



Commentaire

Décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021

Loi relative à la gestion de la crise sanitaire

La loi relative à la gestion de la crise sanitaire avait été adoptée définitivement le 25 juillet 2021. Le Conseil constitutionnel en avait été saisi le 26 juillet par le Premier ministre, par plus de soixante députés et par plus de soixante sénateurs.

Le Premier ministre demandait au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité à la Constitution de ses articles 1^{er}, 9 et 12, sans soulever aucun grief à leur encontre. Les députés et les sénateurs contestaient la conformité à la Constitution de certaines dispositions de l'article 1^{er}. Les députés et les sénateurs auteurs de la quatrième saisine contestaient la conformité à la Constitution de son article 2. Les députés et les sénateurs auteurs de la deuxième saisine contestaient également la conformité à la Constitution de son article 9. Les sénateurs auteurs de la deuxième saisine critiquaient, en outre, la conformité à la Constitution de certaines dispositions de son article 7. Les députés contestaient par ailleurs la procédure d'adoption de la loi ainsi que son article 8. Enfin, les sénateurs auteurs de la quatrième saisine contestaient la procédure d'adoption de son article 1^{er} et certaines dispositions de son article 14.

Dans sa décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution certaines dispositions des articles 1^{er} et 14 de la loi.

Il a par ailleurs déclaré conformes à la Constitution, sous des réserves, certaines dispositions de ses articles 1^{er}, 2 et 8.

En revanche, le Conseil constitutionnel a censuré son article 9 ainsi que certaines autres dispositions de ses articles 1^{er} et 7.

Le présent commentaire ne porte que sur les dispositions contestées de la loi relatives à la rupture anticipée de certains contrats de travail en l'absence de présentation d'un « passe sanitaire » (C du paragraphe II de l'article 1^{er}) et au placement en isolement applicable de plein droit aux personnes faisant l'objet d'un test de dépistage positif à la covid-19 (article 9).

I. – Rupture anticipée de certains contrats de travail en cas de non présentation d'un « passe sanitaire » (C du paragraphe II de l'article 1^{er})

A. – Présentation générale

Le C du paragraphe II de l'article 1^{er} traitait de la situation du salarié ou de l'agent public soumis, à compter du 30 août 2021, à l'obligation de présenter un « passe sanitaire » pour accéder à son lieu de travail mais ne s'y soumettant pas.

Ces dispositions prévoyaient que si le salarié ou l'agent public ne choisissait pas d'utiliser, avec l'accord de son employeur, des jours de repos conventionnels ou des jours de congés payés, ce dernier lui notifiait par tout moyen, le jour même, la suspension de son contrat de travail. Cette suspension, qui s'accompagnait de l'interruption du versement de la rémunération, prenait fin dès que le salarié ou l'agent public produisait les justificatifs requis.

En cas de prolongation de cette suspension au-delà d'une durée équivalente à trois jours travaillés, il était fait obligation à l'employeur de convoquer le salarié ou l'agent à un entretien afin d'examiner avec lui les moyens de régulariser sa situation. À cette occasion, l'employeur devait lui présenter des possibilités d'affectation, le cas échéant temporaire, sur un autre poste non soumis à cette obligation. Pour les salariés, ces propositions devaient concerner d'autres possibilités d'affectation au sein de l'entreprise.

Par ailleurs, ces dispositions prévoyaient que, par dérogation aux règles relatives à la rupture anticipée d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat de mission prévues par les articles L. 1243-1 et L. 1251-26 du code du travail, ces contrats pouvaient être rompus avant leur terme, à l'initiative de l'employeur, selon les modalités et conditions définies pour le licenciement pour motif personnel mentionné à l'article L. 1232-1 du même code. Des dispositions particulières étaient également prévues en ce qui concerne, d'une part, les règles propres aux salariés protégés et, d'autre part, la fixation de l'indemnité de fin de contrat prévue par les articles L. 1243-8 et L. 1251-32 du même code.

B. – Les griefs

Les députés requérants reprochaient au législateur d'avoir prévu un nouveau motif de rupture anticipée applicable uniquement aux contrats à durée déterminée et aux contrats de mission. Ces dispositions méconnaissaient, selon eux, le droit à l'emploi, le principe d'égalité devant la loi et le principe d'égale admissibilité aux emplois publics.

