



## Décision n° 2022 – 840 DC

Loi mettant fin au aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la  
covid-19

### Liste des contributions extérieures

*Services du Conseil constitutionnel - 2022*

*Plusieurs auteurs peuvent rédiger une contribution commune*

Contributions		
	Date de réception	Auteur(s)
1	27/07/2022	Monsieur Jean-Philippe DEROSIER
2	29/07/2022	Monsieur Paul Cassia

JEAN-PHILIPPE DEROSIER

Agrégé des facultés de droit  
Professeur des Universités en droit public

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

*Par courrier électronique :*

[contributions-externes@conseil-  
constitutionnel.fr](mailto:contributions-externes@conseil-constitutionnel.fr)

Paris, le 26 juillet 2022

**OBJET :** Contribution extérieure, rédigée dans l'affaire n° 2022-840 DC

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

La loi mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19 a été adoptée, conformément à l'article 45, alinéa 3 de la Constitution, par l'Assemblée nationale le 25 juillet 2022, puis par le Sénat le 26 juillet 2022. Elle vous a été transmise le 26 juillet 2022, par plus de 60 députés et elle est référencée sous le numéro 2022-840 DC. Son article 4 me paraît contraire à la Constitution, pour les raisons développées ci-après qui constituent une contribution extérieure, adressée sur le fondement de l'article 13 du Règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution.

1. L'article 4 de la loi déferée a été introduit par voie d'amendement en première lecture, selon une procédure contraire à la Constitution, en violation de la règle dite de « l'entonnoir » et il constitue ainsi un cavalier législatif.

Il est constant que le Conseil constitutionnel relève d'office de telles violations de la Constitution et la présente contribution extérieure n'a d'autre objectif que de vous alerter et de conforter l'analyse que vous pourriez avoir.

2. L'article 45, al. 1<sup>er</sup> de la Constitution prévoit que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ». Ainsi, pour être recevable en première lecture, un amendement doit présenter un lien au moins indirect avec le texte déposé devant la première assemblée saisie ou avec le texte qu'elle a adopté et qui est transmis à la seconde assemblée saisie.

Pour apprécier le lien au moins indirect avec le texte, au stade de la première lecture, il semblerait que vous vous attachiez, d'abord, à apprécier s'il existe un lien direct entre la disposition introduite et le texte déposé ou transmis et, ensuite, à rechercher s'il peut exister un lien indirect, le cas échéant à partir des travaux préparatoires (*décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010, Loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée, Rec. p. 101*, ainsi que l'analyse de Georges Bergougnous, « *Exercice du droit d'amendement en 1<sup>re</sup> lecture : incidences constitutionnelles d'une modification sémantique* », in *Constitutions 2010*, p. 377).

Votre jurisprudence récente en la matière paraît toutefois plus stricte en ce que vous n'opérez plus en deux temps et ne vous référez guère aux travaux préparatoires : une adjonction opérée en première lecture et dépourvue de lien indirect avec le projet de loi initial est déclarée contraire à la Constitution (*décision n° 2015-719 DC du 13 août 2015, Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne*).

Encore plus récemment et dans le prolongement de cette dernière jurisprudence, vous avez fait évoluer la forme de vos motivations justifiant une censure d'un cavalier législatif, sans que cette évolution formelle n'ait d'incidence sur votre appréciation matérielle de ce que constitue ou non un tel cavalier (*décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, Loi d'orientation des mobilités*).

Ainsi, « *ce contrôle s'exerce au regard du contenu du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie – l'exposé des motifs, le titre du projet ou l'intitulé de ses parties ne venant éventuellement que conforter ce contenu sans être décisifs pour son appréciation* » (Jean Maïa, « *Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations* », in *Titre VII. Les Cahiers du Conseil constitutionnel n° 3 et n° 4, octobre 2019 – avril 2020*, p. 23).

3. Vous appréciez strictement la nature indirecte du lien avec le texte.

En effet, à propos d'une loi relative à la procédure pénale, vous censurez des dispositions concernant l'obligation d'informer une victime de la possibilité de saisir le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, la possibilité, pour une juridiction, d'ordonner le huis clos pour l'audition de témoins pour le jugement de certains crimes ou, lorsqu'elle prescrit à une personne condamnée pour un délit passible d'une peine d'emprisonnement d'accomplir un stage de citoyenneté, de prononcer cette peine en l'absence du prévenu à l'audience. Quoique affectant la procédure pénale, au moins dans une certaine mesure, ces dispositions ne présentaient pas de lien, même indirect, avec le projet de loi initial dont l'objet était d'adapter « *la procédure pénale au droit de l'Union européenne* » (*décision n° 2015-719 DC du 13 août 2015, précitée*).

