



Commentaire

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

La loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique avait été définitivement adoptée le 16 janvier 2022. Le Conseil constitutionnel en avait été saisi le lendemain par un recours de plus de soixante députés et un recours de plus de soixante sénateurs.

Les députés et sénateurs contestaient la conformité à la Constitution de certaines dispositions de l'article 1^{er} de cette loi. Les députés contestaient également son article 16.

Le Premier ministre avait demandé au Conseil constitutionnel de statuer selon la procédure d'urgence prévue au troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution.

Dans sa décision n° 2022-835 DC du 21 janvier 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution certaines dispositions de l'article 1^{er} de la loi déférée, en assortissant deux d'entre elles de réserves. En revanche, il a censuré les quatrième et cinquième alinéas du g du 2^o de son paragraphe I. Il a également déclaré conformes à la Constitution certaines dispositions de l'article 16 de la loi déférée.

Le présent commentaire ne porte que sur les dispositions contestées de l'article 1^{er} de la loi qui subordonnent l'accès à certains lieux et l'exercice de certaines activités professionnelles à la présentation d'un « passe vaccinal ».

I. – Présentation des dispositions contestées

* Les dispositions de l'article 1^{er} de la loi déférée modifiaient les dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire afin de remplacer, pour l'accès à certains lieux et l'exercice de certaines activités professionnelles, l'exigence de présentation d'un « passe sanitaire »¹ par l'exigence d'un « passe vaccinal »².

¹ C'est-à-dire soit le résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas une contamination par la covid-19, soit un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19, soit un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19.

² C'est-à-dire la présentation d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19.

Pour motiver la mise en place de cette nouvelle mesure sanitaire, l'exposé des motifs du projet de loi indiquait que, « *avec l'arrivée de la période automnale, le territoire métropolitain a été, comme le reste de l'Europe, confronté à une forte reprise épidémique. (...) Bien que la vaccination et le passe sanitaire aient jusqu'à présent permis de limiter très significativement les conséquences de l'épidémie sur le système de soins, celui-ci reste en forte tension, alors que des interventions qui avaient dû être reportées lors des précédentes vagues doivent par ailleurs être reprogrammées et que d'autres virus circulent activement à la faveur de la période hivernale. (...) Le contexte épidémique est enfin marqué par l'apparition du variant Omicron, d'ores et déjà présent sur le territoire national et dont les premières études révèlent une contagiosité nettement supérieure à celle des autres souches en circulation, ainsi qu'un échappement immunitaire au moins partiel, même si les vaccins à acide ribonucléique messager semblent continuer à procurer une protection significative contre les formes graves, en particulier après l'injection d'une dose de rappel* ». Aussi, « *pour protéger la population sans devoir recourir à des mesures de restriction généralisées, et dans un contexte où la vaccination est l'outil permettant de lutter durablement contre le virus, le Gouvernement entend renforcer les outils existants de gestion de la crise sanitaire, en substituant au passe sanitaire en vigueur un passe vaccinal et en renforçant encore les mesures permettant de lutter contre la fraude* »³.

Le même exposé des motifs faisait état de l'approbation des orientations du projet de loi par l'avis du 24 décembre 2021 du comité des scientifiques prévu à l'article L. 3131-19 du code de la santé publique. Ce dernier donnait « *un avis favorable pour les différentes modifications contenues dans ce projet de loi. Les conditions nécessaires pour obtenir le passe vaccinal devront tenir compte des évolutions possibles de la stratégie vaccinale en fonction des nouvelles connaissances* ». Il avait cependant entendu « *rappeler que ces dispositions devront être appliquées en cas de besoin avec cohérence et proportionnalité et tenir compte au cours du temps d'une possible amélioration de la situation sanitaire* ».

* L'état du droit antérieur à la loi déferée au Conseil constitutionnel résultait de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 précitée, tel que modifié en dernier lieu par la loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire.

S'agissant du champ d'application de l'obligation de présentation du « passe sanitaire », le 2° du A de son paragraphe II prévoyait que, « à compter du 2 juin 2021 et jusqu'au 31 juillet 2022 inclus, le Premier ministre peut, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, dans l'intérêt de la santé publique,

³ Exposé de motifs, p. 4

aux seules fins de lutter contre la propagation de 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 (...):

2° Subordonner à la présentation soit du résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19, soit d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19, soit d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19 l'accès à certains lieux, établissements, services ou événements où sont exercées les activités suivantes :

a) Les activités de loisirs ;

b) Les activités de restauration commerciale ou de débit de boissons, à l'exception de la restauration collective, de la vente à emporter de plats préparés et de la restauration professionnelle routière et ferroviaire ;

c) Les foires, séminaires et salons professionnels ;

d) Sauf en cas d'urgence, les services et établissements de santé, sociaux et médico-sociaux, pour les seules personnes accompagnant ou rendant visite aux personnes accueillies dans ces services et établissements ainsi que pour celles qui y sont accueillies pour des soins programmés (...);

e) Les déplacements de longue distance par transports publics interrégionaux au sein de l'un des territoires mentionnés au 1° du présent A, sauf en cas d'urgence faisant obstacle à l'obtention du justificatif requis ;

f) Sur décision motivée du représentant de l'État dans le département, lorsque leurs caractéristiques et la gravité des risques de contamination le justifient, les grands magasins et centres commerciaux, au-delà d'un seuil défini par décret, et dans des conditions garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité ainsi, le cas échéant, qu'aux moyens de transport.

