

Paris, le 18 janvier 2022

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT
sur la loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire
et modifiant le code de la santé publique

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'un recours de plus de soixante députés et d'un recours de plus de soixante sénateurs contre la loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique. Ces recours, qui critiquent certaines dispositions de son article 1^{er} et son article 16, appellent, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

1. Sur certaines dispositions du 2^o du paragraphe I de l'article 1^{er}

En ce qui concerne les dispositions créant un « passe vaccinal »

Dans sa rédaction en vigueur, le 2^o du A du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi n^o 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire prévoit que les personnes souhaitant accéder à certains lieux, établissements, événements ou services doivent présenter 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, soit un résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19. Ce « passe sanitaire » obéit ainsi à une logique de justificatifs substituables et non cumulatifs.

Le 2^o du paragraphe I de l'article 1^{er} de la loi déferée modifie et complète ces dispositions sur plusieurs points.

Pour les personnes âgées d'au moins seize ans, il substitue à l'obligation de présenter un « passe sanitaire » l'obligation de présenter « *un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19* », autrement dit un « passe vaccinal », qui pourra être exigé pour l'accès aux activités de loisirs, aux activités de restauration commerciale ou de débit de boissons, à l'exclusion de la restauration collective, de la vente à emporter de plats préparés et de la restauration professionnelle routière et ferroviaire, l'accès aux foires, séminaires et salons professionnels, les déplacements de longue distance par transports publics interrégionaux au sein du territoire hexagonal, de la Corse ou de l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution et, sous certaines conditions, l'accès aux centres commerciaux et grands magasins.

L'accès aux services et établissements de santé, sociaux et médico-sociaux demeure en revanche soumis, pour toutes les personnes âgées d'au moins douze ans, à l'obligation de présenter un « passe sanitaire », sauf en cas d'urgence.

Quant à l'accès aux transports publics interrégionaux pour des déplacements de longue distance, le législateur a, tout en exigeant la présentation du « passe vaccinal » pour les

personnes âgées de plus de seize ans, maintenu une dérogation en cas d'urgence faisant obstacle à l'obtention du justificatif requis et introduit une dérogation supplémentaire lorsque la personne intéressée invoque un « *motif impérieux d'ordre familial ou de santé* », sous réserve, dans ce cas, qu'elle présente le résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19.

Par ailleurs, les dispositions relatives au « passe vaccinal » sont applicables au public ainsi que, lorsqu'elles n'entrent pas dans le champ des dispositions relatives à la vaccination obligatoire, aux personnes qui interviennent dans les lieux, établissements, services ou événements concernés par la mesure, sous réserve que 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.

Enfin, il revient au Premier ministre, dans le cadre du décret prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire, mentionné au premier alinéa du A du paragraphe II de la loi du 31 mai 2021, de déterminer :

i) en fonction de l'appréciation de la situation sanitaire et lorsque les activités en cause ne permettent pas, par leur nature même, de prévenir les risques de propagation de la covid-19, les cas 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 ;

ii) 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 ;

iii) les conditions dans lesquelles un justificatif d'engagement dans un schéma vaccinal vaut justificatif de statut vaccinal, pendant la durée nécessaire à l'achèvement de ce schéma et sous réserve de présenter le résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions opèrent une conciliation déséquilibrée entre l'objectif de protection de la santé et les droits et libertés que la Constitution garantit, notamment la liberté personnelle, la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée, le droit de mener une vie familiale normale, la liberté de réunion et le droit d'expression collective des idées et des opinions. Ils font valoir que la vaccination n'empêche pas de contracter et de transmettre le virus de la covid-19 et qu'une personne vaccinée mais n'ayant pas réalisé un test de dépistage concluant à l'absence de contamination par la covid-19 n'est pas moins dangereuse pour autrui qu'une personne non vaccinée mais qui est en mesure de présenter le résultat d'un test concluant à l'absence de contamination. Ils observent également que les deux vaccins les plus administrés en France « *sont toujours en phase d'essais cliniques de phase 3* » et que la contrainte résultant d'une vaccination obligatoire méconnaît le principe du consentement nécessaire des patients participant à des essais thérapeutiques.

Les mêmes parlementaires, rejoints par les sénateurs requérants, soutiennent que les dispositions qu'ils contestent sont entachées d'incompétence négative en ce que le législateur a délégué au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les situations dans lesquelles la présentation cumulée d'un justificatif de statut vaccinal et du résultat d'un examen de dépistage sera exigée, les conditions dans lesquelles un certificat de rétablissement à la suite

d'une contamination peut se substituer au justificatif de statut vaccinal ainsi que les conditions dans lesquelles un justificatif d'engagement dans un schéma vaccinal vaudra justificatif de statut vaccinal.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

En premier lieu, il est observé qu'en permettant au Premier ministre de subordonner l'accès de certains lieux, établissements, services ou événements à la présentation d'un « passe vaccinal », le législateur a entendu permettre aux pouvoirs publics de prendre des mesures visant à limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 et à assurer un contrôle effectif de leur respect. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

D'une part, les dispositions contestées tendent à assurer la protection des personnes soumises à l'obligation de présenter un « passe vaccinal », lorsqu'elles se rendent dans des lieux où les risques de contamination sont élevés, en raison du brassage de population qui s'y opère ou de l'impossibilité d'y respecter en permanence les gestes « barrière ». La liste des activités susceptibles d'être concernées est cohérente avec cet objectif, ainsi que vous l'avez au demeurant relevé au paragraphe 41 de votre décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021, en ce qui concerne les dispositions relatives au « passe sanitaire ». Vous aviez en effet considéré qu'*« 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 »* et que, *« [d]e 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 »*.

D'autre part, le législateur a également poursuivi l'objectif d'inciter à la vaccination.

Si, comme le soulignent les députés requérants, la vaccination n'empêche ni de contracter, ni de transmettre le virus de la covid-19, le législateur était fondé à traiter différemment les personnes vaccinées et les personnes non vaccinées. Il ressort en effet des dernières connaissances disponibles qu'un schéma de vaccination complet limite de manière très importante le taux d'infection par le virus de la covid-19 ainsi que les formes graves, en cas d'infection. Dans son avis du 13 janvier 2022, le comité de scientifiques prévu par l'article L. 3131-19 du code de la santé publique relève ainsi que *« l'immense majorité des patients hospitalisés en réanimation sont des personnes non-vaccinées ou n'ayant pas reçu la 3ème dose/rappel »*. Selon les données publiées le 7 janvier 2022 par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques des ministères sociaux (DREES), entre le 29 novembre et le 26 décembre 2021, les 8 % de non vaccinés d'au moins 20 ans représentaient 21 % des tests RT-PCR positifs chez les personnes symptomatiques, 45 % des admissions en hospitalisation conventionnelle, 56 % des entrées en soins critiques et 42 % des décès.

