

**OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT**  
**sur la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire**

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'un recours de plus de soixante sénateurs contre la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire. Ce recours, qui critique les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi, appelle, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

\*\*\*

**1. Sur le premier alinéa du I de l'article 1<sup>er</sup> et l'article 2 (champ d'application territorial du régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire)**

Les sénateurs auteurs de la saisine soutiennent que les dispositions du premier alinéa du I de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée méconnaissent l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi en ce qu'elles prévoient que le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire s'applique « *hors des territoires mentionnés à l'article 2* », alors que l'article 2 mentionne, à son I, le Département de Mayotte et la collectivité territoriale de Guyane et à son II, les « *circonscriptions territoriales autres que celles mentionnées au I* ». Ils critiquent, sous le même angle, les dispositions du III de l'article 2 de la loi déferée qui énoncent que son article 1<sup>er</sup> « *est applicable dans les territoires mentionnés aux I et II du présent article, lorsque l'état d'urgence sanitaire n'y est pas en cours d'application* », en faisant valoir qu'elles entrent en contradiction avec les dispositions du premier alinéa du I de l'article 1<sup>er</sup> de la loi.

Ce grief n'est fondé dans aucune de ses branches.

L'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi (décision n° 2005-514 DC, 28 avril 2005, cons. 14). Le cas échéant, il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'interprétation des dispositions d'une loi qui lui est déferée dans la mesure où cette interprétation est nécessaire à l'appréciation de sa constitutionnalité (décision n° 2001-455 DC, 12 janvier 2002, cons. 9).

En l'espèce, il résulte clairement des dispositions contestées que le législateur a écarté toute application simultanée du régime de l'état d'urgence sanitaire, créé par la loi du 23 mars 2020, avec le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire instauré par la loi déferée pour la période du 11 juillet au 30 octobre 2020.

Ceci ressort, d'une part, de la lettre même du III de l'article 2 de la loi déferée, qui prévoit une application alternative des deux régimes juridiques et, d'autre part, du constat que les mesures que l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée autorise le Premier ministre à prendre dans le cadre du régime transitoire constituent un sous-ensemble, de moindre intensité, des mesures que le

Premier ministre est compétent pour prendre dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré, sur le fondement du I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique.

Ainsi, l'état d'urgence sanitaire étant prorogé seulement à Mayotte et en Guyane par le I de l'article 2, il prend fin dans les autres parties du territoire national et, dans celles-ci, c'est le régime transitoire, issu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée, qui prend le relais à compter du 11 juillet 2020.

Par ailleurs, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu prendre en compte, par avance, de possibles évolutions de la situation sanitaire, qu'elles soient favorables ou défavorables, au cours de la période de seize semaines qu'il a retenue.

Ces dispositions permettent ainsi, dans le cas où un décret en conseil des ministres pris conformément à l'article L. 3131-14 du code de la santé publique mettrait fin à l'état d'urgence sanitaire dans le Département de Mayotte ou dans la collectivité territoriale de Guyane avant le terme fixé par la loi déferée, que le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire y soit applicable immédiatement et de plein droit.

De même, le législateur a pris en compte l'éventualité inverse d'une reprise de l'épidémie impliquant de déclarer à nouveau l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres, avant le 30 octobre 2020, dans tout ou partie des circonscriptions territoriales dans lesquelles il aura été mis fin à ce régime le 10 juillet 2020, en prévoyant, symétriquement, la mise en œuvre du régime défini par l'article L. 3131-15 du code de la santé publique.

Il en résulte qu'en vertu des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi déferée, le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire sera applicable, du 11 juillet au 30 octobre 2020, dans toutes les circonscriptions du territoire de la République dans lesquelles l'état d'urgence sanitaire n'est pas déclaré, ces circonscriptions étant susceptibles d'évoluer au cours de cette période.

En fixant ces règles, dont l'articulation est simple, le législateur n'a pas adopté de dispositions contradictoires ni inintelligibles. Le grief de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi doit par suite être écarté.

## **2. Sur le 1<sup>o</sup> du I de l'article 1<sup>er</sup> (réglementation de la circulation des personnes et des véhicules)**

Les dispositions du 1<sup>o</sup> du I de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée permettent au Premier ministre, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, de prendre certaines mesures de réglementation des transports et des déplacements.

