



Décision n° 2022 - 835 DC

**Loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et
modifiant le code de la santé publique**

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel – 2022

Sommaire

Article 1^{er} : Mesures de gestion de la crise sanitaire 3

Table des matières

Article 1^{er} : Mesures de gestion de la crise sanitaire	3
A. Normes de référence.....	3
1. Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789	3
- Article 11	3
2. Préambule de la Constitution de 1946.....	3
- Alinéa 11	3
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	3
1. Sur les mesures restrictives de liberté prises dans le cadre de la présente crise sanitaire, hors régime de l’état d’urgence sanitaire	3
- 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]	3
- Décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019-Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l’ordre public lors des manifestations.....	4
- Décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020-Loi organisant la sortie de l’état d’urgence sanitaire	4
- Décision n° 2021-819 DC du 31 mai 2021-Loi relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire....	6
2. Sur le « passe sanitaire »	7
- Décision n° 2021-819 DC du 31 mai 2021-Loi relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire....	7
- Décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021-Loi relative à la gestion de la crise sanitaire	8
- Décision n° 2021-828 DC du 9 novembre 2021-Loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire.....	9
3. Sur les obligations de vaccination	11
- Décision n° 2015-458 QPC du 20 mars 2015-Époux L. [Obligation de vaccination]	11

Article 1^{er} : Mesures de gestion de la crise sanitaire

A. Normes de référence

1. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

- Article 11

La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi.

2. Préambule de la Constitution de 1946

- Alinéa 11

Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

1. Sur les mesures restrictives de liberté prises dans le cadre de la présente crise sanitaire, hors régime de l'état d'urgence sanitaire

- 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]

– SUR LES GRIEFS TIRÉS DE LA MÉCONNAISSANCE DES DROITS ET LIBERTÉS GARANTIS PAR L'ARTICLE 11 DE LA DÉCLARATION DE 1789 ET DE L'ARTICLE 34 DE LA CONSTITUTION :

3. Considérant que la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence ; qu'il lui appartient, dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits et libertés reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ; que parmi ces droits et libertés figure le droit d'expression collective des idées et des opinions, protégé par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

4. Considérant que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte par elle-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : « La loi fixe les règles concernant...les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » ;

5. Considérant que les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de régir les conditions dans lesquelles sont interdites les manifestations sur la voie publique ;

6. Considérant que les dispositions contestées permettent à l'autorité administrative d'ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature ainsi que d'interdire les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre ; qu'en ce qu'elles restreignent la liberté de se réunir, ces dispositions portent atteinte au droit d'expression collective des idées et des opinions ;

7. Considérant, en premier lieu, que les mesures de fermeture provisoire et d'interdiction de réunions prévues par les dispositions contestées ne peuvent être prononcées que lorsque l'état d'urgence a été déclaré et uniquement

pour des lieux situés dans la zone couverte par cet état d'urgence ou pour des réunions devant s'y tenir ; que l'état d'urgence ne peut être déclaré, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 3 avril 1955, qu'« en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » ou « en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique » ;

8. Considérant, en deuxième lieu, que, d'une part, tant la mesure de fermeture provisoire des salles de spectacle, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature que sa durée doivent être justifiées et proportionnées aux nécessités de la préservation de l'ordre public ayant motivé une telle fermeture ; que, d'autre part, la mesure d'interdiction de réunion doit être justifiée par le fait que cette réunion est « de nature à provoquer ou entretenir le désordre » et proportionnée aux raisons l'ayant motivée ; que celles de ces mesures qui présentent un caractère individuel doivent être motivées ; que le juge administratif est chargé de s'assurer que chacune de ces mesures est adaptée, nécessaire et proportionnée à la finalité qu'elle poursuit ;

