

Décision n° 2022-835 DC

du 21 janvier 2022

Loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique, sous le n° 2022-835 DC, le 17 janvier 2022, par Mme Mathilde PANOT, MM. André CHASSAIGNE, Bertrand PANCHER, Alain BRUNEEL, Mme Marie-George BUFFET, MM. Pierre DHARRÉVILLE, Jean-Paul DUFRÈGNE, Mme Elsa FAUCILLON, MM. Sébastien JUMEL, Jean-Paul LECOQ, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Hubert WULFRANC, Jean-Philippe NILOR, Moetai BROTHERSON, Mmes Manuëla KÉCLARD-MONDÉSIR, Karine LEBON, Clémentine AUTAIN, MM. Ugo BERNALICIS, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Mme Caroline FIAT, MM. Bastien LACHAUD, Michel LARIVE, Jean-Luc MÉLENCHON, Mme Danièle OBONO, MM. Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Mmes Muriel RESSIGUIER, Sabine RUBIN, M. François RUFFIN, Mme Bénédicte TAURINE, MM. Jean-Félix ACQUAVIVA, Jean-Michel CLÉMENT, Paul-André COLOMBANI, Charles de COURSON, Mme Frédérique DUMAS, MM. François-Michel LAMBERT, Jean LASSALLE, Paul MOLAC, Sébastien NADOT, Mme Jennifer De TEMMERMAN, MM. Michel ZUMKELLER, Pascal BRINDEAU, Grégory LABILLE, Mme Agnès THILL, MM. Jérôme LAMBERT, Guillaume CHICHE, Mmes Delphine BAGARRY, Émilie CARIOU, MM. Aurélien TACHÉ, Régis JUANICO, Hubert JULIEN-LAFERRIÈRE, Mme Albane GAILLOT, M. André VILLIERS, Mme Nicole SANQUER, MM. Olivier FALORNI, Michel CASTELLANI, Xavier BRETON, le 18 janvier 2022, par M. Pierre MOREL-À-L'HUISSIER et, le 19 janvier 2022, par Mme Martine WONNER, députés.

Il a également été saisi, le même jour, par MM. Patrick KANNER, David ASSOULINE, Joël BIGOT, Hussein BOURGI, Mme Isabelle BRIQUET, M. Rémi CARDON, Mme Marie-Arlette CARLOTTI, MM. Yan CHANTREL, Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Vincent ÉBLÉ, Jean-Luc FICHET, Mme Martine FILLEUL, MM. Hervé GILLÉ, Jean-Michel HOULLEGATTE, Éric JEANSANNETAS, Bernard JOMIER, Éric KERROUCHE, Mme Annie LE HOUEROU, MM. Jean-Yves LECONTE, Jean-Jacques LOZACH, Didier MARIE, Serge MÉRILLOU, Mme Michelle MEUNIER, M. Jean-Jacques MICHAU, Mme Marie-Pierre MONIER, M. Sébastien PLA, Mme Angèle PRÉVILLE, MM. Christian REDON-SARRAZY, Lucien STANZIONE, Jean-Pierre SUEUR, Jean-Claude TISSOT, Mickaël VALLET, André VALLINI, Yannick VAUGRENARD, Maurice ANTISTE, Mmes Viviane ARTIGALAS, Florence BLATRIX CONTAT, Nicole BONNEFOY, M. Denis BOUAD, Mmes Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, M. Thierry COZIC, Mmes Marie-Pierre de la GONTRIE, Frédérique ESPAGNAC, M. Rémi FÉRAUD, Mmes Corinne FÉRET, Laurence HARRIBEY, M. Olivier JACQUIN, Mme Victoire JASMIN, M. Patrice JOLY, Mmes Gisèle JOURDA, Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Jacques-Bernard MAGNER, Franck MONTAUGÉ, Mme Émilienne POUMIROL, M. Claude RAYNAL, Mme Sylvie ROBERT, M. Gilbert ROGER, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Rachid TEMAL, Jean-Marc TODESCHINI et Mme Sabine VAN HEGHE, sénateurs.