Par ailleurs, si le variant Omicron, aujourd'hui prédominant, semble provoquer des formes moins graves que les variants qui l'ont précédé, il présente une transmissibilité notoirement plus élevée que ces variants, ce que démontre l'explosion du nombre des nouvelles contaminations au cours des deux dernières semaines et ce que souligne le comité de scientifiques dans son avis sur le projet de loi. Dans ces conditions, et alors qu'environ cinq millions de personnes à risque de formes sévères ou graves ne sont pas vaccinées ou n'ont pas encore reçu une dose de rappel, ce nouveau variant pourrait provoquer d'importantes tensions sur les établissements de santé et, compte tenu du nombre de personnes affectées, mettre en cause la continuité de la vie de la Nation.

Par conséquent, l'appréciation que le législateur a portée sur l'intérêt d'une couverture vaccinale étendue n'est pas, en l'état des connaissances, manifestement inadéquate au regard de la situation présente.

En deuxième lieu, et dès lors que les seuls vaccins pris en compte par le pouvoir réglementaire pour permettre à une personne de justifier de son statut vaccinal concernant la covid-19 sont ceux qui ont été homologués par l'agence européenne du médicament et les autorités sanitaires françaises, les députés requérants ne peuvent utilement se prévaloir de ce que ces vaccins seraient « *en phase d'essais cliniques* » ni, par suite et en tout état de cause, de ce que leur administration obligatoire porterait atteinte au principe du libre consentement des patients prenant part à des essais thérapeutiques. Il est observé, à cet égard, que le juge des référés du Conseil d'Etat, par une ordonnance du 18 octobre 2021, puis le Conseil d'Etat statuant au contentieux, par un arrêt du 10 décembre 2021 qui sera publié au recueil, ont écarté par les mêmes motifs des moyens analogues, tirés de ce que les vaccins contre la covid-19 bénéficiant d'autorisations de mise sur le marché en France auraient le caractère de « *médicaments expérimentaux* ».

En troisième lieu, en tant qu'elles soumettent à l'obligation de justifier de leur statut vaccinal les personnes qui souhaitent accéder aux lieux, établissements, services ou événements mentionnés au 2° du A du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, les dispositions contestées n'instaurent ni obligation de soin, ni obligation de vaccination.

Si, en revanche, l'antépénultième alinéa dudit A prévoit que l'obligation de présenter un « passe vaccinal » concerne également les « *personnes qui interviennent dans les lieux, établissements, services ou événements concernés* », il ne saurait en résulter aucune contrariété à la Constitution, laquelle ne fait obstacle ni à la vaccination obligatoire de tous ni à la vaccination obligatoire de certaines personnes ou catégories de personnes.

Exerçant en la matière un contrôle restreint, vous avez jugé « *qu'il est loisible au législateur de définir une politique de vaccination afin de protéger la santé individuelle et collective* » ainsi que « *de modifier les dispositions relatives à cette politique de vaccination pour tenir compte de l'évolution des données scientifiques, médicales et épidémiologiques* » et qu'il ne vous appartient pas « *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* » (décision n° 2015-458 QPC du 20 mars 2015, cons. 10).

Au cas présent, le législateur a prévu que la présentation du « passe vaccinal » par des salariés et par les autres personnes intervenant dans les lieux, établissements, services ou

événements concernés ne serait susceptible d'être appliquée 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* ». Ainsi, tous les postes de travail et l'ensemble des fonctions exercées au sein d'un établissement recevant du public dont les clients sont soumis à l'obligation de présenter le « passe vaccinal » ne seront pas automatiquement ni systématiquement concernés par la même obligation. En outre, les cas de contre-indication médicale à la vaccination sont réservés, compte tenu des dispositions, qui ne sont pas modifiées par la loi déferée, du J du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021. Enfin, le législateur a prévu de permettre aux travailleurs concernés, comme à l'ensemble des personnes soumises à l'obligation de présenter un « passe vaccinal », de justifier qu'ils se sont engagés dans un schéma de vaccination ou de fournir un certificat médical de rétablissement équivalant à un justificatif de statut vaccinal.

En quatrième lieu, le législateur a ménagé deux dérogations à l'obligation de présenter un « passe vaccinal » pour l'accès aux services de transport dans le cadre de déplacements de longue distance par transports publics interrégionaux.

D'une part, il a maintenu les cas d'urgence faisant obstacle à l'obtention du justificatif requis. Cette urgence est, dans le contexte de l'instauration du « passe vaccinal », largement entendue, puisqu'elle correspond au délai permettant à une personne de justifier d'un schéma vaccinal complet, soit un délai de trois semaines. Cette dérogation, que vous avez mentionnée au paragraphe 42 de votre décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021, ne soulève aucune difficulté d'interprétation ni d'application.

D'autre part, le législateur l'a complétée par une seconde dérogation, dont les termes sont clairs et précis, en vue de permettre à une personne non vaccinée mais justifiant avoir réalisé un examen de dépistage concluant à l'absence de contamination par le virus de la covid-19 de se déplacer par transports publics interrégionaux en cas de motif impérieux d'ordre familial ou de santé, par exemple pour se rendre à un enterrement d'un membre de l'entourage familial, porter aide et assistance à un proche âgé, malade ou souffrant de handicap ou permettre au titulaire de l'autorité parentale, au sein d'un couple divorcé ou séparé, d'aller chercher ou de raccompagner son enfant mineur. La justification du motif du déplacement pourra être apportée par tout moyen. En revanche, il résulte de la lettre même des dispositions contestées que des motifs professionnels ou liés à une convocation administrative ou judiciaire ne sauraient constituer un motif impérieux d'ordre familial ou de santé. Si ce déplacement ne revêt pas un caractère d'urgence, il appartiendra à la personne intéressée d'utiliser un moyen de transport privé.

Le grief tiré de ce que ces dispositions porteraient une atteinte excessive au droit de mener une vie familiale normale ainsi qu'au droit à l'emploi ne peut donc qu'être écarté.

En cinquième lieu, il résulte des dispositions du paragraphe IV de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, qui ne sont pas modifiées par la loi déferée, que les mesures prescrites en application de cet article, y compris, donc, celles relatives au « passe vaccinal », sont 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.

En sixième lieu, il est rappelé que l'ensemble des mesures prises en application de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 sont, en vertu du paragraphe V de cet article, susceptibles d'être contestées devant le juge administratif, dans le cadre de recours en annulation ou de

recours en référé selon les procédures prévues aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative.

En dernier lieu, le législateur n'a pas méconnu la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques en renvoyant à un décret du Premier ministre la détermination des situations dans lesquelles pourrait être exigée la présentation cumulée d'un justificatif de statut vaccinal et du résultat négatif d'un examen de dépistage. En effet, il a fixé deux critères devant être satisfaits pour qu'une telle mesure soit prise. D'une part, celle-ci est tributaire de l'appréciation de la situation sanitaire, 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. D'autre part, elle ne peut concerner que 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.

Si, eu égard à leur lettre, ces dispositions ne paraissent pas exclure qu'une telle mesure puisse concerner certains moyens de transports publics interrégionaux dans lesquels la mise en œuvre des mesures de prévention ne serait pas garantie, le Gouvernement entend en tout état de cause souligner qu'il n'envisage en aucun cas de soumettre l'accès à ces moyens de transport à une telle mesure.

