

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres
du Conseil constitutionnel
2, rue de Montpensier
75001 PARIS

Paris, le 10 mai 2020

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

Nous avons l'honneur de vous déférer, conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, telle qu'elle a été adoptée conformément à l'article 45, alinéa 3 de la Constitution, par le Sénat, puis par l'Assemblée nationale le 9 mai 2020.

1. Cette loi s'inscrit dans un contexte particulier, qui impose des mesures exceptionnelles. Le premier ne justifie pas pour autant que les secondes soient prises au détriment de notre ordre constitutionnel et démocratique fondamental.

À l'inaction gouvernementale au cours des premières semaines de l'épidémie a succédé une précipitation nuisant à la clarté, la compréhension et la justification des mesures qui ont été prises.

C'est ainsi la deuxième fois que le Parlement est appelé à légiférer sur l'état d'urgence sanitaire, régime nouvellement créé par la loi du 23 mars 2020. À deux reprises, il dut se prononcer non seulement dans l'urgence, mais surtout dans des conditions qui ne garantissent pas l'effectivité et l'efficacité du travail parlementaire, alors qu'il s'agit d'adopter des mesures sans précédent, conduisant à l'assignation à domicile de l'ensemble de la population et à l'arrêt de la quasi-totalité du pays.

Pour s'en justifier, le Président de la République n'a eu de cesse de recourir à une rhétorique guerrière. Elle est inappropriée.

D'abord, même en période de guerre, les principes constitutionnels ne sauraient être bafoués. Ensuite, nous ne sommes pas en guerre, car les Nations ne s'affrontent pas mais, au contraire, font cause commune, autant que possible. Enfin, nous ne pourrions être en guerre que si le Parlement l'avait autorisé, conformément à l'article 35, al. 1^{er} de la Constitution.

Cette rhétorique, complétée par les propos d'un Gouvernement qui devient menaçant à l'égard du déconfinement ou des congés estivaux si les Français ne respectent pas sagement les consignes, a pour seul objectif de masquer les graves manquements du Gouvernement et de sa majorité dans la gestion de la crise sanitaire.

Elle serait sans conséquence sur le plan constitutionnel si elle n'avait d'autres objectifs. Mais elle sert également à faire adopter des règles toujours plus restrictives et liberticides, qui contreviennent aux droits et libertés constitutionnellement garantis. Aussi, avant de vous appeler à censurer les secondes, convenait-il de dénoncer la première, car elle ne peut ni en être la justification ni causer la mise entre parenthèses des règles constitutionnelles et des institutions qui veillent à leur respect.

La loi que nous vous déférons encourt votre censure, tant pour des raisons de forme (I) que pour des raisons de fond (II).

I. SUR LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION DE LA LOI

2. Sans même parler des délais de discussion et d'adoption de la loi, de préparation de cette saisine et d'instruction par vos soins, la loi qui vous est déférée a été élaborée dans des conditions contraires à la Constitution, portant atteinte à la liberté d'exercice du mandat parlementaire (A) et à l'exercice du droit d'amendement (B).

A) *Sur la liberté d'exercice du mandat parlementaire*

3. La liberté d'exercice du mandat parlementaire est un principe constitutionnel qui découle des articles 3, 26 et 27 de la Constitution et de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, ainsi que vous l'avez reconnu dans une récente décision :

« Selon l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation ». Le premier alinéa de l'article 3 de la Constitution dispose : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». En vertu de l'article 26 de la Constitution : « Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ». L'article 27 de la Constitution dispose : « Tout

mandat impératif est nul ». Ces dispositions imposent le respect de la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat. »

*Décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018,
Résolution relative aux obligations déontologiques et
à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs*

Dans le commentaire qui accompagnait cette décision, vous avez précisé qu'il s'agissait d'une nouvelle exigence constitutionnelle, notamment issue de la souveraineté nationale, exercée, au nom du peuple auquel elle appartient, par ses représentants.

Or « *la souveraineté suppose une pleine liberté de délibérer et, dans le respect de la Constitution, de se décider. Dans la mesure où les membres du Parlement, représentants du peuple français, exercent cette souveraineté, leur liberté doit être garantie dans cette tâche* » (Commentaire de la décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018, précitée, p. 3).

4. Cette liberté est bafouée depuis le début de la crise sanitaire, en particulier à l'Assemblée nationale. Elle l'a encore été lors de l'élaboration de la loi qui vous est déférée.

En effet, lors de la réunion de la Conférence des présidents du 27 avril 2020, il a été décidé de limiter strictement à 75 le nombre de députés présents dans l'hémicycle, selon une représentation proportionnelle des groupes : « *Le nombre maximum de présents par groupe sera le suivant : LaREM : 40, LR : 13, Modem : 5, SOC : 4, UDI-Agir : 4, LT : 3, FI : 3, GDR : 3. Cette limite inclut le président de groupe ou son représentant. Les groupes peuvent transmettre une nouvelle liste de présents avant le lundi 27 avril à 19 heures* » (Relevé de conclusions de la Conférence des présidents du lundi 27 avril 2020).

Ces mêmes limites et répartitions ont été reconduites pour les séances de la semaine du 4 mai, soit celle au cours de laquelle la loi déférée a été adoptée.