Le 18 janvier 2022, 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 Constitution.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions ;
- la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire ;
- le décret n° 2021-1828 du 27 décembre 2021 déclarant l'état d'urgence sanitaire dans certains territoires de la République ;
- le décret n° 2022-9 du 5 janvier 2022 déclarant l'état d'urgence sanitaire dans certains territoires de la République ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2021-819 DC du 31 mai 2021 ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 18 janvier 2022 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Les députés et les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique. Ils contestent la conformité à la Constitution de certaines dispositions de son article 1^{er}. Les députés requérants contestent également son article 16.

- Sur certaines dispositions de l'article 1^{er} :

. En ce qui concerne les dispositions subordonnant l'accès à certains lieux, établissements, services ou événements à la présentation d'un « passe vaccinal » :

2. L'article 1^{er} de la loi déferée modifie le A du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 mentionnée ci-dessus afin notamment de permettre au Premier ministre de subordonner l'accès à certains lieux à la présentation d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19, dit « passe vaccinal ».

3. En premier lieu, les députés et sénateurs requérants font valoir que ces dispositions méconnaîtraient la liberté d'aller et de venir, la liberté de se réunir et le droit d'expression collective des idées et des opinions. Les députés requérants soutiennent en outre qu'elles méconnaîtraient le droit au respect de la vie privée, le droit de mener une vie familiale normale, le droit à l'emploi ainsi que l'intérêt supérieur de l'enfant.

4. Au soutien de ces griefs, les députés requérants estiment que ces dispositions doivent être regardées comme instaurant une obligation vaccinale qui, au regard des effets et de l'état d'avancement des vaccins, ne serait ni nécessaire ni proportionnée. À cet égard, ils soutiennent en particulier que l'application de ces dispositions aux mineurs de plus de seize ans ne serait pas justifiée dès lors que ces derniers ne développeraient que rarement des formes graves de la maladie. Ils estiment également que le « motif impérieux d'ordre familial ou de santé » qui permet, par exception, d'accéder aux transports publics interrégionaux sans présenter un justificatif de statut vaccinal serait imprécis et trop restrictif, en particulier pour les déplacements de ces mineurs et les déplacements professionnels.

5. Au soutien de leurs griefs, les sénateurs requérants font valoir que ces dispositions conduiraient à exiger la présentation d'un justificatif vaccinal par des personnes qui ne sont pas en mesure de se faire vacciner pour avoir déjà contracté le virus ou présenter une contre-indication à la vaccination.

6. En second lieu, les députés requérants soutiennent que, en renvoyant au pouvoir réglementaire la détermination des cas dans lesquels un certificat de rétablissement ou un justificatif d'engagement dans un schéma vaccinal pourrait se substituer à la présentation d'un « passe vaccinal », ainsi que des cas dans lesquels il pourrait être exigé à la fois un justificatif de statut vaccinal et le résultat négatif d'un examen de dépistage virologique, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence.

7. Aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « garantit à tous ... la protection de la santé ». Il en découle un objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

8. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre cet objectif de valeur constitutionnelle et le respect des droits et libertés constitutionnellement garantis. 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 des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le droit au respect de la vie privée garanti par cet article 2, ainsi que le droit d'expression collective des idées et des opinions résultant de l'article 11 de cette déclaration.

9. Les dispositions contestées prévoient que le Premier ministre peut subordonner à la présentation d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19 l'accès des personnes âgées d'au moins seize ans à certains lieux, établissements, services ou événements où sont exercées des activités de loisirs et des activités de restauration ou de débit de boissons ainsi qu'aux foires, séminaires et salons professionnels, aux transports publics interrégionaux pour des déplacements de longue distance et à certains grands magasins et centres commerciaux.

10. Ces dispositions, qui sont susceptibles de limiter l'accès à certains lieux, portent atteinte à la liberté d'aller et de venir et, en ce qu'elles sont de nature à restreindre la liberté de se réunir, au droit d'expression collective des idées et des opinions.

11. Toutefois, en premier lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu permettre aux pouvoirs publics de prendre des mesures visant à lutter contre l'épidémie de covid-19 par le recours à la vaccination. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

12. D'une part, le législateur a estimé que, en l'état des connaissances scientifiques dont il disposait et qui sont notamment corroborées par les avis du comité de scientifiques du 24 décembre 2021 et du 13 janvier 2022, les personnes vaccinées présentent des risques de transmission du virus de la covid-19 et de développement d'une forme grave de la maladie bien plus faibles que les personnes non vaccinées.