Il importe de préciser d'emblée qu'à la différence des règles applicables pendant l'état d'urgence sanitaire, telles qu'elles résultent des dispositions du I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, notamment de son 2<sup>o</sup>, aucune mesure générale de confinement strict, c'est-à-dire aucune interdiction de sortie du domicile ou de sortie à plus d'un kilomètre du domicile, ne pourra être prise sur le fondement des dispositions contestées de la loi déferée.

Celles-ci définissent, en revanche, un mécanisme gradué et différencié selon les modes de transport en cause.

En ce qui concerne tout d'abord les déplacements des personnes et des véhicules et l'accès aux moyens de transport collectif de voyageurs (train, bus, métro, tramway), le pouvoir réglementaire pourra définir des règles permettant de limiter la propagation du virus. Il pourra, par exemple, en adaptant à chaque fois cette mesure au contexte sanitaire local et aux caractéristiques du territoire concerné, limiter les déplacements à une certaine distance par rapport au domicile, sans que ces restrictions de circulation ne puissent constituer une mesure d'effet équivalent à une interdiction de sortie du domicile. Des mesures d'interdiction pourront également être prises, mais dans les seules parties du territoire dans lesquelles une circulation active du virus aura été préalablement constatée.

En ce qui concerne les transports aériens et maritimes, si des mesures de réglementation pourront être décidées, le Premier ministre se voit en outre reconnaître la faculté d'interdire la circulation de ces moyens de transport, sans que les interdictions prononcées soient subordonnées au constat préalable d'une circulation active du virus.

Ce choix se justifie par le caractère essentiellement international des déplacements par avion ou par bateau, par la nécessaire prise en compte de la situation sanitaire plus fragile de la Corse et des collectivités d'outre-mer, s'agissant des trajets en provenance ou à destination de ces territoires, et par les risques de propagation du virus inhérents à des voyages dans un environnement confiné et d'une durée plus longue.

Contrairement à ce que les sénateurs requérants soutiennent, ces dispositions ne portent pas une atteinte injustifiée à la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789.

Il sera observé, en premier lieu, que si l'évolution favorable de la situation sanitaire depuis la fin du mois de mai 2020, en dehors des deux territoires sur lesquels l'état d'urgence sanitaire sera maintenu après le 10 juillet 2020, permet d'amorcer un retour au droit commun, la persistance de la circulation du virus de la covid-19 sur notre territoire et l'apparition observée, en France comme dans l'ensemble des pays confrontés à l'épidémie, de nouveaux foyers caractérisés par des taux de contamination préoccupants, imposent de donner au pouvoir réglementaire les moyens juridiques de réagir. Comme l'a indiqué le comité de scientifiques dans son avis du 8 juin 2020 sur le projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, une hypothèse de reprise de l'épidémie ne peut à ce jour être exclue.

En deuxième lieu, la loi a strictement encadré dans le temps les pouvoirs qu'elle a conférés au pouvoir réglementaire en prévoyant que leurs effets cesseront au plus tard le 30 octobre 2020.

En troisième lieu, le législateur a entendu garantir la nécessité et la proportionnalité des mesures qu'il permet au Gouvernement de prendre dans l'intérêt de la protection de la santé publique, laquelle constitue un objectif de valeur constitutionnelle, en énonçant qu'elles devront être « *strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu* », en rappelant qu'il devra y être mis fin sans délai lorsqu'elles ne seront plus nécessaires et en prévoyant que le comité de scientifiques mentionné à l'article L. 3131-19 du code de la santé publique continuera à rendre périodiquement des avis, rendus publics, sur les mesures qui pourront être prescrites pendant la phase transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire.

En quatrième lieu, il résulte des termes mêmes des dispositions contestées que l'ensemble des mesures de réglementation des transports qu'elles mentionnent ne porteront pas atteinte au droit de se déplacer pour des motifs familiaux, professionnels et de santé, et pour

tous autres motifs qui pourraient être définis, en complément, par le pouvoir réglementaire, sur le modèle des diverses dérogations que mentionne l'article 17 du décret n° 2020-663 du 31 mai 2020, par exemple pour réaliser des achats de première nécessité, effectuer un trajet entre le lieu de résidence et un établissement scolaire ou répondre aux convocations de l'autorité administrative ou de l'autorité judiciaire.