La Conférence des présidents du 5 mai 2020 a indiqué que « *les noms des députés présents et, le cas échéant, du délégué du président de groupe, **devront être communiqués au plus tard le mercredi 6 mai, à 19 heures*** » (Relevé de conclusions de la Conférence des présidents du mardi 5 mai 2020).

Cette formule traduit le caractère impératif de cette limitation. Ainsi, un député dont le nom n'aurait pas figuré sur la liste transmise par son groupe à la direction de la séance aurait pu – et même, aurait dû – se voir refuser l'accès à la séance publique, lieu d'expression de la volonté générale et de la souveraineté nationale, conformément à l'article 6 de la Déclaration de 1789 et à l'article 3 de la Constitution.

Une telle limitation impérative du nombre de députés présents en séance va frontalement à l'encontre de l'exigence constitutionnelle de liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat.

Le simple fait que cette hypothèse ne se soit pas vérifiée ne suffit pas à effacer l'inconstitutionnalité entachant l'adoption de la loi qui vous est déférée. En effet, cette limitation du nombre vaut interdiction d'accès et ce sont bien l'une et l'autre qui heurtent le libre exercice du mandat parlementaire, non l'échec d'une tentative dans la salle des séances.

5. Cette garantie constitutionnelle connaît certes des limites. En particulier, il est précisé dans le commentaire de la décision précitée que « *la liberté reconnue aux membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat peut ainsi **trouver sa limite dans la nécessité pour les assemblées de préserver l'ordre dans la conduite des délibérations** et d'assurer que les membres du Parlement ont une conduite conforme aux exigences de leur mandat* » (Commentaire de la décision n° 2018-767 DC, précité, p. 4).

Mais cette limite concerne le principe et les modalités du droit parlementaire disciplinaire, indispensable au bon exercice de cette même liberté constitutionnelle. En effet, exercer librement le mandat parlementaire signifie l'exercer dans le respect des autres parlementaires, donc dans le respect de la représentation nationale.

Telle n'est pas la nature de la limitation imposée par la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale. Au contraire, elle vient amputer la représentation nationale, donc l'exercice de la souveraineté nationale, en posant une mesure impérative à l'égard du mandat parlementaire, en contrariété avec l'article 27 de la Constitution qui dispose que « *tout mandat impératif est nul* ».

D'autant plus que, malgré les circonstances extraordinaires que nous traversons, une telle restriction n'était ni nécessaire, ni adaptée, ni proportionnée. L'organisation de la discussion législative au Sénat le prouve, *a contrario* : le nombre de sénateurs présents en même temps dans l'hémicycle a pu être contrôlé, sans qu'une telle limitation impérative soit édictée.

La procédure d'élaboration de la loi est ainsi entachée d'une inconstitutionnalité manifeste, qui concerne l'une des garanties essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale. C'est ainsi l'ensemble de la loi qui devra être déclaré contraire à la Constitution.

B) Sur l'exercice du droit d'amendement

6. L'article 44 de la Constitution consacre le droit d'amendement des membres du Parlement, en tant que droit individuel.

Ainsi, sous réserve des règles de recevabilité, chaque parlementaire a constitutionnellement le droit de déposer et défendre des amendements, de façon individuelle et indépendamment de la position du groupe auquel il appartient, de son président ou de son délégué, le cas échéant.

Il en va du respect des principes démocratiques et de l'expression même de la volonté générale, telle qu'elle est garantie par l'article 6 de la Déclaration de 1789.

Vous avez ainsi relevé « *que le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution, et que parlementaires comme Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins* » (décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, Rec. p. 325).

Vous veillez alors à ce que « *le caractère **effectif de l'exercice du droit d'amendement** conféré aux membres du Parlement par l'article 44 de la Constitution* » soit garanti (décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace).

7. Toutefois, en tant qu'il participe du bon déroulement du débat démocratique et du bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, le droit d'amendement « *implique qu'il [n'en] soit pas fait un usage manifestement excessif* » (décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, précitée).

Des mesures destinées à contrer les tentatives d'obstruction peuvent ainsi être adoptées. En particulier, le Règlement de l'Assemblée nationale a récemment pu être modifié pour prévoir que, « *lorsque plusieurs membres d'un même groupe présentent des amendements identiques, la parole est donnée à un seul orateur de ce groupe désigné par son président ou son délégué* » (décision n° 2019-785 DC du 4 juillet 2019, Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale).

Cependant, vous avez subordonné cette possibilité à la réserve que « *le président de séance, qui doit veiller **au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, ne saurait recourir à cette limitation que pour prévenir les usages abusifs**, par les députés d'un même groupe, des prises de parole sur les amendements identiques dont ils sont les auteurs* » (décision n° 2019-785 DC du 4 juillet 2019, précitée).

La possibilité de défendre ses propres amendements participe donc du respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire et elle ne peut être restreinte que dans les cas très spécifiques d'un usage abusif de ce droit lequel, d'ailleurs, porte lui-même atteinte aux mêmes exigences.

8. La limitation impérative du nombre de députés en séance publique et l'obligation, tout aussi impérative, de communiquer le nom des députés qui seront autorisés à siéger porte une entrave inconstitutionnelle à l'exercice individuel du droit d'amendement.

Si les députés conservent leur droit de les déposer, ils sont privés de celui de les soutenir. En effet, l'article 100, al. 3 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose que « *l'Assemblée ne délibère pas sur les amendements qui ne sont pas soutenus en séance* ».