13. D'autre part, les mesures permises par les dispositions contestées ne peuvent être prononcées que jusqu'au 31 juillet 2022, période durant laquelle le législateur a estimé, au regard de la dynamique de l'épidémie, du rythme prévisible de la campagne de vaccination et de l'apparition de nouveaux variants du virus plus contagieux, que persisterait un risque important de propagation de l'épidémie.

14. 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 ni de rechercher si l'objectif de protection de la santé aurait pu être atteint par d'autres voies, dès lors que, comme c'est le cas en l'espèce, ni cette appréciation ni les modalités retenues par la loi, qui impose de mettre fin aux mesures qu'elle permet dès qu'elles ne sont plus nécessaires, ne sont pas, en l'état des connaissances, manifestement inadéquates au regard de l'objectif poursuivi et de la situation présente.

15. En deuxième lieu, d'une part, en prévoyant l'application de ces mesures aux foires, séminaires et salons professionnels, aux déplacements de longue distance par transports publics interrégionaux ainsi qu'aux grands magasins et centres commerciaux, le législateur a réservé leur application à des activités qui mettent en présence simultanément un nombre important de personnes en un même lieu et présentent ainsi un risque accru de propagation du virus. De même, en prévoyant l'application de ces mêmes mesures aux activités de loisirs, de restauration ou de débit de boissons à l'exception de la restauration collective, de la vente à emporter de plats préparés et de la restauration professionnelle routière et ferroviaire, le législateur a circonscrit leur application à des lieux dans lesquels l'activité exercée présente, par sa nature même, un risque particulier de diffusion du virus.

16. D'autre part, le législateur a entouré de plusieurs garanties l'application de ces mesures. S'agissant de leur application aux grands magasins et centres commerciaux, il a prévu qu'elles devaient garantir l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité ainsi qu'aux moyens de transport accessibles dans l'enceinte de ces magasins et centres. Il a prévu également qu'elles ne pouvaient être décidées qu'au-delà d'un certain seuil défini par décret et par une décision motivée du représentant de l'État dans le département lorsque les caractéristiques de ces lieux et la gravité des risques de contamination le justifient. S'agissant des déplacements de longue distance par transports publics interrégionaux, le législateur a prévu que, en cas d'urgence faisant obstacle à l'obtention du justificatif requis, aucun document sanitaire n'est exigé et, par des dispositions qui ne sont pas imprécises, que l'exigence de présentation d'un « passe vaccinal » est remplacée par celle de présentation d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination à la covid-19 en cas de « motif impérieux d'ordre familial ou de santé ». Par ailleurs, comme le Conseil constitutionnel l'a jugé dans sa décision du 31 mai 2021 mentionnée ci-dessus, la notion « d'activité de loisirs » exclut notamment une activité politique, syndicale ou culturelle.

17. En outre, les mesures contestées ne peuvent être prises que dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre l'épidémie de covid-19 et si la situation sanitaire le justifie au regard de la circulation virale ou de ses conséquences sur le système de santé, appréciées en tenant compte des indicateurs sanitaires tels que le taux de vaccination, le taux de positivité des tests de dépistage, le taux d'incidence ou le taux de saturation des lits de réanimation. 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.

18. En troisième lieu, d'une part, si les dispositions contestées prévoient que l'accès du public à certains lieux peut être subordonné à la présentation d'un justificatif de statut vaccinal, ces dispositions ne sauraient être regardées, eu égard à la nature des lieux et des activités qui y sont exercées, comme instaurant une obligation de vaccination.

19. D'autre part, le législateur a prévu qu'un décret, pris après avis de la Haute autorité de santé, déterminera les cas de contre-indication médicale faisant obstacle à la vaccination et permettant la délivrance aux personnes concernées d'un document pouvant être présenté dans les lieux, services ou établissements où sera exigée la présentation d'un « passe vaccinal ». En outre, le législateur a prévu qu'un décret déterminera les conditions dans lesquelles un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19 pourra se substituer au justificatif de statut vaccinal. Ce faisant, il a exclu que puisse être exigée la présentation d'un justificatif de statut vaccinal par des personnes qui ne peuvent pas, pour des raisons médicales, être vaccinées.