De même, à propos de la loi relative à l'égalité et la citoyenneté, vous censurez des dispositions qui concernent la dématérialisation de la procédure d'acquisition de la nationalité française par déclaration de nationalité ou décision de l'autorité publique, la procédure permettant aux associations de saisir le préfet afin qu'il se prononce sur leur caractère d'intérêt général ou celle de parrainage républicain. Malgré leur proximité avec le sujet de la loi, elles sont toutes dépourvues de lien, même indirect, « avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale » (décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté).

Récemment encore, vous avez déclaré contraire à l'article 45 de la Constitution, faute de lien, même indirect, « avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat », des dispositions de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice. L'une d'entre elles permettait aux huissiers de justice d'accéder aux boîtes aux lettres dans les immeubles d'habitation (décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice).

Dans la première décision par laquelle vous avez fait évoluer la formalisation et la motivation du contrôle des cavaliers, vous avez également considéré que l'article qui prévoyait « la remise au Parlement **d'un rapport d'information relatif à la taxation du secteur aérien** en France et dans les autres pays de l'Union européenne », introduit en première lecture, ne présentait pas de lien, même indirect, avec le projet de loi d'orientation des mobilités, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie. En particulier, il ne présentait pas de lien avec un article qui modifiait « les objectifs de la programmation des investissements de l'État dans les transports, **sans concerner le secteur aérien** » (décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, précitée).

Enfin, vous veillez à préciser systématiquement que vous vous reportez au texte « déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale » ou « déposé sur le bureau du Sénat », s'agissant toujours de la première assemblée saisie. Il faut en déduire que la nature du lien s'apprécie au regard du projet de loi tel qu'il est déposé sur le bureau de la première assemblée saisie et non tel qu'il résulte des délibérations de cette dernière (Jean Maïa, « Le contrôle des cavaliers législatifs », précité, pp. 22 et s.).

4. L'exposé des motifs du projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19 indique précisément son objet :

« S'il n'apparaît donc pas nécessaire de proroger le cadre de l'état d'urgence sanitaire ni le régime dit de sortie de crise sanitaire, institués respectivement par les articles L. 3131-12 et suivants du code de la santé publique et par la loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire, **le maintien d'un dispositif de veille et de sécurité sanitaire s'impose pour les prochains mois et jusqu'à la fin de la prochaine période hivernale afin de suivre l'évolution de l'épidémie et d'être en mesure**

*d'émettre des recommandations ainsi que de prendre les autres mesures nécessaires et proportionnées qu'elle pourrait exiger. »*

*Projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19,  
Exposé des motifs, p. 3*

Tel était l'objet de ses 2 articles.

L'article 1<sup>er</sup> était destiné à maintenir jusqu'au 31 mars 2023 les dispositifs de surveillance épidémiologique et le suivi et l'accompagnement individuel des personnes contractant la maladie, tels les systèmes d'information de crise que sont les outils SI-DEP et Contact Covid.

L'article 2 devait permettre de conserver, également jusqu'au 31 mars 2023, la possibilité de demander le passe sanitaire aux personnes de plus de douze ans se déplaçant entre le territoire hexagonal et la Corse ou l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution.

5. L'article 4 a été introduit lors de la première lecture, en Commission des Lois du Sénat (deuxième assemblée saisie), par un amendement de Philippe Bas, rapporteur.

Son objet est de permettre la réintégration des personnels soignants, techniques et administratifs soumis à obligation vaccinale en vertu de l'article 12 de la loi du 5 août 2021<sup>1</sup> et qui ont refusé de s'y soumettre, ne pouvant plus, en conséquence de l'article 14 de la même loi, exercer leur activité professionnelle.

Si l'intitulé du projet de loi a évolué entre son dépôt et son adoption définitive, cette évolution est sans incidence sur votre appréciation de la règle issue de l'article 45 de la Constitution, telle qu'elle résulte de votre jurisprudence constante, où vous vous référez au contenu du texte déposé devant la première assemblée saisie.

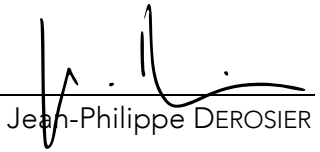
Au contraire, cet article ne présente aucun lien, même indirect, avec le projet de loi initialement déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale, ni avec son article 1<sup>er</sup>, relatif aux systèmes d'information de crise, ni avec son article 2, permettant de demander le passe sanitaire lors d'un déplacement entre le territoire hexagonal et la Corse ou une collectivité située outre-mer.