Enfin, les dispositions des IV et V de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organisent un double contrôle, juridictionnel et parlementaire, sur les mesures prises en application du I. Comme pour les actes pris dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, le juge administratif des référés pourra être saisi pour prescrire, en urgence, la suspension des actes pris sur le fondement du I de l'article 1<sup>er</sup> de la loi ou ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale en cas d'atteinte grave et manifestement illégale. Dans ce cadre, il appartiendra au juge de s'assurer que les mesures prises sont « *nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique qu'elles poursuivent* » (CE, ord. de référé, 13 juin 2020, n<sup>os</sup> 440846, 440856, 441015, point 8). Parallèlement, l'Assemblée nationale et le Sénat seront tenus informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement et pourront le cas échéant requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle de ces mesures.

Il résulte de ce qui précède qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a procédé à une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre la liberté d'aller et de venir et l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

### **3. Sur le 2° du I de l'article 1<sup>er</sup> (réglementation de l'ouverture et fermeture des établissements recevant du public et des lieux de réunion)**

Les dispositions du premier alinéa du 2° du I de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée permettent au Premier ministre, aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, de réglementer l'ouverture au public, y compris les conditions d'accès et de présence, d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, en garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité. Le second alinéa du même 2° permet, dans ce cadre, d'ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion lorsqu'ils accueillent des activités qui, par leur nature même, ne permettent pas de prévenir la propagation du virus ou lorsqu'ils se situent dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus.

Les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions portent une atteinte excessive et injustifiée à la liberté de réunion et à la liberté d'entreprendre.

Il convient d'abord de rappeler qu'en regard au mode de propagation du virus de la covid-19, favorisé par les regroupements de personnes et la multiplication des contacts entre elles, les mesures de réglementation des établissements recevant du public et des lieux de réunion prévues au 2° visent à garantir le respect de règles de distanciation sociale et, ce faisant, à limiter la diffusion du virus.

S'agissant des établissements recevant du public, il résulte des termes mêmes du premier alinéa du 2° que la réglementation ne porte que sur leur « *ouverture au public* », laquelle inclut les conditions d'accès du public à ces établissements et les conditions de présence du public à l'intérieur de ces établissements, ce qui peut se traduire par la limitation du nombre de personnes admises simultanément ou l'obligation de port du masque. Ces dispositions ne permettent pas, par suite, de réglementer la partie des établissements recevant

du public qui n'ont pas vocation à accueillir normalement le public, ni de réglementer les lieux professionnels dans lesquelles aucune personne extérieure au personnel n'est admise.

S'agissant des lieux de réunion, sont seuls concernés les lieux publics ou privés ouverts au public, autres que les établissements recevant du public, comme les parcs, jardins, plages ou cimetières. N'entrent en revanche pas dans cette catégorie essentiellement résiduelle, les lieux de réunion privés non ouverts au public, notamment les lieux d'habitation, qui en sont expressément exclus.

Pour l'ensemble de ces lieux et établissements, les dispositions critiquées retiennent une gradation des mesures susceptibles d'être prises pour éviter, autant que possible, les mesures de fermeture provisoire, au profit d'une réglementation des conditions d'accès et de présence dans l'établissement.

Dans le cadre du régime transitoire défini par la loi déferée, les mesures de fermeture provisoire ne pourront plus être prononcées de manière générale, comme dans le régime de l'état d'urgence sanitaire. De telles fermetures ne pourront être décidées que dans deux cas limitativement énumérés tenant soit à l'impossibilité de garantir le respect des mesures dites « barrières », les travaux préparatoires donnant sur ce point l'exemple des discothèques, soit à l'implantation des établissements ou lieux concernés dans une partie du territoire dans laquelle est constatée une circulation active du virus.

Ces mesures graduées sont assorties des mêmes garanties que celles mentionnées au point 2 ci-dessus en ce qui concerne la réglementation des transports et des déplacements : stricte adéquation de la mesure à la finalité de lutte contre la propagation de la covid-19, du point de vue de ses effets et de sa durée, ouverture d'un recours devant le juge administratif des référés statuant en urgence, information et contrôle parlementaires. En outre, il résulte des termes mêmes des dispositions contestées que l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité est garanti pour l'ensemble des mesures mentionnées par le 2°, y compris pour les décisions de fermeture provisoire prévues à son second alinéa, celles-ci étant prises « dans [le] cadre » défini au premier alinéa.

Ainsi, le législateur n'a pas méconnu la liberté d'aller et de venir et la liberté d'entreprendre en adoptant les dispositions contestées dans l'intérêt de la protection de la santé.

