

Décision n° 2020-846/847/848 QPC
du 26 juin 2020

(M. Oussman G. et autres)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 14 mai 2020 par la Cour de cassation (chambre criminelle, arrêts n^{os} 868, 867 et 869 du 13 mai 2020), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, de trois questions prioritaires de constitutionnalité. Ces questions ont été respectivement posées pour MM. Oussman G. et Mohamed T. par la SCP Célice, Texidor, Perier, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, et pour M. Toufik B. par la SCP Spinosi et Sureau, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elles ont été enregistrées au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous les n^{os} 2020-846 QPC, 2020-847 QPC et 2020-848 QPC. Elles sont relatives à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit « *des dispositions de l'alinéa 4 de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique qui incriminent la violation d'interdictions ou obligations édictées en application du 2° de l'article L. 3131-15 du même code* ».

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° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

- les observations en intervention présentées pour M. Malek M. par Me Rosanna Lendom, avocate au barreau de Grasse, enregistrées le 22 mai 2020 ;

- les observations en intervention présentées pour M. Yvan A. par Me Cloé Fonteix, avocate au barreau de Nice, enregistrées le 26 mai 2020 ;
- les observations présentées pour M. Oussman G. par la SCP Célice, Texidor, Périer, enregistrées le 28 mai 2020 ;
- les observations présentées pour M. Mohamed T. par la SCP Célice, Texidor, Périer, enregistrées le même jour ;
- les observations présentées pour M. Toufik B. par la SCP Spinosi et Sureau, enregistrées le même jour ;
- les observations en intervention présentées pour la ligue des droits de l’homme par la SCP Spinosi et Sureau, enregistrées le même jour ;
- les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;
- les secondes observations présentées pour M. Toufik B. par la SCP Spinosi et Sureau, enregistrées le 5 juin 2020 ;
- les secondes observations en intervention présentées pour M. Yvan A. par Me Fonteix, enregistrées le même jour ;
- les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Bertrand Perier, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, et Me Aurélien Bourdier, avocat au barreau de Poitiers, pour M. Oussman G., Me Raphaël Kempf, avocat au barreau de Paris, pour M. Mohamed T., Me Antoine Ory, avocat au barreau de Paris, pour M. Toufik B., Me Lendom pour M. Malek M., Me Patrice Spinosi, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour la ligue des droits de l’homme, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 17 juin 2020 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

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

1. Il y a lieu de joindre les trois questions prioritaires de constitutionnalité pour y statuer par une seule décision.

2. La question prioritaire de constitutionnalité doit être considérée comme portant sur les dispositions applicables au litige à l'occasion duquel elle a été posée. Dès lors, le Conseil constitutionnel est saisi du quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique dans sa rédaction résultant de la loi du 23 mars 2020 mentionnée ci-dessus.

3. Le troisième alinéa de cet article L. 3136-1 punit de peines contraventionnelles la violation des interdictions ou obligations édictées en application des articles L. 3131-1 et L. 3131-15 à L. 3131-17 du code de la santé publique parmi lesquelles figure, au 2° de l'article L. 3131-15, l'interdiction de sortir de son domicile sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé. Le quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du même code, dans la rédaction mentionnée ci-dessus, prévoit :

« Si les violations prévues au troisième alinéa du présent article 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, selon les modalités prévues à l'article 131-8 du code pénal et selon les conditions prévues aux articles 131-22 à 131-24 du même code, 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 ».

4. En premier lieu, les requérants estiment que ces dispositions méconnaîtraient le principe de légalité des délits et des peines. Ils font valoir que le législateur aurait abandonné au pouvoir réglementaire la définition des éléments constitutifs du délit qu'elles répriment dès lors qu'il a laissé à ce dernier la définition des cas dans lesquels une personne peut sortir de son domicile et les conditions dans lesquelles le respect de cette interdiction est contrôlé. Ils soutiennent également que la notion de verbalisation serait équivoque et que les termes de « *besoins familiaux ou de santé* » seraient imprécis. Deux requérants font valoir en outre que l'imprécision des dispositions permettrait qu'une même sortie non autorisée puisse faire l'objet de plusieurs verbalisations.