C. – Analyse de constitutionnalité

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité devant la loi

* Le principe d'égalité devant la loi résulte de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lequel la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». De manière constante, le Conseil constitutionnel juge que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »¹.

Ainsi, des différences de situation ou un motif d'intérêt général peuvent justifier un traitement différencié institué par la loi, à condition cependant que celui-ci soit en lien avec l'objet de cette loi. Cette seconde condition permet, en particulier, d'éviter que des situations objectivement différentes soient le prétexte à des différences de traitement incohérentes avec l'objet même des dispositions examinées par le Conseil constitutionnel.

Par exemple, dans sa décision n° 2020-885 QPC² relative au dispositif de retraite progressive prévu à l'article L. 351-15 du code de la sécurité sociale permettant à certains travailleurs de percevoir une partie de leur pension de vieillesse tout en continuant à exercer leur activité, le Conseil a jugé que si les « *salariés dont la durée du travail est quantifiée en heures et ceux qui exercent une activité mesurée en jours sur l'année sont dans des situations différentes au regard de la définition et de l'organisation de leur temps de travail* », la différence de traitement contestée en l'espèce n'était pas en adéquation avec l'objet de la loi régissant la retraite progressive.

En effet, en instaurant ce dispositif, le législateur avait « *entendu permettre aux travailleurs exerçant une activité réduite de bénéficier d'une fraction de leur pension de retraite en vue d'organiser la cessation graduelle de leur activité* ». Or, « *les salariés ayant conclu avec leur employeur une convention de forfait en jours sur l'année fixant un nombre de jours travaillés inférieur au plafond légal ou conventionnel exercent, par rapport à cette durée maximale, une activité réduite* ». Dès lors, le Conseil constitutionnel a conclu qu'en privant les salariés en forfait jours réduit « *de toute possibilité d'accès à la retraite progressive, quel que soit le nombre de jours travaillés dans l'année, les dispositions contestées*

¹ Par exemple, récemment : décision n° 2021-923 QPC du 9 juillet 2021, *M. Walter G. (Assujettissement des dons manuels aux droits de mutation à titre gratuit)*, paragr. 5.

² Décision n° 2020-885 QPC du 26 février 2021, *Mme Nadine F. (Bénéfice de la retraite progressive pour les salariés en forfait jours)*, paragr. 8.

instituent une différence de traitement qui est sans rapport avec l'objet de la loi ». Elles méconnaissent donc le principe d'égalité devant la loi.

2. – L'application à l'espèce

Le Conseil constitutionnel a examiné les dispositions contestées à l'aune du principe d'égalité devant la loi, dont il avait rappelé l'énoncé général à l'occasion de l'examen des dispositions relatives à l'obligation de présenter un « passe sanitaire » pour accéder à certains grands magasins et centres commerciaux, prévues par le même article 1^{er} (paragr. 49).

Il a d'abord décrit ces dispositions en rappelant qu'elles permettent à l'employeur de rompre, avant son terme, le contrat à durée déterminée ou de mission d'un salarié qui ne présenterait pas les justificatif, certificat ou résultat requis pour l'obtention d'un « *passé sanitaire* » alors qu'il serait soumis à cette obligation (paragr. 74).

Pour exercer son contrôle, il a ensuite souligné qu'il résultait des travaux préparatoires que le législateur a entendu exclure que la méconnaissance de cette obligation puisse constituer une cause réelle et sérieuse de licenciement d'un salarié en contrat à durée indéterminée (paragr. 75).

Après avoir rappelé que les salariés en contrat à durée indéterminée et ceux en contrat à durée déterminée ou de mission sont dans des situations différentes, il a toutefois constaté que, en instaurant une obligation de présentation d'un « *passé sanitaire* » pour tous les salariés travaillant dans certains lieux et établissements, le législateur avait entendu limiter la propagation de l'épidémie de covid-19. Or, le Conseil a considéré que ces salariés, quel que soit leur contrat de travail, étaient tous exposés au même risque de contamination ou de transmission du virus (paragr. 76 et 77).