Cette réglementation est rendue applicable au public et, à compter du 30 août 2021, aux personnes qui interviennent dans ces lieux, établissements, services ou événements lorsque la gravité des risques de contamination en lien avec l'exercice des activités qui y sont pratiquées le justifie, au regard notamment de la densité de population observée ou prévue.

Cette réglementation est applicable aux mineurs de plus de douze ans à compter du 30 septembre 2021. (...) ».

S'agissant de la nature du « passe sanitaire », le premier alinéa du B du paragraphe II du même article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 ouvrait la possibilité de présenter « *le résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19* », « *un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19* » ou « *un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19* ».

Le régime applicable aux salariés ou agents publics des établissements dans lesquels était requise la présentation du « passe sanitaire » était défini par le C du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 et prévoyait, en substance, la suspension du contrat de travail lorsque le salarié ne présentait pas les justificatifs, certificats ou résultats attendus. Cette suspension, qui s'accompagnait de l'interruption du versement de la rémunération, prenait fin dès que le salarié produisait les justificatifs requis.

* L'article 1^{er} de la loi déferée au Conseil constitutionnel modifiait ces dispositions en exigeant la présentation d'un « passe vaccinal » en lieu et place du « passe sanitaire » pour l'ensemble des activités et des personnes auxquelles il était applicable, sauf en ce qui concernait les services et établissements de santé, sociaux et médico-sociaux et pour les mineurs de douze à quinze ans inclus, pour lesquels seul un « passe sanitaire » était exigé.

Pour ce faire, le 2^o du paragraphe II de cet article 1^{er} récrivait le paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021. En particulier, il substituait, au sein de cet article, la mention de la « *présentation d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19 pour l'accès des personnes âgées d'au moins seize ans à certains lieux* » à celle de la présentation « *soit du résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19, soit d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19, soit d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19* ».

De plus, cette exigence nouvelle s'appliquait également aux professionnels intervenant dans les lieux, établissements, services ou événements jusqu'ici soumis à l'obligation de présentation du « passe sanitaire ».

Pour les déplacements de longue distance par transports publics interrégionaux au sein des territoires dans lesquels était constatée une circulation active du virus, la présentation d'un « passe vaccinal » pouvait être exigée sauf en « *cas d'urgence faisant obstacle à l'obtention du justificatif requis* », tenant à un « *motif impérieux*

d'ordre familial ou de santé, sous réserve de présenter le résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19 ».

En outre, les vingtième et vingt-et-unième alinéas de cet article 1^{er} renvoyaient au pouvoir réglementaire, respectivement, la détermination :

– d'une part, des cas⁴ *« dans lesquels l'intérêt de la santé publique nécessite d'exiger 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 prévoit également les conditions dans lesquelles, par exception, un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19 peut se substituer au justificatif de statut vaccinal »* ;

– d'autre part, des *« conditions dans lesquelles un justificatif d'engagement dans un schéma vaccinal vaut justificatif de statut vaccinal pour l'application du 2° au public et aux personnes qui interviennent dans les lieux, établissements, services ou événements concernés, pour la durée nécessaire à l'achèvement de ce schéma, sous réserve de la présentation d'un résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19 ».*

II. – Les griefs des requérants

* Les requérants invoquaient deux séries de griefs à l'encontre des dispositions instituant le « passe vaccinal ».

En premier lieu, les députés et sénateurs requérants faisaient valoir que ces dispositions méconnaissaient la liberté d'aller et de venir, la liberté de se réunir et le droit d'expression collective des idées et des opinions. Les députés requérants soutenaient en outre qu'elles étaient contraires au droit au respect de la vie privée, au droit de mener une vie familiale normale, au droit à l'emploi ainsi qu'à l'intérêt supérieur de l'enfant.

À l'appui de ces griefs, les députés requérants estimaient que ces dispositions devaient être regardées comme instaurant une obligation vaccinale qui, au regard des effets et de l'état d'avancement des vaccins, n'était ni nécessaire ni proportionnée. À cet égard, ils soutenaient en particulier que l'application de ces dispositions aux mineurs de plus de seize ans n'était pas justifiée dès lors que ces derniers ne développaient que rarement des formes graves de la maladie.

⁴ Ces cas devaient être appréciés *« en fonction de l'appréciation de la situation sanitaire effectuée en application du même premier alinéa et lorsque les activités organisées, 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 ».* Il était par ailleurs prévu que le pouvoir réglementaire devait tenir 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 ».*

Ils estimaient également que le « *motif impérieux d'ordre familial ou de santé* » qui permettait, par exception, d'accéder aux transports publics interrégionaux sans présenter un justificatif de statut vaccinal était à la fois imprécis et trop restrictif, en particulier pour les déplacements de ces mineurs et les déplacements professionnels.

Au soutien de leurs griefs, les sénateurs requérants faisaient valoir que ces dispositions conduisaient à exiger la présentation d'un justificatif vaccinal par des personnes qui n'étaient pas en mesure de se faire vacciner au motif qu'elles avaient déjà contracté le virus ou parce qu'elles présentaient une contre-indication à la vaccination.

En second lieu, les députés requérants soutenaient que le législateur avait méconnu l'étendue de sa compétence en renvoyant au pouvoir réglementaire la détermination des cas dans lesquels un certificat de rétablissement ou un justificatif d'engagement dans un schéma vaccinal pourrait se substituer à la présentation du passe vaccinal, ainsi que des cas dans lesquels il pourrait être exigé à la fois un justificatif de statut vaccinal et le résultat négatif d'un examen de dépistage virologique.

