

Conseil constitutionnel

décision du 11 mai 2020

L'analyse de la décision du 11 mai relative à la constitutionnalité de loi d'urgence sanitaire est une occasion, pour ceux qui ne connaissent pas le Conseil constitutionnel, de découvrir son rôle, son organisation et son fonctionnement.

1 - Quelques rappels préalables

Composition du Conseil

Le Conseil constitutionnel est composé de neuf membres nommés pour neuf ans. Les membres sont désignés par le Président de la République et les présidents des assemblées parlementaires (Assemblée nationale et Sénat) Le Conseil se renouvelle par tiers tous les trois ans. Le Président de la République et les présidents des assemblées parlementaires nomment, chacun, un membre du Conseil tous les trois ans. Le mandat des conseillers n'est pas renouvelable Les anciens Présidents de la République font partie, de droit, du Conseil constitutionnel. Valéry Giscard d'Estaing y siège, François Hollande a décidé de ne pas y siéger.

Qui peut saisir le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel ne peut s'auto-saisir, en dehors des cas de saisine automatique (lois organiques et règlements des assemblées). Il ne peut examiner la constitutionnalité des lois ordinaires que sur saisine du Président de la République, du Premier ministre ou des présidents du Sénat et de l'Assemblée. Lors de la révision importante de la constitution du 29 octobre 1974, a été ajoutée la possibilité de le saisir pour 60 députés ou 60 sénateurs (pour permettre à la minorité politique au Parlement de demander le contrôle de la constitutionnalité des lois).

Il a été saisi de la loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire par le Président de la République, par le Président de l'Assemblée et par deux groupes de sénateurs et députés.

2 - La décision du 11 mai

Selon l'intention du média qui a rapporté cette décision, il a été mis l'accent soit sur la censure, soit sur la validation de l'essentiel de la loi. Certains médias ont également beaucoup glosé sur l'impossibilité du Président de la République de promulguer la loi à temps pour que les règles et sanctions soient applicables dès le premier jour du déconfinement. Rien là de très extraordinaire, le Gouvernement n'ayant pas eu la maîtrise complète du calendrier parlementaire et la loi ayant été votée trop tard (le samedi 9 mai) pour pouvoir être soumise au Conseil constitutionnel à temps et une entrée en vigueur le 11 mai.

A l'examen de la décision, des considérants et observations du Conseil, celui-ci n'a objectivement fait preuve ni de mansuétude ni de sévérité, il a dit le droit.

Passons en revue les points soumis à son examen et ses observations.

3 - Les points à l'examen

Une question préalable était posée : celle de la limitation à 75 députés dans l'hémicycle, qui avait, selon les sénateurs, empêché certains de participer aux débats et de défendre personnellement leurs amendements (méconnaissance de la liberté des membres du Parlement).

Réponse du Conseil : il s'agit d'une décision de la conférence des présidents de l'Assemblée qui, pour les raisons de distanciation

physique¹, ont limité l'accès de l'hémicycle à 75 députés, selon une répartition fixée à la proportionnelle des groupes politiques. Les sénateurs n'établissent pas qu'un député a été empêché de défendre un amendement ni même que, s'étant présenté, l'entrée de l'hémicycle lui ait été refusé.

Sur les dispositions de l'article 1er relatif aux conditions d'engagement de la responsabilité pénale en cas de catastrophe sanitaire : les sénateurs jugeaient ces dispositions contraires au principe constitutionnel d'égalité devant la loi, de nature à exonérer injustement certains décideurs et trop imprécises sur la notion de "moyens à la disposition des auteurs" (ces dispositions prévoyant que pour l'engagement de la responsabilité pénale des décideurs il serait tenu compte notamment des "moyens à leur disposition").