Or, pour soutenir un amendement, il faut que l'un des signataires au moins soit présent en séance.

Certes, tout député demeure libre de ne pas être présent, avec les conséquences que cela emporte. Mais à cette liberté de tout parlementaire ne saurait correspondre une interdiction imposée par la Conférence des présidents à 501 députés (soit près de 87% des effectifs de l'Assemblée nationale), même dans le contexte actuel.

Ce sont ainsi au moins quinze amendements¹, déposés à titre individuel par six députés sur le projet de loi litigieux, qui n'ont pas été soutenus et n'ont donc pas pu être mis aux voix, lors de son examen en première lecture, car leurs auteurs n'étaient pas habilités à se rendre en séance, ne figurant pas sur la liste transmise à la direction de la séance.

À supposer même que possibilité ait été donnée à un autre député du même groupe, ou au président du groupe ou son délégué, de défendre ces amendements, le droit individuel d'amendement n'en aurait pas moins été violé. Dans cette hypothèse, l'auteur de l'amendement aurait été soumis au bon vouloir d'un tiers pour exercer un droit qui lui appartient en propre.

Là encore, le simple fait que cette hypothèse n'ait pas trouvé à se vérifier, par la volonté manifeste de l'un de ces députés de pénétrer dans l'hémicycle à laquelle il aurait été fait obstacle, ne suffit pas à effacer l'atteinte inconstitutionnelle à l'exercice du droit d'amendement, garanti par l'article 44, al. 1^{er} de la Constitution.

On ne saurait reprocher à un député d'avoir respecté une interdiction, fût-elle inconstitutionnelle, mais on ne peut que souhaiter qu'elle sera sanctionnée, le moment venu.

La situation est similaire au Sénat où, malgré des règles légèrement plus souples de présence en séance, des amendements n'ont pas pu être soutenus², faute de présence de l'un de leurs signataires.

Alors qu'il y avait été exceptionnellement autorisé pour soutenir un amendement de la même sénatrice, le président Patrick Kanner s'est vu ainsi refuser le droit de soutenir l'amendement n° 52 de Samia Ghali.

Il vous appartient donc d'apprécier la contrariété à la Constitution d'une telle restriction à l'exercice du droit d'amendement.

¹ Les amendements n° 165 de M. Pradié, 547 de M. Orphelin, 411, 449 et 628 de M. Lassalle, 153, 208, 162, 152, 498, 499 et 243 de M. El Guerrab, 468 de M. Favennec Becot, 142 et 143 de Mme Do.

² Les amendements n° 48 et 49 de M. Chaize, 52 et 53 de Mme Ghali, 185 rect. de M. Magras, 189 de Mme Joissains et 193 de Mme Noël.

Partant, vous pourriez ne censurer que les articles, voire les alinéas sur lesquels portaient ces différents amendements. Vous constaterez alors qu'il s'agit de la quasi-totalité du texte.

Mais surtout, vous avez opéré un lien entre le droit de défendre individuellement ses amendements et l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité du débat parlementaire (*décision n° 2019-785 DC du 4 juillet 2019, précitée*), laquelle est issue de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et de l'article 3 de la Constitution (*décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, Rec. p. 144*).

C'est donc l'ensemble du débat parlementaire qui est faussé et la volonté générale qui n'a pu valablement s'exprimer. Par conséquent, c'est encore l'ensemble de la loi qui devra être déclarée contraire à la Constitution.

II. SUR LE FOND

9. Sur le fond, la loi que nous vous déférons est également entachée d'inconstitutionnalité sur plusieurs de ses dispositions. Tel est le cas de l'atténuation de responsabilité pénale (A), des réquisitions de personne (B), des décisions de placement en quarantaine ou à l'isolement (C), de la verbalisation des mesures de l'état d'urgence sanitaire (D) et de la création d'un système d'information (E).

A) *Sur l'atténuation de responsabilité pénale*

10. Le troisième alinéa de l'article 1^{er} de la loi qui vous est déférée introduit un nouvel article L. 3136-2 dans le code de la santé publique. Il concerne l'engagement éventuel de responsabilité pénale des personnes devant prendre des décisions pour faire face aux menaces et crises sanitaires graves ayant conduit à l'engagement de l'état d'urgence sanitaire.

Il précise en particulier que si est applicable l'article 121-3 du code pénal, relatif aux crimes et délits non intentionnels, ce n'est qu'en « *tenant compte 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 disposition tend ainsi à atténuer, voire à exonérer de leur responsabilité certains décideurs publics ou privés (« *notamment autorité locale ou employeur* »), à partir de leurs compétences, de leur pouvoir, de leurs moyens et de la nature de leurs missions ou de leurs fonctions.

11. Ainsi qu'en attestent les travaux préparatoires de la loi déferée, cette disposition a pour principal objectif de protéger les maires qui, par exemple en décidant de rouvrir les écoles dans leur commune tout en respectant les protocoles sanitaires, ne pourraient être tenus personnellement responsables d'éventuelles contaminations des personnes – élèves, enseignants, personnels administratifs – fréquentant les locaux.

C'est oublier que l'état actuel du droit positif prévoyait déjà une telle hypothèse à l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales, lequel dispose que le maire ne peut être pénalement condamné pour « *des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie* ».