Enfin, ces dispositions n'ayant ni pour objet, ni pour effet de limiter le droit de manifester, doit être écarté comme manquant en fait le grief tiré d'une atteinte au droit d'expression collective des idées et des opinions protégé par l'article 11 de la Déclaration de 1789.

#### **4. Sur le 3° du I de l'article 1<sup>er</sup> (réglementation des rassemblements de personnes, des réunions et des activités sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public)**

Les dispositions du 3° du I de l'article 1<sup>er</sup> autorisent le Premier ministre à réglementer les rassemblements de personnes, les réunions et les activités sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public, « *sans préjudice des articles L. 211-2 et L. 211-4 du code de la sécurité intérieure* ».

Comme l'indique la locution « sans préjudice », la loi déferée crée un régime autonome, ayant vocation à s'appliquer parallèlement aux dispositions du code de la sécurité

intérieure régissant la prévention des atteintes à l'ordre public lors de manifestations et de rassemblements.

Si le juge des référés du Conseil d'Etat a rappelé, dans ses ordonnances des 13 juin 2020 (CE, ord. de référé, 13 juin 2020, n<sup>os</sup> 440846, 440856, 441015, point 16) et 6 juillet 2020 (CE, ord. de référé, 6 juil. 2020, n<sup>os</sup> 441257, 441263, 441384, point 14), que la sécurité et la salubrité publiques sont des composantes de l'ordre public, le régime défini par le code de la sécurité intérieure n'est pas complètement approprié à la lutte contre la propagation de l'épidémie à l'occasion des rassemblements de personnes sur la voie publique.

D'une part, l'article L. 211-2 du code de la sécurité intérieure n'impose aux organisateurs d'une manifestation sur la voie publique aucune autre obligation que de faire connaître leur identité et domicile, le but de la manifestation, le lieu, la date et l'heure du rassemblement des groupements invités à y prendre part et, s'il y a lieu, l'itinéraire projeté. Ce texte n'exige pas que ces informations soient complétées par la présentation des précautions envisagées pour limiter les risques de transmission du virus ou par une estimation du nombre de manifestants ou de participants.

D'autre part, la compétence pour interdire une manifestation ou un rassemblement sur la voie publique sur le fondement de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure est distribuée entre une pluralité d'autorités. Indépendamment des règles spécifiques à Paris, cette compétence appartient au préfet, pour les communes dans lesquelles est instituée la police d'Etat, et au maire ou aux maires intéressés dans les autres communes. A cet égard, le législateur a, comme le Gouvernement, estimé opportun, pour des raisons de cohérence de la décision publique, que d'éventuels arrêtés d'interdiction pour motif sanitaire soient pris par une seule et même autorité administrative, en l'occurrence par le représentant de l'Etat dans le département, lequel dispose en outre d'une information actualisée sur l'état de la menace sanitaire dans sa circonscription.

Dans ce cadre, le dispositif envisagé repose sur deux piliers. Des prescriptions générales applicables aux différents rassemblements, aux réunions ou activités sur la voie publique seront définies. Elles pourront se traduire, par exemple, par la fixation de seuils de participants à certaines manifestations ou dans certains lieux ouverts au public. Parallèlement, il sera fait obligation à tout organisateur d'une manifestation ou d'un rassemblement sur la voie publique de souscrire, auprès du représentant de l'Etat dans le département (à Paris auprès du préfet de police) une déclaration spécifique relative aux mesures préventives destinées à garantir le respect des mesures barrières.

Ainsi, et comme l'a indiqué le ministre de la santé et des solidarités le 22 juin 2020 lors de l'examen en première lecture du projet de loi au Sénat, c'est bien un régime déclaratif, à visée préventive, et non un régime d'autorisation préalable, qui sera défini.

Au vu de la déclaration souscrite, et si les échanges avec les organisateurs n'ont pas permis de parvenir à une solution satisfaisante en termes de protection de la santé, un arrêté d'interdiction pourra être pris.

Enfin, et conformément au principe d'indépendance des législations, il ne peut être exclu qu'une manifestation interdite sur le fondement du régime défini par la loi déferée soit autorisée en application de l'article L. 211-4 du code de la sécurité intérieure et réciproquement.

Contrairement à ce que soutiennent les sénateurs requérants, et compte tenu des garanties, énumérées au point 2 ci-dessus, dont elles sont entourées, ces dispositions permettent

d'assurer une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis, au nombre desquels figurent la liberté de réunion et le droit d'expression collective des idées et des opinions.