5. En deuxième lieu, les requérants reprochent à ces dispositions de méconnaître le principe de la présomption d'innocence, les droits de la défense et le droit à un recours juridictionnel effectif. Cette méconnaissance résulterait de la possibilité de caractériser le délit alors que les contraventions des trois premières violations n'auraient pas encore été soumises à un juge. De plus, ils soutiennent que le délit serait constitué par la simple constatation

de plus de trois verbalisations et présenterait, ce faisant, un caractère automatique.

6. En dernier lieu, un requérant fait valoir que, en prévoyant une peine de six mois d'emprisonnement, ces dispositions méconnaîtraient le principe de proportionnalité des peines. D'une part, la peine choisie pour réprimer les comportements incriminés serait manifestement disproportionnée. D'autre part, le délit réprimerait des violations qui ont déjà été punies de contraventions au mépris du principe *non bis in idem*.

7. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur le renvoi opéré, au sein du quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, au 2° de l'article L. 3131-15 du même code.

8. Les parties intervenantes développent les mêmes griefs que les requérants.

– Sur le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines :

9. 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.

10. Le 2° de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique permet au Premier ministre, dans les circonscriptions territoriales où l'état d'urgence sanitaire est déclaré et pour garantir la santé publique, d'interdire aux personnes de sortir de leur domicile sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux et de santé. Les dispositions contestées répriment la violation de cette interdiction lorsqu'elle est commise alors que, dans les trente jours précédents, trois autres violations de la même interdiction ont déjà été verbalisées. La violation de cette interdiction est alors punie de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

11. En premier lieu, ni la notion de verbalisation qui désigne le fait de dresser un procès-verbal d'infraction ni la référence aux « *déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux et de santé* » ne présentent de caractère imprécis ou équivoque. Par ailleurs, en retenant comme élément constitutif du délit le fait que la personne ait été précédemment verbalisée « *à plus de trois reprises* », le législateur n'a pas adopté des dispositions imprécises. En particulier, ces dispositions ne permettent pas qu'une même sortie, qui constitue une seule violation de l'interdiction de sortir, puisse être verbalisée à plusieurs reprises.

12. En second lieu, d'une part, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a réprimé la méconnaissance de l'interdiction de sortir qui peut être mise en œuvre lorsqu'est déclaré l'état d'urgence sanitaire. Il a défini les éléments essentiels de cette interdiction. Il y a ainsi apporté deux exceptions pour les déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux et de santé. S'il ressort des travaux préparatoires que le législateur n'a pas exclu que le pouvoir réglementaire prévienne d'autres exceptions, celles-ci ne peuvent, conformément au dernier alinéa de l'article L. 3131-15, que viser à garantir que cette interdiction soit strictement proportionnée aux risques sanitaires encourus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu. D'autre part, le législateur a prévu que le délit n'est constitué que lorsque la violation de l'interdiction de sortir est commise alors que, dans les trente jours précédents, trois autres violations de la même interdiction ont déjà été verbalisées. Ainsi, le législateur a suffisamment déterminé le champ de l'obligation et les conditions dans lesquelles sa méconnaissance constitue un délit.

13. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines doit être écarté.

– Sur les autres griefs :

14. En premier lieu, le tribunal correctionnel saisi de poursuites d'une violation de l'interdiction de sortir apprécie les éléments constitutifs de l'infraction et notamment la régularité et le bien-fondé des précédentes verbalisations. Les dispositions contestées, qui n'instaurent aucune présomption de culpabilité, ne méconnaissent ni la présomption d'innocence ni les droits de la défense.

15. En second lieu, d'une part, en sanctionnant la quatrième violation de l'interdiction de sortir, les dispositions contestées punissent des

faits distincts de ceux réprimés lors des trois premières violations. D'autre part, l'incrimination a pour objet d'assurer le respect de mesures prises pour garantir la santé publique durant l'état d'urgence sanitaire qui peut être déclaré en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. Compte tenu des risques induits durant une telle période par le comportement réprimé, les peines instituées ne sont pas manifestement disproportionnées. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe de proportionnalité des peines doit être écarté.

16. Les dispositions contestées, qui ne méconnaissent pas non plus le droit à un recours juridictionnel effectif, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Le renvoi opéré, au sein du quatrième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique dans sa rédaction résultant de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, au 2° de l'article L. 3131-15 du même code, est conforme à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 25 juin 2020, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 26 juin 2020 .