

Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 - Communiqué de presse

Saisi de la loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire, le Conseil constitutionnel valide plusieurs de ses dispositions mais, concernant les traitements de données à caractère personnel de nature médicale aux fins de « traçage », le Conseil décide deux censures partielles et énonce trois réserves d'interprétation, cependant que, concernant le régime des mesures de quarantaine et d'isolement, il prononce une réserve d'interprétation et une censure

La loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire, adoptée le samedi 9 mai 2020, a été déférée dans la soirée au Conseil constitutionnel par le Président de la République et le Président du Sénat en application de l'article 61 de la Constitution. Deux saisines parlementaires ont également été reçues par le Conseil concernant ce texte le dimanche 10 mai après-midi. Le Conseil constitutionnel a rendu sa décision, qui comporte 88 paragraphes, sur ces quatre saisines le lundi 11 mai.

Le Président de la République et le Président du Sénat demandaient au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la conformité à la Constitution de dispositions de l'article 1er et des articles 3, 5 et 11 de cette loi. Outre les mêmes articles, les recours parlementaires en contestaient la procédure d'adoption et l'article 9.

* S'agissant des **conditions d'engagement de la responsabilité pénale en cas de catastrophe sanitaire**, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions du paragraphe II de l'article 1er de la loi déférée rappellent celles de droit commun et s'appliquent de la même manière à toute personne ayant commis un fait susceptible de constituer une faute pénale non intentionnelle dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire. Dès lors, elles ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la loi pénale. Elles ne sont pas non plus entachées d'incompétence négative.

* **S'agissant du régime de l'état d'urgence sanitaire**, le Conseil constitutionnel a jugé que la Constitution n'exclut pas la possibilité pour le législateur d'en prévoir un. 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. 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, qui découle de cet article 2, 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.

Au regard de ces exigences, le Conseil a constaté que le législateur a procédé à une conciliation équilibrée entre ces exigences constitutionnelles en adoptant les mesures autorisant le Premier ministre à réglementer ou interdire la circulation des personnes et des véhicules et à réglementer l'accès aux moyens de transport et les conditions de leur usage ou à ordonner la fermeture provisoire et à réglementer l'ouverture des établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion. S'agissant de ces lieux, il a en particulier relevé qu'ils ne s'étendaient pas aux locaux à usage d'habitation.

S'agissant des réquisitions de personnes, de biens et de services permises par le 7° du paragraphe I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, il a relevé qu'elles doivent être « *nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire* ». En outre, ces réquisitions donnent lieu à indemnisation, dans les conditions prévues par le code de la défense.

* **Concernant le régime des mesures de mise en quarantaine et de placement en isolement**

Examinant le régime de quarantaine des personnes susceptibles d'être affectées par la maladie à l'origine de la catastrophe sanitaire ayant justifié la déclaration de l'état d'urgence sanitaire ainsi que le régime de placement et de maintien en isolement des personnes affectées pour une durée initiale de quatorze jours, renouvelable dans la limite d'une durée maximale d'un mois, le Conseil constitutionnel a jugé que constituaient des mesures privatives de liberté les mesures consistant en un isolement complet, lequel implique une interdiction de « *toute sortie* ». Il en va de même lorsqu'elles imposent à l'intéressé de demeurer à son domicile ou dans son lieu d'hébergement pendant une plage horaire de plus de douze heures par jour.

Sur le fondement de l'article 66 de la Constitution et conformément à une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel a rappelé que la liberté individuelle, dont la protection est confiée à l'autorité judiciaire, ne saurait être entravée par une rigueur non nécessaire. Les atteintes

portées à l'exercice de cette liberté doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis.