Cependant, la disposition de la loi déferée a une portée non seulement beaucoup plus vaste, mais aussi beaucoup plus vague.

Elle ne concerne pas que les maires ou les autorités locales mais, en réalité, tout le monde, y compris et surtout les membres du Gouvernement. Elle ne circonscrit pas précisément les faits pouvant bénéficier d'une atténuation, voire d'une exonération de responsabilité. Elle ne précise pas davantage les conditions auxquelles cette responsabilité pénale peut être atténuée, voire exonérée.

12. En premier lieu, vous considérez que « *la loi pénale ne saurait, dans l'édition des crimes ou des délits ainsi que des peines qui leur sont applicables, instituer au profit de quiconque une exonération de responsabilité à caractère absolu, sans par là même porter atteinte au principe d'égalité* » (décision n° 89-262 DC du 7 novembre 1989, Loi relative à l'immunité parlementaire, Rec. p. 90).

En second lieu, l'article 34 de la Constitution prévoit qu'il appartient au législateur de fixer « *les règles concernant [...] la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie* ».

Vous reprenez alors, de jurisprudence constante, 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* » (récemment décisions n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018, Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information, n° 2018-754 QPC du 14 décembre 2018, Société Viagogo et autre [Délict de vente ou de cession irrégulière de titres d'accès à une manifestation sportive, culturelle ou commerciale ou à un spectacle vivant]).

Or, d'une part, les dispositions contestées pourraient, par leur généralité, conduire à une exonération totale de responsabilité de certains décideurs – sans que l'on sache, d'ailleurs, exactement lesquels –, ce qui engendrerait une rupture caractérisée du principe

d'égalité devant la loi pénale. D'autre part, elles sont entachées d'incompétence négative, du fait de leur imprécision.

En effet, l'adverbe « *notamment* » utilisée dans cette disposition signifie que la mention « *autorité locale ou employeur* » n'épuise pas les catégories d'auteurs potentiels des faits qui pourraient être pénalement poursuivis dans le futur. En particulier, alors que de nombreuses plaintes ont déjà été déposées, ce nouvel article du code de la santé publique pourrait atténuer la responsabilité des membres du Gouvernement, voire les en exonérer.

De surcroît, la simple référence aux « *moyens dont disposait l'auteur des faits* » n'apporte aucune précision quant à la nature de ces moyens. Sont-ils financiers, humains, matériels, techniques, scientifiques ? Un « *auteur des faits* » (un employeur) pourra-t-il prouver qu'il ne peut être tenu responsable simplement parce qu'il argue d'absence de « *moyens* » financiers d'acquiescer des masques pour tous ses employés ?

De (trop) nombreuses absences de moyens pourront être avancées pour tenter d'échapper à sa responsabilité.

De même, la nouvelle disposition législative ne définit avec aucune précision son champ d'application temporel : elle s'applique généralement aux mesures et crises sanitaires graves et aux faits commis dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire, mais cela pourrait remonter à plusieurs années, voire à des décennies.

Ces imprécisions ne permettent pas d'apprécier strictement le champ d'application de l'atténuation ou de l'exonération de cette responsabilité pénale, dans un domaine où la loi doit être d'interprétation stricte, afin d'éviter l'arbitraire.

Par conséquent, en raison du risque de rupture d'égalité devant la loi pénale à laquelle il pourra conduire et en raison de l'incompétence négative dont il est entaché, l'article 1^{er}, alinéa 3 de la loi qui vous est déférée devra être déclaré contraire à la Constitution. A *minima*, vous pourriez en circonscrire l'application aux seuls autorités locales ou employeurs, en déclarant inconstitutionnel l'adverbe « *notamment* ».

B) Sur la réquisition de personnes

13. Le septième alinéa de l'article 2 de la loi qui vous est déférée vient réécrire le 7^o de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, en permettant désormais que soit ordonnée « *la réquisition de toute personne et de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire* ».

Cette disposition crée ainsi une sujétion totalement nouvelle à l'égard des personnes et vraisemblablement inédite.

En dehors du cas spécifique de la défense nationale et du temps de guerre (article L. 2212-1 et s. du code de la défense), la réquisition de personnes est généralement liée à la

réquisition d'un service ou d'un bien, en ce que ces personnes sont nécessaires au fonctionnement du service ou à l'usage du bien.

Tel est le cas, en particulier, de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, auquel renvoie également l'article L. 742-12 du code de la sécurité intérieure :

*« En cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, **réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien** et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées »*

Article L. 2215-1, 4° du code général des collectivités territoriales

Telle était également la formule retenue par l'article L. 3131-15, 7°, dans sa version initiale, issue de la loi du 23 mars 2020 : le Premier ministre pouvait « *ordonner la réquisition de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire ainsi que de toute personne nécessaire au fonctionnement de ces services ou à l'usage de ces biens* ».

Désormais, le lien entre les personnes, d'une part et les biens et services, d'autre part, a disparu, laissant entendre que les unes et les autres sont déconnectées et que toute personne pourrait être requise à d'autres fins que le fonctionnement d'un service auquel elle est normalement affectée ou l'usage d'un bien dont elle se sert habituellement.

14. Vous avez déjà admis « *qu'en cas de circonstances exceptionnelles, les autorités compétentes de l'État pourront, en tant que de besoin, procéder, dans le cadre de leurs pouvoirs de police administrative ou en vertu des dispositions du code de la défense, à toute réquisition de personnes, de biens et de services* » (décision n° 2005-513 DC du 14 avril 2005, Loi relative aux aéroports, Rec. p. 67).

