

Paris, le 13 mai 2020



### Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020

*Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*

DIRECTION  
DE LA  
SÉANCE

*Division de la  
séance  
et du droit  
parlementaire*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 9 mai 2020, en application du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, par le Président de la République et par le Président du Sénat, de la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions. Il a ensuite été saisi le 10 mai 2020 par 63 députés (Socialistes et apparentés, La France insoumise, Gauche démocratique et républicaine) et par 70 sénateurs (Socialiste et républicain, Communiste Républicain Citoyen et Écologiste).

Déposé sur le bureau du Sénat le samedi 2 mai 2020, le texte a été définitivement adopté par le Parlement une semaine plus tard, le samedi 9 mai 2020.

Le Conseil constitutionnel a jugé qu'il avait été examiné selon une procédure conforme à la Constitution.

Sur le fond, il a validé les dispositions relatives aux conditions d'engagement de la responsabilité pénale en cas de catastrophe sanitaire, celles réglementant la circulation, les transports, l'accès à certains lieux et prévoyant des réquisitions ainsi que les dispositions relatives au constat de certaines contraventions aux interdictions et obligations en vigueur pendant l'état d'urgence sanitaire

S'agissant des mesures de quarantaine et d'isolement, il a formulé une réserve d'interprétation sur les conditions d'intervention du juge judiciaire et censuré l'article prévoyant leur entrée en vigueur différée.

Concernant les mesures relatives au partage des données médicales des personnes atteintes par la covid-19 et de celles avec lesquelles elles ont été en contact, il a, au regard du droit au respect de la vie privée, censuré l'accès au système d'information des organismes d'accompagnement social et formulé plusieurs réserves d'interprétation. Il a par ailleurs censuré les dispositions qui soumettaient l'exercice du pouvoir réglementaire du Premier ministre à un avis conforme d'une autre autorité de l'État ainsi que des dispositions relatives à l'information du Parlement.

#### 1. Conformité à la Constitution de la procédure d'adoption de la loi

Les sénateurs requérants soutenaient qu'en limitant à 75, selon une répartition proportionnelle à celle des groupes politiques, le **nombre maximal de députés pouvant être présents dans l'hémicycle**, la Conférence des présidents avait empêché certains députés de **participer aux débats** et de **défendre personnellement leurs amendements**. Ils appelaient le Conseil à juger que la loi avait été élaborée en méconnaissance de la **liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat**<sup>1</sup> (article 6 de la Déclaration de 1789, articles 3, 26 et 27 de la Constitution) et du **droit d'amendement** (article 44 de la Constitution).

<sup>1</sup> Cette exigence constitutionnelle a été consacrée par la décision n° 2018-767 DC du 5 juillet 2018, Résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs.



À l'appui de leur grief, les requérants mentionnaient **plusieurs amendements non soutenus**, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat où un plafonnement s'était aussi appliqué. Ils ajoutaient que **même dans l'hypothèse où aucun député n'aurait pas été concrètement empêché d'entrer dans l'hémicycle** pour défendre ses amendements, il n'en appartenait pas moins au Conseil de **sanctionner le plafonnement** des présences décidé par la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale, dès lors qu'il aurait jugé cette **règle inconstitutionnelle**.

**Sans trancher au fond le point de droit** qui était soulevé dans la saisine, le Conseil constitutionnel a écarté le grief en jugeant que, « *en tout état de cause* », les sénateurs requérants « *n'établiss[ai]ent pas* » une violation effective de la liberté des membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat et du droit d'amendement, c'est-à-dire qu'ils n'en apportaient pas la preuve. Il a ajouté que les **travaux parlementaires** ne faisaient pas non plus état d'une atteinte à ces principes.

Dans le cas d'espèce, il n'a donc **pas remis en cause les aménagements décidés par l'Assemblée nationale**, dès lors que des parlementaires ne s'étaient pas vus refuser physiquement l'accès aux lieux de délibération « *pour participer aux débats, défendre leurs amendements ou prendre part aux votes* ».

## **2. Conformité des dispositions relatives aux conditions d'engagement de la responsabilité pénale en cas de catastrophe sanitaire (article 1<sup>er</sup>)**

Le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions relatives aux conditions d'engagement de la responsabilité pénale en cas de catastrophe sanitaire ne méconnaissaient pas le **principe d'égalité devant la loi pénale** (article 6 de la Déclaration de 1789), dès lors qu'elles « *ne diffèrent pas de celles du droit commun et s'appliquent de la même manière à toute personne ayant commis un fait susceptible de constituer une faute pénale non intentionnelle, dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire.* »

Il n'a pas non plus jugé qu'elles étaient entachées d'**incompétence négative**.