- Dans son appréciation sur la proportionnalité de l'atteinte portée par ces mesures à la liberté individuelle, le Conseil a notamment relevé que, en cherchant par ces dispositions à assurer la mise à l'écart du reste de la population des personnes qui en font l'objet en les soumettant à un isolement, le cas échéant, complet de façon à prévenir la propagation de la maladie à l'origine de la catastrophe sanitaire, le législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

Quant à leur champ d'application, ces mesures ne peuvent viser que les personnes ayant séjourné au cours du mois précédent dans une zone de circulation de l'infection qui entrent sur le territoire national ou qui déjà présentes sur le territoire national, arrivent en Corse ou dans l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution.

Prenant en compte les garanties inscrites par le législateur dans le régime de ces mesures, le Conseil a relevé, notamment, que, en cas de placement en isolement, la décision, qui est subordonnée à la constatation médicale de l'infection de la personne, ne peut être prise qu'au vu d'un certificat médical. Ces mesures ne peuvent être prolongées au-delà d'un délai de quatorze jours qu'après avis médical établissant la nécessité de cette prolongation.

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

- Toutefois, s'agissant du contrôle de ces mesures, le Conseil constitutionnel a rappelé que la liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible.

Or, si les dispositions du cinquième alinéa du paragraphe II de l'article L. 3131-17 du code de la santé publique prévoient que les mesures de mise en quarantaine ou de placement en isolement interdisant toute sortie de l'intéressé hors du lieu où la quarantaine ou se déroule l'isolement ne peuvent se poursuivre au-delà d'un délai de quatorze jours sans que le juge des libertés et de la détention, préalablement saisi par le préfet, ait autorisé cette prolongation, aucune intervention systématique d'un juge judiciaire n'est prévue dans les autres hypothèses.

Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel juge que, dès lors, ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître les exigences de l'article 66 de la Constitution, permettre la prolongation des mesures de mise en quarantaine ou de placement en isolement imposant à l'intéressé de demeurer à son domicile ou dans son lieu d'hébergement pendant une plage horaire de plus de douze heures par jour sans l'autorisation du juge judiciaire.

- Le Conseil constitutionnel a en outre censuré comme méconnaissant la liberté individuelle l'article 13 de la loi déferée qui a pour effet, à compter de l'entrée en vigueur de la loi déferée, de laisser subsister, au plus tard jusqu'au 1er juin 2020, le régime juridique actuellement en vigueur des mesures de mise en quarantaine et de placement et maintien à l'isolement en cas d'état d'urgence sanitaire.

Il a en effet jugé que, si le dernier alinéa de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique dans sa rédaction actuellement en vigueur prévoit que ces mesures doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu et qu'il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires, le législateur n'a assorti leur mise en œuvre d'aucune autre garantie, notamment quant aux obligations pouvant être imposées aux personnes y étant soumises, à leur durée maximale et au contrôle de ces mesures par le juge judiciaire dans l'hypothèse où elles seraient privatives de liberté.

*** Concernant le système d'information destiné à permettre le traitement de données destinées au « traçage » des personnes atteintes par le covid-19 et de celles ayant été en contact avec ces dernières**

Selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il résulte du droit constitutionnel au respect de la vie privée que 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. Il a en outre jugé pour la première fois que, 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.

Au regard du cadre constitutionnel ainsi précisé, il a relevé que les dispositions contestées autorisent le traitement et le partage, sans le consentement des intéressés, de données à caractère personnel relatives à la santé des personnes atteintes par la maladie du covid-19 et des personnes en contact avec elles, dans le cadre d'un système d'information *ad hoc* ainsi que dans le cadre d'une adaptation des systèmes

d'information relatifs aux données de santé déjà existants. Ce faisant, ces dispositions portent atteinte au droit au respect de la vie privée.

Le Conseil constitutionnel juge toutefois que, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu renforcer les moyens de la lutte contre l'épidémie de covid-19, par l'identification des chaînes de contamination. Il a ainsi poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

Pour se prononcer sur l'adéquation et la proportionnalité des dispositions contestées au regard de l'objectif poursuivi, le Conseil a relevé que la collecte, le traitement et le partage des données personnelles précitées ne peuvent être mis en œuvre que dans la mesure strictement nécessaire à quatre finalités déterminées.