20. Enfin, si le législateur a prévu que le Premier ministre pourrait dans certains cas prévoir que serait exigée la présentation cumulée d'un justificatif de statut vaccinal et du résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19, il n'a réservé une telle possibilité que pour les activités qui, par leur nature même, ne permettent pas de garantir la mise en œuvre de mesures de nature à prévenir les risques de propagation de la covid-19. Ces dispositions ne sauraient toutefois, sans méconnaître la liberté d'aller et de venir, s'appliquer aux déplacements de longue distance par transports publics interrégionaux.

21. En quatrième lieu, le législateur a prévu qu'un décret déterminera les conditions dans lesquelles un justificatif d'engagement dans un schéma vaccinal vaudra, sous réserve de la présentation du résultat négatif d'un examen de dépistage virologique, justificatif de statut vaccinal.

22. En dernier lieu, le législateur a pu estimer, en l'état des connaissances scientifiques dont il disposait, que les mineurs de plus de seize ans sont, comme les majeurs, vecteurs de la diffusion du virus et prévoir en conséquence de leur appliquer l'obligation de présentation d'un « passe vaccinal » pour l'accès à certains lieux.

23. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative, opèrent, sous la réserve énoncée au paragraphe 20, une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées.

24. Par conséquent, les mots « Subordonner à la présentation d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19 l'accès des personnes âgées d'au moins seize ans à certains lieux, » figurant au premier alinéa du 2° du A du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, les mots « motif impérieux d'ordre familial ou de santé, sous réserve de présenter le résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19. Le présent e n'est pas applicable en cas d'urgence faisant obstacle à l'obtention du justificatif requis » figurant au e du même 2°, le vingtième alinéa du A du paragraphe II du même article 1^{er} ainsi que, sous la réserve énoncée au paragraphe 20, son dix-neuvième alinéa, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

. En ce qui concerne les obligations imposées au titre du « passe vaccinal » à certains salariés et agents publics :

25. L'article 1^{er} de la loi déferée modifie le A du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 afin notamment de permettre au Premier ministre de subordonner l'exercice de certaines activités à la présentation d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19.

26. Les députés requérants soutiennent que ces dispositions instaureraient une obligation vaccinale qui méconnaîtrait le droit à l'emploi.

27. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés constitutionnellement garantis. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, et le droit pour chacun d'obtenir un emploi qui résulte du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

28. Les dispositions contestées prévoient que le Premier ministre peut subordonner à la présentation d'un « passe vaccinal » l'accès des personnes qui travaillent dans les lieux où sont exercées des activités de loisirs ou de restauration commerciale, dans les foires, séminaires et salons professionnels, dans les transports publics interrégionaux ainsi que dans certains grands magasins et centres commerciaux. Dans ce cas, les personnes qui ne satisfont pas à cette obligation peuvent voir leur contrat de travail suspendu.

29. Eu égard à leurs conséquences pour les professionnels concernés, ces dispositions doivent être regardées comme les soumettant à une obligation ayant la même portée qu'une obligation de vaccination contre la covid-19.

30. En premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a, ainsi qu'il a été dit au paragraphe 11, poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

31. En deuxième lieu, il a estimé, en l'état des connaissances scientifiques dont il disposait et qui sont notamment corroborées par les avis du comité de scientifiques du 24 décembre 2021 et du 13 janvier 2022, que les personnes vaccinées présentent des risques de transmission du virus de la covid-19 et de développement d'une forme grave de la maladie bien plus faibles que les personnes non vaccinées.

32. 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, au regard de l'état des connaissances scientifiques, les dispositions prises par le législateur ni de rechercher si l'objectif de protection de la santé que s'est assigné le législateur aurait pu être atteint par d'autres voies, dès lors que, comme c'est le cas en l'espèce, les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé.

33. En troisième lieu, d'une part, les dispositions contestées ne s'appliquent, ainsi qu'il a été dit au paragraphe 15, qu'à des lieux où sont exercées des activités qui mettent en présence simultanément un nombre important de personnes en un même lieu et présentent ainsi un risque accru de propagation du virus ou qui présentent, par leur nature même, un risque particulier de diffusion du virus.