Enfin, le législateur n'a pas davantage méconnu sa compétence en renvoyant au pouvoir réglementaire la détermination des conditions dans lesquelles, par exception, un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19 ou une contre-indication à la vaccination pourront se substituer au justificatif de statut vaccinal, la détermination des conditions dans lesquelles un justificatif d'engagement dans un schéma vaccinal tiendra lieu de justificatif de statut vaccinal pour les personnes intervenant dans les lieux, établissements, services ou événements concernés, pour la durée nécessaire à l'achèvement de ce schéma, ainsi que les notions de « statut vaccinal » et de « schéma vaccinal ». Il ne s'agit là, en effet, que de modalités d'application des règles posées par le législateur, qui présentent une dimension technique certaine et doivent être arrêtées à la lumière des dernières connaissances scientifiques disponibles, en ce qui concerne, par exemple, le degré de protection ou la durée de la protection conféré par un vaccin homologué ou une contamination par le virus de la covid-19, eu égard à divers paramètres tels que, notamment, l'âge de la personne ou ses facteurs de risques. C'est sans doute, d'ailleurs, ce qui justifie que, par votre décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021, vous ayez admis, sur un sujet voisin, le renvoi au décret de la détermination des cas de contre-indication médicale à la vaccination.

En ce qui concerne l'application du « passe vaccinal » aux mineurs

Ainsi qu'il a été dit, la loi déferée ne soumet que les mineurs âgés d'au moins seize ans à l'obligation de présenter un « passe vaccinal ».

Les mineurs âgés de douze à quinze ans inclus continueront d'être soumis, comme aujourd'hui, à l'obligation de présenter un « passe sanitaire » pour l'accès à l'ensemble des lieux, établissements, services ou événements qui sont mentionnés au 2° du A du paragraphe

II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 – dont les dispositions sont transférées dans un 3^o – dans les conditions fixées par décret du Premier ministre.

Les députés requérants soutiennent que l'application du « passe vaccinal » aux mineurs âgés d'au moins seize ans n'est ni nécessaire, ni adaptée, ni proportionnée. Ils rappellent les effets délétères de la crise sanitaire sur la santé mentale des enfants, que la Défenseure des droits a soulignés à plusieurs reprises au cours de la période récente. Ils font également valoir que les personnes jeunes seraient plus rarement sujettes à des formes sévères de la covid-19. Enfin, ils estiment que l'impossibilité d'effectuer un déplacement de longue distance par transports publics interrégionaux sauf motif impérieux d'ordre familial ou de santé est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, notamment pour les enfants dont les parents sont séparés et résident dans des régions différentes.

Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

Le droit de mener une vie familiale normale résulte du dixième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, qui dispose : « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ». Selon le onzième alinéa du même texte : « *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* ». Il en résulte une exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant (décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, paragr. 59 et 60).

En premier lieu, l'intérêt et l'efficacité de la vaccination sont aussi établis pour les mineurs. D'une part, elle permet de diminuer le risque de formes sévères chez les plus jeunes qui, bien que plus faible que dans le reste de la population, demeure réel : entre le 2 mars 2020 et le 31 octobre 2021, 2 458 enfants âgés de 12 à 17 ans ont été hospitalisés pour cause de covid-19, dont 354 en soins critiques. D'autre part, la vaccination des mineurs est essentielle pour réduire la vitesse de propagation du virus et limiter les risques de contamination dans les foyers familiaux et dans le cadre des activités soumises à la présentation d'un « passe vaccinal ». Ainsi l'étude épidémiologique ComCor de l'Institut Pasteur a mis en évidence une augmentation du risque d'infection de 27% vers les adultes si des adolescents sont présents dans le foyer. Pour ces raisons, la Haute Autorité de santé (HAS) et le Conseil d'orientation de la stratégie vaccinale (COSV) ont estimé que la vaccination des adolescents était à même de diminuer la circulation virale, de permettre aux adolescents de retrouver une vie sociale normale et de maintenir leur accès à l'éducation, en évitant notamment les fermetures de classes dans les établissements scolaires. Le Gouvernement observe d'ailleurs qu'au paragraphe 47 de votre décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021, vous avez considéré que le législateur avait pu estimer, en l'état des connaissances scientifiques dont il disposait à cette date, 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.

En deuxième lieu, en rendant le « passe vaccinal » applicable aux seuls mineurs âgés d'au moins seize ans, le législateur s'est fondé sur ce que, en vertu des dispositions du H du II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, dans leur rédaction issue de l'article 1^{er} de la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire, la vaccination contre la covid-19 peut être pratiquée, à sa demande, sur le mineur de plus de seize ans, par dérogation aux dispositions de l'article 371-1 du code civil qui, jusqu'à la majorité de l'enfant, attribuent l'autorité parentale aux parents, notamment pour le protéger dans sa santé, tout en l'associant

aux décisions qui le concernent, selon son âge et son degré de maturité. Le seuil d'âge qu'il a fixé est donc cohérent avec ces dispositions.

En ce qui concerne, en troisième lieu, les déplacements par transports publics interrégionaux des mineurs âgés d'au moins seize ans, le législateur a tout d'abord prévu la même dérogation que pour les majeurs en cas d'urgence faisant obstacle à l'obtention du justificatif requis. Il a en outre prévu, comme pour les majeurs, une dérogation supplémentaire en cas de motif impérieux d'ordre familial ou de santé, en permettant aux mineurs intéressés de ne présenter que le résultat négatif d'un examen de dépistage virologique. Il va de soi que, conformément à l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, la référence opérée par les dispositions contestées aux motifs impérieux d'ordre familial ne saurait être interprétée que comme incluant la nécessité pour les mineurs intéressés de se rendre auprès de l'autre parent, lorsque les parents sont séparés et demeurent dans des régions différentes, ou auprès des membres de leur famille, notamment leurs ascendants, auxquels ils peuvent être temporairement confiés.

En ce qui concerne l'accès aux réunions politiques

Dans sa version en vigueur, le premier alinéa du F du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 prévoit qu'en dehors des cas dans lesquels la loi prévoit le contrôle du « passe sanitaire », *« nul ne peut exiger d'une personne la présentation d'un résultat d'examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19, d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19 ou d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19 »*. Le second alinéa du même F prévoit que le fait d'exiger la présentation du « passe sanitaire » en dehors des cas prévus par la loi est puni d'un an d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Le g) du 2^o du paragraphe I de l'article 1^{er} de la loi déférée complète ces dispositions afin, d'une part, d'interdire, sous les mêmes peines, que soit exigée la présentation du « passe vaccinal » en dehors des cas prévus par la loi déférée et, d'autre part, de permettre à la personne responsable de l'organisation d'une réunion politique d'en subordonner l'accès 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 enfin d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19

Les députés requérants soutiennent essentiellement que ces dispositions portent une atteinte injustifiée au droit au respect de la vie privée, à la liberté de réunion et au droit d'expression collective des idées et des opinions garanti par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Les sénateurs requérants soutiennent quant à eux la position inverse, mais vous demandent de vous prononcer sur la conformité à la Constitution de ces dispositions.