En outre, le champ des données de santé à caractère personnel susceptibles de faire l'objet de la collecte, du traitement et du partage en cause, a été restreint par le législateur aux seules données relatives au statut virologique ou sérologique des personnes à l'égard de la maladie covid-19 ou aux éléments probants de diagnostic clinique et d'imagerie médicale précisés par décret en Conseil d'État pris après avis du Haut Conseil de la santé publique.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a formulé une première réserve d'interprétation en jugeant que, sauf à méconnaître le droit au respect de la vie privée, l'exigence de suppression des nom et prénoms des intéressés, de leur numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques et de leur adresse, dans les parties de ces traitements ayant pour finalité la surveillance épidémiologique et la recherche contre le virus, doit également s'étendre aux coordonnées de contact téléphonique ou électronique des intéressés.

S'agissant du champ des personnes susceptibles d'avoir accès à ces données à caractère personnel, sans le consentement de l'intéressé, il a jugé que si la liste en est particulièrement étendue, cette extension est rendue nécessaire par la masse des démarches à entreprendre pour organiser la collecte des informations nécessaires à la lutte contre le développement de l'épidémie.

En revanche, le Conseil constitutionnel a censuré comme méconnaissant le droit au respect de la vie privée la deuxième phrase du paragraphe III de l'article 11 incluant dans ce champ les organismes qui assurent l'accompagnement social des intéressés. Il a en effet relevé que, s'agissant d'un accompagnement social qui ne relève pas directement de la lutte contre l'épidémie, rien ne justifie que l'accès aux données à caractère personnel traitées dans le système d'information ne soit pas subordonné au recueil du consentement des intéressés.

Le Conseil constitutionnel a également pris en compte dans son appréciation d'ensemble les dispositions précisant que les agents de ces organismes ne sont pas autorisés à communiquer les données d'identification d'une personne infectée, sans son accord exprès, aux personnes qui ont été en contact avec elle. En outre, et de manière plus générale, ces agents sont soumis aux exigences du secret professionnel et ne peuvent donc, sous peine du délit prévu à l'article 226-13 du code pénal, divulguer à des tiers les informations dont ils ont connaissance par le biais du dispositif ainsi instauré.

Par une deuxième réserve d'interprétation, il a jugé qu'il appartiendra au pouvoir réglementaire de définir des modalités de collecte, de traitement et de partage des informations assurant leur stricte confidentialité et, notamment, l'habilitation spécifique des agents chargés, au sein de chaque organisme, de participer à la mise en œuvre du système d'information ainsi que la traçabilité des accès à ce système d'information.

Par une troisième réserve d'interprétation, il a jugé que si le législateur a autorisé les organismes concourant au dispositif à recourir, pour l'exercice de leur mission dans le cadre du dispositif examiné, à des organismes sous-traitants, ces sous-traitants agissent pour leur compte et sous leur responsabilité. Pour respecter le droit au respect de la vie privée, ce recours aux sous-traitants doit s'effectuer en conformité avec les exigences de nécessité et de confidentialité mentionnée par la présente décision.

Le Conseil constitutionnel a également pris en compte le choix du législateur de prévoir que ce dispositif ne peut s'appliquer au-delà du temps strictement nécessaire à la lutte contre la propagation de l'épidémie de covid-19 ou, au plus tard, au-delà de six mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire déclaré par la loi du 23 mars 2020. D'autre part, les données à caractère personnel collectées, qu'elles soient ou non médicales, doivent, quant à elles, être supprimées trois mois après leur collecte.

Par l'ensemble de ces motifs et sous les réserves qui viennent d'être présentées, le Conseil constitutionnel a jugé que les paragraphes I et II et le reste des paragraphes III et V de l'article 11 ne méconnaissent pas le droit au respect de la vie privée.