34. D'autre part, ces dispositions prévoient que l'exigence de présentation d'un « passe vaccinal » peut être prononcée par le Premier ministre à l'égard des personnes qui travaillent dans de tels lieux uniquement lorsque la gravité des risques de contamination en lien avec l'exercice de leur activité professionnelle le justifie, au regard notamment de la densité de population observée ou prévue. Le paragraphe IV de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 prévoit que cette exigence doit être strictement proportionnée aux risques sanitaires encourus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu. Il appartient ainsi au pouvoir réglementaire de restreindre l'application de ces dispositions aux seules personnes occupant des postes et fonctions qui se trouvent effectivement exposés à un risque particulier de contamination.

35. Enfin, au demeurant, le législateur a, ainsi qu'il a été dit au paragraphe 19, exclu que puisse être exigée la présentation d'un justificatif de statut vaccinal par des personnes qui ne peuvent pas, pour des raisons médicales, être vaccinées.

36. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées opèrent une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées.

37. Par conséquent, le dix-huitième alinéa du A du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

. En ce qui concerne la production d'un document officiel lors du contrôle de la détention du « passe vaccinal » et du « passe sanitaire » :

38. Le paragraphe I de l'article 1^{er} complète le B du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 afin de permettre aux personnes et services autorisés à contrôler la détention d'un « passe » vaccinal ou sanitaire de demander à son détenteur la production d'un document officiel comportant sa photographie lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que le document présenté ne se rattache pas à la personne qui le présente.

39. Les sénateurs et députés requérants soutiennent que ces dispositions méconnaîtraient l'article 12 de la Déclaration de 1789 au motif qu'elles conduiraient à déléguer à des personnes privées des missions de police administrative. Les sénateurs requérants leur reprochent en outre de méconnaître le droit au respect de la vie privée en permettant à ces personnes d'accéder à des données personnelles.

40. En premier lieu, selon l'article 12 de la Déclaration de 1789 : « La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ». Il en résulte l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits.

41. Les dispositions contestées se bornent à permettre à l'exploitant d'un lieu dont l'accès est soumis à la présentation d'un « passe » vaccinal ou sanitaire de demander à une personne qui souhaite y accéder de produire un document officiel comportant sa photographie, aux seules fins de vérifier la concordance entre les éléments d'identité mentionnés sur ces documents. Le refus de la personne de produire un tel document ne peut avoir pour autre conséquence que l'impossibilité pour elle d'accéder à ce lieu.

42. Dès lors, les dispositions contestées ne délèguent pas des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits. Le grief tiré de la méconnaissance des exigences découlant de l'article 12 de la Déclaration de 1789 doit donc être écarté.

43. En deuxième lieu, d'une part, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu assurer l'effectivité de l'obligation de détention d'un « passe » vaccinal ou sanitaire pour l'accès à certains lieux. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

44. D'autre part, en application de ces dispositions, la personne contrôlée ne peut se voir inviter à produire qu'un document officiel comportant sa photographie et des éléments d'identité figurant également sur son « passe » vaccinal ou sanitaire. Il est fait interdiction aux personnes et services autorisés à demander la production d'un tel document de le conserver ou de le réutiliser ainsi que les informations qu'il contient, sous peine de sanctions pénales.

45. Le grief tiré de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée doit dès lors être écarté.

46. En dernier lieu, la mise en œuvre des dispositions contestées ne saurait, sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi, s'opérer qu'en se fondant sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes.

47. Il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, le dernier alinéa du B du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

. En ce qui concerne la répression des manquements aux obligations de contrôle de la détention d'un « passe vaccinal » ou d'un « passe sanitaire » :

48. Le paragraphe I de l'article 1^{er} réécrit la dernière phrase du troisième alinéa du D du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 afin de réprimer, dès le premier manquement, le défaut de contrôle de la détention du « passe » vaccinal ou sanitaire par l'exploitant d'un lieu ou d'un établissement ou le professionnel responsable d'un événement soumis à cette obligation.

49. Les députés requérants reprochent à ces dispositions de prévoir des peines disproportionnées au regard des manquements susceptibles d'être reprochés à ces professionnels.

50. Selon l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ».

51. L'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de

décision de même nature que celui du Parlement. Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il incombe au Conseil constitutionnel de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue.

52. En application du troisième alinéa du D du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, l'exploitant d'un lieu ou d'un établissement ou le professionnel responsable d'un événement qui ne contrôle pas la détention d'un « passe sanitaire » par les personnes qui souhaitent y accéder est mis en demeure par l'autorité administrative, sauf en cas d'urgence ou d'événement ponctuel, de se conformer à cette obligation. La dernière phrase de cet alinéa prévoit que, lorsqu'un tel manquement est constaté à plus de trois reprises au cours d'une période de quarante-cinq jours, l'exploitant ou le professionnel peut être condamné à un an d'emprisonnement et à 9 000 euros d'amende.

