



Commentaire

Décision n° 2020-808 DC du 13 novembre 2020

Loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire

La loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire a été adoptée le 7 novembre 2020.

Le Conseil constitutionnel a enregistré le même jour deux saisines dirigées contre cette loi, l'une émanant de plus de soixante sénateurs et l'autre de plus de soixante députés.

Les saisissants contestaient l'article 1^{er} de la loi, prorogeant l'état d'urgence sanitaire en cours, ainsi que certaines dispositions de son article 2, lequel prorogeait le régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire, et de son article 10, lequel habilitait le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures tendant à prolonger, rétablir ou adapter certaines dispositions elles-mêmes précédemment adoptées par voie d'ordonnance pour remédier aux conséquences de la crise sanitaire. Les députés requérants contestaient également certaines dispositions de son article 5, qui prorogeait et modifiait les systèmes d'information mis en œuvre aux fins de lutter contre l'épidémie de covid-19.

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 Constitution¹.

Dans sa décision n° 2020-808 DC du 13 novembre 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution l'article 1^{er} et les dispositions contestées des articles 2 et 10 ainsi que, sous des réserves d'interprétation, celles de l'article 5.

Il sera uniquement évoqué dans ce commentaire la validation de l'article 1^{er}.

I. – Présentation des dispositions prorogeant l'état d'urgence sanitaire

* La crise sanitaire provoquée par la covid-19 a donné lieu à l'adoption par le Parlement de trois lois qui lui ont été entièrement dédiées, dans le prolongement

¹ La dernière mise en œuvre de cette procédure remontait à la décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020, *Loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire*, et l'avant-dernière à la décision n° 2018-775 DC du 10 décembre 2018, *Loi de finances rectificative pour 2018*.

desquelles s'inscrivait la loi déferée : la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ; la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions ; la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

De la succession de ces trois lois a résulté la superposition dans l'ordre juridique national de deux régimes juridiques.

Le premier est le régime de l'état d'urgence sanitaire, issu de la loi du 23 mars 2020 et codifié aux articles L. 3131-12 à L. 3131-20 du code de la santé publique (CSP), l'article L. 3131-12 du CSP disposant qu'il peut être déclaré « *en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population* ».

L'article L. 3131-13 du même code prévoit que l'état d'urgence sanitaire est déclaré par un décret en conseil des ministres déterminant la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur et reçoit application. La prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois ne peut alors être autorisée que par la loi, après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19 du même code².

Aux termes de l'article 7 de la loi du 23 mars 2020, ce régime juridique d'état d'urgence sanitaire trouvera son terme au 1^{er} avril 2021. L'état d'urgence, lui, a été initialement déclaré, sur le fondement de ce régime, à partir de l'entrée en vigueur de cette loi du 23 mars 2020, puis prolongé par la loi du 11 mai 2020 jusqu'au 10 juillet 2020.

Le second régime est dit « *de sortie de l'état d'urgence sanitaire* », pour lequel l'article 1^{er} de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 disposait qu'il pouvait produire ses principaux effets jusqu'au 30 octobre 2020 hors des territoires dans lesquels l'état d'urgence sanitaire s'applique.

Les principales caractéristiques de ce régime sont déterminées par les dispositions non codifiées de l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020 précisant les mesures susceptibles d'être prises dans ce cadre « *dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19* » par le Premier ministre, le ministre chargé de la santé et le représentant de l'État dans le département.

² Le mécanisme de déclaration de l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres n'est pas exclusif de la possibilité pour le législateur de déclarer lui-même l'état d'urgence, comme il l'avait fait originellement par la loi du 23 mars 2020 (article 4).

* À la suite de la nouvelle déclaration de l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble du territoire national à compter du 17 octobre 2020 par le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020, le Gouvernement a fait le choix d'abandonner l'examen parlementaire d'un projet de loi qu'il avait initialement préparé afin de proroger au-delà du 30 octobre 2020 le seul régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire³. Parallèlement, il a élaboré la loi adoptée le 7 novembre 2020 afin, notamment, de proroger l'état d'urgence au-delà du délai d'un mois prévu par l'article L. 3131-13 du CSP.

À cette fin, l'article 1^{er} proroge jusqu'au 16 février 2021 l'état d'urgence sanitaire déclaré par le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire.

Il en résulte que, durant la période courant jusqu'au 16 février 2021, peut être maintenu le régime de l'état d'urgence sanitaire défini aux articles L. 3131-12 et suivants du code de la santé publique. Cette faculté n'est cependant pas exclusive d'une interruption de l'état d'urgence sanitaire avant cette date. Les dispositions contestées sont en effet à combiner avec celles de l'article L. 3131-14 du CSP prévoyant que, dans le cas où est intervenue une loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois et jusqu'à une date déterminée, « *il peut être mis fin à l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres avant l'expiration du délai fixé par la loi le prorogeant après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19* ».

II. – Examen de la constitutionnalité de la prorogation de l'état d'urgence sanitaire

Les députés et sénateurs requérants contestaient la constitutionnalité de cette prorogation. Selon les premiers, celle-ci permettait la mise en œuvre de mesures portant, au regard des nécessités sanitaires, une atteinte disproportionnée aux droits et libertés constitutionnellement garantis, notamment la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée, la liberté d'entreprendre et la liberté d'expression et de communication. Pour les seconds, en prévoyant une prorogation de l'état d'urgence sanitaire d'une durée de quatre mois sans qu'il soit nécessaire que le Parlement intervienne à nouveau dans ce délai, le législateur avait opéré une conciliation déséquilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et les droits et libertés précités.

