d'une part, l'interdiction de circulation des personnes et des véhicules ainsi que l'interdiction d'accès aux moyens de transport collectif de voyageurs ne peut être édictée que dans les territoires où une circulation active du virus a été constatée. D'autre part, il ressort des travaux parlementaires que l'interdiction de circulation des personnes ne peut conduire à leur interdire de sortir de leur domicile ou de ses alentours. Enfin, l'ensemble des mesures susceptibles d'être prises en application des dispositions contestées s'appliquent sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux, professionnels et de santé.

16. Il résulte de ce qui précède que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a procédé à une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées.

17. Par conséquent, le 1^o du paragraphe I de l'article 1^{er}, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– **Sur le second alinéa du 2^o et le 3^o du paragraphe I de l'article 1^{er} :**

18. Le second alinéa du 2^o du paragraphe I de l'article 1^{er} permet au Premier ministre d'ordonner la fermeture provisoire de certaines catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion. Le 3^o du même paragraphe I l'autorise à réglementer les rassemblements de personnes, les réunions et les activités se déroulant sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public.

19. Pour les sénateurs requérants, l'état d'urgence sanitaire s'achevant le 10 juillet 2020, ces dispositions n'auraient plus de justification. En outre, ils dénoncent le fait que le 3^o autoriserait le Premier ministre à interdire les rassemblements ou les réunions de personnes à partir d'un certain seuil ou à substituer au régime déclaratif actuel applicable aux manifestations un régime d'autorisation préalable. Faute de garanties suffisantes, de telles interdictions, qui pourraient être prononcées largement pour lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, méconnaîtraient la liberté de manifestation et la liberté de réunion.

20. Aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ». La liberté d'expression et de communication, dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il

s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté et de ce droit doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

21. En premier lieu, d'une part, la compétence conférée au Premier ministre pour ordonner la fermeture provisoire de certaines catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion est subordonnée au fait que les activités qui s'y déroulent, par leur nature même, ne permettent pas de garantir la mise en œuvre des mesures susceptibles de prévenir les risques de propagation du virus. Ces fermetures peuvent également être ordonnées lorsque les établissements en cause sont situés dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus. Dans l'un comme dans l'autre cas, l'objet de telles fermetures provisoires ne peut être que de remédier au risque accru de contamination que présente la fréquentation publique de ces lieux. Ces mesures répondent donc à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

22. D'autre part, la mesure de fermeture provisoire ne s'applique qu'aux lieux ou établissements accessibles au public. Elle ne concerne pas les locaux d'habitation ni les parties de tels établissements qui n'ont pas vocation à accueillir du public. En outre, elle est également soumise aux conditions et garanties mentionnées aux paragraphes 13 et 14.

23. En second lieu, la réglementation des rassemblements, activités ou réunions rendue possible par les dispositions contestées vise à déterminer les conditions dans lesquelles ils doivent se tenir pour limiter la propagation de l'épidémie.

24. D'une part, les rassemblements de personnes, les réunions ou les activités qui se déroulent sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public présentent un risque accru de propagation de l'épidémie du fait de la rencontre ponctuelle d'un nombre important de personnes venant, parfois, de lieux éloignés. Une telle réglementation répond donc à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

25. D'autre part, le 3^o du paragraphe I de l'article 1^{er} énonce qu'il s'applique sans préjudice des articles L. 211-2 et L. 211-4 du code de la sécurité intérieure. Il ressort de cette référence, à la lumière des travaux préparatoires, que le législateur n'a pas autorisé le Premier ministre à substituer un régime d'autorisation préalable au régime déclaratif qui s'applique à l'organisation des manifestations sur la voie publique. En outre, les mesures de réglementation adoptées par le Premier ministre sont soumises aux conditions et garanties mentionnées aux paragraphes 13 et 14 et, en particulier, qu'elles ne peuvent se fonder, comme il a été mentionné au paragraphe 14, que sur des motifs tenant à l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutte contre la propagation de l'épidémie de covid-19.