9. Considérant, en troisième lieu, qu'en vertu de l'article 14 de la loi du 3 avril 1955, les mesures de fermeture provisoire et d'interdiction de réunions prises en application de cette loi cessent au plus tard en même temps que prend fin l'état d'urgence ; que l'état d'urgence, déclaré par décret en conseil des ministres, doit, au-delà d'un délai de douze jours, être prorogé par une loi qui en fixe la durée ; que cette durée ne saurait être excessive au regard du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence ; que, si le législateur prolonge l'état d'urgence par une nouvelle loi, les mesures de fermeture provisoire et d'interdiction de réunions prises antérieurement ne peuvent être prolongées sans être renouvelées ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées, qui ne sont pas entachées d'incompétence négative, opèrent une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre le droit d'expression collective des idées et des opinions et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public ;

- **Décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019-Loi visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations**

– Sur les normes de référence :

8. Aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ». La liberté d'expression et de communication, dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté et de ce droit doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

9. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la prévention des atteintes à l'ordre public et la recherche des auteurs d'infractions, toutes deux nécessaires à la sauvegarde de droits et de principes de valeur constitutionnelle, et, d'autre part, l'exercice des droits et libertés constitutionnellement garantis, au nombre desquels figurent la liberté d'aller et venir, le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 ainsi que le droit d'expression collective des idées et des opinions.

10. Le législateur tient de l'article 34 de la Constitution, ainsi que du principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration de 1789, l'obligation de fixer lui-même le champ d'application de la loi pénale et de définir les crimes et délits en termes suffisamment clairs et précis. Cette exigence s'impose non seulement pour exclure l'arbitraire dans le prononcé des peines, mais encore pour éviter une rigueur non nécessaire lors de la recherche des auteurs d'infractions.

- **Décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020-Loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire**

– Sur le 1^o du paragraphe I de l'article 1^{er} :

8. Le 1^o du paragraphe I de l'article 1^{er} permet au Premier ministre de réglementer ou interdire sous certaines conditions la circulation des personnes et des véhicules ainsi que celle des moyens de transport collectif.

9. Les sénateurs requérants reprochent à ces dispositions de permettre aux pouvoirs publics de méconnaître la liberté d'aller et de venir dans la mesure où elles seraient susceptibles de conduire à une totale interdiction de circulation alors même que les conditions de recours à l'état d'urgence sanitaire ne sont plus réunies.

10. Aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « *garantit à tous ... la protection de la santé* ». Il en découle un objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

11. Il appartient 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. Parmi ces droits et libertés figure la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789.

12. En premier lieu, 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. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de santé.

13. En deuxième lieu, ces mesures ne peuvent être prononcées que pour la période allant du 11 juillet au 30 octobre 2020, durant laquelle le législateur a estimé qu'un risque important de propagation de l'épidémie persistait. 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.

14. En troisième lieu, en vertu du premier alinéa du paragraphe I de l'article 1^{er}, les mesures contestées 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 III 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. Conformément au paragraphe IV, ces mesures peuvent faire l'objet d'un référé-suspension ou d'un référé-liberté devant le juge administratif.

15. En dernier lieu, d'une part, l'interdiction de circulation des personnes et des véhicules ainsi que l'interdiction d'accès aux moyens de transport collectif de voyageurs ne peut être édictée que dans les territoires où une circulation active du virus a été constatée. D'autre part, il ressort des travaux parlementaires que l'interdiction de circulation des personnes ne peut conduire à leur interdire de sortir de leur domicile ou de ses alentours. Enfin, l'ensemble des mesures susceptibles d'être prises en application des dispositions contestées s'appliquent sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux, professionnels et de santé.

16. Il résulte de ce qui précède que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a procédé à une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées.

17. Par conséquent, le 1^o du paragraphe I de l'article 1^{er}, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur le second alinéa du 2^o et le 3^o du paragraphe I de l'article 1^{er} :

18. Le second alinéa du 2^o du paragraphe I de l'article 1^{er} permet au Premier ministre d'ordonner la fermeture provisoire de certaines catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion. Le 3^o du même paragraphe I l'autorise à réglementer les rassemblements de personnes, les réunions et les activités se déroulant sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public.

