

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Décision n°2020-803 DC du 9 juillet 2020

(Loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire)

Le Conseil constitutionnel valide certaines dispositions de la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire et fixe leur interprétation

La loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, définitivement adoptée par le Parlement le jeudi 2 juillet 2020 en fin de journée, a été déférée au Conseil constitutionnel le samedi 4 juillet par plus de soixante sénateurs, qui contestaient son article 1^{er}.

La décision de ce jour du Conseil constitutionnel admet la conformité à la Constitution de dispositions de cet article et fixe leur interprétation.

* Concernant la possibilité donnée au Premier ministre par le 1^o du paragraphe I de l'article 1^{er} de réglementer ou interdire sous certaines conditions la circulation des personnes et des véhicules ainsi que celle des moyens de transport collectif, le Conseil constitutionnel rappelle qu'il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé 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.

Au regard de ce cadre constitutionnel, le Conseil constitutionnel juge que, 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 la santé.

Il relève que les mesures susceptibles d'être prises par le Premier ministre 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.

Analysant les garanties prévues par le législateur, le Conseil constitutionnel relève que, 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.

Il s'y ajoute que 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. Le Conseil constitutionnel juge en outre 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.

De tout ce qui précède, le Conseil constitutionnel déduit que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a procédé à une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées.

* S'agissant de la possibilité donnée au Premier ministre par le second alinéa du 2^o du paragraphe I de l'article 1^{er} d'ordonner la fermeture provisoire de certaines catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion et, par le 3^o du même paragraphe I, de réglementer les rassemblements de personnes, les réunions et les activités se déroulant sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public, le Conseil constitutionnel rappelle que, 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.

A cette aune, il juge que, 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. 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 mêmes conditions et garanties que celles applicables à la réglementation ou l'interdiction de la circulation des personnes et des véhicules.

Quant à la réglementation des rassemblements, activités ou réunions rendue possible par les dispositions contestées, le Conseil constitutionnel juge qu'elle vise à déterminer les conditions dans lesquelles ils doivent se tenir pour limiter la propagation de l'épidémie.

Il relève que, 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. D'autre part, 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 mêmes conditions et garanties que les mesures évoquées plus haut et, en particulier, ne peuvent se fonder 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.

Par l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel juge 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.

* S'agissant enfin de la répression d'une peine délictuelle de la violation répétée de ces réglementations ou interdictions, le Conseil constitutionnel rappelle que 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.

Il relève à cet égard que, d'une part, 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. 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. Enfin, 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.

Le Conseil constitutionnel juge que, 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. Il écarte par ces motifs le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines.