



LE PRÉSIDENT

M. Laurent FABIUS
Président du Conseil constitutionnel
Conseil constitutionnel
2, rue de Montpensier
75001 Paris

Paris, le 9 mai 2020

Monsieur le Président,

En application du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, j'ai l'honneur de déférer au Conseil constitutionnel la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, qui vient d'être adoptée définitivement par le Parlement.

Ce texte proroge jusqu'au 10 juillet 2020 l'état d'urgence sanitaire, entré en vigueur le 24 mars 2020 pour une période de deux mois, en application de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19¹. Il comporte également des mesures ponctuelles destinées à accompagner la sortie du confinement et crée le cadre juridique nécessaire au déploiement des systèmes d'information qui devront permettre le suivi des personnes infectées par le covid-19 ainsi que des personnes avec lesquelles elles ont été en contact.

Depuis le 17 mars 2020, la France vit une situation inédite, rendue inévitable par la gravité de l'épidémie de covid-19. Alors qu'il devrait être progressivement mis un terme au confinement à compter du 11 mai 2020, l'état d'urgence sanitaire, en raison des menaces qui continuent de peser sur la santé de la population, continuera de s'appliquer. Le Parlement en a reconnu la nécessité en validant le principe de sa prolongation. Les restrictions nombreuses aux droits et libertés qui ont accompagné la période de confinement ne cesseront donc pas avec la sortie de celui-ci. Elles continueront de s'appliquer, dans une mesure moindre mais certaine, tant que durera la crise sanitaire. La loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions comporte à ce titre plusieurs dispositions susceptibles de restreindre les libertés individuelles.

Dans les circonstances particulières des dernières semaines, le Parlement n'a jamais cessé d'exercer ses missions constitutionnelles. Lors de l'examen de la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, chacune des deux assemblées s'est attachée, dans des délais particulièrement contraints, à apporter au projet présenté par le Gouvernement les précisions, corrections et compléments qui lui apparaissaient nécessaires pour concilier les droits et libertés reconnus par la Constitution avec le principe de

¹ Loi n° 2020-290 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.



protection de la santé publique, dont le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle en le rattachant au onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946² et qu'il a à plusieurs reprises, et encore très récemment³, assimilé à un objectif de valeur constitutionnelle pouvant justifier qu'il soit porté atteinte à d'autres exigences constitutionnelles.

Il m'appartient aujourd'hui d'exercer le pouvoir de saisine que me confie la Constitution, afin que le Conseil constitutionnel, gardien des libertés fondamentales, assume sa mission de contrôle après que le Parlement s'est attaché à garantir le respect des grands principes de notre droit.

Sur l'appréciation de la responsabilité en matière de délits non intentionnels

Il est apparu aux parlementaires que l'interprétation du régime applicable aux délits non intentionnels issu de la loi du 10 juillet 2000⁴ méritait d'être précisée, compte tenu des pouvoirs exceptionnels accordés au Premier ministre, au ministre de la santé et au représentant de l'État territorialement compétent, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Le dispositif prévu au paragraphe II de l'article 1^{er}⁵, sur lequel se sont accordés sénateurs et députés, n'exonère à aucun moment les décideurs publics et privés de leur responsabilité pénale. Il vise à clarifier les conditions de mise en œuvre de cette responsabilité en précisant qu'il doit être tenu compte, dans l'application de la loi pénale, des compétences, du pouvoir et des moyens dont disposait l'auteur des faits dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire, ainsi que de la nature de ses missions ou de ses fonctions, notamment en tant qu'autorité locale ou employeur.

Cette rédaction tend à tenir compte de la situation des personnes dont les prérogatives se trouvent limitées, en raison de l'état d'urgence sanitaire, à la seule application des décisions prises par les autorités de l'État, tout en assurant le respect du principe d'égalité devant la loi pénale, garanti par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Il apparaît utile que le Conseil constitutionnel puisse se prononcer sur ce point.

² Décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.

³ Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, Union des industries de la protection des plantes.

⁴ Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels.

⁵ La numérotation des articles et de leurs subdivisions utilisée dans la présente saisine correspond à la numérotation en cours de navette, avant l'établissement du texte définitif.



Sur la réglementation de la circulation, de l'accès à certains lieux et établissements ainsi que sur les réquisitions

L'article 2 de la loi déferée réécrit les 1° et 5° de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, créé par la loi précitée du 23 mars 2020, relatifs aux mesures que peut prendre le Premier ministre, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire et aux seules fins de garantir la santé publique, en matière de circulation des personnes et des véhicules et d'accès aux établissements recevant du public et aux lieux de réunions. Le Premier ministre pourra non seulement interdire mais également réglementer la circulation des personnes et des véhicules. Les mesures de réglementation pourront s'étendre à l'usage des transports publics. Au-delà de la fermeture provisoire autorisée par la loi du 23 mars 2020, l'accès aux établissements recevant du public et aux lieux de réunion pourra, lui aussi, être réglementé.

L'article 2 modifie également le 7° de l'article L. 3131-15 relatif à la réquisition de toute personne et de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire.

Le Parlement a reconnu la nécessité, dans la période à venir de sortie progressive du confinement, d'éviter les regroupements de personnes qui seraient de nature à favoriser la propagation du virus. Il s'est attaché à définir un cadre légal qui n'autorise la mise en œuvre de mesures restrictives des libertés qu'à partir du moment où ces mesures seront strictement nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de protection de la santé. C'est notamment dans ce but que le Sénat, en première lecture, s'agissant de la réglementation de l'accès à certains lieux, a supprimé la référence à la notion large et mal définie juridiquement de « *tout autre lieu de regroupement de personnes* » pour revenir à celle de « *lieux de réunions* » utilisée dans la loi du 23 mars 2020 précitée et dans celle du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence⁶.

Le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé, s'agissant de l'état d'urgence prévu par la loi du 3 avril 1955 précitée, sur la conciliation opérée par le législateur entre « *d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République* »⁷.

Dans le cas d'espèce, il apparaît opportun que le Conseil constitutionnel puisse s'assurer que l'article 2 de la loi assure une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé, d'une part, et la liberté personnelle, protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, d'autre part.

⁶ Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

⁷ Décision n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018, Associations La cabane juridique / Legal Shelter et autre.



Sur les mesures de quarantaine et d'isolement

Les articles 2 et 3 de la loi déferée complètent les articles L. 3131-15 et L. 3131-17 du code de la santé publique afin de limiter le régime de la quarantaine et de l'isolement à un nombre restreint de situations⁸ et de préciser leur régime juridique.

Le Parlement s'est attaché à inscrire dans la loi des dispositions dont la définition, dans le texte initial, était renvoyée au pouvoir réglementaire. Le texte adopté définitivement fixe la durée des mesures de mise en quarantaine ou d'isolement, pose le principe du libre choix du lieu où effectuer la quarantaine ou l'isolement et garantit l'accès aux biens et services de première nécessité et à l'information. La situation particulière des victimes de violences conjugales et des enfants victimes de violence a été prise en compte. Une dérogation au principe du libre choix du lieu de quarantaine a d'abord été introduite à l'Assemblée nationale s'agissant des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution. Puis la commission mixte paritaire a décidé que, dans ces collectivités, le représentant de l'État pourrait s'opposer au choix du lieu retenu par l'intéressé s'il apparaît que ce lieu ne répond pas aux exigences sanitaires qui justifient le placement en quarantaine.

S'inspirant de la législation applicable aux soins sans consentement, le Sénat a unifié le contentieux de la quarantaine et de l'isolement au bénéfice du seul juge judiciaire dans le but d'offrir une garantie de lisibilité aux personnes concernées, que la mesure prononcée soit restrictive ou privative de liberté. Cette unification, permise par la jurisprudence constitutionnelle⁹, a été confirmée par l'Assemblée nationale.