19. Pour les sénateurs requérants, l'état d'urgence sanitaire s'achevant le 10 juillet 2020, ces dispositions n'auraient plus de justification. En outre, ils dénoncent le fait que le 3^o autoriserait le Premier ministre à interdire les rassemblements ou les réunions de personnes à partir d'un certain seuil ou à substituer au régime déclaratif actuel applicable aux manifestations un régime d'autorisation préalable. Faute de garanties suffisantes, de telles interdictions, qui pourraient être prononcées largement pour lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, méconnaîtraient la liberté de manifestation et la liberté de réunion.

20. Aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ». La liberté d'expression et de communication, dont découle le droit d'expression collective des idées et des opinions, est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté et de ce droit doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

21. En premier lieu, d'une part, la compétence conférée au Premier ministre pour ordonner la fermeture provisoire de certaines catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion est subordonnée au fait 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. Ces fermetures peuvent également être ordonnées lorsque les établissements en cause sont situés dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus. Dans l'un comme dans l'autre cas, l'objet de telles fermetures provisoires

ne peut être que de remédier au risque accru de contamination que présente la fréquentation publique de ces lieux. Ces mesures répondent donc à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

22. D'autre part, la mesure de fermeture provisoire ne s'applique qu'aux lieux ou établissements accessibles au public. Elle ne concerne pas les locaux d'habitation ni les parties de tels établissements qui n'ont pas vocation à accueillir du public. En outre, elle est également soumise aux conditions et garanties mentionnées aux paragraphes 13 et 14.

23. En second lieu, la réglementation des rassemblements, activités ou réunions rendue possible par les dispositions contestées vise à déterminer les conditions dans lesquelles ils doivent se tenir pour limiter la propagation de l'épidémie.

24. D'une part, les rassemblements de personnes, les réunions ou les activités qui se déroulent sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public présentent un risque accru de propagation de l'épidémie du fait de la rencontre ponctuelle d'un nombre important de personnes venant, parfois, de lieux éloignés. Une telle réglementation répond donc à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

25. D'autre part, le 3^o du paragraphe I de l'article 1^{er} énonce qu'il s'applique sans préjudice des articles L. 211-2 et L. 211-4 du code de la sécurité intérieure. Il ressort de cette référence, à la lumière des travaux préparatoires, que le législateur n'a pas autorisé le Premier ministre à substituer un régime d'autorisation préalable au régime déclaratif qui s'applique à l'organisation des manifestations sur la voie publique. En outre, les mesures de réglementation adoptées par le Premier ministre sont soumises aux conditions et garanties mentionnées aux paragraphes 13 et 14 et, en particulier, elles ne peuvent se fonder, comme il a été mentionné au paragraphe 14, que sur 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.

26. Il résulte de tout ce qui précède que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur n'a 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. Ces dispositions, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

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

. En ce qui concerne certaines dispositions du paragraphe I :

2. Le 1^o du paragraphe I de l'article 1^{er} permet notamment au Premier ministre d'interdire la circulation des personnes et des véhicules dans les parties du territoire où une circulation active du virus est constatée. Le second alinéa du 2^o du même paragraphe I lui permet, notamment sous cette même condition, d'ordonner la fermeture provisoire de certaines catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion.

3. Les députés requérants soutiennent que, faute d'avoir défini la notion de « *circulation active du virus* » permettant de prendre ces mesures, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence. Ils estiment par ailleurs que, compte tenu des interprétations potentiellement multiples de cette notion, ces dispositions risqueraient d'entraîner une atteinte à la liberté d'aller et de venir, à la liberté d'entreprendre et à la liberté de réunion.

4. En premier lieu, selon l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34.

5. Les dispositions contestées permettent aux pouvoirs publics d'interdire la circulation des personnes et des véhicules et d'ordonner la fermeture provisoire de certaines catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, à l'exception des locaux à usage d'habitation, dans les parties du territoire dans lesquelles est constatée une « *circulation active du virus* ». En employant ces termes, le législateur a entendu permettre la mise en œuvre de ces mesures en cas de propagation rapide de l'épidémie de covid-19, laquelle peut être appréciée en considération d'indicateurs tels que l'évolution du taux d'incidence du virus ou son facteur de reproduction. Ce faisant, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence.