La réponse du Conseil (qui valide ces dispositions) est savoureuse : il rappelle que les articles 121-3 du code pénal et L 3136-2 du code de la santé publique qui sanctionnent les fautes pour négligence ou manquement à une obligation de prudence contiennent déjà cette réserve des "moyens". On ne peut sanctionner celui qui n'avait pas les moyens de faire autrement. L'article L 3136-2 prescrit de tenir compte des "compétences, du pouvoir et des moyens dont disposait l'auteur des faits". Le Conseil fait ressortir ici l'incompétence ou la malice des juristes qui sont à l'origine des dispositions en question de la loi. On se souvient des débats à l'Assemblée sur les propositions d'amendements sur la question de la responsabilité pénale et des réserves du Premier Ministre (qui ne voyait pas pourquoi on n'étendrait pas, dans ces conditions, cet allègement de la responsabilité pénale à d'autres décideurs, y compris des fonctionnaires). La rédaction finale de la loi sur ce point résulte d'un compromis dont on serait surpris qu'il ait trompé beaucoup de maires.

Le Conseil n'a donc eu qu'à rappeler que les textes en vigueur contiennent déjà cette réserve de prendre en compte les moyens dont disposait l'auteur incriminé. Il conclut, non sans humour, que ces dispositions (qui reprennent ce qui est déjà dans les codes) "ne contreviennent à aucune exigence constitutionnelle". Si ces dispositions avaient figuré dans le projet initial du Gouvernement elles n'auraient pas franchi le filtre du Conseil d'Etat (qui veille notamment à cette cohérence juridique).

¹ on se demande quel "surchargé" de communication a soufflé au Gouvernement cette expression maladroitement de "distanciation sociale" ?

Quand on se souvient du temps passé en palabres au Parlement sur cette question, les propositions d'amendement déposées puis retirées, les commentaires amusés de la presse, tout cela pour accoucher d'un texte destiné à "adoucir" le code pénal, n'ajoutant strictement rien au droit en vigueur puisque son contenu était déjà dans le code pénal, quelle perte de temps.... On comprend que le Premier ministre ait levé ses premières réserves (il n'avait pas d'objection pour ce texte inutile qui ne changeait rien).

Sur les dispositions de l'article 3 relatives aux transports, aux établissements recevant du public, aux lieux de réunion et aux réquisitions :

Les sénateurs reprochaient à ces dispositions de permettre la réquisition des personnes même non nécessaires à l'usage de biens ou au fonctionnement de services eux mêmes réquisitionnés.

Le Conseil constitutionnel, considérant :

- que la constitution garantit la protection de la santé;
- qu'elle n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence sanitaire, pourvu que ce régime concilie les 2 principes constitutionnels de la protection de la santé et de respect des droits et libertés (notamment d'aller et de venir);
- que la déclaration d'état d'urgence est encadrée (situation de catastrophe mettant en péril la santé de la population, déclaration par décret, ne pouvant être prolongée au delà d'un mois que par une loi qui en fixe la durée, après avis du conseil scientifique, le juge étant chargé de vérifier la proportionnalité des mesures aux nécessités de la situation)
- qu'il est prévu que les mesures de réquisition doivent être "nécessaires" à la lutte contre la catastrophe.

Conclut que ces mesures ne sont pas contraires à la constitution.

Sur les dispositions des articles 3 et 5 relatives aux mesures de mise en quarantaine et de placement en isolement :

Le Président du Sénat (et les sénateurs signataires du recours) demandait au Conseil de se prononcer sur la conformité de ces dispositions à la liberté d'aller et venir, au droit de mener une vie familiale normale et au droit à un recours juridictionnel et à l'article 66 de

la constitution (interdiction de principe de la détention arbitraire, contrôle par un juge).

Le Conseil conclut à la conformité à la constitution, le texte incriminé prévoyant que ces mesures entrant dans les prérogatives de l'exécutif en situation d'urgence sanitaire (procédure très encadrée, décision individuelle du préfet sur proposition du directeur général de l'agence régionale de santé, indication aux intéressés des voies et recours, constatation préalable, par un médecin, de l'infection de la personne, prolongation au delà de 14 jours seulement par un nouveau certificat médical, choix par la personne du lieu d'isolement, domicile ou "hôtel").