Le Gouvernement considère que les griefs dirigés contre ces dispositions ne sont pas fondés.

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. 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, notamment, le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 2 de la Déclaration de 1789, ainsi que le droit d'expression collective des idées et des opinions résultant de l'article 11 de cette Déclaration (décision n° 2021-819 DC du 31 mai 2021, paragr. 7 ; décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021, paragr. 35).

Aux termes de ce texte : « *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 (décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, paragr. 8 ; décision n° 2019-819 QPC du 6 décembre 2019, paragr. 5, décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020, paragr. 20).

Il résulte, en premier lieu, des travaux préparatoires à l'adoption de ces dispositions, issues d'un amendement parlementaire¹, qu'elles poursuivent « *l'objectif de protection de la santé* », ainsi que l'objectif de « *sécuriser les conditions dans lesquelles la personne responsable de l'organisation d'une réunion politique peut choisir de subordonner l'organisation à des exigences justifiées par la situation sanitaire alors qu'elles ne sont pas imposées par la loi* », en évitant aux candidats d'être exposés à des poursuites pénales fondées sur les dispositions rappelées ci-dessus du second alinéa du F du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021.

Il est vrai qu'il n'est guère contestable que les réunions politiques, comme les rassemblements de personnes, les réunions ou les activités qui se déroulent sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public, présentent, ainsi que vous l'avez relevé au paragraphe 24 de votre décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020, « *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* ».

Les dispositions contestées répondent donc à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

Il est observé, en deuxième lieu, que le législateur n'a pas institué une obligation à la charge de la personne responsable de l'organisation d'une réunion politique, mais a créé une simple faculté que l'intéressé est libre d'exercer ou de ne pas exercer. Une telle faculté est conforme, d'ailleurs, à la liberté reconnue à tout organisateur d'une réunion politique. C'est en effet à celui-ci qu'il revient de déterminer le principe même et les modalités de la tenue d'une telle réunion. Il est notamment loisible à l'intéressé de fixer une jauge, compte tenu de la capacité de la salle, de réserver l'accès à une convention de sa formation politique aux seuls adhérents de celle-ci ou encore de fixer un droit d'entrée. La seule limite est, de ce point de vue, l'interdiction de pratiques discriminatoires, qu'il convient de réserver en tout état de cause. En d'autres termes, les dispositions contestées ne font que lever, pour l'organisateur d'une réunion politique qui souhaiterait, en vertu de la liberté d'organisation qui lui est

¹ Amendement n° CL115 de M. Larrivé, député, déposé le 29 décembre 2021.

reconnue, en conditionner l'accès à la présentation d'un des trois justificatifs mentionnés ci-dessus, dans l'objectif de limiter l'exposition des participants au risque sanitaire inhérent à un tel rassemblement de personnes, l'interdiction qu'elles posent par ailleurs d'exiger de tels justificatifs sous peine de sanction pénale.

En troisième lieu, pour laisser intacte la liberté ainsi reconnue à la personne responsable de l'organisation de la réunion politique et éviter toute interférence avec la police sanitaire, le législateur a entièrement détaché la faculté qu'il a offerte à l'organisateur d'une réunion politique de l'exercice par le Premier ministre du pouvoir qui lui est conféré par la loi de prévoir l'exigence d'un « passe vaccinal » ou d'un « passe sanitaire » pour l'accès à certains lieux, établissements, services ou événements.

Il va de soi, néanmoins, qu'ayant introduit les dispositions contestées dans un texte de loi expressément applicable jusqu'au 31 juillet 2022 inclus, le législateur doit être regardé comme ayant exclu que l'organisateur d'une réunion politique puisse en subordonner l'accès à de telles restrictions sanitaires au-delà de cette date.

En quatrième lieu, si l'organisateur d'une réunion politique décide de faire usage de la faculté qui lui est reconnue par les dispositions contestées, il ne peut subordonner l'accès à la réunion à la présentation cumulée de plusieurs justificatifs ou d'un justificatif déterminé. Le législateur a en effet retenu un dispositif de « passe sanitaire » reposant, comme indiqué précédemment, sur trois justifications alternatives et substituables les unes aux autres.

En cinquième lieu, les dispositions contestées ne sauraient, de façon univoque, avoir pour effet de dissuader certaines personnes de se rendre à une réunion politique dont l'organisateur exigerait la présentation du « passe sanitaire ». Tout au contraire, une telle précaution peut déterminer des personnes, notamment celles qui présentent des facteurs de risques ou une plus grande vulnérabilité, à se rendre à une telle réunion, dans des conditions de sécurité sanitaire satisfaisantes, alors qu'elles ne l'auraient pas fait autrement.

En sixième lieu, le législateur a eu le soin de rendre applicables aux dispositions contestées les garanties prévues au B et au E du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021. Les personnes souhaitant participer à la réunion pourront ainsi présenter leur « passe » sous forme numérique ou sous format papier et, en tout état de cause, sous une forme permettant seulement aux personnes ou services habilités à en assurer le contrôle de connaître les données strictement nécessaires à l'exercice de leur contrôle. Sous réserve de la procédure de contrôle de concordance dont il sera question ci-dessous, les participants n'auront pas à présenter de documents officiels d'identité. Enfin, l'organisateur de la réunion politique ne pourra conserver ni réutiliser à d'autres fins, sauf à s'exposer à des poursuites pénales, les documents qui lui auront été présentés.

En septième et dernier lieu, et pour les motifs énoncés au paragraphe 53 de votre décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021, vous ne pourrez qu'écarter comme manquant en fait le grief tiré de ce qu'en subordonnant l'accès aux réunions politiques à un « passe sanitaire », la loi déferée aurait pour effet de rendre leur accès payant pour celles des personnes qui ne sont pas engagées dans un schéma vaccinal ou ne justifient pas d'un certificat de rétablissement. En effet, les dispositions critiquées ne sont relatives ni aux conditions d'obtention des documents permettant l'accès aux réunions politiques en cause ni au caractère payant ou non des actes donnant lieu à délivrance de ces documents.

En ce qui concerne la possibilité pour les exploitants d'établissements soumis aux « passe vaccinal » ou au « passe sanitaire » d'exiger la présentation d'un document officiel d'identité

Il résulte des dispositions en vigueur du troisième alinéa du B du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 que la présentation du « passe sanitaire » pour l'accès à certains lieux, établissements, services ou événements est réalisée sous une forme ne permettant pas aux personnes ou aux services autorisés à en assurer le contrôle d'en connaître la nature et ne s'accompagne d'une présentation de documents officiels d'identité que lorsque ceux-ci sont exigés par des agents des forces de l'ordre.

Le b) du 2^o du paragraphe I de l'article 1^{er} de la loi déferée, d'une part, étend ces dispositions au « passe vaccinal » et, d'autre part, les complète par un alinéa qui prévoit que, *« lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que le document présenté ne se rattache pas à la personne qui le présente, les personnes et services autorisés à en assurer le contrôle peuvent demander à la personne concernée de produire un document officiel comportant sa photographie afin de vérifier la concordance entre les éléments d'identité mentionnés sur ces documents »*.