53. Les dispositions contestées réécrivent cette dernière phrase afin de prévoir que le manquement aux obligations de contrôle de la détention du « passe » vaccinal ou sanitaire est sanctionné dans les conditions prévues aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique réprimant la violation des mesures de mise en quarantaine et de placement ou de maintien en isolement. Il s'ensuit qu'un tel manquement sera désormais puni, dès la première infraction, de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe.

54. Au regard de la nature du comportement réprimé, les peines instituées par les dispositions contestées ne sont pas manifestement disproportionnées.

55. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe de proportionnalité des peines doit être écarté.

56. Par conséquent, le mot « troisième » figurant à la dernière phrase du troisième alinéa du D du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

. En ce qui concerne la cause d'extinction de l'action publique applicable à certaines infractions relatives au défaut de détention régulière du « passe vaccinal » ou du « passe sanitaire » :

57. Le paragraphe I de l'article 1^{er} insère un D bis au sein du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 afin de créer une cause d'extinction de l'action publique bénéficiant aux personnes qui, postérieurement à la commission d'une infraction relative au défaut de détention régulière d'un « passe » vaccinal ou sanitaire, justifient s'être fait administrer une dose de l'un des vaccins contre la covid-19.

58. Les sénateurs requérants reprochent à ces dispositions d'instituer un « droit de repentir » dans des conditions qui porteraient atteinte au principe d'égalité devant la loi pénale et au principe d'indépendance des juridictions protégé par l'article 16 de la Déclaration de 1789 et l'article 64 de la Constitution.

59. Il résulte des articles 6 et 16 de la Déclaration de 1789 que, si le législateur peut prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales, notamment quant aux conditions d'extinction de l'action publique.

60. Les dispositions contestées prévoient que l'action publique pour l'application des peines encourues en cas de méconnaissance de l'obligation de présentation d'un « passe » vaccinal ou sanitaire, de présentation d'un « passe » appartenant à autrui et d'usage ou de détention d'un faux « passe » en vue de son usage personnel est éteinte si, dans un délai de trente jours à compter de la date de l'infraction, la personne concernée justifie s'être fait administrer une dose de vaccin contre la covid-19 prise en compte pour la délivrance du justificatif de statut vaccinal.

61. Ces dispositions s'appliquent à toute personne ayant commis l'une des infractions visées, quelle que soit la procédure susceptible d'être mise en œuvre à son encontre. Elles n'instaurent ainsi en elles-mêmes aucune distinction entre les justiciables.

62. Au demeurant, ces dispositions n'ont pas vocation à s'appliquer aux personnes présentant une contre-indication médicale à la vaccination contre la covid-19 et qui disposent d'un certificat médical de contre-indication vaccinale.

63. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la procédure pénale ne peut donc qu'être écarté.

64. Par conséquent, la première phrase du D bis du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, qui ne méconnaît pas non plus les principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions ni aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

. En ce qui concerne les dispositions permettant de subordonner l'accès à une réunion politique à la présentation d'un « passe sanitaire » :

65. Les quatrième et cinquième alinéas du g du 2^e du paragraphe I de l'article 1^{er} de la loi complètent le F du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 afin de permettre à la personne responsable de l'organisation d'une réunion

politique d'en subordonner l'accès à la présentation d'un « passe sanitaire ».

66. Les députés auteurs du premier recours font valoir que ces dispositions méconnaîtraient, d'une part, le droit d'expression collective des idées et des opinions, dès lors qu'elles conduiraient à obliger les personnes non vaccinées à effectuer un test de dépistage payant pour se rendre à une réunion politique et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée au motif qu'elles obligeraient les personnes se rendant à une réunion politique à révéler leur identité.

67. Les sénateurs auteurs du second recours demandent au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité à la Constitution de ces dispositions, notamment au regard du droit d'expression collective des idées et des opinions ainsi que du principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions.

68. Aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi ». La liberté d'expression et de communication, dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté et de ce droit doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

69. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés constitutionnellement garantis. Parmi ces droits et libertés figurent le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 2 de la Déclaration de 1789, ainsi que le droit d'expression collective des idées et des opinions résultant de l'article 11 de cette déclaration.

70. Les dispositions du F du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 prévoient que, hors les cas où le Premier ministre a subordonné l'accès de certains lieux à la présentation d'un « passe » vaccinal ou sanitaire, nul ne peut exiger la présentation d'un tel document pour l'accès à d'autres lieux.

71. Les dispositions contestées prévoient que, par dérogation, la personne responsable de l'organisation d'une réunion politique peut en subordonner l'accès à la présentation soit du résultat négatif d'un examen de dépistage virologique, soit d'un justificatif de statut vaccinal, soit d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination.

72. En adoptant ces dispositions, le législateur a entendu permettre que soit subordonné à la présentation d'un « passe sanitaire » l'accès à des réunions qui présentent un risque accru de propagation de l'épidémie du fait de la rencontre ponctuelle d'un nombre important de personnes susceptibles de venir de lieux éloignés. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

73. Toutefois, contrairement aux dispositions qui précisent les conditions dans lesquelles le Premier ministre peut subordonner l'accès de certains lieux à la présentation de documents sanitaires, les dispositions contestées n'ont soumis l'édition de telles mesures par l'organisateur de la réunion politique ni à la condition qu'elles soient prises dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre l'épidémie de covid-19, ni à celle que la situation sanitaire les justifie au regard de la circulation virale ou de ses conséquences sur le système de santé, ni même à celle que ces mesures soient strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu.

74. Dans ces conditions, les dispositions contestées n'opèrent pas une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées.

75. Par conséquent, les quatrième et cinquième alinéas du g du 2^o du paragraphe I de l'article 1^{er} de la loi déferée sont contraires à la Constitution.

. En ce qui concerne la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans certains territoires d'outre-mer :

76. Le 4^o du paragraphe I de l'article 1^{er} de la loi réécrit l'article 3 de la loi du 31 mai 2021 afin notamment de proroger jusqu'au 31 mars 2022 l'état d'urgence sanitaire déclaré, d'une part, sur les territoires de la Martinique et de La Réunion par le décret du 27 décembre 2021 mentionné ci-dessus et, d'autre part, sur ceux de la Guadeloupe, de la Guyane, de Mayotte, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin par le décret du 5 janvier 2022 mentionné ci-dessus.

77. Selon les députés requérants, en prorogeant ce régime sur ces territoires, ces dispositions permettraient la mise en œuvre de mesures qui porteraient, au regard de leur durée et de la situation sanitaire sur ces territoires, une atteinte disproportionnée aux droits et libertés constitutionnellement garantis de leurs résidents.

78. 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.

79. En premier lieu, l'état d'urgence sanitaire vise à permettre aux pouvoirs publics de prendre des mesures afin de faire face à une crise sanitaire grave. Le législateur a estimé, au regard des données scientifiques disponibles sur la situation

sanitaire des territoires de La Réunion, de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane, de Mayotte, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, que l'épidémie de covid-19 connaît une progression contribuant, compte tenu des capacités hospitalières de ces territoires et de la couverture vaccinale de leur population, 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, que cet état devrait perdurer au moins durant les deux mois à venir. Cette appréciation est corroborée par l'avis du 24 décembre 2021 du comité de scientifiques prévu par l'article L. 3131-19 du code de la santé publique. 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 l'existence d'une catastrophe sanitaire et du risque qu'elle persiste dans les deux prochains mois, dès lors que, comme c'est le cas en l'espèce, cette appréciation n'est pas, en l'état des connaissances, manifestement inadéquate au regard de la situation présente de ces territoires.

80. En deuxième lieu, 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.

81. En dernier lieu, 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.

82. Il résulte de ce qui précède que le législateur a pu, sans méconnaître aucune exigence constitutionnelle, proroger jusqu'au 31 mars 2022 l'état d'urgence sanitaire dans les territoires de La Réunion, de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane, de Mayotte, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. Par conséquent, le premier alinéa de l'article 3 de la loi du 31 mai 2021, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

- Sur l'article 16 :

83. L'article 16 modifie les paragraphes II et III de l'article 11 de la loi du 11 mai 2020 mentionnée ci-dessus afin d'ajouter aux systèmes d'information mis en œuvre pour lutter contre l'épidémie de covid-19 une nouvelle finalité relative aux mesures de mise en quarantaine et d'isolement, et de permettre aux agents habilités des services préfectoraux d'accéder à certaines données.