Par conséquent, dépourvu de tout lien, même indirect, avec le projet de loi déposé en première lecture sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, cet article a été adopté en violation de l'article 45 de la Constitution. Vous devrez donc le déclarer contraire à la Constitution.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire, JORF du 6 août 2021.

6. Pour tous ces motifs et ceux qui pourraient être relevés d'office, l'article 4 de la loi mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19 doit être déclaré contraire à la Constitution.



Jean-Philippe DEROSIER

Paul Cassia  
[paul.cassia@univ-paris1.fr](mailto:paul.cassia@univ-paris1.fr)

le 29 juillet 2022

**Objet : contribution extérieure – décision n° 2022-840 DC – loi mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19 – articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789**

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

1. Par la loi qui vous est déférée, le Parlement a heureusement fait le choix non seulement de ne pas reconduire les deux régimes législatifs exceptionnels de « lutte contre le covid » en vigueur sans discontinuité depuis le 23 mars 2020, mais plus encore de les abroger, c'est-à-dire de les faire disparaître pour l'avenir.

Ce faisant, le législateur a également implicitement décidé de ne pas donner suite à l'une des malheureuses ou inutiles préconisations du Conseil d'Etat émises notamment en septembre 2021 dans son étude sur *Les états d'urgence*, tendant à ce que soit créé un cadre pérenne pour la gestion des crises sanitaires. C'est qu'il revient en effet aux seules politiques publiques nationales de veiller à ce que les crises de toutes natures soient prévenues en amont, tandis que la policarisation des crises par la mise en place ou l'activation dans la panique d'une régulation sociétale coercitive par une police administrative spéciale *ad hoc* n'est que le symptôme du grave échec de ces politiques publiques préventives.

Les deux régimes issus des lois du 23 mars 2020 créant l'état d'urgence sanitaire et 31 mai 2021 de sortie de l'état d'urgence sanitaire sont à cet égard particulièrement attentatoires aux libertés fondamentales sans pour autant que leur efficacité sanitaire relative à la diffusion du covid-19 ait jamais été concrètement démontré – ni d'ailleurs la stricte proportionnalité des mesures prises sur leur fondement. C'est ainsi que la « 7<sup>ème</sup> vague » de l'été 2022 s'est progressivement estompée par elle-même, la Première ministre ayant renoncé à prendre quelque mesure coercitive que ce soit y compris le port obligatoire du masque sanitaire dans les transports publics de voyageurs (*v. a contrario*, à propos de l'obligation municipale du port du masque sanitaire : TA Nice, réf., 8 juillet 2022, *Cassia*, n° 2203291) – il est regrettable cependant qu'un passe sanitaire ait été requis pour l'accès aux établissements de santé jusqu'au 31 juillet 2022.

Il est à noter à cet égard que la disposition législative issue de la loi du 23 mars 2020 autorisant le Premier ministre à décréter, sur le modèle inspiré de la pratique chinoise, un confinement total de la population n'aura jamais été soumise à votre contrôle, le Conseil d'Etat ayant refusé de renvoyer la seule question prioritaire de constitutionnalité formée contre cette disposition (CE 22 juillet 2020, *Cassia et Association de défense des libertés constitutionnelles*, n° 440149), ce qui témoigne de la corruption considérable de nos anticorps démocratiques et républicains durant la pandémie en conséquence d'une menace sanitaire dont les effets ont été largement surestimés, alors que

parallèlement le service public hospitalier a continué de se dégrader. Le Conseil d'Etat a pu à cet égard plaquer de manière anachronique la théorie jurisprudentielle des « circonstances exceptionnelles » dégagée pendant la Première guerre mondiale à la lutte contre le covid (CE, réf., 26 juillet 2021, *Cassia e. a.*, n° 454754), et votre décision n° 2020-799 DC *Loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19* du 26 mars 2020 restera comme une marque indélébile des errements du contrôle de constitutionnalité des lois, sans même qu'il soit besoin d'évoquer dans le cadre de cette contribution extérieure à quel point le mode de nomination de vos membres où l'évanescence de votre « contrôle » sur la situation épidémiologique actuelle et future est antinomique avec un Etat de droit de qualité.

Reste que la loi qui vous est déférée dans la présente instance pourrait comporter deux motifs d'inconstitutionnalité autres que ceux évoqués par les députéEs saisissantEs.