Dès lors, il en a conclu qu'en prévoyant que l'absence de présentation d'un « passe sanitaire » puisse constituer un motif de rupture des seuls contrats à durée déterminée ou de mission, le législateur avait institué une différence de traitement entre les salariés selon la nature de leur contrat de travail, qui était sans lien avec l'objectif poursuivi.

Par conséquent, il a censuré le dix-neuvième alinéa du *b* du 1^o du paragraphe I de l'article 1^{er}, sans examiner les autres griefs.

II. – Le placement à l'isolement applicable de plein droit aux personnes faisant l'objet d'un test de dépistage positif à la covid-19

A. – Présentation des dispositions contestées

* L'article 9 de la loi déferée créait une mesure de placement en isolement applicable de plein droit aux personnes ayant fait l'objet d'un test de dépistage positif à la covid-19.

L'étude d'impact du projet de loi justifiait cette mesure par le constat que, « *si la forte progression de la campagne vaccinale depuis janvier dernier permet de réduire le nombre de personnes développant des formes graves entraînant une hospitalisation ou un placement en service de réanimation, la couverture vaccinale apparaît, à ce stade, encore insuffisante pour relâcher durablement les mesures de prévention sanitaire. Il importe donc de doter le Gouvernement de moyens d'action pour maintenir certaines mesures en vigueur ou en édicter de nouvelles en cas d'évolution défavorable de la situation sanitaire dans les prochains mois* ». À cet égard, « *la progression épidémique justifie, dans l'objectif de protéger la santé de la population, de pouvoir casser au plus vite les chaînes de transmission épidémique, en particulier par les personnes non vaccinées, et conduit ainsi à ajuster le régime des mesures d'isolement, en permettant de placer à l'isolement des personnes contaminées déjà présentes sur le territoire national pour limiter au maximum la propagation du virus* ».

* En l'état du droit, dans le cadre du régime de l'état d'urgence sanitaire, le Premier ministre peut d'ores et déjà ordonner, sur le fondement du paragraphe I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique (CSP), que puissent être prises des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine des personnes susceptibles d'être affectées par la maladie à l'origine de la catastrophe sanitaire ainsi que le placement ou le maintien en isolement des personnes affectées par cette pathologie.

Ces mesures ne peuvent cependant s'appliquer qu'à l'arrivée sur le territoire hexagonal, en Corse ou dans l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution des personnes ayant séjourné au cours du mois précédent dans une zone de circulation de l'infection.

Le régime juridique applicable à ces mesures est défini par l'article L. 3131-15 du CSP, qui dispose notamment que la durée initiale de la mesure ne peut excéder quatorze jours. Ces mesures peuvent toutefois être renouvelées, dans la limite d'une durée maximale d'un mois, et il doit y être mis fin avant leur terme lorsque l'état de santé de l'intéressé le permet.

Sont précisées les obligations susceptibles de s'appliquer à la personne qui en fait l'objet, en particulier celle de « *ne pas sortir de son domicile ou du lieu d'hébergement où elle exécute la mesure, sous réserve des déplacements qui lui*

sont spécifiquement autorisés par l'autorité administrative », et les garanties dont elle bénéficie en retour, à savoir, notamment, le choix du lieu d'exécution de la mesure à son domicile ou dans un lieu d'hébergement adapté et, dans l'hypothèse où un isolement complet lui est imposé, « un accès à des biens et services de première nécessité ainsi qu'à des moyens de communication téléphonique et électronique ».

Aux termes du paragraphe II de l'article L. 3131-17 du CSP, les mesures de placement et de maintien en isolement *« sont prononcées par décision individuelle motivée du représentant de l'État dans le département sur proposition du directeur général de l'agence régionale de santé. Cette décision mentionne les voies et délais de recours ainsi que les modalités de saisine du juge des libertés et de la détention »*. Selon le cinquième alinéa de ce même paragraphe, *« lorsque la mesure interdit toute sortie de l'intéressé hors du lieu où la quarantaine ou l'isolement se déroule, pendant plus de douze heures par jour, elle ne peut se poursuivre au-delà d'un délai de quatorze jours sans que le juge des libertés et de la détention, préalablement saisi par le représentant de l'État dans le département, ait autorisé cette prolongation »*.

L'article L. 3136-1 du CSP détermine les sanctions auxquelles s'exposent les contrevenants, en prévoyant qu'ils s'exposent à l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe et, en cas de violation réitérée à deux reprises dans un délai de trente jours, à une peine de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.