Les sénateurs requérants soutiennent que ces dispositions portent une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, à la liberté d'aller et de venir et, dans la mesure où elles concourent à la lutte contre l'usage de faux « passes sanitaires », reviennent à déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique nécessaire à la garantie des droits. Ils observent que la présentation de documents officiels supportant la photographie des personnes contrôlées permet aux personnes et services chargés du contrôle des « passes sanitaires » et des « passes vaccinaux » d'avoir accès à des informations à caractère personnel. Ils reprochent également au législateur de n'avoir pas défini les cas dans lesquels un tel contrôle de l'identité doit être effectué, laissant ainsi la place à des appréciations subjectives et purement discrétionnaires de la part des personnes ou services chargés de procéder à ces contrôles.

Les députés requérants les rejoignent dans cette critique. Ils font valoir que les dispositions contestées permettront un contrôle permanent et continu d'une partie de la population par une autre partie de la population et conduiront les personnes contrôlées à dévoiler fréquemment leur identité dans les activités de la vie quotidienne.

Ces griefs doivent être écartés.

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. 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, notamment, la liberté d'aller et de venir, composante de la liberté personnelle protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 et le droit au respect de la vie privée garanti par cet article 2 (décision n° 2021-819 DC du 31 mai 2021, paragr. 7 ; décision n° 2021-8245 DC du 5 août 2021, paragr. 35).

Selon l'article 12 de la Déclaration de 1789 : « *La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée* ». Il en résulte l'interdiction de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la « force publique » nécessaire à la garantie des droits. Cette exigence constitue un principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France (décision n° 2021-940 QPC du 15 octobre 2021, paragr. 15).

En premier lieu, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu rendre effective l'obligation qu'il a instituée de disposer d'un « passe sanitaire » ou d'un « passe vaccinal » pour accéder à des lieux qui, pour les raisons qui ont été rappelées, exposent à un risque de contamination par le virus de la covid-19 particulièrement élevé. Sur ce point, il est parti du constat simple, mais incontournable, que la personne qui présente un faux « passe » ou un « passe » délivré à un tiers n'est pas vaccinée ou ne remplit pas les conditions permettant de s'assurer qu'elle ne pourra contaminer autrui ou être contaminée. Ainsi, les dispositions contestées poursuivent l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

En deuxième lieu et contrairement à ce que soutiennent les parlementaires requérants, ces dispositions ne sauraient être assimilées à un « *contrôle d'identité* » réalisé dans les conditions prévues aux articles 78-1 à 78-7 du code de procédure pénale.

D'une part, la vérification ne peut excéder le simple examen de la « *concordance* » entre les éléments figurant sur le « passe », l'apparence de la personne qui le présente et le document d'identité présenté à la demande de la personne chargée du contrôle du « passe ». En pratique, il s'agira le plus souvent d'une discordance manifeste entre le prénom ou l'âge mentionné sur le « passe » et l'apparence physique de la personne qui le présente.

D'autre part, cet examen n'implique aucune mesure de contrainte. La personne qui en fait l'objet n'est nullement tenue de rester à la disposition de l'agent qui estime devoir procéder à cet examen. Elle peut donc refuser de s'y soumettre en refusant de présenter un document officiel d'identité et ne s'expose, par son refus, à aucune conséquence autre que l'impossibilité d'accéder au lieu ou à l'événement considéré.

Par conséquent, ces dispositions ne portent aux droits et libertés de la personne contrôlée, notamment à sa liberté d'aller et de venir, aucune atteinte supplémentaire par rapport à celle qui résulte de ce que l'accès à certains lieux est subordonné à l'obligation de présenter le « passe sanitaire » ou le « passe vaccinal ».

Au demeurant, il convient d'observer que de nombreuses dispositions législatives prévoient déjà la vérification par les professionnels de l'identité de leurs clients, qu'il s'agisse du paiement par chèque (article L. 131-15 du code monétaire et financier), de la conclusion d'une relation d'affaires par un établissement bancaire avec ses clients, dans le cadre de la législation relative à la prévention du blanchiment de capitaux (article L. 561-5 du même code), de la vente de boissons alcooliques aux mineurs dans les débits de boissons (article L. 3342-1 du code de la santé publique), de l'accès des mineurs aux lieux dans lesquels sont organisés des jeux d'argent et de hasard et des paris sportifs (chapitre préliminaire du titre II du livre III de la partie législative du code de la sécurité intérieure) ou de l'accès des personnes majeures aux casinos dans le cadre, toujours de la prévention du blanchiment d'argent (article L. 323-2 du code monétaire et financier).

En troisième lieu, le contrôle de concordance instauré par les dispositions contestées ne revêt aucun caractère obligatoire pour l'exploitant ou le professionnel concerné et, partant, aucun caractère systématique. En prévoyant que ces personnes « *peuvent demander* » à la personne concernée de produire un document officiel comportant sa photographie, tel qu'une carte nationale d'identité, un permis de conduire ou une carte vitale, le législateur a seulement entendu, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires, donner une base légale à l'exploitant ou au professionnel qui le souhaite pour refuser l'accès à une personne qui présenterait le « passe » délivré à un tiers ou un faux « passe », sans leur imposer de se muer en auxiliaires de la puissance publique tenus de procéder en toutes circonstances à un tel examen.

En tout état de cause, et pour les motifs énoncés au paragraphe 62 de votre décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021, s'il peut résulter une charge supplémentaire pour les exploitants de la mise en œuvre de ces examens de concordance, la vérification de la situation de ceux des clients qui seraient concernés peut être mise en œuvre en un temps bref, de sorte qu'il ne saurait en résulter aucune atteinte à la liberté d'entreprendre.

En dernier lieu, il va de soi que les dispositions contestées ne sauraient être mises en œuvre par les professionnels intéressés qu'en se fondant sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit entre les personnes contrôlées (décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021, paragr. 54).

En ce qui concerne la répression des manquements au contrôle des obligations liées au « passe vaccinal » et au « passe sanitaire »

Dans sa version en vigueur, le troisième alinéa du D du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 prévoit que l'exploitant d'un lieu ou d'un établissement ou le professionnel responsable d'un événement qui ne contrôle pas la détention, par les personnes qui souhaitent y accéder, du « passe sanitaire », est mis en demeure par l'autorité administrative. Cette dernière, si la mise en demeure est infructueuse, peut ordonner la fermeture administrative du lieu, établissement ou événement concerné pour une durée maximale de sept jours, cette mesure étant levée si l'exploitant ou le professionnel intéressé apporte la preuve de la mise en place des dispositions lui permettant de se conformer aux obligations qu'il a méconnues. Enfin, si un manquement de cette nature est constaté à plus de trois reprises au cours d'une période de quarante-cinq jours, il est passible d'un an d'emprisonnement et de 9 000 euros d'amende.