Toutefois, cela concernait spécifiquement le cas du service public aéroportuaire et n'avait pas une vocation générale.

Vous avez également précisé que le pouvoir de réquisition relève des « *pouvoirs de police administrative appartenant d'ores et déjà à l'autorité préfectorale en cas d'urgence, lorsque le rétablissement de l'ordre public exige des mesures de réquisition* » et que, par conséquent, il peut s'exercer même sans texte (décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure, Rec. p. 211).

Cependant, s'il « *est un corollaire du pouvoir de police et s'exerce, comme ce dernier, sans habilitation législative* », ce n'est qu'« *à condition évidemment, comme pour toute*

mesure de police, qu'il soit nécessaire à la sauvegarde ou au rétablissement de l'ordre public » (commentaire de la décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, précitée).

Mais le cas de la disposition contestée est tout autre car, du fait d'une habilitation législative à réquisitionner « toute personne », sans connexion avec des biens ou services, elle devient une habilitation générale, susceptible de concerner quiconque à même de servir les intérêts de la nation en vue de faire face à la crise sanitaire.

Or une telle réquisition ne saurait être permise qu'en période de guerre.

15. D'après les travaux préparatoires, il s'agirait de permettre que soient constituées les fameuses « brigades » ou « anges gardiens », qui veilleront à alimenter les systèmes d'information prévus par l'article 6 de la loi déferée.

Pour autant, le déploiement d'un tel service ne semble pas rendre nécessaire la réquisition de « toute personne », alors qu'une telle réquisition, mesure de police administrative, est supposée être nécessaire et proportionnée. D'autant plus que la réquisition est une sujétion à laquelle la personne concernée ne peut se soustraire, sous peine de poursuites pénales.

Sans porter atteinte à la liberté individuelle, au sens et pour l'application de l'article 66 de la Constitution, elle heurterait néanmoins la liberté personnelle, la liberté d'aller et venir, le droit au respect de la vie privée, ainsi que la liberté d'entreprendre, tels que garantis par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789.

Cette réécriture du 7° de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique contrevient donc aux principes constitutionnels précédemment évoqués et devra être déclarée contraire à la Constitution ou, à défaut, faire l'objet d'une réserve d'interprétation permettant de préserver le lien entre les biens et services réquisitionnés et les personnes nécessaires à leur usage ou leur fonctionnement. Relevons cependant qu'une censure de cette disposition maintiendrait le droit positif en l'état, ce qui aura le même sens qu'une réserve d'interprétation ainsi prononcée.

C) Sur le placement en quarantaine ou à l'isolement

16. L'article 2, dans ses alinéas 10 et suivants et l'article 3 de la loi qui vous est déferée établissent un régime de mise en quarantaine ou de placement et maintien en l'isolement, pendant l'état d'urgence sanitaire.

Rappelons que cette terminologie renvoie au Règlement sanitaire international (2005), dont l'article 1^{er} précise, d'une part, que « " quarantaine " s'entend de la restriction des activités et/ou de la mise à l'écart **des personnes suspectes qui ne sont pas malades** ou des bagages, conteneurs, moyens de transport ou marchandises suspects, **de façon à prévenir la**

propagation éventuelle de l'infection ou de la contamination » et, d'autre part, que « " isolement " s'entend de la mise à l'écart **de malades ou personnes contaminées** ou de bagages, conteneurs, moyens de transport, marchandises ou colis postaux affectés **de façon à prévenir la propagation de l'infection ou de la contamination** ».

En schématisant et pour le dire simplement, la quarantaine s'applique à l'égard de personnes saines et qui ne sont pas (encore) diagnostiquées positives, tandis que l'isolement concerne des personnes malades.

L'article 2, alinéa 10 restreint l'application de ce régime aux seules personnes qui « *entrent sur le territoire national, arrivent en Corse ou dans l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution* » et qui ont « *séjourné au cours du mois précédent dans une zone de circulation de l'infection* », dont la liste « *est fixée par arrêté du ministre chargé de la santé* ».

La quarantaine ou l'isolement se déroulent, au choix de la personne concernée, soit à son domicile, soit dans un lieu d'hébergement adapté. Ils peuvent notamment impliquer l'interdiction de sortir, « *sous réserve des déplacements [...] spécifiquement autorisés par l'autorité administrative* » (article 2, al. 15 de la loi déferée).

L'une ou l'autre sont prononcés « *par décision individuelle motivée du représentant de l'État dans le département sur proposition du directeur général de l'agence régionale de santé* », sans aucune autre garantie que de devoir mentionner « *les voies et délais de recours ainsi que les modalités de saisine du juge des libertés et de la détention* » (article 3, al. 5 de la loi déferée).

Enfin, seul « *le placement et le maintien en isolement sont subordonnés à la constatation médicale de l'infection de la personne concernée* » (article 3, al. 6 de la loi déferée), ce qui est pour le moins évident, puisque la mise en quarantaine concerne des personnes saines et qu'elle ne peut donc pas être prononcées au vu d'un certificat médical.