* L'article 9 de la loi déferée, non codifié, établissait un régime voisin de maintien en isolement, en dehors du cadre de l'état d'urgence sanitaire, applicable jusqu'au 15 novembre 2021 aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19.

Le 1° du paragraphe I de cet article disposait que *« les personnes faisant l'objet d'un test positif à la covid-19 ont l'obligation de se placer à l'isolement pour une durée non renouvelable de dix jours dans le lieu d'hébergement qu'elles déterminent, sous réserve de la faculté, pour le représentant de l'État dans le département, de s'y opposer dans les conditions prévues au troisième alinéa du II de l'article L. 3131-15 du même code »*. Il prévoit également que *« cette durée de dix jours court à compter de la date de réalisation de l'examen de dépistage virologique ou de tout examen médical probant concluant à une contamination par la covid-19 »* et que *« le placement en isolement cesse de s'appliquer avant l'expiration de cette durée si ces personnes font l'objet d'un nouveau test dont le résultat est négatif à la covid-19 »*.

Selon le 2° de ce même paragraphe, il était prévu que « *Dès qu'elles ont connaissance du résultat de cet examen, les personnes mentionnées au 1° du présent I ne peuvent sortir de leur lieu d'hébergement qu'entre 10 heures et 12 heures ainsi qu'en cas d'urgence ou pour effectuer les déplacements strictement indispensables et ne pouvant être réalisés dans cette plage horaire./ Elles peuvent en outre demander au représentant de l'État dans le département d'aménager ces heures de sortie en raison des contraintes familiales ou personnelles dont elles justifient* ».

Le 4° déterminait les conditions dans lesquelles ces obligations légales étaient communiquées à la personne testée positive. Il était prévu qu'avec le résultat de leur test, elle soit rendue destinataire des informations suivantes : « *a) Les conditions auxquelles est subordonnée la sortie du domicile et la possibilité de demander au représentant de l'État dans le département un aménagement de celles-ci ; b) Les conditions permettant la poursuite de la vie familiale ; c) Les adaptations nécessaires, le cas échéant, à la situation particulière des mineurs ; d) Les conditions dans lesquelles le représentant de l'État dans le département peut être saisi afin de prescrire, sans délai, les mesures de nature à garantir la sécurité de l'intéressé lorsque ce dernier est victime ou allègue être victime des violences mentionnées à l'article 515-9 du code civil ; e) Les voies et délais de recours, notamment les modalités de saisine du juge des libertés et de la détention. / Cette communication, délivrée par écrit à l'intéressé lors de la réalisation de l'examen de dépistage virologique ou de l'examen médical, lui indique en outre les conditions et les délais dans lesquels les résultats de cet examen seront portés à sa connaissance* ».

Le 5° précisait que, « *En cas de non-respect ou de suspicion de non-respect de la mesure mentionnée au 1° du présent I, les organismes d'assurance maladie en informent l'agence régionale de santé aux fins de saisine du représentant de l'État dans le département et de contrôle des intéressés par les agents mentionnés à l'article L. 3136-1 du code de la santé publique. À cette fin, ceux-ci peuvent se présenter à tout moment au lieu d'hébergement déclaré par l'intéressé pour s'assurer de sa présence, à l'exception des horaires où il est autorisé à s'absenter ainsi qu'entre 23 heures et 8 heures* ».

Aux termes du 6°, « *La violation des mesures de placement à l'isolement (...) est sanctionnée dans les mêmes conditions que celles prévues à l'article L. 3136-1 du code de la santé publique réprimant la violation des mesures de mise en quarantaine et des mesures de placement et de maintien en isolement [soit l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe]* ».

Enfin, le 7° prévoyait que la personne qui fait l'objet d'un placement à l'isolement pouvait, à tout moment, saisir le juge des libertés et de la détention (JLD) dans le

ressort duquel se situe le lieu de son isolement, en vue de sa mainlevée ou de son aménagement. Le juge des libertés et de la détention pouvait également être saisi aux mêmes fins par le procureur de la République ou se saisir d'office à tout moment. Il statue dans un délai de soixante-douze heures par une ordonnance motivée immédiatement exécutoire.