Le d) du 2° du paragraphe I de l'article 1^{er} de la loi déferée modifie ces dispositions, afin de prévoir que le fait, pour l'exploitant d'un lieu ou d'un établissement ou le professionnel responsable d'un événement, de ne pas contrôler la détention du « passe sanitaire » ou du « passe vaccinal », est sanctionné « *dans les conditions prévues aux troisième et quatrième alinéas de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique réprimant la violation des mesures de mise en quarantaine et des mesures de placement et de maintien en isolement* », c'est-à-dire par l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe et, lorsque les violations sont verbalisées à plus de trois reprises dans un délai de trente jours, par des peines de six mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende.

Ainsi et à la différence du dispositif prévu par l'article 1^{er} de la loi du 5 août 2021, tel que vous l'aviez rappelé au paragraphe 67 de votre décision n° 2021-824 DC du 5 août

2021, le législateur a prévu, compte tenu du renvoi qu'il a opéré aux dispositions des troisième et quatrième alinéas de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, que tout manquement donnerait lieu, indépendamment de toute mise en demeure, à l'application de la contravention de cinquième classe.

Les députés requérants soutiennent qu'en prévoyant que l'exploitant d'un lieu ou d'un établissement ou le professionnel responsable d'un événement qui ne contrôle pas la détention du « passe sanitaire » et du « passe vaccinal » est sanctionné dès la première infraction d'une contravention de la cinquième classe, l'article 1^{er} de la loi déférée institue une peine manifestement disproportionnée à la gravité des faits qu'elle réprime.

Ce grief n'est de toute évidence pas fondé.

Aux termes de l'article 34 de la Constitution : « *La loi fixe les règles concernant : / (...) - la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables (...)* ».

Selon l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ».

Ainsi que vous le rappelez régulièrement, l'article 61 de la Constitution ne vous confère pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais vous donne seulement compétence pour vous prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déférées à votre examen. Si la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur, il vous incombe de vous assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue (décision n° 2010-604 DC du 25 février 2010, cons. 14 ; décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021, paragr. 65).

En l'espèce, le législateur a prévu que l'infraction consistant, pour l'exploitant d'un lieu ou d'un établissement ou le professionnel responsable d'un événement, à ne pas contrôler la détention du « passe sanitaire » ou du « passe vaccinal », est sanctionnée, dès le premier manquement, par une contravention de la cinquième classe, dont le montant est, en vertu de l'article 131-13 du code pénal, de 1 500 euros au plus.

Il a en outre prévu, en renvoyant au troisième alinéa de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique, que la procédure de l'amende forfaitaire prévue à l'article 529 du code de procédure pénale est applicable. Par dérogation à l'article R. 49 de ce code, le montant de l'amende forfaitaire est, en vertu de l'article 2 du décret n° 2021-490 du 22 avril 2021, de 1 000 euros.

S'agissant d'une infraction commise, par définition, par l'exploitant d'un lieu ou d'un établissement ou le professionnel responsable d'un événement, et non par un simple particulier, l'amende de 1 500 euros ou, *a fortiori*, l'amende forfaitaire de 1 000 € ne constitue pas, et en tout état de cause s'agissant d'une contravention, une peine manifestement disproportionnée par rapport à l'infraction sanctionnée.

En ce qui concerne l'extinction de l'action publique à l'égard des personnes ayant commis certains délits mais justifiant s'être fait vacciner

Dans sa version en vigueur, le premier alinéa du D du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 punit de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe la méconnaissance des obligations relatives à la présentation du « passe sanitaire ».

Le sixième alinéa du même D prévoit que le fait de présenter un document attestant du 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 appartenant à autrui est passible de la contravention prévue pour les contraventions de la quatrième classe, la peine étant portée à six mois d'emprisonnement et 3 750 euros d'amende lorsque l'auteur est verbalisé pour cette violation à plus de trois reprises dans un délai de trente jours.

Le huitième alinéa du même D dispose : « *Le faux commis dans un document attestant du 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 est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. L'usage, la procuration ou la proposition de procuration du faux mentionné au présent alinéa est puni des mêmes peines* ».

Le e) du 2^o du paragraphe I de l'article 1^{er} de la loi déferée complète ces dispositions par un D *bis* qui prévoit une cause spécifique d'extinction de l'action publique pour l'application des peines prévues au premier et sixième alinéas du D ainsi qu'au huitième alinéa du même D concernant l'usage de faux et la détention de faux en vue d'un usage personnel. Il prévoit en effet que l'action publique est éteinte lorsque, dans un délai de trente jours à compter de la date de l'infraction, la personne concernée justifie s'être fait administrer après cette date une dose de l'un des vaccins contre la covid-19 prise en compte pour la délivrance du justificatif de statut vaccinal.

La loi déferée définit par ailleurs une règle transitoire en vue de prévoir, conformément au principe de rétroactivité *in mitius*, que le délai de 30 jours court à compter de l'entrée en vigueur de la loi pour les faits commis antérieurement à son entrée en vigueur.

Elle crée également une règle de suspension du délai de trente jours en cas de contamination par la covid-19, pour la période comprise entre la réalisation de l'examen de dépistage et jusqu'à la date à laquelle la contamination cesse de faire obstacle à l'administration d'une dose de l'un des vaccins.

Enfin elle prévoit que, dès la présentation du justificatif de l'administration d'une dose de l'un des vaccins contre la covid-19 prise en compte pour la délivrance du justificatif de statut vaccinal, il est mis fin à la procédure de recouvrement, laquelle s'entend exclusivement de la procédure de recouvrement de l'amende forfaitaire, qui est enclenchée à l'expiration du délai de quarante-cinq jours imparti pour la contestation de l'amende.

Les sénateurs requérants soutiennent que la création d'un tel « droit de repentir » porte atteinte au principe d'égalité devant la loi pénale ainsi qu'au principe d'indépendance des juridictions. Ils estiment qu'à rebours de l'intention du législateur, les dispositions qu'ils contestent pourraient déterminer certaines personnes à ne pas se protéger contre le risque

d'infection. Ils font également valoir que le législateur ne peut prévoir des cas d'extinction de l'action publique, en dehors de toute décision juridictionnelle, qu'à la condition que ces cas ne concernent que les délits les moins graves et à la condition de ne mettre en œuvre que des peines d'amende de faible montant. Or ils observent qu'une partie des faits pour lesquels l'action publique peut être éteinte lorsque l'auteur se fait administrer une dose de vaccin contre la covid-19 sont passibles de peines de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

L'article 6 de la Déclaration de 1789 dispose que la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». S'il est loisible au législateur, compétent pour fixer les règles de la procédure pénale en vertu de l'article 34 de la Constitution, de prévoir des règles de procédure différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que ces différences ne procèdent pas de distinctions injustifiées et que soient assurées aux justiciables des garanties égales (décision n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC du 18 mars 2015, cons. 32).

En premier lieu, le législateur a souhaité, en adoptant ces dispositions, protéger la santé en incitant les personnes non vaccinées à se faire administrer une dose de l'un des vaccins contre la covid-19 et en prévenant ainsi la récurrence des infractions à raison desquelles cette nouvelle cause d'extinction de l'action publique a été créée.