### **5. Sur la condition de « circulation active du virus » mentionnée au 1° et au second alinéa du 2° du I de l'article 1<sup>er</sup>**

Par son avis n° 7 du 2 juin 2020, le comité de scientifiques mentionné à l'article L. 3131-19 du code de la santé publique a envisagé, pour les mois à venir, quatre scénarios en l'absence de traitements anti-Covid curatifs ou préventifs et en l'absence de vaccin. Le deuxième scénario, intitulé « *Un ou des clusters critiques signes d'une reprise locale de l'épidémie* », repose sur une hypothèse de « *circulation active mais localisée du virus* » et préconise, « *afin d'éviter une reprise de l'épidémie au niveau national* », que ces clusters soient « *maîtrisés par des mesures importantes et précoces* ».

C'est en considération de ce risque d'une reprise de l'épidémie à partir de foyers locaux que le critère de circulation active du virus a été introduit lors de l'examen du texte en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, comme condition mise à l'application des mesures les plus restrictives en ce qui concerne la circulation des personnes et des véhicules ainsi que l'accès aux moyens de transport collectif et la fermeture provisoire d'établissements recevant du public ou de lieux de réunion.

Un décret d'application de la loi déferée sera pris pour délimiter ces zones de circulation active du virus à la lumière d'indicateurs, déjà utilisés au cours de la période récente, tels que le taux d'incidence de nouveaux cas quotidiens cumulés sur sept jours, le facteur de reproduction du virus ou le taux de positivité des tests, que mentionne l'article 4 du décret n° 2020-663 du 31 mai 2020.

Enfin, la circulation active du virus se distingue aisément de la situation de « *catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population* » qui justifie, en vertu de l'article L. 3131-12 du code de la santé publique, de déclarer l'état d'urgence sanitaire. Elle se caractérise en effet par une intensité nettement moins grande. A titre d'exemple, une circulation active du virus, caractérisée par un taux élevé de contaminations, n'a pas la nature d'une catastrophe sanitaire au sens de l'article L. 3131-12, si les capacités hospitalières en réanimation ne sont pas simultanément affectées.

### **6. Sur le VII de l'article 1<sup>er</sup> (répression pénale)**

L'article L. 3136-1 du code de la santé publique, dans sa rédaction issue de la loi du 11 mai 2020, assortit de sanctions pénales certains manquements à des obligations ou interdictions applicables dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Son deuxième alinéa prévoit que le fait de ne pas respecter les réquisitions prévues aux articles L. 3131-15 à L. 3131-17 est puni de six mois d'emprisonnement et de 10 000 € d'amende. Son troisième alinéa prévoit que la violation des autres interdictions ou obligations édictées en application des articles L. 3131-1 et L. 3131-15 à L. 3131-17 est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe ou d'une amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe lorsque cette violation est constatée à nouveau dans un délai de quinze jours. Le quatrième alinéa dispose que, si les violations prévues au troisième alinéa sont verbalisées à plus de trois reprises dans un délai de trente jours, les faits sont punis de six mois d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende ainsi que de la peine complémentaire de travail d'intérêt général et de la peine complémentaire de suspension, pour une durée de trois ans au plus, du permis de conduire, lorsque l'infraction a été commise à l'aide d'un véhicule. Les cinquième à septième

alinéas et l'avant-dernier alinéa de l'article L. 3136-1 énumèrent les catégories d'agents compétents pour constater ces infractions<sup>1</sup>. Enfin, le dernier alinéa prévoit que l'application de sanctions pénales ne fait pas obstacle à l'exécution d'office, par l'autorité administrative, des mesures dont la méconnaissance est sanctionnée.

Au VII de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée, le législateur a prévu que les troisième à septième alinéas et les deux derniers alinéas de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique seraient applicables aux mesures respectivement prises par le Premier ministre et par le représentant de l'Etat dans le département sur le fondement des I et II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée.

Selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 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* ». Selon l'article 34 de la Constitution : « *La loi fixe les règles concernant (...) la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* ». Le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire (décision n° 2016-608 QPC, 24 janvier 2017, cons. 4).

Les sénateurs requérants soutiennent que les dispositions contestées méconnaissent ces règles et principes en ce que le législateur n'aurait pas précisé comment s'appliqueront les interdictions dont la violation est sanctionnée et en sanctionnant par l'application de peines délictuelles les manquements à des règles définies par le pouvoir réglementaire.

Ce grief n'est pas fondé.