B. – Les griefs

Les sénateurs auteurs du premier recours demandaient au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité de l'article 9 à la liberté d'aller et de venir et au droit au respect de la vie privée.

Les députés requérants soutenaient plus précisément qu'en prévoyant que les personnes faisant l'objet d'un test de dépistage positif à la covid-19 ont « *l'obligation de se placer* » à l'isolement et qu'elles peuvent faire l'objet de contrôles en cas de « *suspicion de non-respect de la mesure* », ces dispositions méconnaissaient tout d'abord, par leur ambiguïté, l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et de clarté de la loi. Ils soutenaient, pour le même motif, que le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence. Enfin, ils soutenaient que ces dispositions méconnaissaient le droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789 en raison de l'impossibilité matérielle pour les juges des libertés et de la détention d'examiner les nombreux recours dont ils pourraient être saisis.

C. – Analyse de constitutionnalité

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative à la liberté individuelle

* Aux termes de l'article 66 de la Constitution, « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. / L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ». Cet article est au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit et peut donc être invoqué à l'appui d'une QPC³.

Depuis sa décision n° 92-307 DC du 25 février 1992, le Conseil constitutionnel juge avec constance « *que, dans l'exercice de sa compétence, le législateur peut fixer des modalités d'intervention de l'autorité judiciaire différentes selon la nature et la portée des mesures affectant la liberté individuelle qu'il entend édicter* »⁴. Après avoir retenu une conception large de la notion de « *liberté*

³ Pour une illustration récente, voir la décision n° 2019-807 QPC du 4 octobre 2019, *M. Lamin J. (Compétence du juge administratif en cas de contestation de l'arrêté de maintien en rétention faisant suite à une demande d'asile formulée en rétention)*, paragr. 5 à 12.

⁴ Décision n° 92-307 DC du 25 février 1992, *Loi portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*, cons. 13.

individuelle », incluant notamment la liberté d'aller et de venir et le respect de la vie privée, le Conseil en a resserré le champ aux mesures privatives de liberté dans sa décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999⁵. Seules de telles mesures sont en conséquence soumises aux exigences découlant de l'article 66 de la Constitution. À cet égard, depuis sa décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008 rendue au sujet de la loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental⁶, le Conseil juge que les dispositions portant atteinte à la liberté individuelle doivent satisfaire à une triple exigence d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité au sens strict : « *La liberté individuelle, dont la protection est confiée à l'autorité judiciaire, ne saurait être entravée par une rigueur non nécessaire. Les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis* »⁷.

* Lorsqu'il contrôle des mesures privatives de liberté, le Conseil constitutionnel distingue la décision de privation de liberté de l'exécution dans le temps de cette décision. Ainsi, le Conseil juge de manière constante que, si la décision sur la privation de liberté peut être prononcée par une autorité administrative, c'est à la condition qu'un juge judiciaire puisse contrôler ensuite cette privation de liberté dans un délai qui varie selon la nature de la mesure⁸.

Concernant le délai dans lequel le juge judiciaire doit intervenir pour contrôler la privation de liberté, le Conseil constitutionnel affirme, de manière constante, que « *la liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible* »⁹. Ce délai varie selon la nature de la procédure à l'origine de la mesure en cause et de la justification de la privation de liberté.

Ainsi, le Conseil l'a fixé à quinze jours pour une hospitalisation d'office¹⁰ et sept jours en matière de rétention administrative¹¹. Il a par ailleurs jugé conforme à

⁵ Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, cons. 2 et 20.

⁶ Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, *Loi relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental*, cons. 13.

⁷ Voir, par exemple, les décisions n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, *M^{lle} Danielle S. (Hospitalisation sans consentement)*, cons. 16, n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons. 66, n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017, *M. Sofiyani I. (Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence II)*, paragr. 5 et, en dernier lieu, n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, *Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions*, paragr. 30.

⁸ Décision n° 92-307 DC du 25 février 1992 précitée, cons. 15 ; décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010 précitée, cons. 20.

⁹ Voir, en dernier lieu, la décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 précitée, paragr. 41.

¹⁰ Décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010 précitée, cons. 25, et décision n° 2012-235 QPC du 20 avril 2012, *Association Cercle de réflexion et de proposition d'actions sur la psychiatrie (Dispositions relatives aux soins psychiatriques sans consentement)*, cons. 16 à 18.