6. En second lieu, aux termes du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « *garantit à tous ... la protection de la santé* ». Il en découle un objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

7. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre cet objectif de valeur constitutionnelle et le respect des droits et libertés constitutionnellement garantis. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la liberté d'entreprendre qui découle de cet article 4, ainsi que le droit d'expression collective des idées et des opinions résultant de l'article 11 de cette déclaration.

8. Les mesures prévues par les dispositions contestées ne peuvent être prononcées que pour la période allant du 2 juin au 30 septembre 2021, durant laquelle le législateur a estimé, au regard notamment de l'avis du 21 avril 2021 du comité de scientifiques prévu par l'article L. 3131-19 du code de la santé publique, qu'un risque important de propagation de l'épidémie persistait. 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.

9. Dès lors, pour les mêmes motifs que ceux énoncés dans la décision du Conseil constitutionnel du 9 juillet 2020 mentionnée ci-dessus, en adoptant les dispositions contestées le législateur a procédé à une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées.

10. Par conséquent, les mots « *dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus, interdire la circulation des personnes et des véhicules* » figurant au 1^o du paragraphe I de l'article 1^{er}, ainsi que les mots « *ou lorsqu'ils se situent dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus* » figurant au second alinéa du 2^o de ce même paragraphe I, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

2. Sur le « passe sanitaire »

- Décision n° 2021-819 DC du 31 mai 2021-Loi relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire

. . En ce qui concerne certaines dispositions du paragraphe II :

11. Le 2^o du A du paragraphe II de l'article 1^{er} permet au Premier ministre, au cours de la période allant du 2 juin au 30 septembre 2021, de subordonner l'accès à certains lieux, établissements ou événements impliquant de grands rassemblements de personnes pour des activités de loisirs ou des foires ou des salons professionnels 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.

12. Les députés requérants contestent tout d'abord la procédure d'adoption de ce 2^o. Ils soutiennent que l'introduction de ces dispositions par le Gouvernement par voie d'amendement avait pour objet de contourner les obligations procédurales de présentation d'une étude d'impact et de recueil de l'avis du Conseil d'État résultant de l'article 39 de la Constitution et de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 mentionnée ci-dessus. Cette volonté de contournement résulterait de ce que l'amendement à l'origine de ces dispositions n'a été adopté que quelques jours après l'adoption du projet de loi en conseil des ministres, alors que les questions qu'il traite auraient fait l'objet de débats depuis plusieurs mois à l'échelle européenne.

13. Les députés requérants estiment ensuite que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence en adoptant le 2^o du A du paragraphe II de l'article 1^{er}, lequel méconnaîtrait en outre l'exigence d'intelligibilité et de clarté de la loi. Ils considèrent ainsi que la notion de « *grands rassemblements de personnes* » est insuffisamment précise et que le législateur aurait dû fixer lui-même un nombre minimal de personnes à compter duquel ce « *passe sanitaire* » aurait pu être imposé. Il en serait de même de la notion d'« *activités de loisirs* », qui serait insuffisamment déterminée.

14. Enfin, ils estiment que ces dispositions violeraient le principe d'égalité devant la loi si les examens de dépistage virologique n'étaient pas gratuits dès lors, d'une part, que la vaccination est, pour sa part, gratuite et, d'autre part, que certaines personnes ne peuvent se faire vacciner pour des raisons indépendantes de leur volonté.

15. En premier lieu, l'article 39 de la Constitution et la loi organique du 15 avril 2009 n'imposent la présentation d'une étude d'impact et la consultation du Conseil d'État que pour les projets de loi et non pour les amendements. Par conséquent, le 2^o du A du paragraphe II de l'article 1^{er} a été adopté selon une procédure conforme à la Constitution.

16. En deuxième lieu, l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques. Il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi.

17. D'une part, 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. Par ailleurs, il 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. 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.

18. D'autre part, la notion d'activité de loisirs, qui exclut notamment une activité politique, syndicale ou culturelle, n'est ni imprécise ni ambiguë.

19. Il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et de la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence doivent être écartés.

20. En dernier lieu, 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 personnes, ni au caractère payant ou non des actes donnant lieu à la délivrance de ces documents. Dès lors, le grief tiré de ce qu'elles pourraient créer une différence de traitement inconstitutionnelle entre les personnes, selon le document qu'elles pourraient présenter, ne peut qu'être écarté.