84. Les députés requérants reprochent à ces dispositions de méconnaître le droit au respect de la vie privée dès lors que la nouvelle finalité ainsi introduite poursuivrait principalement un objectif de contrôle de ces mesures et que ne seraient précisées ni la liste des agents des services préfectoraux spécialement habilités à accéder à ces données ni les conditions de leur transmission.

85. La liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 implique le droit au respect de la vie privée. Par suite, 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. Lorsque sont en cause des données à caractère personnel de nature médicale, une particulière vigilance doit être observée dans la conduite de ces opérations et la détermination de leurs modalités.

86. L'article 11 de la loi du 11 mai 2020 prévoit les conditions dans lesquelles les données relatives à la santé des personnes atteintes par le virus responsable de la covid-19 et des personnes en contact avec elles sont, le cas échéant sans leur consentement, traitées et partagées dans le cadre de systèmes d'information.

87. Les dispositions contestées prévoient que ces systèmes d'information pourront être utilisés aux fins d'adapter la durée des mesures de mise en quarantaine ou d'isolement pouvant être prescrites par le ministre de la santé. À cet effet, elles autorisent les agents spécialement habilités par les services préfectoraux à recevoir des données issues de ces systèmes d'information.

88. D'une part, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu améliorer le contrôle du respect des mesures de mise en quarantaine et d'isolement prises dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19. Ce faisant, il a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

89. D'autre part, seuls les agents des services préfectoraux ayant à connaître des mesures de mises en quarantaine et d'isolement pourront être spécialement habilités à recevoir des données issues des systèmes d'information. Ils n'auront accès qu'à celles strictement nécessaires à l'adaptation de l'organisation des contrôles de ces mesures en fonction des dates et des résultats des examens de dépistages virologiques des personnes concernées. En outre, ces agents sont soumis au secret professionnel et encourent les sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal en cas de révélation d'une information issue de ces données.

90. Il résulte de ce qui précède que ces dispositions ne méconnaissent pas le droit au respect de la vie privée.

91. Par conséquent, le 6° du paragraphe II de l'article 11 de la loi du 11 mai 2020 ainsi que la troisième phrase du premier alinéa de son paragraphe III, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

- Sur les autres dispositions :

92. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. - Les quatrième et cinquième alinéas du g du 2° du paragraphe I de l'article 1^{er} de la loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique sont contraires à la Constitution.

Article 2. - Sous les réserves énoncées ci-dessous, sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes :

- sous la réserve énoncée au paragraphe 20, le dix-neuvième alinéa du A du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire, dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi déférée ;
- sous la réserve énoncée au paragraphe 46, le dernier alinéa du B du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi déférée.

Article 3. - Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes :

- les mots « Subordonner à la présentation d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19 l'accès des personnes âgées d'au moins seize ans à certains lieux, » figurant au premier alinéa du 2° du A du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi déférée ;
- les mots « motif impérieux d'ordre familial ou de santé, sous réserve de présenter le résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19. Le présent e n'est pas applicable en cas d'urgence faisant obstacle à l'obtention du justificatif requis » figurant au e du 2° du A du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi déférée ;
- les dix-huitième et vingtième alinéas du A du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi déférée ;
- le mot « troisième » figurant à la dernière phrase du troisième alinéa du D du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi déférée ;
- la première phrase du D bis du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi déférée ;
- le premier alinéa de l'article 3 de la loi du 31 mai 2021, dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi déférée ;
- le 6° du paragraphe II de l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions ainsi que la troisième phrase du premier alinéa de son paragraphe III, dans sa rédaction résultant de l'article 16 de la loi déférée.

Article 4. - Cette décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 21 janvier 2022, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 21 janvier 2022.

ECLI : FR : CC : 2022 : 2022.835.DC

À voir aussi sur le site : Communiqué de presse, Commentaire, Dossier documentaire, Législation consolidée, Texte adopté, Saisine par 60 députés, Saisine par 60 sénateurs, Observations du Gouvernement, Contributions extérieures, Dossier législatif AN, Dossier législatif Sénat, Version PDF de la décision.