¹¹ Décision n° 2011-631 DC du 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, cons. 73.

l'exigence fixée par l'article 66 le délai de quarante-huit heures prévu, en garde à vue, pour l'intervention d'un magistrat du siège¹².

Inversement, le Conseil constitutionnel a pu admettre, dans sa décision n° 2012-253 QPC du 8 juin 2012, que le placement en chambre de sûreté, susceptible d'être ordonné par les agents de la police ou de la gendarmerie nationales en cas d'ivresse publique, puisse se dérouler en l'absence d'intervention de l'autorité judiciaire sans que soient méconnues les exigences de l'article 66 de la Constitution « *eu égard à la brièveté de cette privation de liberté organisée à des fins de police administrative* »¹³.

Concernant le contrôle exercé par l'autorité judiciaire au cours des mesures privatives de liberté, le Conseil est attentif à ce que ce contrôle soit maintenu tout au long de la privation de liberté.

* Par sa décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur les dispositions de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions dont est issu le régime, présenté plus haut, des mesures de placement à l'isolement applicables dans le cadre du régime de l'état d'urgence sanitaire.

Après avoir rappelé les termes de l'article 66 de la Constitution et la conséquence qu'il en tire, s'agissant de la triple exigence d'adaptation, de nécessité et de proportionnalité des atteintes portées à l'exercice de la liberté individuelle¹⁴, le Conseil constitutionnel s'est tout d'abord prononcé sur la nature des mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement.

Prenant en considération la durée possible d'application de ces mesures et la teneur des obligations que l'autorité administrative peut imposer à la personne qui en fait l'objet, en particulier l'isolement complet qui peut conduire à lui interdire « *toute sortie* », le Conseil a jugé que, dans cette dernière hypothèse, « *les mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement constituent une privation de liberté* ». Il a considéré qu'il en allait de même lorsque ces mesures, même sans interdire toute sortie à l'intéressé, lui imposent « de demeurer à son domicile ou dans son lieu d'hébergement pendant une plage horaire de plus de douze heures par jour »¹⁵.

Le seuil ainsi fixé pour caractériser la nature privative de liberté de l'isolement « quasi-complet » faisait écho à la décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre

¹² Décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, *Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes*, cons. 25 ; décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, *M. Daniel W. et autres (Garde à vue)*, cons. 26.

¹³ Décision n° 2012-253 QPC du 8 juin 2012, *M. Mickaël D. (Ivresse publique)*, cons. 8.

¹⁴ Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 précitée, paragr. 30.

¹⁵ *Ibidem*, paragr. 33.

2015¹⁶ Le Conseil avait alors retenu une plage horaire maximale de douze heures par jour concernant l'assignation à résidence, passée laquelle la mesure devait être regardée comme une privation de liberté relevant de l'article 66 de la Constitution. Il en avait jugé de même à propos de l'assignation à résidence de l'étranger faisant l'objet d'une interdiction du territoire ou d'un arrêté d'expulsion¹⁷.

Si la mise en quarantaine et le placement en isolement reposent en l'occurrence sur des motifs distincts, leur mise en œuvre est susceptible de se traduire par une privation de liberté de même nature pour la personne qui en fait l'objet. C'est donc dans la droite ligne de sa jurisprudence que le Conseil a considéré que ces mesures devaient également respecter les exigences de l'article 66 de la Constitution lorsqu'elles sont assorties d'une interdiction de toute sortie pendant une plage horaire journalière de plus de douze heures.

Le Conseil constitutionnel s'est ensuite attaché à la proportionnalité de l'atteinte portée à la liberté individuelle par les mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement. Dans cette appréciation, il a notamment relevé que, en cherchant par ces dispositions à « *assurer la mise à l'écart du reste de la population des personnes qui en font l'objet en les soumettant à un isolement, le cas échéant, complet de façon à prévenir la propagation de la maladie à l'origine de la catastrophe sanitaire* », le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé¹⁸.