Ainsi réécrits, les articles 2 et 3 visent à opérer une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé, d'une part, et la liberté d'aller et venir, garantie par l'article 2 de la Déclaration de 1789, ainsi que le droit de mener une vie familiale normale protégé par le dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946¹⁰, d'autre part. Leur rédaction doit également permettre d'assurer le droit à un recours juridictionnel effectif, prévu à l'article 16 de la Déclaration de 1789¹¹ ainsi que le principe, défini à l'article 66 de la Constitution, selon lequel l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle¹². Il apparaît utile que le

⁸ Aux termes de l'article 2 de la loi déferée : « le placement et le maintien en isolement ne peuvent viser que les personnes qui, ayant séjourné au cours du mois précédent dans une zone de circulation de l'infection, entrent sur le territoire national, arrivent en Corse ou dans l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution. »

⁹ Conseil constitutionnel, décision n°86-224 DC du 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence.

¹⁰ Décision n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

¹¹ Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

¹² Décision n° 76-75 DC du 12 janvier 1977, Loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales.



Conseil constitutionnel soit en mesure de s'assurer du respect par les articles 2 et 3, ainsi que par les articles 2 *bis*, 4, 4 *bis*, le paragraphe IV de l'article 7 et l'article 8, qui en sont indissociables, des principes constitutionnels précités.

Sur le partage de données de santé à caractère personnel

L'article 6 autorise le partage de données personnelles relatives à l'identité et à l'état de santé dans la perspective du déploiement de systèmes d'information destinés à assurer le traçage des personnes infectées par le covid-19 ainsi que des personnes ayant été en contact avec ces personnes infectées. L'efficacité du dispositif est subordonnée à la possibilité de déroger au secret médical et de recueillir les données personnelles sans le consentement des personnes intéressées.

Le Sénat a apporté plusieurs garanties au dispositif proposé par le Gouvernement, en particulier en limitant la nature des données de santé qui seront collectées puis partagées et en précisant les droits d'accès, d'information, d'opposition et de rectification des personnes dont les données sont traitées. L'Assemblée nationale a ajouté des dispositions protectrices de l'identité des personnes, notamment en subordonnant à l'accord du malade la transmission de son identité au cas contact. Elle a également prévu que les informations d'identification des personnes infectées seront renseignées par un médecin ou sous sa responsabilité et conféré un caractère obligatoire à la transmission des données collectées par les professionnels de santé aux autorités sanitaires.

En revanche, alors que le Sénat proposait de limiter la durée du partage des données collectées à celle de l'état d'urgence, c'est finalement la référence à la « *durée strictement nécessaire* » à l'objectif de lutte contre le covid-19 qui a été adoptée, une borne de six mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire étant par ailleurs fixée. La prorogation des systèmes d'information au-delà de cette durée ne pourra être autorisée que par la loi. Il a également été prévu que les données à caractère personnel ne pourraient être conservées plus de trois mois après leur collecte.

L'article 6 ne saurait être conforme au droit au respect de la vie privée garanti par l'article 2 de la Déclaration de 1789 que si « *la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel* » sont « *justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif* »¹³. Il est donc souhaitable que le Conseil constitutionnel puisse se prononcer sur l'équilibre trouvé par le Parlement au regard du droit au respect de la vie privée, qui découle de l'article 2 de la Déclaration de 1789¹⁴.

¹³ Décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, Loi relative à la protection de l'identité.

¹⁴ Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, Loi portant création d'une couverture maladie universelle.



Pour l'ensemble de ces motifs, je vous invite à vous prononcer sur la conformité à la Constitution du paragraphe II de l'article 1^{er}, des articles 2, 2 *bis*, 3, 4, 4 *bis*, 6, du paragraphe IV de l'article 7 et de l'article 8 de la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs,



Gérard LARCHER