* S'agissant ensuite des dispositions ouvrant la possibilité de subordonner l'exercice de certaines activités professionnelles à la présentation d'un « passe vaccinal », les députés requérants soutenaient que ces dispositions instituaient une obligation vaccinale qui méconnaissait le droit à l'emploi.

III. – Analyse de constitutionnalité

A. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel

1. – La jurisprudence sur les mesures restrictives de liberté prises dans le cadre de la crise sanitaire, en dehors du régime de l'état d'urgence sanitaire

* Dans sa décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020 sur la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, le Conseil avait été saisi de dispositions permettant au Premier ministre, dans le cadre du régime transitoire institué par cette loi, de réglementer ou interdire la circulation des personnes et des véhicules ainsi que des moyens de transport collectif. Après avoir rappelé l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé qui découle du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, le Conseil a énoncé qu'il appartenait au législateur d'assurer la conciliation entre cet objectif de valeur constitutionnelle et le respect des droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur

le territoire de la République, au nombre desquels figure la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle⁵.

Au regard de ce cadre constitutionnel, il a relevé, en premier lieu, que « *la circulation des personnes et des véhicules étant un vecteur de propagation de l'épidémie de covid-19, le législateur a entendu permettre aux pouvoirs publics de prendre des mesures visant à restreindre les déplacements, en particulier dans les zones de circulation active du virus, pour limiter les risques sanitaires liés à cette épidémie* »⁶. Le Conseil en a déduit que ces dispositions poursuivaient bien l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

S'attachant à la durée d'application de ces dispositions, le Conseil constitutionnel a observé, en deuxième lieu, que les mesures susceptibles d'être prises par le Premier ministre ne pouvaient être prononcées que pour une période déterminée, « *durant laquelle le législateur a estimé qu'un risque important de propagation de l'épidémie persistait* »⁷. Par une formule traduisant le caractère restreint du contrôle opéré sur ce point, il a considéré à cet égard qu'« *Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, de remettre en cause l'appréciation par le législateur de ce risque, dès lors que cette appréciation n'est pas, en l'état des connaissances, manifestement inadéquate au regard de la situation présente* ». Le Conseil a ainsi admis que la durée durant laquelle de telles mesures pouvaient trouver à s'appliquer procédait d'une appréciation qui n'était pas déraisonnable, par le législateur, du risque de propagation de l'épidémie de covid-19.

Tenant compte des garanties entourant la mise en œuvre des mesures de réglementation ou d'interdiction de la circulation durant cette période, le Conseil constitutionnel a relevé, en troisième lieu, que le législateur avait veillé à ce qu'il ne puisse y être recouru qu'en cas de stricte nécessité, ces mesures ne pouvant être prises « *que dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19* » et devant cesser aussitôt qu'elles n'apparaissent plus nécessaires⁸. De la même façon, il a rappelé qu'elles étaient soumises à une exigence de stricte proportionnalité aux risques sanitaires encourus et qu'elles devaient être appropriées aux circonstances de temps et de lieu.

Pour finir, le Conseil constitutionnel a relevé que l'interdiction de circulation des personnes et des véhicules ainsi que l'interdiction d'accès aux moyens de

⁵ Décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020, *Loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire*, paragr. 10 et 11.

⁶ *Ibid.*, paragr. 12.

⁷ *Ibid.*, paragr. 13.

⁸ *Ibid.*, paragr. 14.

transport collectif de voyageurs ne pouvait être édictée « *que dans les territoires où une circulation active du virus a été constatée* »⁹. Cette condition préalable de constatation d'une recrudescence de l'épidémie pour édicter des mesures d'interdiction dans les zones affectées témoignait de l'approche graduelle du mécanisme de réglementation mis en place par le législateur.

Pour marquer la différence entre ces mesures et celles qui avaient conduit au confinement de la population durant la période d'application de l'état d'urgence sanitaire sur l'ensemble du territoire national, le Conseil a également ajouté, comme cela ressortait clairement des débats, que « *l'interdiction de circulation des personnes ne peut conduire à leur interdire de sortir de leur domicile ou de ses alentours* ». Enfin, il a relevé que l'ensemble des mesures susceptibles d'être prises en application des dispositions contestées s'appliquait sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux, professionnels et de santé.

De tous ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur avait procédé à une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées.

* Dans cette même décision, le Conseil s'est prononcé sur les dispositions de la même loi autorisant le pouvoir réglementaire à ordonner la fermeture provisoire de certaines catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux ouverts au public et à réglementer les rassemblements de personnes, les réunions et les activités sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public.

Pour examiner ces dispositions, le Conseil constitutionnel s'est placé sur le terrain de la liberté d'expression reconnue par l'article 11 de la Déclaration de 1789, dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions.

En effet, ni la liberté de réunion ni celle de manifestation ne sont expressément consacrées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Elles sont en revanche rattachées au droit d'expression collective des idées et des opinions découlant de l'article 11 de la Déclaration de 1789 qui garantit la liberté d'expression et de communication¹⁰. Ces libertés bénéficient donc de la protection renforcée qui est celle de la liberté d'expression et de communication et du droit à l'expression collective des idées et des opinions, qui exige que les atteintes portées à l'exercice

⁹ *Ibid.*, paragr. 15.

¹⁰ Cf., pour la liberté de manifester, décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, *Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations*, paragr. 8 et, pour la liberté de réunion, décision n° 2016-535 QPC du 19 février 2016, *Ligue des droits de l'homme (Police des réunions et des lieux publics dans le cadre de l'état d'urgence)*, cons. 5.

de cette liberté et de ce droit soient nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi¹¹.