³ Projet de loi prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire examiné le 16 septembre 2020 en conseil des ministres et adopté le 1^{er} octobre 2020 en première lecture par l'Assemblée nationale. Son examen en première lecture par le Sénat a été interrompu dès qu'a été déclaré le nouvel état d'urgence sanitaire par le décret du 14 octobre 2020.

* Par sa décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, le Conseil constitutionnel a jugé que « *la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence sanitaire. Il lui appartient, dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle, protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, le droit au respect de la vie privée garanti par cet article 2, la liberté d'entreprendre qui découle de cet article 4, ainsi que le droit d'expression collective des idées et des opinions résultant de l'article 11 de cette déclaration* »⁴.

* S'agissant de la prorogation par la loi d'un état d'urgence, la seule décision déjà rendue par le Conseil constitutionnel était celle relative à la loi de janvier 1985 venue proroger une première période d'état d'urgence déclarée sur le fondement de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 en Nouvelle-Calédonie. Par sa décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, *Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances*, il a validé la prorogation sans en contrôler les motifs qui n'étaient, en l'espèce, pas contestés. Il a par ailleurs estimé qu'il ne pouvait, à l'occasion du contrôle de la loi prorogeant l'état d'urgence, connaître de la conformité à la Constitution de la loi fixant le régime juridique de cet état d'urgence. En effet, il a jugé que « *si la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine, il ne saurait en être de même lorsqu'il s'agit de la simple mise en application d'une telle loi* »⁵.

Plus récemment, dans ses décisions n°s 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, 2015-535 QPC du 19 février 2016 et 2017-624 QPC du 16 mars 2017, le Conseil constitutionnel avait jugé, incidemment, que la prorogation de l'état d'urgence déclaré sur le fondement de la loi du 3 avril 1955 « *ne saurait être excessive au regard du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence* »⁶. Il avait également tenu compte de ce que l'état d'urgence constitue « *un régime de pouvoirs exceptionnels dont les effets doivent être limités dans le temps et l'espace et qui contribue à prévenir le péril imminent ou les conséquences de la calamité publique auxquels le pays est exposé* »⁷.

⁴ Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, paragr. 17.

⁵ Décision n° 85-187 précitée, cons. 10.

⁶ Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D. (Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence)*, cons. 13 ; décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme (Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence)*, cons. 9 ; décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, *M. Sofiyani I. (Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence II)*, paragr. 16.

⁷ Décision n° 2016-536 QPC du 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme (Perquisitions et saisies administratives dans le cadre de l'état d'urgence)*, paragr. 12.

Par ailleurs, dans sa décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020, lorsqu'il a contrôlé le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire et, plus particulièrement, certaines mesures pouvant être prises dans ce cadre, le Conseil constitutionnel avait pris en compte la période durant laquelle pouvaient être prises ces mesures et opéré un contrôle restreint sur le risque important de propagation de l'épidémie durant cette période : « *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* »⁸.

* En l'espèce, le Conseil constitutionnel a tout d'abord rappelé, comme il l'avait déjà jugé, que « *La Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence sanitaire* », mais qu'il appartient à ce dernier, « *dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République* » (paragr. 5).

Ensuite, afin d'examiner la constitutionnalité de cette prorogation, le Conseil constitutionnel a, pour la première fois s'agissant du contrôle d'une telle disposition, recherché si le législateur avait pu légitimement considérer que, pendant la période d'application de cet état d'urgence, la France allait effectivement être confrontée à un état de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. Toutefois, comme il le rappelle habituellement lorsqu'il s'agit de prendre en compte des situations factuelles au regard de connaissances scientifiques, le Conseil constitutionnel s'est livré uniquement à un contrôle de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il ne « *dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement* ».

Le Conseil constitutionnel a donc tout d'abord relevé que « *Le législateur a estimé, au regard des données scientifiques disponibles sur la situation sanitaire, que l'épidémie de covid-19 se répand à une vitesse élevée contribuant, compte tenu par ailleurs des capacités actuelles de prise en charge des patients par le système de santé, à un état de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. Il a par ailleurs considéré, au regard de la dynamique de l'épidémie et de la période hivernale à venir, que cet état devrait perdurer au moins durant les quatre mois à venir* ». Il a ensuite jugé que « *Cette appréciation est corroborée par les avis des 19 et 26 octobre 2020 du comité de scientifiques prévu par l'article L. 3131-19 du code de la santé publique* » et en a conclu, au regard de son pouvoir d'appréciation limité en la matière, que

⁸ Décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020, *Loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire*, paragr. 13.

l'appréciation par le législateur de l'existence d'une catastrophe sanitaire et de sa persistance prévisible dans les quatre prochains mois, n'était pas, en l'état des connaissances, manifestement inadéquate au regard de la situation présente de l'ensemble du territoire français (paragr. 6).

Plus classiquement, le Conseil a ensuite rappelé quelles garanties légales entouraient les mesures pouvant être prises durant cet état d'urgence sanitaire, sans se prononcer sur ces mesures elles-mêmes : *« en vertu du premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, les mesures prévues dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ne peuvent en tout état de cause être prises qu'aux seules fins de garantir la santé publique. Selon le paragraphe III du 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. Le juge est chargé de s'assurer que de telles mesures sont adaptées, nécessaires et proportionnées à la finalité qu'elles poursuivent »* (paragr. 7).

Enfin, il a relevé que la date limite de prorogation de l'état d'urgence sanitaire prévue par la loi ne constituait qu'un maximum légal dès lors que, *« quand la situation sanitaire le permet, il doit être mis fin à l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres avant l'expiration du délai fixé par la loi le prorogeant »* (paragr. 8).

Le Conseil constitutionnel en a conclu la conformité à la Constitution de la prorogation de l'état d'urgence sanitaire en cours, dans son principe et dans sa durée prévus par l'article 1^{er} de la loi jusqu'au 16 février 2021 (paragr. 9).