21. Par conséquent, le 2^o du A du paragraphe II de l'article 1^{er}, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

- **Décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021-Loi relative à la gestion de la crise sanitaire**

S'agissant de la méconnaissance de la liberté d'aller et de venir, du droit au respect de la vie privée et du droit d'expression collective des idées et des opinions :

35. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés constitutionnellement garantis. Parmi ces droits et libertés figurent la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789, le droit au respect de la vie privée garanti par cet article 2, ainsi que le droit d'expression collective des idées et des opinions résultant de l'article 11 de cette déclaration.

36. Les dispositions contestées prévoient que le Premier ministre peut 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 prévoient également que, à compter du 30 août 2021, une telle mesure peut être rendue applicable aux personnes qui interviennent dans ces lieux, établissements, services ou événements.

37. Ces dispositions, qui sont susceptibles de limiter l'accès à certains lieux, portent atteinte à la liberté d'aller et de venir et, en ce qu'elles sont de nature à restreindre la liberté de se réunir, au droit d'expression collective des idées et des opinions.

38. Toutefois, en premier lieu, le législateur a estimé que, en l'état des connaissances scientifiques dont il disposait, les risques de circulation du virus de la covid-19 sont 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 santé.

39. En deuxième lieu, ces mesures ne peuvent être prononcées que pour la période, allant de l'entrée en vigueur de la loi déferée au 15 novembre 2021, période 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 contagieux. Pour les motifs mentionnés au paragraphe 29, cette appréciation n'est pas, en l'état des connaissances, manifestement inadéquate au regard de la situation présente.

40. En troisième lieu, les mesures contestées peuvent s'appliquer dans certains lieux, établissements, services ou événements où sont exercées des activités de loisirs, de restauration commerciale ou de débit de boissons. Elles peuvent également s'appliquer à des foires, séminaires et salons professionnels, à des services et établissements

de santé, sociaux et médico-sociaux, aux déplacements de longue distance par transports publics interrégionaux ainsi qu'à certains grands magasins et centres commerciaux.

41. D'une part, en prévoyant l'application de ces mesures aux foires, séminaires et salons professionnels, aux déplacements de longue distance par transports publics interrégionaux ainsi qu'aux grands magasins et centres commerciaux, le législateur a réservé leur application à des activités qui mettent en présence simultanément un nombre important de personnes en un même lieu et présentent ainsi un risque accru de transmission du virus. De même, en prévoyant l'application de ces mêmes mesures aux services et établissements de santé, sociaux et médico-sociaux ainsi qu'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.

42. D'autre part, le législateur a entouré de plusieurs garanties l'application de ces mesures. S'agissant de leur application aux services et établissements de santé, sociaux et médico-sociaux, le législateur 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. 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 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.

43. Enfin, ainsi qu'il a été dit précédemment, les mesures réglementaires prises sur le fondement des dispositions contestées ne peuvent, sous le contrôle du juge, l'être que dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19. 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.

44. En quatrième lieu, les dispositions contestées prévoient que les obligations imposées au public peuvent 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'instaurent, en tout état de cause, ni obligation de soin ni obligation de vaccination. En outre, le législateur a 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 ».

45. En cinquième lieu, le contrôle de la détention d'un des documents nécessaires pour accéder à un lieu, établissement, service ou événements ne peut 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 est réalisée sous une forme ne permettant pas « d'en connaître la nature » et ne s'accompagne d'une présentation de documents d'identité que lorsque ceux-ci sont exigés par des agents des forces de l'ordre.

46. En dernier lieu, d'une part, ces mesures ne sont 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.

47. D'autre part, le législateur a 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.

48. Il résulte de tout ce qui précède que les dispositions contestées opèrent une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées.

- **Décision n° 2021-828 DC du 9 novembre 2021-Loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire**

– Sur certaines dispositions de l'article 2 :

11. L'article 2 de la loi déferée modifie l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 mentionnée ci-dessus afin notamment de proroger jusqu'au 31 juillet 2022 la période durant laquelle le Premier ministre peut prendre certaines mesures dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19 ainsi que subordonner l'accès à certains lieux, établissements, services ou événements à la présentation d'un « *passé sanitaire* ».