Le Conseil a également relevé que ces mesures ne peuvent être prononcées et mises en œuvre que dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Leur champ d'application est, par ailleurs, limité aux seules personnes ayant séjourné au cours du mois précédent dans une zone de circulation de l'infection qui entrent sur le territoire national ou qui, déjà présentes sur le territoire national, arrivent en Corse ou dans l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution¹⁹.

Au titre des garanties prévues par le législateur, le Conseil a tenu compte des exigences requises aussi bien pour décider d'une mise en quarantaine ou d'un placement en isolement que pour prolonger l'application de ces mesures. Il a, en outre, rappelé que la personne peut choisir d'effectuer la quarantaine ou l'isolement à son domicile ou dans un lieu d'hébergement adapté et qu'il est mis fin à la mesure avant son terme lorsque son état de santé le permet²⁰.

¹⁶ Décision n°2015-527 QPC du 22 décembre 2015, *M. Cédric D. (Assignations à résidence dans le cadre de l'état d'urgence)*.

¹⁷ Décision n°2017-674 QPC du 1^{er} décembre 2017, *M. Kamel D. (Assignation à résidence de l'étranger faisant l'objet d'une interdiction du territoire ou d'un arrêté d'expulsion)*, paragr. 15.

¹⁸ *Ibidem*, paragr. 34.

¹⁹ *Ibidem*, paragr. 35 et 36.

²⁰ *Ibidem*, paragr. 37 à 39.

Dans ces conditions, le Conseil a jugé que la loi déferée a fixé des conditions propres à assurer que ces mesures ne soient mises en œuvre que dans les cas où elles sont adaptées, nécessaires et proportionnées à l'état des personnes affectées ou susceptibles d'être affectées par la maladie à l'origine de la catastrophe sanitaire²¹.

S'agissant, enfin, du contrôle des mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement, le Conseil constitutionnel a rappelé que « *La liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible* »²².

Après avoir relevé l'existence d'un recours susceptible d'être exercé à tout moment par l'intéressé ou par le procureur de la République devant le JLD aux fins de mainlevée de la mesure, le Conseil a constaté que les dispositions du cinquième alinéa du paragraphe II de l'article L. 3131-17 du CSP prévoyaient l'intervention obligatoire de ce juge en vue du maintien, au-delà de quatorze jours, des mesures de mise en quarantaine ou d'isolement interdisant toute sortie de l'intéressé. Il a implicitement considéré que ce délai de quatorze jours avant l'intervention requise du juge judiciaire était suffisant pour assurer le respect de l'article 66 de la Constitution²³.

Toutefois, ce délai ne concernait que le cas particulier d'une mise en quarantaine ou d'un isolement « complet », interdisant toute sortie de l'intéressé. Par une lecture *a contrario*, il en a déduit qu'« *aucune intervention systématique d'un juge judiciaire n'est prévue dans les autres hypothèses* »²⁴ de mise en quarantaine ou de maintien en isolement « quasi-complet ».

Dès lors, tirant les conséquences de la nature privative de liberté des mesures conduisant à interdire à la personne toute sortie pendant une plage horaire de plus de douze heures par jour, le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation visant à préciser que « *ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître les exigences de l'article 66 de la Constitution, permettre la prolongation des mesures de mise en quarantaine ou de placement en isolement imposant à l'intéressé de demeurer à son domicile ou dans son lieu*

²¹ *Ibidem*, paragr. 40.

²² *Ibidem*, paragr. 41.

²³ *Ibidem*, paragr. 42.

²⁴ *Ibidem*, paragr. 43.

d'hébergement pendant une plage horaire de plus de douze heures par jour sans l'autorisation du juge judiciaire ».

Sous cette réserve, il a considéré que le paragraphe II de l'article L. 3131-17 du même code ne méconnaissait pas les exigences de l'article 66 de la Constitution.

Pour finir, le Conseil a écarté le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'aller et de venir concernant la possibilité, dans le cadre des mesures en cause, d'interdire à la personne de fréquenter certains lieux ou catégories de lieux, compte tenu des finalités poursuivies et des garanties précitées entourant ces dispositions²⁵.