17. Si nous ne saurions nier la nécessité de placer en quarantaine ou à l'isolement des personnes susceptibles de véhiculer la contamination, à des fins de préservation de la santé publique, un tel placement ne saurait opérer sans apporter les garanties légales nécessaires au respect d'exigence constitutionnelle. Or tel n'est pas le cas en l'espèce.

Nous savons que, au même titre que la sauvegarde de l'ordre public, la protection de la santé publique est un objectif de valeur constitutionnelle (*décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, Rec. p. 224*).

Mais alors, à l'instar de la sauvegarde de l'ordre public, « *il incombe au législateur [d'en] assurer la conciliation [avec] l'exercice des droits et des libertés constitutionnellement garantis* » et, en particulier, la liberté individuelle et « *la liberté d'aller et venir, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* » (*décision*

n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice).

Or le placement en quarantaine ou à l'isolement s'apparente à une mesure privative de liberté, en ce qu'elle peut conduire à l'interdiction de toute sortie du lieu de la quarantaine ou de l'isolement.

En effet, sous l'égide de l'état d'urgence (appelons-le « sécuritaire », pour éviter toute confusion avec l'état d'urgence sanitaire), des assignations à résidence pouvaient être prononcées et assorties d'une assignation à domicile, dans la limite de douze heures par tranche de vingt-quatre heures.

Vous avez alors précisé que « *la plage horaire maximale de l'astreinte à domicile dans le cadre de l'assignation à résidence, fixée à douze heures par jour, ne saurait être allongée sans que l'assignation à résidence soit alors regardée comme une mesure privative de liberté, dès lors soumise aux exigences de l'article 66 de la Constitution* » (décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, M. Cédric D. [Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence]).

18. Les dispositions contestées permettent une assignation à domicile, potentiellement des plus strictes, décidée par la seule autorité administrative, simplement au visa d'un certificat médical et pour une durée initiale de quatorze jours maximum. Ce certificat médical, d'ailleurs, n'est pas une condition indispensable, puisqu'il ne peut être requis pour une décision de mise en quarantaine et qu'aucune distinction de régime n'est opérée entre la mise en quarantaine et le placement à l'isolement.

Une telle mise en quarantaine ou un tel placement ou maintien à l'isolement est une mesure de privation de liberté doit être soumise aux exigences de l'article 66 de la Constitution.

De plus, si l'autorité administrative peut autoriser des déplacements, aucune précision n'est apportée quant à leur nature : s'agit-il de simples visites médicales ? La personne concernée conserve-t-elle le droit à une sortie quotidienne, ne serait-ce que pour exercer une activité physique régulière, nécessaire à sa propre santé ? Une telle autorisation doit-elle, *a minima*, être octroyée ? Pour quelles raisons et selon quels critères ? L'autorité administrative bénéficie-t-elle, au contraire, d'un pouvoir totalement discrétionnaire ?

19. Si vous n'avez jamais eu à juger, jusqu'à présent, des décisions de mise en quarantaine ou de mise à l'isolement, vous avez eu à connaître des mesures d'hospitalisation d'office, qui s'en rapprochent. À cet égard, vous avez relevé que, « *si l'article 66 de la Constitution exige que toute privation de liberté soit placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire, il n'impose pas que cette dernière soit saisie préalablement à toute mesure de privation de liberté* » (décision n° 2011-135/140 QPC du 9 juin 2011, M. Abdellatif B. et autre [Hospitalisation d'office], Rec., p. 272).

Toutefois, vous ajoutez et précisez « *que la liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée **que si le juge intervient dans le plus court délai possible*** » (même décision).

Pourtant, les dispositions de la loi déferée ne rendent son intervention obligatoire que pour le prolongement éventuel de la durée de la mise en quarantaine ou du placement à l'isolement au-delà de quatorze jours. Il n'est en rien tenu d'intervenir plus tôt.

Le délai de quatorze jours pour l'intervention obligatoire du juge est nettement trop long, eu égard à l'importance de la privation de liberté en cause qui peut également concerner, ne l'oublions pas, des personnes saines.

Certes, la loi précise que la personne concernée peut introduire un recours. C'est heureux, mais nullement nécessaire : ce recours existe sans besoin que la loi le précise.

Certes encore, la loi précise que le juge des libertés et de la détention « *peut être saisi par le procureur de la République territorialement compétent ou se saisir d'office à tout moment* ». Mais aucune disposition ne prévoit que l'un ou l'autre sont informés d'une telle mesure : comment pourraient-ils alors s'en saisir, sauf à faire preuve d'une vigilance à l'égard de la moindre décision préfectorale, qui paraît bien au-delà de leurs moyens ?

Par conséquent, les garanties légales apportées aux exigences constitutionnelles issues de l'article 66 de la Constitution, pour la liberté individuelle et de l'article 4 de la Déclaration de 1789, pour la liberté d'aller et venir sont insuffisantes.

20. Il en est de même quant au certificat médical requis pour prononcer la mise ou le maintien à l'isolement et quant à la différence de régime entre la quarantaine et l'isolement.

Est-il possible de contester le diagnostic médical ? De demander une nouvelle expertise ? Quel médecin est habilité à le délivrer ? Autant d'interrogations, parmi de nombreuses autres, qui ne trouvent aucune réponse dans la loi et dont les réponses et qui emportent pourtant des conséquences substantielles sur une mesure privative de liberté, au sens de l'article 66 de la Constitution.