Le Conseil s'est tout d'abord attaché à vérifier que les mesures en cause poursuivaient bien l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

Il a ainsi constaté que la fermeture provisoire de certains lieux ou établissements était subordonnée au fait soit que les activités qui s'y déroulent, par leur nature même, ne permettent pas de garantir la mise en œuvre des mesures susceptibles de prévenir les risques de propagation du virus, soit que les établissements en cause sont situés dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus. Une mesure de fermeture ne pouvait avoir pour objet que de remédier au risque accru de contamination que présente la fréquentation publique de ces lieux¹².

De la même manière, le Conseil a constaté que l'interdiction de certains rassemblements publics de personnes ou réunions publiques visait à remédier au risque accru de propagation de l'épidémie du fait de la rencontre ponctuelle d'un nombre important de personnes venant, parfois, de lieux éloignés. Elle répondait donc, elle aussi, à l'objectif de protection de la santé¹³.

Le Conseil s'est ensuite attaché aux garanties encadrant le recours à ces mesures.

S'agissant de la fermeture provisoire de certains lieux ou établissements, il a relevé que seuls les lieux publics étaient concernés, ce qui excluait les locaux d'habitation ou les parties privatives d'établissements accueillant du public. Puis, il a souligné que cette mesure était soumise aux mêmes exigences de stricte proportionnalité et aux mêmes possibilités de recours que les mesures réglementant la circulation des personnes, examinées *supra*¹⁴.

Il a procédé de même pour l'interdiction des rassemblements ou réunions publics en insistant notamment sur le fait que cette exigence de stricte proportionnalité imposait qu'une telle mesure ne puisse être ordonnée que pour « *des motifs tenant à l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutte contre la propagation de l'épidémie de covid-19* »¹⁵. Une utilisation de cette interdiction pour toute autre raison, afin d'éviter la tenue d'une manifestation, serait donc un détournement de cette procédure.

¹¹ Décision n° 2019-780 DC précitée, paragr. 8.

¹² Décision n° 2020-803 DC précitée, paragr. 21.

¹³ *Ibid.*, paragr. 24.

¹⁴ *Ibid.*, paragr. 22.

¹⁵ *Ibid.*, paragr. 25.

Le Conseil a également levé tout doute sur les conséquences de l'instauration de cette mesure d'interdiction sur le maintien du régime déclaratif propre aux manifestations sur la voie publique. En effet, il a observé, à la lumière des travaux parlementaires, qu'en faisant référence à ce régime déclaratif et en indiquant que les dispositions contestées s'appliqueraient « *sans préjudice* » de ce régime, le législateur n'avait aucunement autorisé le Premier ministre à lui substituer un régime d'autorisation préalable¹⁶.

Au terme de son examen, le Conseil a considéré que le législateur n'avait pas porté au droit d'expression collective des idées et des opinions une atteinte qui ne serait pas nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

* Plus récemment, examinant les dispositions de la loi du 31 mai 2021 qui reprenaient en substance celles de la loi du 9 juillet 2020 qu'il avait examinée dans sa décision n° 2020-803 DC précitée, le Conseil constitutionnel a constaté, par sa décision n° 2021-819 DC du 31 mai 2021, que les dispositions contestées prévoyant des mesures restrictives de liberté étaient là encore enserrées dans une période d'application de quelques mois (du 2 juin au 30 septembre 2021), durant laquelle le législateur avait estimé qu'un risque important de propagation de l'épidémie de covid-19 persistait.

Le Conseil a tout d'abord rappelé qu'il ne lui appartenait pas, dans le cadre du contrôle restreint qu'il opère sur ce point, « *de remettre en cause l'appréciation par le législateur de ce risque, dès lors que cette appréciation n'est pas, en l'état des connaissances, manifestement inadéquate au regard de la situation présente* »¹⁷. Le Conseil a ainsi implicitement admis que la durée d'application des mesures prévues par la loi procédait d'une appréciation par le législateur du risque de propagation de l'épidémie de covid-19 qui n'était pas déraisonnable.

Puis, procédant par renvoi aux motifs énoncés dans sa décision n° 2020-803 DC précitée, il a considéré que le législateur avait procédé à une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et la liberté d'aller et venir, la liberté d'entreprendre et le droit d'expression collective des idées et des opinions, compte tenu des modalités d'application identiques de ces dispositions et des garanties qui les entourent¹⁸.

2. – La jurisprudence relative au « passe sanitaire »

¹⁶ *Ibid.*, paragr. 25.

¹⁷ Décision n° 2021-819 DC du 31 mai 2021, *Loi relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire*, paragr. 8.

¹⁸ *Ibid.*, paragr. 9.

* Lors de sa saisine de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire, le Conseil constitutionnel n'avait pas eu à connaître de griefs portant sur le principe même de l'instauration d'un dispositif de « passe sanitaire » ni sur son champ d'application ou ses conditions de mise en œuvre. Les requérants se bornaient en effet à critiquer l'emploi par le législateur de termes qu'ils estimaient imprécis.

Après avoir écarté ces griefs, le Conseil a déclaré conforme à la Constitution le 2° du A du paragraphe II de l'article 1^{er} cette loi prévoyant le principe du « passe sanitaire ».

S'agissant tout d'abord de l'imprécision de la notion de « *grands rassemblements de personnes* », le Conseil constitutionnel a indiqué qu'« *en permettant de subordonner l'accès des personnes à certains lieux, établissements ou événements impliquant de grands rassemblements de personnes, le législateur a entendu limiter l'application des dispositions contestées aux cas où il est envisagé de mettre en présence simultanément un nombre important de personnes en un même lieu* »¹⁹.