**2.** En premier lieu, la loi qui vous est déférée reporte au 31 janvier 2023 l'échéance jusqu'à laquelle peuvent être mis en œuvre, dans des conditions conduisant à déroger au secret médical, **les traitements de données à caractère personnel** dédiés à la lutte contre la propagation de l'épidémie de covid-19, dont l'article 11 de la loi du 11 mai 2020 a autorisé la création ; il proroge jusqu'à cette même date la période pendant laquelle peuvent être conservées les données traitées aux seules fins de surveillance épidémiologique et de recherche.

Ces dispositifs consistant en deux fichiers nationaux de traitement de données à caractère personnel ont été créés en mai 2020. Depuis cette date, leur intérêt et leur efficacité dans la lutte contre la pandémie et la réduction de la propagation du covid n'a pas non plus été démontrée, loin s'en faut, en particulier pour l'application « Contact Covid » relative aux informations sur les personnes identifiées comme contact à risque de contamination.

Dans un contexte où, à compter du 1<sup>er</sup> août 2022, il ne pourra plus y avoir de mesures contraignantes de quarantaine ou d'isolement, on peine à comprendre l'intérêt du maintien de ces deux systèmes d'information, et ceci d'autant plus que, le cas échéant, ce sont majoritairement les personnes venant d'un pays étranger où sévit un variant et désireuses d'entrer en France qui seront soumises à l'obligation de présenter un test de dépistage négatif.

Le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 2 de la Déclaration de 1789 impose que les données à caractère personnel soient conservées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées. En l'occurrence, le report de l'échéance prévu par la loi qui vous est déférée n'est justifié ni par la situation épidémiologique actuelle, ni par ses perspectives d'évolution à moyen terme puisque précisément cette loi met fin aux deux régimes législatifs d'exception.

Elle paraît en cela contraire à l'article 2 de la Déclaration de 1789.



3. En second lieu, la loi qui vous est déférée permet à la Première ministre d'imposer jusqu'au 31 janvier 2023 un **certificat sanitaire de voyage** pour limiter la diffusion d'éventuels nouveaux variants « dangereux » (sic) éventuellement portés par les voyageurs essentiellement en provenance de l'étranger (ou d'une collectivité d'outre-mer de l'article 72-3 de la Constitution).

Deux ans de pandémie ont montré qu'une telle mesure n'empêchera en rien la propagation du virus sur l'ensemble du territoire national, ni d'ailleurs ne la ralentira, dès lors notamment qu'une personne peut être contaminée après avoir effectué un test.

Initialement, le projet du gouvernement envisageait de conserver jusqu'au 31 mars 2023 la possibilité, prévue aujourd'hui au 1° du A du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 mai 2021, de subordonner les déplacements à destination ou en provenance du territoire hexagonal, de la Corse ou d'une collectivité d'outre-mer à la présentation soit du résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par le covid-19, soit d'un justificatif de l'administration d'un vaccin contre le covid-19, soit d'un document attestant d'un rétablissement à la suite d'une contamination par le covid-19

Ce faisant, le Parlement a à l'initiative du Sénat fait le choix de ne retenir que le seul test négatif comme permis d'accès au territoire national depuis l'étranger (et d'ailleurs aussi pour les déplacements intra-nationaux vers une des collectivités d'outre-mer de l'article 72-3 de la Constitution) pour les personnes à partir de 12 ans, à l'exclusion du certificat de rétablissement ou de la vaccination (ce qui au passage est contradictoire avec la promotion à toute force des recours répétés à la vaccination effectuée par l'exécutif depuis janvier 2021 y compris pour les mineurs de moins de douze ans), alors pourtant que le règlement européen sur le certificat sanitaire de voyage ouvre l'option entre le test, le certificat de vaccination à jour ou le certificat de rétablissement.

Le Parlement a ainsi opéré un changement de doctrine à 180° par rapport à la législation précédente, qui privilégiait la vaccination comme mode de « preuve » de l'innocuité sanitaire et par là-même avait institué une quasi-obligation vaccinale de fait.

Il vous appartient de vérifier que la loi qui vous est déférée assure, au regard des risques liés à la propagation du virus, en l'état des connaissances scientifiques et pour une durée adéquate, une conciliation conforme à la Constitution des nécessités de la lutte contre l'épidémie avec la protection des libertés fondamentales reconnues à toute personne qui réside ou aspire à résider sur le territoire de la République.

En l'occurrence, rien dans vos décisions antérieures ne permet de conclure que l'exigence de présentation du seul test négatif comme preuve d'absence de contagiosité est conforme à la liberté d'aller et de venir ainsi qu'à la liberté personnelle.

En cela, la loi qui vous est déférée pourrait être contraire aux articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789.

\*