En deuxième lieu, la loi déferée a prévu que l'administration d'une dose de vaccin ne produirait l'effet extinctif que pour les infractions mentionnées au premier et sixième alinéas du D du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 et, s'agissant des infractions mentionnées au huitième alinéa dudit D, que pour celles relatives à l'usage de faux et à la détention de faux en vue d'un usage personnel. Il a par conséquent exclu de la mesure les personnes ayant falsifié un « passe » au bénéfice d'un tiers et celles ayant procuré ou proposé de procurer un tel faux.

En troisième lieu, il était loisible au législateur, dans l'exercice de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant la procédure pénale, de compléter les causes générales d'extinction de l'action publique mentionnées à l'article 6 du code de procédure pénale par une cause spéciale, adaptée à l'objectif qu'il s'est assigné de protection de la santé par l'incitation à la vaccination. Il est observé à cet égard que le droit pénal compte déjà différents dispositifs favorisant le « repentir » ou la coopération avec les autorités judiciaires, prenant la forme de mécanismes d'exemption ou de réduction de peines et qui sont applicables à des infractions qui peuvent être de nature criminelle ou, de manière générale, plus sévèrement réprimées, comme en matière d'association de malfaiteurs (article 450-2 du code pénal), d'atteinte à la sûreté de l'État (article 414-3 du code pénal), de faux monnayage (article 442-9 du code pénal), d'évasion (article 434-37 du code pénal), de trafic de stupéfiants (article 222-43-1 du code pénal) ou de terrorisme (article 442-1 du code pénal).

En quatrième lieu, en traitant différemment l'auteur d'une infraction relative au « passe sanitaire » ou au « passe vaccinal » qui s'est résolu à se faire administrer une dose de vaccin contre la covid-19 et l'auteur d'une infraction identique qui aura refusé de se faire vacciner et qui est donc susceptible de réitérer l'infraction, le législateur n'a pas procédé à une distinction injustifiée. En particulier, il ne lui appartenait pas d'adopter des dispositions

relatives aux personnes justifiant d'une contre-indication médicale à la vaccination, dès lors qu'en vertu des dispositions du J du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021, applicables de plein droit, la situation particulière de ces personnes est déjà prise en compte. En effet, en cas de contre-indication médicale faisant obstacle à la vaccination contre la covid-19, il est délivré un certificat de contre-indication valant document justificatif dans le cadre du « passe vaccinal » et du « passe sanitaire ». Les infractions mentionnées au D *bis* étant commises, par construction, par des personnes ne justifiant d'aucune contre-indication reconnue, il était donc inutile de réserver leur situation par des dispositions spéciales.

En cinquième lieu, le grief tiré de ce que les dispositions contestées porteraient atteinte à l'indépendance des juridictions manque en fait. En particulier, si, dans le cas où l'action publique aurait été mise en mouvement et où une juridiction aurait été saisie, celle-ci serait tenue, si la personne poursuivie justifie s'être fait administrer une dose de vaccin contre la covid-19 dans les trente jours à compter de la date de l'infraction, de constater l'extinction de l'action publique, cette décision ne porterait pas, par elle-même, atteinte au principe d'indépendance des juridictions.

2. Sur les dispositions du 4^o du paragraphe I de l'article 1^{er}

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 3131-13 du code de la santé publique : « *L'état d'urgence sanitaire est déclaré par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre chargé de la santé. (...)* ». Le troisième alinéa du même article dispose : « *La prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi, après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19* ».

Par l'article 1^{er} du décret n° 2021-1828 du 27 décembre 2021, l'état d'urgence sanitaire a été déclaré sur le territoire de La Réunion à compter du 28 décembre 2021 à 0 heure et sur le territoire de la Martinique à compter du 1^{er} janvier 2022 à 0 heure.

Par l'article 1^{er} du décret n° 2022-9 du 5 janvier 2022, l'état d'urgence sanitaire a été déclaré, à compter du 6 janvier 2022 à 0 heure, sur le territoire de la Guadeloupe, de la Guyane, de Mayotte, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

Le 4^o du paragraphe I de l'article 1^{er} de la loi déferée donne une nouvelle rédaction de l'article 3 de la loi du 31 mai 2021 afin de proroger jusqu'au 31 mars 2022 inclus l'état d'urgence sanitaire déclaré dans ces territoires. Il prévoit en outre que, par dérogation à l'article L. 3131-13 du code de la santé publique, si l'état d'urgence sanitaire devait être déclaré sur le territoire d'une autre collectivité mentionnée à l'article 72-3 de la Constitution avant le 1^{er} mars 2022, cet état d'urgence serait applicable jusqu'au 31 mars 2022 inclus.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions portent une atteinte disproportionnée aux droits et libertés constitutionnellement garantis aux résidents de ces territoires. Ils font valoir que le taux d'incidence qui y est observé n'est pas supérieur au taux d'incidence constaté en France continentale.

Cette critique ne pourra qu'être écartée.

La Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence sanitaire. Il lui appartient, dans ce cadre, d'assurer la conciliation entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et le respect des droits et libertés

reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République (décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021, paragr. 21 ; décision n° 2021-828 DC du 9 novembre 2021, paragr. 5).

En premier lieu, l'état d'urgence sanitaire vise à permettre aux pouvoirs publics de prendre des mesures afin de faire face à une crise sanitaire grave. Le législateur a estimé, au regard des données scientifiques disponibles sur la situation sanitaire des territoires de La Réunion, de Mayotte, de la Guyane, de la Martinique, de la Guadeloupe, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, que l'épidémie de covid-19 connaît une progression contribuant, compte tenu des capacités hospitalières de ces territoires et de la couverture vaccinale de leur population, à un état de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. Il a par ailleurs considéré, au regard de la dynamique de l'épidémie, que cet état devrait perdurer au moins jusqu'au 31 mars 2022.

Cette appréciation est corroborée par l'avis du 24 décembre 2021 du comité de scientifiques prévu par l'article L. 3131-19 du code de la santé publique. Celui-ci a en effet émis un avis favorable à cette prorogation de l'état d'urgence sanitaire en soulignant le faible pourcentage de la vaccination aux Antilles et en Guyane et la présence importante du variant Omicron sur le territoire de La Réunion, compte tenu des contacts entre l'île et les pays d'Afrique australe.

La couverture vaccinale complète n'est en effet que de 25% en Guyane, 36% en Martinique, 37% en Guadeloupe, 35% à Saint-Martin, 62% à Saint-Barthélemy, 59% à La Réunion et 45% à Mayotte.

Le taux d'occupation des lits de réanimation est quant à lui de 215% en Guyane, 188% en Martinique, 86% (30 lits occupés sur 35) pour la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, 128% à La Réunion et 75% à Mayotte (12 lits occupés sur 16).

En outre, les viviers de renforts mobilisables depuis la métropole sont amoindris, compte tenu de la tension hospitalière constatée dans l'hexagone également, laquelle rend également difficiles des évacuations sanitaires. L'absence des personnels soignants touchés par la maladie a également un impact sur l'offre de soins à l'hôpital pour prendre en charge de nouveaux malades.