Mais il exige l'intervention du juge des libertés et de la détention dès que l'immobilisation excède 12 heures par jour.

Sur les dispositions de l'article 9 - 1° et du deuxième alinéa du 9 - 2°, permettant aux agents de police judiciaire adjoints et à des agents assermentés des services de transport de constater le non respect des obligations

Le Conseil :

- rappelle que les agents de PJ sont placés sous le contrôle de l'autorité judiciaire;
- souligne que les agents adjoints de PJ visés ne sont autorisés qu'à constater des contraventions sans nécessiter d'enquêtes de leur part;
- que les agents assermentés des services de transport n'interviennent que dans les véhicules et dans leurs voies d'accès;

conclut que ces dispositions ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle.

Sur les dispositions de l'article 11 (partage entre certains professionnels des données médicales des personnes atteintes et de celles ayant été en contact avec elles) :

Les auteurs du recours mettaient notamment en avant le fait que le consentement des personnes n'était pas requis et l'étendue des personnes ayant accès aux données en cause.

Le Conseil répond :

- Les mesures en cause poursuivent l'objectif d'identification de la chaîne des contaminations, ce qui entre bien dans le principe constitutionnel de protection de la santé;

- la collecte, le traitement et le partage des données n'interviendra que pour identifier les personnes infectées, leur prescrire des analyses, identifier les personnes ayant été en contact avec elles, les accompagner pendant l'isolement. Est exclue toute disposition informatique à destination du public, disponible sur mobile, pour avertir les personnes qui ont été en contact avec des personnes infectées;

- il est prévu que les mesures prises pour la surveillance épidémiologique et la recherche sur le virus porteront sur des données dans lesquelles auront été supprimés les noms et prénoms des intéressés, leur inscription au répertoire national d'identification et leur adresse. Devront être aussi supprimées (dit le Conseil) les coordonnées de contact téléphonique ou électroniques;

- la liste des organismes et personnes susceptibles d'avoir accès à ces données est nécessairement longue (tous les services et organismes concernés et intervenant). En revanche, il faut supprimer de cette liste (dit le Conseil) les agents des "organismes qui assurent l'accompagnement social", tels que les centres communaux d'action sociale (CCAS).

Sur le paragraphe IX de l'article 11 prévoyant l'obligation faite au ministre de la santé, à l'Agence nationale de santé publique, à l'assurance maladie et aux agences régionales de santé de "transmettre sans délai" à l'Assemblée et au Sénat copie de tous les actes accomplis en application de cet article 11 (partage entre certains professionnels des données médicales des personnes atteintes et de celles ayant été en contact avec elles) :

Le Conseil considère cette obligation comme contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

S'agissant du paragraphe V de cet article 11 prévoyant que le décret d'application de la loi sera pris "après avis public conforme de la CNIL" :

Le Conseil considère évidemment cette disposition comme contraire à la compétence du premier ministre telle que la définit la constitution : "pris

après avis public conforme" signifiant que le premier ministre ne peut prendre de décret qu'avec l'accord de la CNIL.

En conclusion, la "censure" du Conseil constitutionnel a consisté à :

- exiger l'intervention du juge des libertés pour tout isolement de plus de 12 heures par jour (et pas seulement pour une quarantaine interdisant "toute sortie");
- retirer les CCAS de la longue liste des professionnels et organismes qui auront accès aux données pour le traçage;
- faire sauter la subordination du premier ministre à la CNIL dans l'élaboration du décret d'application de la loi;
- étendre aux coordonnées téléphoniques et électroniques l'anonymat prévu des données de suivi des contaminations qui seront transmises pour la surveillance de l'évolution de l'épidémie et la recherche contre le virus;
- rappeler au pouvoir réglementaire qu'il lui appartiendra de préciser les modalités de collecte, traitement et partage des données.

Certains quotidiens, déçus que le Conseil n'ait pas "claqué" les auteurs de la loi par des remises en cause substantielles, se sont rattrapés sur la terminologie en titrant sur la "censure" du Conseil constitutionnel.