26. Il résulte de tout ce qui précède que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur n'a pas porté au droit d'expression collective des idées et des opinions une atteinte qui ne serait pas nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé. Ces dispositions, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– **Sur certaines dispositions du paragraphe VII de l'article 1^{er} :**

27. Le paragraphe VII de l'article 1^{er} de la loi rend notamment applicable le quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique aux mesures de réglementation et d'interdiction qui peuvent être prises par le pouvoir réglementaire en application des paragraphes I et II du même article 1^{er}. Ce quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 réprime la violation répétée de ces réglementations ou interdictions d'une peine délictuelle.

28. Les sénateurs requérants font valoir que ces dispositions méconnaîtraient le principe de légalité des délits et des peines. Ils soutiennent que les mesures dont la méconnaissance constitue un délit ne sont pas suffisamment définies par le législateur qui en aurait laissé la détermination au pouvoir réglementaire.

29. Selon l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ». Selon l'article 34 de la Constitution : « *La loi fixe les règles concernant... la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* ». Le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire.

30. En premier lieu, les paragraphes I et de II de l'article 1^{er} de la loi autorisent le pouvoir réglementaire à prendre, du 11 juillet 2020 au 30 octobre 2020, certaines mesures de réglementation ou d'interdiction dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19.

31. D'une part, le législateur a prévu aux 1^o à 4^o du paragraphe I de l'article 1^{er} que le Premier ministre peut, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux, professionnels et de santé, réglementer la circulation des personnes et des véhicules ainsi que l'accès aux moyens de transport collectif et, pour les seuls transports aériens et maritimes, interdire ou restreindre les déplacements de personnes et la circulation des moyens de transport. Sous la même réserve et dans les parties du territoire où est constatée une circulation active du virus responsable de l'épidémie de covid-19, le Premier ministre peut interdire la circulation des personnes et des véhicules et l'accès aux moyens de transport collectif. Le Premier ministre peut également réglementer l'ouverture au public d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des locaux à usage d'habitation, en garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité ainsi que, tout en garantissant ce même accès, prononcer la fermeture provisoire de ces mêmes établissements et lieux de réunion lorsqu'ils accueillent des activités qui, par leur nature même, ne permettent pas de garantir la mise en œuvre des mesures de nature à prévenir les risques de propagation du virus ou lorsqu'ils se situent dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus. Le Premier

ministre peut aussi réglementer les rassemblements de personnes, les réunions et les activités sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public. Il peut enfin imposer aux personnes souhaitant se déplacer par transport public aérien à destination ou en provenance du territoire métropolitain ou de l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution de présenter le résultat d'un examen biologique de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par le covid-19. En outre, le paragraphe II de l'article 1^{er} prévoit que, lorsque le Premier ministre prend de telles mesures, il peut habiliter le préfet à prendre toute mesure générale ou individuelle d'application ou lorsque les mesures doivent s'appliquer dans un champ géographique qui n'excède pas le territoire d'un département, habiliter le préfet à les décider lui-même. Dès lors, le législateur a défini les éléments essentiels de ces mesures de réglementation et d'interdiction.

32. D'autre part, le paragraphe III de l'article 1^{er} exige que ces mesures soient strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu et qu'il y soit mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires.

33. En second lieu, il résulte du quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique que la violation de ces réglementations ou interdictions ne constitue un délit que lorsqu'elle est commise alors que, dans les trente jours précédents, trois autres violations de la même obligation ou interdiction ont déjà été verbalisées.

34. Dès lors, le législateur a suffisamment déterminé le champ des obligations et interdictions qui peuvent être édictées par le pouvoir réglementaire ainsi que les conditions dans lesquelles leur méconnaissance constitue un délit. Par suite, le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines doit être écarté.

35. Par conséquent, le renvoi opéré par le paragraphe VII de l'article 1^{er} de la loi au quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– **Sur les autres dispositions :**

36. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

Le Conseil constitutionnel décide :

Art. 1^{er}. – Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes de la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire :

- le 1^o, le second alinéa du 2^o et le 3^o du paragraphe I de l'article 1^{er} ;
- le renvoi opéré par le paragraphe VII du même article 1^{er} au quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique.

Art. 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 9 juillet 2020, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 9 juillet 2020