En premier lieu, le législateur a défini lui-même les éléments essentiels des mesures d'interdiction et de réglementation, proportionnées aux risques sanitaires encourus, qui pourront être prises en application des I et II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée : réglementation ou interdiction de la circulation des personnes ou des véhicules, de l'accès aux moyens de transport collectif, du déplacement par avion ou par bateau et de la circulation de ces moyens de transport, réglementation des conditions d'ouverture des établissements et lieux accueillant du public et fermetures provisoires, réglementation des rassemblements de personnes, des réunions et des activités sur la voie publique, obligation faite aux passagers du transport aérien de présenter le résultat d'un test virologique. Le législateur a également fixé la durée de validité des mesures prises sur le fondement de ces dispositions, qui seront applicables jusqu'au 30 octobre 2020 au plus tard. S'agissant de la réglementation des déplacements, il a en outre défini, en des termes suffisamment précis, trois exceptions pour les déplacements liés à des besoins familiaux, professionnels et de santé. Si, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le législateur n'a pas exclu que le pouvoir réglementaire prévoit d'autres exceptions, celles-ci ne peuvent, conformément aux dispositions du premier alinéa du I et du III de l'article 1<sup>er</sup>, que viser à garantir que les mesures d'interdiction et de réglementation décidées soient strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu, conformément à ce que retient votre décision n° 2020-846/847/848 QPC du 26 juin 2020 à propos du délit de violations réitérées du confinement (point 12).

---

<sup>1</sup> Outre les officiers et agents de police judiciaire, sont visés les agents de police municipale ainsi que les agents de la ville de Paris chargés d'une mission de sécurité, les gardes-champêtres, les agents assermentés d'une entreprise de transport ainsi que les capitaines de navires.



En deuxième lieu, il sera loisible à toute personne poursuivie pénalement pour avoir commis le délit de violation réitérée d'une mesure prise dans le cadre du régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire d'exciper de l'illégalité de la mesure réglementaire dont la méconnaissance lui est reprochée, le juge pénal étant pleinement compétent pour apprécier lui-même la légalité de cette mesure, conformément à l'article 111-5 du code pénal, son contrôle pouvant notamment porter sur la nécessité de celle-ci<sup>2</sup>.

En troisième lieu, et ainsi que le juge la décision du 26 juin 2020 précitée à propos du texte auquel renvoient les dispositions contestées (point 12), le délit ne sera constitué que lorsque la violation d'une même mesure de réglementation ou d'interdiction prévue en application des I et II aura été commise alors que, dans les trente jours précédents, trois autres violations de la même mesure auront déjà donné lieu à verbalisation. Ainsi, la verbalisation réitérée d'une même personne à raison de la violation d'interdictions différentes au cours d'une période de trente jours ne permettra pas de caractériser le délit puni des peines prévues au quatrième alinéa de l'article L. 3136-1.

Il résulte de tout ce qui précède que le législateur a suffisamment déterminé le champ de l'obligation et les conditions dans lesquelles sa méconnaissance constitue un délit.

Les sénateurs requérants s'interrogent également, toujours sous l'angle du respect du principe de légalité des délits et des peines, sur la détermination des éléments constitutifs du délit de violation réitérée de mesures prises dans le cadre du régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire, lorsqu'est en cause la méconnaissance des mesures générales ou individuelles que le représentant de l'Etat dans le département est susceptible de prendre sur habilitation du Premier ministre, en application du premier alinéa du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée.

Il est tout d'abord précisé que les dispositions législatives contestées sont le pendant des dispositions de l'article L. 3131-17 applicables en cas d'état d'urgence sanitaire. Les mesures d'application susceptibles d'être prises en application du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée sont en partie celles qui figurent aux décret n° 2020-663 du 31 mai 2020, comme l'interdiction d'ouverture de certains marchés ou la restriction de l'accès aux espaces et véhicules de transport public collectif, à certaines heures, à des motifs de déplacement, avec l'obligation de présenter un document justificatif.

Les mesures prises par le représentant de l'Etat n'ayant d'autre objet que d'appliquer les dispositions réglementaires prises par le Premier ministre, elles-mêmes définies avec une précision suffisante, le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines ne peut, par voie de conséquence, qu'être écarté.

\*\*\*

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs de la saisine n'est de nature à conduire à la censure des dispositions de la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter le recours dont il est saisi.

---

<sup>2</sup> Cass., Crim., 14 mai 2008, n° 07-87.123, Bull. Crim. 2008 n° 114.