Répondant ensuite au grief tiré de l'imprécision des hypothèses dans lesquelles le « passe sanitaire » pouvait avoir vocation à s'appliquer, il a rappelé que le législateur a précisé que « *cette réglementation doit être appliquée "en prenant en compte une densité adaptée aux caractéristiques des lieux, établissements ou événements concernés, y compris à l'extérieur, pour permettre de garantir la mise en œuvre de mesures de nature à prévenir les risques de propagation du virus". Il appartiendra donc au pouvoir réglementaire de prendre en compte les conditions effectives d'accueil du public* ». Le Conseil en a conclu que « *Dès lors, en réservant l'application des dispositions contestées aux cas de grands rassemblements de personnes, le législateur, qui n'avait pas à déterminer un seuil minimal chiffré, n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence* »²⁰.

Le Conseil a également jugé que « *la notion d'activité de loisirs, qui exclut notamment une activité politique, syndicale ou culturelle, n'est ni imprécise ni ambiguë* »²¹.

Répondant enfin au grief dénonçant une atteinte au principe d'égalité devant la loi « *si les examens de dépistage virologique n'étaient pas gratuits* », le Conseil a écarté celui-ci comme mal dirigé dès lors que « *les dispositions contestées ne sont ni relatives aux conditions d'obtention des documents permettant l'accès aux lieux, établissements ou événements impliquant de grands rassemblements de*

¹⁹ Décision n° 2021-819 DC du 31 mai 2021 précitée, paragr. 17.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, paragr. 18.

personnes, ni au caractère payant ou non des actes donnant lieu à la délivrance de ces documents »²².

Il a en conséquence déclaré le 2° du A du paragraphe II de l'article 1^{er} conforme à la Constitution.

* Dans sa décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021, le Conseil était saisi des dispositions de la loi du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire prévoyant l'extension du dispositif du « passe sanitaire ». Le Conseil constitutionnel a opéré un contrôle de la conciliation entre l'exigence constitutionnelle de protection de la santé et les différents droits et libertés constitutionnellement protégés. Au nombre de ces droits et libertés figuraient la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée, ainsi que le droit d'expression collective des idées et des opinions²³.

À cette aune, le Conseil constitutionnel a relevé que les dispositions contestées prévoyaient la possibilité pour le Premier ministre de subordonner l'accès du public à certains lieux, établissements, services ou événements où se déroulent certaines activités, à la présentation soit du résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19, soit d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19, soit d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19. Elles prévoyaient également que, à compter du 30 août 2021, une telle mesure pouvait être rendue applicable aux personnes qui interviennent dans ces lieux, établissements, services ou événements.

Le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions, susceptibles de limiter l'accès à certains lieux, portaient 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 opinions²⁴.

Il a toutefois relevé, en premier lieu, que le législateur avait estimé que, en l'état des connaissances scientifiques dont il disposait, les risques de circulation du virus de la covid-19 étaient fortement réduits entre des personnes vaccinées, rétablies ou venant de réaliser un test de dépistage dont le résultat est négatif. En adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu permettre aux pouvoirs publics de prendre des mesures visant à limiter la propagation de l'épidémie de covid-19. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé²⁵.

²² *Ibid.*, paragr. 20.

²³ Décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021, *Loi relative à la gestion de la crise sanitaire*, paragr. 35.

²⁴ *Ibid.*, paragr. 37.

²⁵ *Ibid.*, paragr. 38.

En deuxième lieu, ces mesures ne pouvaient être prononcées que pour la période allant de l'entrée en vigueur de la loi déferée au 15 novembre 2021, durant laquelle le législateur a estimé qu'un risque important de propagation de l'épidémie existait en raison de l'apparition de nouveaux variants du virus plus contagieux²⁶.

En troisième lieu, le législateur avait circonscrit leur application à des lieux dans lesquels l'activité exercée présente, par sa nature même, un risque particulier de diffusion du virus. En outre, il avait entouré de plusieurs garanties l'application de ces mesures. Ainsi, s'agissant de leur application aux services et établissements de santé, sociaux et médico-sociaux, il a réservé l'exigence de présentation d'un « passe sanitaire » aux seules personnes accompagnant ou rendant visite aux personnes accueillies dans ces services et établissements, ainsi qu'à celles qui y sont accueillies pour des soins programmés. Ainsi, cette mesure, qui s'applique sous réserve des cas d'urgence, n'a pas pour effet de limiter l'accès aux soins. S'agissant de leur application aux grands magasins et centres commerciaux, il a prévu qu'elles devaient garantir l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité ainsi qu'aux moyens de transport accessibles dans l'enceinte de ces magasins et centres. S'agissant des déplacements de longue distance par transports publics interrégionaux, le législateur a exclu que ces mesures s'appliquent « *en cas d'urgence faisant obstacle à l'obtention du justificatif requis* ». En outre, comme le Conseil constitutionnel l'a jugé dans sa décision du 31 mai 2021 mentionnée ci-dessus, la notion « *d'activité de loisirs* » exclut notamment une activité politique, syndicale ou culturelle. Les mesures contestées 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 nécessaires²⁷.

En quatrième lieu, les dispositions contestées prévoyaient que les obligations imposées au public pouvaient être satisfaites par la présentation aussi bien d'un justificatif de statut vaccinal, du résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination ou d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination. Ainsi, ces dispositions n'instauraient, en tout état de cause, ni obligation de soin ni obligation de vaccination. En outre, le législateur avait prévu la détermination par un décret, pris après avis de la Haute autorité de santé, des cas de contre-indication médicale faisant obstacle à la vaccination et la délivrance aux personnes concernées d'un document pouvant être présenté dans les lieux, services ou établissements où sera exigée la présentation d'un « *passe sanitaire* »²⁸.

²⁶ *Ibid.*, paragr. 39.

²⁷ *Ibid.*, paragr. 40 à 43.

²⁸ *Ibid.*, paragr. 44.

En cinquième lieu, le législateur avait prévu que le contrôle de la détention d'un des documents nécessaires pour accéder à un lieu, établissement, service ou événement ne pouvait être réalisé que par les forces de l'ordre ou par les exploitants de ces lieux, établissements, services ou événements. En outre, la présentation de ces documents devait être réalisée sous une forme ne permettant pas de connaître « *la nature du document détenu* » et ne s'accompagnait d'une présentation de documents d'identité que lorsque ceux-ci étaient exigés par des agents des forces de l'ordre²⁹.

En dernier lieu, ces mesures n'étaient rendues applicables au public et, à compter du 30 août 2021, aux personnes qui interviennent dans les lieux, établissements, services ou événements que « *lorsque la gravité des risques de contamination en lien avec l'exercice des activités qui y sont pratiquées le justifie, au regard notamment de la densité de population observée ou prévue* »³⁰. Le Conseil constitutionnel a par ailleurs considéré que « *le législateur a[vait] pu estimer, en l'état des connaissances scientifiques dont il disposait, que les mineurs de plus de douze ans sont, comme les majeurs, vecteurs de la diffusion du virus et prévoir ainsi que l'obligation de présentation d'un "passe sanitaire" leur serait applicable à compter du 30 septembre 2021* »³¹.

De l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel a déduit que les dispositions contestées opéraient une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées.

* Enfin, par sa décision n° 2021-828 DC du 9 novembre 2021, le Conseil constitutionnel a admis la prorogation jusqu'au 31 juillet 2022 du régime de gestion de la sortie de la crise, tel qu'incluant les dispositions relatives au passe sanitaire. Les députés et sénateurs saisissants contestaient la justification même de cette prorogation de huit mois et soutenaient que les dispositions contestées opéraient une conciliation déséquilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et les droits et libertés susceptibles d'être affectés.

Dans la droite ligne de ses précédentes décisions, le Conseil a relevé en premier lieu qu'« *en prévoyant la prorogation du régime de gestion de la sortie de crise sanitaire, le législateur a entendu permettre aux pouvoirs publics de prendre des mesures visant à lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19. Il a estimé, au regard notamment de l'avis du 6 octobre 2021 du comité de scientifiques prévu par l'article L. 3131-19 du code de la santé publique, qu'un*

²⁹ *Ibid.*, paragr. 45.

³⁰ *Ibid.*, paragr. 46.

³¹ *Ibid.*, paragr. 47.

risque important de propagation de l'épidémie persisterait à l'échelle nationale jusqu'au 31 juillet 2022. Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, de remettre en cause l'appréciation par le législateur de ce risque, dès lors que, comme c'est le cas en l'espèce, cette appréciation n'est pas, en l'état des connaissances, manifestement inadéquate au regard de la situation présente »³².

Le Conseil a rappelé, en second lieu, que les mesures susceptibles d'être prises dans ce cadre « *ne peuvent être prises que dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19. Selon le paragraphe IV de ce même article, 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. Le juge est chargé de s'assurer que de telles mesures sont adaptées, nécessaires et proportionnées à la finalité qu'elles poursuivent »³³.*

En réponse à un grief tiré de la méconnaissance du droit d'expression collective des idées et des opinions, au motif que les mesures réglementaires permises par ce régime étaient susceptibles, selon certains saisissants, d'affecter le déroulement des élections présidentielle et législatives devant se tenir d'ici le 31 juillet 2022, le Conseil a ajouté par cette décision que « *si ces mesures peuvent intervenir en période électorale, la présentation du "passe sanitaire" ne peut être exigée pour l'accès aux bureaux de vote ou à des réunions et activités politiques. Par ailleurs, conformément au paragraphe V de ce même article 1^{er}, elles peuvent faire l'objet notamment d'un référé-liberté de nature à assurer le respect par le pouvoir réglementaire du droit d'expression collective des idées et des opinions »³⁴.*

3. – La jurisprudence relative aux obligations de vaccination

Par sa décision n° 2015-458 QPC du 20 mars 2015, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions imposant des obligations de vaccination antidiphthérique, antitétanique et antipoliomyélitique aux enfants mineurs sous la responsabilité de leurs parents.

Il a jugé que, par cette obligation, le législateur avait entendu « *lutter contre trois maladies très graves et contagieuses ou insusceptibles d'être éradiquées »³⁵. Il a relevé que la politique de vaccination obligatoire était entourée de plusieurs*

³² Décision n° 2021-828 DC du 9 novembre 2021, *Loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire*, paragr. 15.

³³ *Ibid.*, paragr. 16.

³⁴ *Ibid.*, paragr. 17.

³⁵ Décision n° 2015-458 QPC du 20 mars 2015, *Époux L. (Obligation de vaccination)*, cons. 9.

garanties légales : cette politique est mise en œuvre par le ministre chargé de la santé après avoir recueilli l'avis du Haut conseil de la santé publique, le législateur a donné au ministre le pouvoir de suspendre par décret chacune de ces obligations de vaccination, pour tout ou partie de la population, afin de tenir compte de la situation épidémiologique et des connaissances médicales et scientifiques et, enfin, la loi prévoit elle-même que « *chacune de ces obligations de vaccination ne s'impose que sous la réserve d'une contre-indication médicale reconnue* »³⁶.

Le Conseil a ensuite rappelé que le législateur dispose d'une large marge d'appréciation en matière de protection de la santé. Le législateur peut « *définir une politique de vaccination afin de protéger la santé individuelle et collective* », de même qu'il peut « *modifier les dispositions relatives à cette politique de vaccination pour tenir compte de l'évolution des données scientifiques, médicales et épidémiologiques* »³⁷. Le Conseil constitutionnel a ajouté qu'« *il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement* », de remettre en cause les choix du législateur, ni de rechercher « *si l'objectif de protection de la santé que s'est assigné le législateur aurait pu être atteint par d'autres voies* », dès lors que les modalités retenues par lui ne sont pas « *manifestement inappropriées à l'objectif visé* ».

Le Conseil a donc jugé que le législateur n'avait pas porté atteinte à l'exigence constitutionnelle de protection de la santé, non plus qu'à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, en instituant les obligations de vaccination contestées.

B. – L'application à l'espèce

1. – Sur les dispositions subordonnant l'accès à certains lieux, établissements services ou événements à la présentation d'un « passe vaccinal »

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a, à l'instar de ce qu'il avait fait dans sa décision du 5 août 2021, examiné la conciliation opérée par le législateur entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et les droits et libertés auquel le « passe vaccinal » était susceptible de porter atteinte (paragr. 8).

Le Conseil a d'abord décrit l'objet des dispositions qui permettent au Premier ministre de subordonner à la présentation d'un tel passe « *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*

³⁶ *Ibid.*, cons. 9.

³⁷ *Ibid.*, cons. 10.

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 » (paragr. 9).

Comme le « passe sanitaire » dont il recouvrait une grande partie du champ d'application, le Conseil a considéré que le « passe vaccinal » porte atteinte à la liberté d'aller et de venir, en ce qu'il est susceptible de limiter l'accès à certains lieux, et au droit d'expression collective des idées et des opinions, en ce qu'il est de nature à restreindre la liberté de se réunir (paragr. 10).

C'est donc à l'aune de ces droits et libertés que le Conseil a opéré son contrôle.

- En premier lieu, le Conseil a relevé qu'en instituant ce « passe vaccinal », « *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* » (paragr. 11). Il en a déduit que, ce faisant, le législateur avait poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé (même paragr.).

Le Conseil a ainsi constaté que le législateur, en substituant un « passe vaccinal » au « passe sanitaire » avait fait le choix d'accroître la couverture vaccinale pour lutter contre l'épidémie de covid-19 en ne permettant plus aux personnes de disposer d'un passe sur le seul fondement d'un test de dépistage.

Sur ce choix, il a relevé, d'une part, 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* » (paragr. 12) et d'autre part, 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* » (paragr. 13).

Au regard de ces éléments, le Conseil constitutionnel en a déduit que ni l'appréciation de ce risque par le législateur ni les modalités qu'il avait retenues, qui imposaient de mettre fin aux mesures prises dès qu'elles n'étaient plus nécessaires, n'étaient « *en l'état des connaissances, manifestement inadéquates au regard de l'objectif poursuivi et de la situation présente* » (paragr. 14). Ce faisant, le Conseil a rappelé que, lorsqu'il s'agit de contrôler les choix faits par le législateur face à des situations dont l'appréciation dépend de l'état des

connaissances scientifiques, son contrôle est limité à l'erreur manifeste d'appréciation.

- En deuxième lieu, le Conseil s'est attaché à vérifier que les lieux dont l'accès pouvait être subordonné à la présentation d'un « passe vaccinal » étaient déterminés de manière pertinente au regard des risques de contamination.

À cet égard, le Conseil constitutionnel a relevé, d'une part, que le législateur avait 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* ». « *De même, en prévoyant l'application de ces mêmes mesures aux activités de loisirs, de restauration ou de débit de boissons à l'exception de la restauration collective, de la vente à emporter de plats préparés et de la restauration professionnelle routière et ferroviaire, le législateur a circonscrit leur application à des lieux dans lesquels l'activité exercée présente, par sa nature même, un risque particulier de diffusion du virus* » (paragr. 15).

D'autre part, le Conseil a constaté que l'application des dispositions permettant d'exiger la présentation d'un « passe vaccinal » pour l'accès à ces lieux était entourée de plusieurs garanties. Sur ce point, il a indiqué « *S'agissant de leur application aux grands magasins et centres commerciaux, [le législateur] a prévu qu'elles devaient garantir l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité ainsi qu'aux moyens de transport accessibles dans l'enceinte de ces magasins et centres. Il a prévu également qu'elles ne pouvaient être décidées qu'au-delà d'un certain seuil défini par décret et par une décision motivée du représentant de l'État dans le département lorsque les caractéristiques de ces lieux et la gravité des risques de contamination le justifient. S'agissant 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 "passe 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"* ». Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a rappelé, comme il l'avait jugé dans sa décision du 31 mai 2021 précitée, que la notion « *d'activité de loisirs* » exclut notamment les activités politiques, syndicales ou culturelles (paragr. 16).

Enfin, le Conseil a relevé que « *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 » et que ces mesures « 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 » (paragr. 17).

- En troisième lieu, d'une part, le Conseil a jugé que les dispositions instituant le passe vaccinal *« ne sauraient être regardées, eu égard à la nature des lieux et des activités qui y sont exercées, comme instaurant une obligation de vaccination »* (paragr. 18), refusant ainsi de suivre l'analyse qu'en faisaient les requérants.

D'autre part, il a constaté que le législateur avait prévu qu'un décret, pris après avis de la Haute autorité de santé, déterminerait les cas de contre-indication médicale faisant obstacle à la vaccination et qui, pour ce motif, ouvriraient la possibilité de recevoir un document se substituant au passe vaccinal pour permettre l'accès aux lieux, services établissements où serait exigée sa présentation. Il avait également prévu qu'un décret déterminerait les conditions dans lesquelles un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19 pourrait se substituer au justificatif de statut vaccinal. De ce double constat, le Conseil a déduit que le législateur avait *« 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 »* (paragr. 19).

Enfin, tout en relevant que les dispositions critiquées prévoyaient 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, le Conseil a constaté que le législateur n'avait 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. Sur cette question, par une réserve d'interprétation, venant restreindre le champ d'application de cette possibilité ouverte au pouvoir réglementaire, le Conseil a jugé 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 »* (paragr. 20).

- En quatrième lieu, toujours au titre des garanties fixées par le législateur et s'imposant au pouvoir réglementaire d'application, le Conseil a relevé qu'un décret devait également déterminer les conditions dans lesquelles un justificatif d'engagement dans un schéma vaccinal pouvait valoir, sous réserve de la présentation du résultat négatif d'un examen de dépistage virologique, justificatif de statut vaccinal (paragr. 21).

- En dernier lieu, s'agissant plus particulièrement de l'application du passe vaccinal aux mineurs de plus de seize ans, le Conseil constitutionnel a jugé que *« 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 "passe vaccinal" pour l'accès à certains lieux »* (paragr. 22).

De l'ensemble de ces éléments, le Conseil a déduit que, sous la réserve d'interprétation formulée plus haut, les dispositions contestées opéraient une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de protection de la santé et, d'autre part, la liberté d'aller de venir et le droit d'expression collective des opinions (paragr. 23).

2. – Sur la possibilité de soumettre l'exercice de certaines activités professionnelles à la présentation d'un « passe vaccinal »

* S'agissant des obligations imposées au titre du passe vaccinal à certains salariés et agents publics, le Conseil constitutionnel a examiné la conciliation opérée par le législateur entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et les droits et libertés constitutionnellement garantis susceptibles d'être remis en cause par cette autre mesure, soit la liberté d'entreprendre et le droit pour chacun d'obtenir un emploi (paragr. 27).

Comme l'a relevé le Conseil, les dispositions critiquées autorisaient le Premier ministre à subordonner l'accès aux lieux nécessitant la présentation d'un passe vaccinal au respect de cette formalité par les professionnels y travaillant (paragr. 28). Ceux d'entre eux qui ne se soumettaient pas à cette mesure pouvaient subir une suspension de leur contrat de travail par leur employeur (même paragr.).

Le Conseil constitutionnel a considéré que, *« Eu égard à leurs conséquences pour les professionnels concernés, ces dispositions doivent être regardées comme les soumettant à une obligation ayant la même portée qu'une obligation de vaccination contre la covid-19 »* (paragr. 29). Ainsi, compte tenu de la portée de cette obligation et de la sanction que peut entraîner son non-respect pour les professionnels qui y sont soumis, et à l'inverse de ce qu'il a jugé plus haut à propos du « passe vaccinal » tel qu'il s'applique *« au public »*, le Conseil constitutionnel a assimilé ces dispositions à une obligation de vaccination.

* Le Conseil a donc opéré son contrôle de conciliation en tenant compte de la portée ainsi déterminée des dispositions contestées.

En premier lieu, le Conseil a considéré qu'en adoptant ces dispositions, le législateur avait poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé (paragr. 30).

En deuxième lieu, le Conseil a rappelé que le législateur s'était appuyé sur l'état des connaissances scientifiques dont il disposait, corroborées par les avis du comité scientifique, qui lui avaient permis de considérer que le vaccin constituait une solution efficace dans la lutte contre l'épidémie de covid-19 (paragr. 31).

Confirmant le caractère limité de son contrôle en une telle matière, le Conseil en a déduit que, en l'espèce, les modalités retenues par la loi n'étaient pas manifestement inappropriées à l'objectif visé (paragr. 32).

En troisième lieu, le Conseil s'est attaché à identifier les garanties accompagnant la mise en œuvre de cette obligation de vaccination pour les professionnels concernés.

À ce titre, il a rappelé, d'une part, que le législateur avait réservé l'application de cette obligation de vaccination aux lieux qui, du fait de leur nature même ou de l'activité qui est exercée, présentent un risque accru de propagation du virus ou un risque particulier de diffusion du virus (paragr. 33).

D'autre part, le Conseil a constaté que la mesure pouvait être mise en œuvre par le Premier ministre « *uniquement lorsque la gravité des risques de contamination en lien avec l'exercice de leur activité professionnelle le justifie, au regard notamment de la densité de population observée ou prévue* » (paragr. 34).

Sur ce point, le Conseil a également relevé que, conformément au paragraphe IV de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, cette « *obligation de vaccination* » doit être strictement proportionnée aux risques sanitaires encourus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu. Le Conseil en a déduit qu'il appartenait au Premier ministre « *de restreindre l'application de ces dispositions aux seules personnes occupant des postes et fonctions qui se trouvent effectivement exposés à un risque particulier de contamination* » (paragr. 34).

Le Conseil a également rappelé que le législateur avait, au demeurant, exclu que les personnes se trouvant dans des cas de contre-indication médicale soient tenues de présenter un justificatif de statut vaccinal (paragr. 35).

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le Conseil a jugé qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur avait opéré une conciliation équilibrée entre la protection de la santé et la liberté d'entreprendre et le droit à l'emploi (paragr. 36 et 37).