12. Les députés et sénateurs requérants soutiennent que, en prorogeant pour une durée de huit mois l'application du régime de gestion de la sortie de crise sanitaire alors que le contexte sanitaire ne justifierait pas une telle prorogation et que le Parlement ne pourrait pas intervenir à nouveau durant cette période, les dispositions contestées opéreraient une conciliation déséquilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et les droits et libertés susceptibles d'être affectés. Il en résulterait, selon eux, une méconnaissance de la liberté d'aller et de venir et du droit au respect de la vie privée.

13. Les députés auteurs de la première saisine font valoir qu'il en résulterait également une méconnaissance de la liberté d'entreprendre et de la séparation des pouvoirs et les sénateurs auteurs du troisième recours une méconnaissance du droit à une vie familiale normale. Enfin, les députés requérants et les sénateurs auteurs de la quatrième saisine font valoir qu'il en résulterait une méconnaissance du droit d'expression collective des idées et des opinions au motif que les mesures réglementaires permises par ce régime pourraient affecter le déroulement des élections présidentielle et législatives qui doivent se tenir d'ici le 31 juillet 2022.

14. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République.

15. En premier lieu, 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 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.

16. En second lieu, d'une part, en vertu du premier alinéa des paragraphes I et II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, les mesures susceptibles d'être prononcées dans le cadre du régime de gestion de la sortie de crise sanitaire 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.

17. D'autre part, si ces mesures peuvent intervenir en période électorale, la présentation du « *passé 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.

18. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées opèrent une conciliation équilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés reconnus à toutes les personnes qui résident sur le territoire de la République.

19. Au surplus, le paragraphe VI de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 prévoit que le Parlement est informé sans délai des mesures prises par le Gouvernement, qui est tenu de déposer notamment le 15 février 2022 puis le 15 mai 2022 un rapport exposant ces mesures ainsi que les raisons du maintien, le cas échéant, de certaines des mesures prises et les orientations de son action visant à lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19. Ce rapport peut faire l'objet d'un débat en commission permanente ou en séance publique.

20. Enfin, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de priver le Parlement du droit qu'il a de se réunir dans les conditions prévues aux articles 28 et 29 de la Constitution, de contrôler l'action du Gouvernement et de légiférer.

21. Par conséquent, les mots « *31 juillet 2022* » figurant au premier alinéa du paragraphe I et au A du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, qui ne portent aucune atteinte à la séparation des pouvoirs et ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

3. Sur les obligations de vaccination

- **Décision n° 2015-458 QPC du 20 mars 2015-Époux L. [Obligation de vaccination]**

8. Considérant qu'en vertu du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère (...) la protection de la santé » ;

9. Considérant qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a imposé des obligations de vaccination antidiphthérique, antitétanique et antipoliomyélitique aux enfants mineurs, sous la responsabilité de leurs parents ; qu'il a ainsi entendu lutter contre trois maladies très graves et contagieuses ou insusceptibles d'être éradiquées ; qu'il a confié au ministre chargé de la santé le soin de définir et mettre en œuvre la politique de vaccination après avoir recueilli l'avis du haut conseil de la santé publique ; que le législateur lui a également donné 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 ; qu'il a enfin précisé que chacune de ces obligations de vaccination ne s'impose que sous la réserve d'une contre-indication médicale reconnue ;

10. Considérant qu'il est loisible au législateur de définir une politique de vaccination afin de protéger la santé individuelle et collective ; qu'il lui est également loisible de modifier les dispositions relatives à cette politique de vaccination pour tenir compte de l'évolution des données scientifiques, médicales et épidémiologiques ; que, toutefois, 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, au regard de l'état des connaissances scientifiques, les dispositions prises par le 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 la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé ;

11. Considérant qu'il en résulte que, par les dispositions contestées, le législateur n'a pas porté atteinte à l'exigence constitutionnelle de protection de la santé telle qu'elle est garantie par le Préambule de 1946 ;