De même, y a-t-il une différence de régime entre la quarantaine et l'isolement ou bien l'un comme l'autre peuvent-ils engendrer exactement les mêmes mesures ? Car, dans ce second cas, le certificat médical n'a plus aucune utilité étant donné qu'il ne peut être délivré pour une mise en quarantaine, dès lors qu'elle concerne des personnes saines.

La conséquence serait que toute personne provenant d'une « *zone de circulation de l'infection* », décidée « *par arrêté du ministre chargé de la santé* » – sans que, là non plus, rien ne détermine sur quels critères une telle zone est ainsi qualifiée –, pourrait être placée en quarantaine, donc privée de sa liberté individuelle pendant quatorze jours, sur simple décision de l'autorité administrative et sans que l'autorité judiciaire n'ait à en connaître.

Là encore, les garanties légales à l'exigence constitutionnelle issue de l'article 66 de la Constitution sont nettement insuffisantes.

21. Enfin, aucune réserve n'est faite à l'égard des personnes bénéficiant d'un statut constitutionnellement protégé, empêchant qu'elles fassent l'objet de mesures privatives ou restrictives de liberté.

Ainsi, de telles mesures peuvent-elles s'appliquer à l'égard des parlementaires, alors qu'« aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie » ?

Il s'agit bien d'une mesure privative de liberté, quoiqu'elle n'intervienne pas en matière criminelle ou correctionnelle. Mais elle entrave malgré tout le libre exercice du mandat parlementaire. Peut-elle alors être prononcée par l'autorité administrative ? Requier-t-elle l'autorisation du bureau de l'assemblée dont fait partie le parlementaire concerné ?

La loi, toujours aussi silencieuse, n'apporte pas les réponses nécessaires au respect de ces exigences constitutionnelles.

Pour toutes ces raisons, largement dépourvues des garanties légales nécessaires au respect des exigences constitutionnelles issues des articles 26 et 66 de la Constitution et à l'article 4 de la Déclaration de 1789, ces dispositions de l'article 2 et l'ensemble de l'article 3 de la loi déférée devront être déclarées contraires à la Constitution.

D) Sur le pouvoir de verbalisation des mesures de l'état d'urgence sanitaire

22. L'article 5 de la loi qui vous est déférée étend l'autorisation de constater par procès-verbal les contraventions aux mesures de l'état d'urgence sanitaire. Ce pouvoir est notamment conféré, d'une part, aux « agents mentionnés aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 du code de procédure pénale », c'est-à-dire aux agents de la police nationale qui n'ont pas la qualification d'agent de police judiciaire, les adjoints de sécurité et les membres de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale et, d'autre part, aux « agents mentionnés aux 4° et 5° du I de l'article L. 2241-1 du code des transports », c'est-à-dire aux agents de la filiale Gare et connexions de la SNCF et de la RATP.
23. En premier lieu, conférer ce pouvoir à des agents de police judiciaire adjoints, dépourvus de lien direct avec un officier de police judiciaire, contrevient au principe constitutionnel du placement de la police judiciaire sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire, qui résulte de l'article 66 de la Constitution (*décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, Rec. p. 122*).

En particulier, après deux mois d'état d'urgence sanitaire, la commission de suivi de l'état d'urgence sanitaire mise en place par le Sénat a pu révéler et souligner les difficultés constatées au cours des dernières semaines sur le terrain dans l'appréciation, par les forces

de sécurité intérieure, des mesures de l'état d'urgence sanitaire, traduisant parfois de véritables abus de droit.

Or cette extension du contrôle des mesures de l'état d'urgence sanitaire reviendrait à confier une compétence de constater une infraction pénale à des personnels ne disposant pas de la qualification adaptée et sans aucune formation.

Le 1° de l'article 5 de la loi déferée devra donc être déclarée contraire à la Constitution.

24. En second lieu, il en est de même du 2° du même article, qui concerne les contrôleurs des transports.

D'une part, le décret relatif aux modalités de leur assermentation n'est pas encore paru, ce qui les empêche d'exercer leur compétence judiciaire et contrevient, une nouvelle fois, au principe précédemment rappelé du placement de la police judiciaire sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire, qui résulte de l'article 66 de la Constitution.

D'autre part, la disposition contestée ne détermine pas clairement les infractions qui pourraient être verbalisées par les agents ainsi désignés.

Elle indique en effet qu'ils peuvent « *constater par procès-verbaux les contraventions prévues au troisième alinéa du présent article consistant en la violation des interdictions ou obligations édictées en application du 1° du I de l'article L. 3131-15 du présent code en matière d'usage des services de transport ferroviaire ou guidé et de transport public routier de personnes* ».

Rappelons que l'article L. 3131-15, I, 1° du code de la santé publique dispose, dans sa version issue de la présente loi, que le Premier ministre peut « *réglementer ou interdire la circulation des personnes et des véhicules et réglementer l'accès aux moyens de transport et les conditions de leur usage* ».

Le pouvoir ainsi conféré aux contrôleurs des transports ne concerne-t-il que la seule verbalisation des infractions aux obligations relatives à l'usage des transports ou, plus généralement, des infractions commises grâce aux moyens de transport ?

En d'autres termes, dans l'hypothèse où des décisions seraient prises, comme annoncé, d'une part, pour rendre obligatoire le port du masque dans les transports en commun et, d'autre part, pour interdire les déplacements des personnes au-delà de 100 kilomètres de leur domicile, quelle sera l'exacte compétence de ces contrôleurs des transports ?

Seront-ils seulement en mesure de verbaliser le défaut du port d'un masque dans le transport dont ils relèvent ? Ou, plus largement, pourront-ils contrôler la possession d'une attestation de déplacement, en apprécier la qualité et la véracité et verbaliser, le cas échéant, un déplacement au-delà de 100 kilomètres du domicile qu'ils jugeraient injustifié ?

La loi ne le précise pas.

On pourrait supposer qu'il ne s'agit que de la première hypothèse, car elle est spécifique à l'usage des transports auxquels ces agents sont affectés. Pour autant, la limitation de déplacement à 100 kilomètres du domicile et l'obligation de détenir une attestation relèvent de l'article L. 3131-15, I, 1° du code de la santé publique et leur violation peut être commise en usant d'un tel moyen de transport.

Ainsi, en sus de porter atteinte au principe constitutionnel précédemment rappelé et de préciser clairement quelle contravention ces agents peuvent verbaliser, à supposer qu'ils le puissent, cette disposition heurte le principe constitutionnel de légalité des délits et des peines, issu de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

Pour cette raison, le 2° de l'article 5 de la loi déferée devra également être déclaré contraire à la Constitution.

E) Sur la création d'un système d'information

25. L'article 6 de la loi déferée permet la création d'un système d'information aux seules fins de lutter contre l'épidémie de covid-19, à partir du traitement « *des données à caractère personnel concernant la santé relatives aux personnes atteintes par ce virus et aux personnes ayant été en contact [...], le cas échéant sans le consentement des personnes intéressées* ».

Certaines modalités de ce dispositif contreviennent à des exigences constitutionnelles et, en particulier, à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et au droit au respect de la vie privée.

26. L'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789. Il impose au législateur « *d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques* » (décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, Loi de finances pour 2012).

En particulier, vous censurez des dispositions législatives pour atteinte à cet objectif constitutionnel lorsque leur lecture combinée engendre une contradiction (décisions n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013 ; n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, Loi relative aux contrats de partenariat).

Or les premier et cinquième alinéas de l'article 6 de la loi déferée présentent une contradiction.

En effet, le premier alinéa prévoit que des données à caractère personnel peuvent être traitées et partagées, « *le cas échéant sans le consentement des personnes intéressées* », tandis que le cinquième alinéa prévoit qu'un décret doit préciser « *les modalités d'exercice des droits d'accès, d'information, d'opposition et de rectification des personnes concernées*,

celles atteintes par le virus ou celles en contact avec ces dernières, lorsque leurs données personnelles sont collectées dans ces systèmes d'information à l'initiative de tiers ».

Comment pourrait-on se retrouver ainsi répertorié contre son gré, tout en bénéficiant d'un droit d'opposition ou même de rectification ?

Soit le consentement n'est pas requis et, dans ce cas, une personne ne peut pas exercer un droit d'opposition lorsqu'elle se retrouve dans le système d'information contre son gré. Soit il existe effectivement un droit d'opposition, mais qui revient alors à subordonner l'inscription dans le système d'information au consentement de la personne concernée.

À l'inverse, les deux – absence de consentement et droit d'opposition – ne paraissent pas compatibles.

Cette incompatibilité devra conduire à ce que l'une ou l'autre de ces dispositions soit déclarée contraire à la Constitution ou, à défaut, à ce qu'une réserve d'interprétation précise comment les rendre compatibles.

27. Le droit au respect de la vie privée est constitutionnellement garanti en ce qu'il découle de l'article 2 de la Déclaration de 1789 (*décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, Loi portant création d'une couverture maladie universelle, Rec. p. 100*).

Vous avez précisé que ce droit constitutionnellement garanti « *requiert que soit observée une particulière vigilance dans la collecte et le traitement de données à caractère personnel de nature médicale* » (*décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004, Loi relative à l'assurance maladie, Rec. p. 153*).

Le § II de l'article 6 contesté précise les finalités des systèmes d'information qui pourront être mis en œuvre sur son fondement. Ils doivent ainsi permettre, notamment, « *l'identification des personnes présentant un risque d'infection, par la collecte des informations relatives aux contacts des personnes infectées* », ainsi que « *l'orientation des personnes infectées, et des personnes susceptibles de l'être, en fonction de leur situation* ».

Or cela pourrait permettre la collecte des données de l'ensemble de la population française.

En effet, tout le monde peut présenter « *un risque d'infection* » ou être une personne « *susceptible* » d'être infectée, à l'exception, peut-être, de celles qui ont déjà contractées le virus, à supposer que l'immunité censée être ainsi acquise soit effectivement confirmée par les experts.

Dès lors, la possibilité offerte de collecter des données médicales de l'ensemble de la population française est disproportionnée et contrevient à l'exigence de les manier avec une particulière vigilance au risque, sinon, de violer le droit au respect de la vie privée.

La violation de ce droit constitutionnel est donc ici caractérisée et ces dispositions devront être déclarées contraires à la Constitution.

Pour tous ces motifs et ceux que vous relèveriez d'office, les requérants vous invitent à censurer les dispositions contestées de la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

Nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Membres du Conseil constitutionnel, d'agréer l'expression de notre haute considération.