2. – Application à l'espèce

* Le dispositif *sui generis* prévu par l'article 9 de la loi se distinguait nettement, par son caractère automatique et son périmètre d'application, de la mesure de placement en isolement prévue dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, qui ne peut quant à elle être prise que sur décision individuelle motivée du préfet, sur proposition du directeur général de l'agence régionale de santé. Il s'y apparentait en revanche en ce qu'il pouvait conduire, comme cette mesure d'isolement sanitaire, à astreindre la personne à rester chez elle de manière continue pendant une période déterminée.

Pour ces raisons, et même si les saisissants ne l'invitaient pas à orienter son contrôle sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a considéré, dans la droite ligne de sa jurisprudence rapportée plus haut, que l'isolement imposé à toute personne contaminée à la covid-19 devait répondre aux exigences de l'article 66 de la Constitution.

Après avoir énoncé que les dispositions contestées prévoient que, jusqu'au 15 novembre 2021 et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, toute personne faisant l'objet d'un test positif à la covid-19 a l'obligation de se placer à l'isolement pour une durée non renouvelable de dix jours, le Conseil a relevé que, « *Dans ce cadre, il est fait interdiction à la personne de sortir de son lieu d'hébergement, sous peine de sanction pénale* » (paragr. 112).

Compte tenu de la nature de cette interdiction et de la durée du placement en isolement, qui pouvait s'appliquer de manière continue « *sauf entre 10 heures et 12 heures, en cas d'urgence ou pour des déplacements strictement*

²⁵ *Ibidem*, paragr. 46.

indispensables », le Conseil a dès lors considéré qu'un tel placement constituait une privation de liberté (paragr. 113).

* Faisant application du « triple test » de constitutionnalité qu'il opère sur ce fondement, le Conseil s'est en conséquence attaché à la proportionnalité de l'atteinte portée à la liberté individuelle par cette mesure de mise à l'isolement.

Dans cette appréciation, il a tout d'abord admis qu'en adoptant ces dispositions, le législateur avait poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé (paragr. 114).

Toutefois, le Conseil constitutionnel a ensuite relevé que les dispositions contestées prévoyaient que toute personne qui se voit communiquer le résultat positif d'un test de dépistage à la covid-19 « *a l'obligation, sous peine de sanction pénale, de se placer à l'isolement pour une durée de dix jours, sans qu'aucune appréciation ne soit portée sur sa situation personnelle* » (paragr. 115). Par ce dernier constat, le Conseil a marqué le départ qui devait être fait entre le placement à l'isolement spécifiquement prévu par l'article 9 de la loi déferée et la mesure qu'il avait notamment examinée dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

C'est précisément en considération du fait que la mise à l'isolement contestée en l'espèce avait vocation à s'imposer à la personne de manière automatique et qu'elle échappait ainsi à toute décision préalable de l'autorité administrative ou judiciaire, que le Conseil est entré en voie de censure.

Le Conseil a relevé en ce sens, d'une part, que « *cette obligation n'est portée à sa connaissance qu'au seul moyen des informations qui lui sont communiquées au moment de la réalisation du test* » (paragr. 116). D'autre part, il a considéré que « *l'objectif poursuivi par les dispositions contestées n'est pas de nature à justifier qu'une telle mesure privative de liberté s'applique sans décision individuelle fondée sur une appréciation de l'autorité administrative ou judiciaire* » (même paragr.).

Le Conseil en a dès lors conclu que, « *bien que la personne placée en isolement puisse solliciter a posteriori un aménagement des conditions de son placement en isolement auprès du représentant de l'État dans le département ou solliciter sa mainlevée devant le juge des libertés et de la détention, les dispositions contestées ne garantiss[ai]ent pas que la mesure privative de liberté qu'elles instituent soit nécessaire, adaptée et proportionnée* » (paragr. 117).

Suivant ce raisonnement, ce n'est donc pas l'absence de contrôle systématique du JLD qui justifierait la censure – la situation présente ne permettant aucun

renouvellement de la période d'isolement, mais bien l'absence d'appréciation du caractère adapté, nécessaire et proportionné de la mesure d'isolement.

Le Conseil a par conséquent déclaré l'article 9 de la loi contraire à la Constitution, sans qu'il lui ait été besoin d'examiner les autres griefs. De même, il a censuré, par voie de conséquence, le 1° de l'article 7 de la loi déferée, qui complétait par un 6° le paragraphe II de l'article 11 de la loi du 11 mai 2020, qui en était inséparable (paragr. 119).