

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

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)

Saisi de la loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire, le Conseil constitutionnel admet la conformité à la Constitution des dispositions subordonnant l'accès à certains lieux à la présentation d'un « passe vaccinal » en imposant qu'il y soit mis fin dès lors qu'elle ne sera plus nécessaire et censure celle permettant de subordonner à la présentation d'un « passe sanitaire » l'accès à une réunion politique

Par sa décision n° 2022-835 DC du 21 janvier 2022, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique, dont il avait été saisi par deux recours émanant, respectivement, de plus de soixante députés et de plus de soixante sénateurs.

* Les députés requérants contestaient notamment les dispositions de l'article 1^{er} de la loi déferée subordonnant l'accès à certains lieux, établissements, services ou événements à la présentation d'un « passe vaccinal »

Selon ces dispositions, 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.

Pour l'examen de ces dispositions, le Conseil constitutionnel rappelle que, 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.

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.

A cette aune, le Conseil constitutionnel juge que les dispositions contestées, 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.

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.

A cet égard, le Conseil constitutionnel relève notamment que 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.

Il relève également que 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.

Le Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, rappelle qu'il ne lui appartient pas 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 a imposé qu'il soit mis fin aux mesures dès lors 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.

En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel relève que le législateur a réservé l'application de ces dispositions 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 et à des lieux dans lesquels l'activité exercée présente, par sa nature même, un risque particulier de diffusion du virus.

A cet égard, il relève que le législateur a entouré de plusieurs garanties l'application de ces mesures. Ainsi, s'agissant notamment 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 « *passé 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* ».

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.

En troisième lieu, 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.

Relevant à cet égard que, selon les dispositions contestées, 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, le Conseil constitutionnel juge que, ce faisant, le législateur 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.

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 des mesures de nature à prévenir les risques de propagation de la covid-19.

Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel juge que 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.

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.

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 « *passé vaccinal* » pour l'accès à certains lieux.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel déduit que les dispositions contestées opèrent, sous la réserve d'interprétation précédemment mentionnée, une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées.

* Etaient contestées par les députés et sénateurs requérants les dispositions de l'article 1^{er} de la loi déferée relatives à la production d'un document officiel lors du contrôle de la détention du « *passé vaccinal* » et du « *passé sanitaire* »

Ces dispositions permettent aux personnes et services autorisés à contrôler la détention d'un « *passé* » 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.

Examinant ces dispositions au regard de l'article 12 de la Déclaration de 1789 dont il 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, le Conseil constitutionnel juge qu'elles se bornent à permettre à l'exploitant d'un lieu dont l'accès est soumis à

la présentation d'un « *passé* » 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.

Le Conseil constitutionnel en déduit que 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.

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 « *passé* » vaccinal ou sanitaire pour l'accès à certains lieux. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé. 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 « *passé* » 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.

Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel juge que 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.

* Etaient également contestées par les députés requérants les dispositions de l'article 1^{er} de la loi déferée permettant de subordonner l'accès à une réunion politique à la présentation d'un « *passé sanitaire* ».

Par dérogation à la règle selon laquelle, nul ne peut exiger la présentation d'un tel document pour l'accès à d'autres lieux hors les cas où le Premier ministre a subordonné l'accès de certains lieux à la présentation d'un « *passé* » vaccinal ou sanitaire, ces dispositions permettaient à la personne responsable de l'organisation d'une réunion politique d'en subordonner l'accès à la présentation d'un « *passé sanitaire* ».

Pour examiner ces dispositions, le Conseil constitutionnel rappelle que, 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.

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.

A cette aune, le Conseil constitutionnel juge que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu permettre que soit subordonné à la présentation d'un « *passé 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.

Le Conseil constitutionnel relève que, 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'édiction 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.

Il en déduit que, dans ces conditions, les dispositions contestées n'opèrent pas une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées. Il les déclare contraires à la Constitution.

Il demeure loisible aux responsables des réunions politiques de prendre toutes mesures de précaution sanitaire utiles, telles que la limitation du nombre de participants, la distribution de masques ou l'aération des salles.