## **3. Conformité des dispositions réglementant la circulation, les transports, l'accès à certains lieux et prévoyant des réquisitions (article 3)**

Reprenant un considérant utilisé s'agissant de l'état d'urgence prévu par la loi du 3 avril 1955<sup>2</sup>, le Conseil constitutionnel a souligné que **la Constitution n'exclue pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence sanitaire** et que, dans ce cadre, il appartient au législateur d'opérer une conciliation équilibrée entre **l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé**<sup>3</sup> et le **respect des droits et libertés** reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République.

Il a ensuite observé que les dispositions autorisant le Premier ministre, en période d'urgence sanitaire, à réglementer ou interdire la **circulation des personnes et des véhicules** ainsi qu'à réglementer l'accès aux **moyens de transport** et les conditions de leur usage **portent atteinte à la liberté d'aller et venir** (articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789). S'agissant des dispositions relatives à la fermeture provisoire et à la réglementation de l'ouverture des **établissements recevant du public** ainsi que des **lieux de réunion**, il a constaté qu'elles **portent atteinte à la liberté**

<sup>2</sup> Décision n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018, Associations La cabane juridique/ Legal Shelter et autre.

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



**d’entreprendre** (article 4 de la Déclaration de 1789) et, en ce qu’elles **restreignent la liberté de se réunir, au droit d’expression collective des idées et des opinions** (article 11 de la Déclaration de 1789).

Enfin, le Conseil constitutionnel a rappelé les **conditions de déclenchement et de mise en œuvre de l’état d’urgence sanitaire ainsi que des mesures contestées**, qui ne peuvent être prises qu’aux seules fins de **garantir la santé publique** et doivent être **strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu**. Il a également observé que les mesures restreignant l’accès à certains lieux **ne s’étendent pas aux locaux à usage d’habitation** et doivent être conciliées avec la **préservation de l’accès aux biens de première nécessité**. S’agissant des mesures relatives aux **réquisitions**, il a rappelé qu’elles devraient être **nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire** et donneraient lieu à **indemnisation** dans les conditions prévues par le code de la défense.

Le Conseil constitutionnel a conclu que le législateur avait procédé à une **conciliation équilibrée** entre l’objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et les exigences constitutionnelles mentionnées dans la décision.

#### **4. Réserve d’interprétation concernant le contrôle des mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement et censure de l’article relatif à leur entrée en vigueur (articles 3, 5, 8 et 13)**

Le Conseil constitutionnel a dans un premier temps défini comme **privatives de liberté** les mesures de quarantaine, de placement et de maintien en isolement qui **interdisent toute sortie** et celles qui imposent à l’intéressé de **demeurer à son domicile ou dans son lieu d’hébergement plus de douze heures par jour**.

Le Conseil constitutionnel a observé que les dispositions déferées ne prévoyaient l’**intervention systématique du juge des libertés et de la détention** pour autoriser la **prolongation** de l’isolement ou de la quarantaine **au-delà de quatorze jours** que lorsque les mesures en question **interdisaient toute sortie** (cinquième aliéna du II de l’article L. 3131-17 du code de la santé publique, dans sa rédaction résultant de l’article 5). Il a jugé, dans une **réserve d’interprétation particulièrement constructive** que, sauf à méconnaître l’article 66 de la Constitution, qui confie la protection de la liberté individuelle à l’autorité judiciaire, le juge judiciaire devait également intervenir pour **autoriser la prolongation au-delà de quatorze jours** des mesures imposant à l’intéressé de demeurer à son domicile ou dans son lieu d’hébergement **plus de douze heures par jour**.

Il a validé sans réserve les autres dispositions, jugeant que, compte tenu de l’**objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé** poursuivi, le législateur avait « *fixé des conditions propres à assurer que [les mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement] ne soient mises en œuvre que dans les cas où elles sont adaptées, nécessaires et proportionnées à l’état des personnes affectées ou susceptibles d’être affectées par la maladie à l’origine de la catastrophe sanitaire.* »

Le Conseil était appelé par le Président du Sénat à se prononcer sur la conformité à la Constitution de l’**article 13**, prévoyant l’**entrée en vigueur différée** des dispositions précitées. Il a censuré cet article au motif qu’il avait pour effet de **laisser subsister le régime juridique de la quarantaine et de l’isolement en cas d’état d’urgence sanitaire issu de la loi du 23 mars 2020<sup>4</sup>**, que la loi déferée venait remplacer, et dont

<sup>4</sup> Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d’urgence pour faire face à l’épidémie de covid-19.



il a jugé qu'il ne présentait pas les garanties suffisantes, « *notamment quant aux obligations pouvant être imposées aux personnes y étant soumises, à leur durée maximale et au contrôle de ces mesures par le juge judiciaire dans l'hypothèse où elles seraient privatives de liberté.* »

**La censure de l'article 13 entraîne l'entrée en vigueur immédiate du nouveau régime juridique** de la quarantaine et de l'isolement en période d'état d'urgence sanitaire. Elle s'apparente, de fait, à une **censure du régime qui lui préexistait** et que la loi déferée a entièrement réécrit. Ce régime avait été créé par la loi du 23 mars 2020, qui n'avait pas été soumise au Conseil constitutionnel.