Vous rappelez enfin qu'il ne vous appartient pas, faute que vous disposiez 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 l'existence d'une catastrophe sanitaire et du risque qu'elle persiste dans les deux prochains mois, 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 de ces territoires.

En deuxième lieu, en vertu du premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, les mesures prévues dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ne peuvent en tout état de cause être prises qu'aux seules fins de garantir la santé publique. Selon le paragraphe III du 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.

En dernier lieu, quand la situation sanitaire le permet, il doit être mis fin à l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres avant l'expiration du délai fixé par la loi le prorogeant.

Il résulte de ce qui précède que le législateur a pu, sans méconnaître aucune exigence constitutionnelle, proroger jusqu'au 31 mars 2022 inclus l'état d'urgence sanitaire dans les territoires de La Réunion, de Mayotte, de la Guyane, de la Martinique, de la Guadeloupe, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

2. Sur l'article 16

L'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions définit les conditions dans lesquelles les données relatives à la santé des personnes atteintes par le virus responsable de la covid-19 et des personnes en contact avec elles sont, le cas échéant sans leur consentement, traitées et partagées dans le cadre d'un système d'information ad hoc mis en œuvre pour lutter contre l'épidémie de covid-19.

L'article 16 de la loi déférée modifie ces dispositions sur deux points.

D'une part, il complète le paragraphe II de l'article 11 de la loi du 11 mai 2020 par un 6°, afin de définir une nouvelle finalité de ces systèmes d'information, consistant à adapter la durée des mesures de mise en quarantaine ou de placement et de maintien en isolement prises sur le fondement respectivement des dispositions des 3° et 4° du I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique et du 2° du I de l'article L. 3131-1 du même code, à partir des dates et résultats des examens de dépistage virologique.

D'autre part, est complété le premier alinéa du paragraphe III de l'article 11 de la loi du 11 mai 2020 afin d'étendre aux agents spécialement habilités des services préfectoraux le droit de recevoir les données strictement nécessaires à la poursuite de cette nouvelle finalité.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions portent une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée. Ils estiment qu'elles constituent « *avant tout des mesures de police* ». Ils leur reprochent de ne pas préciser la liste des agents des services préfectoraux autorisés à recevoir des données de santé et de ne pas définir de « *garanties technique ou juridiques* ».

Ce grief n'est pas fondé.

La liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 implique le droit au respect de la vie privée. Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif. Lorsque sont en cause des données à caractère personnel de nature médicale, une particulière vigilance doit être observée dans la conduite de ces opérations et la détermination de leurs modalités (décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, cons. 52 ; décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004, cons. 5 ; décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, paragr. 61 ; décision n° 2021-828 DC du 9 novembre 2021, paragr. 24).

En premier lieu, il est souligné que les dispositions contestées poursuivent un but très circonscrit, qui se rattache au contrôle des mesures de mise en quarantaine ainsi que des mesures de placement et de maintien en isolement et appelle les précisions suivantes.

En vertu des dispositions du paragraphe II de l'article L. 3131-17 du code de la santé publique, ces mesures de quarantaine et d'isolement sont prononcées par décision individuelle motivée du représentant de l'Etat dans le département sur proposition du directeur général de l'agence régionale de santé. S'il s'agit d'une mesure de placement ou de maintien en isolement, la décision est prise au vu d'un certificat médical établissant l'infection de la personne concernée.

Ces décisions peuvent interdire toute sortie de l'intéressée hors du lieu où la quarantaine ou l'isolement se déroule pendant certaines heures. Le contrôle du respect de ces mesures est assuré par les agents habilités à cet effet par l'article L. 3136-1 du code de la santé publique. A cette fin, ceux-ci peuvent se présenter à tout moment au lieu d'hébergement de la personne pour s'assurer de sa présence, à l'exception des horaires où elle est autorisée à s'absenter ainsi qu'entre 23 heures et 8 heures.

Par ailleurs, les arrêtés préfectoraux prévoient en règle générale une durée maximale de la mesure tout en permettant à la personne concernée d'obtenir la levée de la mesure si elle justifie, quelques jours avant son échéance, du résultat négatif d'un examen de dépistage.

En vue de permettre aux services des préfetures de déterminer si le contrôle de la présence d'une personne faisant l'objet d'une mesure de mise en quarantaine ou de placement en isolement conserve un objet, le législateur a donc précisé que les agents spécialement habilités de ces services pourraient consulter le système d'information centralisant les résultats des examens de dépistage (SI-DEP), aux seules fins de déterminer si le contrôle administratif a toujours lieu d'être. Ce contrôle n'a en effet plus d'objet si la personne a réalisé un test dont le résultat s'est avéré négatif, mais qui n'a pas été porté à la connaissance de l'administration. Il ne conserve un objet que si la personne n'a pas réalisé d'examen de dépistage ou a réalisé un examen dont le résultat était positif.

Les données strictement nécessaires à la poursuite de cette nouvelle finalité des systèmes d'information sont exclusivement la date de réalisation du test, leur résultat et, bien sûr, les données d'identification de la personne concernée.

Seuls auront accès à ces données les agents spécialement habilités des préfetures, chargés du suivi des arrêtés individuels de mise en quarantaine et de placement ou maintien en isolement, à l'exclusion des agents des forces de sécurité intérieure chargés du contrôle de la présence au lieu d'hébergement de la personne concernée par la mesure. Les agents des préfetures n'auront accès qu'aux seules données de santé strictement nécessaires à l'accomplissement de la finalité mentionnée au 6° du II de l'article 11 de la loi du 11 mai 2020. L'accès ne leur sera en outre ouvert que pour une durée limitée et cessera dès que la mesure aura été levée.

La loi du 11 mai 2020 prévoit expressément que ces agents, comme l'ensemble des personnes ayant accès à ce type de données, sont soumis au secret professionnel et encourent les peines prévues à l'article 226-13 du code pénal en cas de révélation d'une information issue des données collectées dans le système d'information.

Il est par ailleurs précisé que les personnes intéressées se verront informer de cette nouvelle finalité lors de la notification de l'arrêté qui les concerne.

Enfin, il est rappelé que l'ensemble des garanties prévues à l'article 11 de la loi du 11 mai 2020 demeurent applicables, en ce qui concerne le caractère temporaire de ces systèmes d'information, le type de données de santé collectées, la durée de leur conservation, la détermination des modalités d'application de ces dispositions par décret en Conseil d'Etat pris après avis public de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la constitution d'un comité de contrôle et de liaison covid-19 chargé d'associer la société civile et le Parlement et l'information à intervalles réguliers de l'Assemblée nationale et du Sénat sur les mesures mises en œuvre, le Gouvernement adressant au Parlement, tous les trois mois, un rapport détaillé de l'application de ces mesures, complété par un avis public de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis que les griefs articulés par les auteurs des recours ne sont pas de nature à conduire à la censure des dispositions des articles 1^{er} et 16 de la loi renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter les recours dont il est saisi.