#### **5. Conformité des dispositions relatives au constat de certaines contraventions aux interdictions et obligations en vigueur pendant l'état d'urgence sanitaire (article 9)**

Le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les **dispositions autorisant des agents de police judiciaire adjoints et des agents assermentés des services de transports à constater certaines contraventions** aux interdictions et obligations en vigueur pendant l'état d'urgence sanitaire.

Il a jugé qu'elles **ne portaient pas atteinte à l'article 66 de la Constitution**, qui impose que la police judiciaire soit placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire, et écarté le grief tiré de la méconnaissance du **principe de légalité des délits et des peines** (article 8 de la Déclaration de 1789) dès lors que **les dispositions contestées n'établissaient par elles-mêmes aucune infraction ni aucune peine.**

#### **6. Conformité partielle des mesures relatives au partage des données médicales des personnes atteintes par la covid-19 et de celles avec lesquelles elles ont été en contact (article 11)**

S'agissant de mesures relatives au **traitement de données à caractère personnel**, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il effectue un **contrôle strict de proportionnalité** entre l'**objectif recherché** et le **droit au respect de la vie privée** (article 2 de la déclaration de 1789)<sup>5</sup> : « *la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif.* » Le traitement en question concernant des **données de nature médicale**, le Conseil a ajouté qu'une « *particulière vigilance [devait] être observée dans la conduite de ces opérations et la détermination de leurs modalités* ». Cette « *particulière vigilance* », dont le Conseil a déjà souligné la nécessité<sup>6</sup>, doit être exercée aussi bien par le législateur que par les autorités chargées d'appliquer la loi.

Le Conseil a ainsi censuré, comme **méconnaissant le droit au respect de la vie privée**, les dispositions prévoyant que **les organismes qui assurent l'accompagnement social des personnes dont les données sont partagées** auraient accès à celles-ci (deuxième phrase du III de l'article 11). Il a en effet jugé que, l'accompagnement social ne relevant pas directement de la lutte contre l'épidémie, **rien ne justifiait** que la communication des données à caractère personnel traitées dans le système d'information puisse s'effectuer **sans le consentement des intéressés.**

<sup>5</sup> *Décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012, Loi relative à la protection de l'identité.*

<sup>6</sup> *Décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004, Loi relative à l'assurance maladie.*



Le Conseil constitutionnel a également formulé **trois réserves d'interprétation** :

- pour souligner que la **pseudonymisation des données** utilisées pour la surveillance épidémiologique et la recherche contre le virus devrait s'étendre aux **coordonnées de contact téléphonique ou électronique** des intéressés (4<sup>o</sup> du II de l'article 11) ;
- pour indiquer que le pouvoir réglementaire devra définir des modalités de traitement des données assurant leur **stricte confidentialité** et, notamment, définir **l'habilitation spécifique des agents** qui seront chargés de participer à la mise en œuvre du système d'information ainsi que la **traçabilité des accès** à ce système d'information (II, III et V de l'article 11) ;
- pour préciser que les **sous-traitants** auxquels les organismes chargés du traitement des données pourront faire appel agiront **pour le compte et sous la responsabilité** de ces derniers et dans le respect des exigences de **nécessité** et de **confidentialité** (V de l'article 11).

Par ailleurs, conformément à une jurisprudence établie<sup>7</sup>, le Conseil constitutionnel a censuré, car contraires à l'**article 21 de la Constitution**, les dispositions soumettant à un **avis public conforme** de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) les **décrets en Conseil d'État** qui seront pris pour l'application de l'article 11 (V de l'article 11).

Enfin, tout en **reconnaissant que des dispositions relatives à l'information du Parlement sont du domaine de la loi**, il a censuré, « *compte tenu du nombre d'actes en cause et de la nature des données en jeu* », les dispositions prévoyant la transmission sans délai d'une copie de tous les actes pris par les autorités compétentes en application de l'article 11 (deuxième alinéa du IX de l'article 11) au motif qu'elles étaient contraires au principe de séparation des pouvoirs (article 16 de la Déclaration de 1789) ainsi qu'aux articles 20 et 21 de la Constitution.

---

<sup>7</sup> *Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.*