Savoir entretenir le flou juridique

À propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 2020-846/847/848
QPC du 26 juin 2020

Vincent Sizaïre

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/10436>

DOI: 10.4000/revdh.10436

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Vincent Sizaïre, « Savoir entretenir le flou juridique », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 14 September 2020, connection on 06 November 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/10436> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.10436>

This text was automatically generated on 6 November 2020.

Tous droits réservés

Savoir entretenir le flou juridique

À propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 2020-846/847/848
QPC du 26 juin 2020

Vincent Sizaire

- 1 Bien que cette question demeure plus que jamais à l'arrière-plan du débat public, la crise politique ouverte par la pandémie du nouveau coronavirus constituera, à n'en point douter, une période particulièrement riche d'enseignements s'agissant de notre système de protection des libertés et, plus largement, de la capacité de notre État de droit à fonctionner par gros temps. Répliquant et, d'une certaine manière, prolongeant la séquence initiée avec la proclamation de l'état d'urgence pour lutter contre la criminalité dite terroriste¹, cette période voit se déployer, face à la créativité du législateur quand il s'agit de multiplier sans modération les dispositifs coercitifs au nom d'un péril bien réel², un véritable activisme contentieux destiné à réduire autant que possible l'arbitraire du pouvoir répressif.
- 2 Un dialogue pour le moins conflictuel, au terme duquel le pouvoir juridictionnel – principalement le juge administratif et le juge constitutionnel – est amené à renforcer, ou non, l'encadrement de la coercition étatique. C'est dans ce cadre qu'il convient d'analyser la décision par laquelle le Conseil constitutionnel était appelé à se prononcer sur le délit sanctionnant la méconnaissance répétée des mesures de restriction de liberté édictées sous couvert de l'état d'urgence sanitaire introduit par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020. Caractérisée à l'encontre de toute personne ayant contrevenu à ces mesures à plus de trois reprises dans une période d'un mois³, cette incrimination a donné lieu à des applications policières et judiciaires arbitraires et discriminatoires s'agissant, en particulier, de l'interdiction qui était faite à chacun-e d'entre nous de quitter son domicile⁴. Dès les premières semaines de sa mise en œuvre, de nombreuses associations de défense des libertés ont ainsi pointé le « *fait que la liste des motifs dérogatoires justifiant des déplacements, ouvre la voie à des interprétations hétérogènes de la part des fonctionnaires de police* », dont certains se sont estimés autorisés à ajouter des conditions aux motifs prévus par le décret de proclamation de l'état d'urgence ou, encore, à verbaliser une personne à plusieurs reprises pour une même sortie jugée irrégulière⁵. Un arbitraire d'autant plus problématique que des personnes

ont pu se voir condamner du chef de violation réitérée avant même d'avoir pu utilement contester le bien-fondé des contraventions sanctionnant lesdites violations⁶.

- 3 C'est ainsi que, par trois arrêts du 13 mai 2020, la Cour de cassation a estimé que la question de la conformité de ce délit aux droits et libertés garantis par la Constitution présentait « *un caractère sérieux en ce que la disposition contestée est susceptible de porter atteinte au principe de légalité des délits et des peines qui résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et au principe de la présomption d'innocence garantie par son article 9* »⁷. Et c'est pourquoi, en validant l'ensemble du texte sans même une réserve expresse d'interprétation, la décision du Conseil constitutionnel du 26 juin dernier est des plus décevantes. Alors que son premier examen des dispositions de l'état d'urgence sanitaire l'avait conduit à renforcer sensiblement l'encadrement du pouvoir répressif⁸, cette décision marque au contraire un singulier relâchement de son contrôle, tant en ce qui concerne la légalité (I) que la proportionnalité (II) de cette nouvelle incrimination.

I/- Le relâchement du contrôle de légalité

- 4 Ainsi que l'a relevé la Cour de cassation, le délit de violation réitéré des interdictions édictées au titre de l'état d'urgence sanitaire met en cause le principe de légalité des délits et des peines de deux façons. En premier lieu, alors que ces interdictions sont édictées par décret du Premier ministre, se pose la question de l'incompétence négative du législateur, qui « *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 pour exclure l'arbitraire* »⁹. Si le Conseil admet la pratique du renvoi et, notamment, la possibilité d'incriminer la méconnaissance d'interdictions définies par le pouvoir réglementaire, c'est à la condition que le législateur en précise préalablement le cadre et notamment les motifs permettant d'y déroger, tant il ne saurait s'en remettre « *au pouvoir réglementaire pour déterminer la portée du délit* »¹⁰.
- 5 C'est pourquoi on peut éprouver quelque circonspection à voir le juge constitutionnel affirmer de façon péremptoire que les éléments constitutifs de l'infraction en cause et, plus précisément, les hypothèses dans lesquelles les personnes assignées à résidence au titre de l'état d'urgence sanitaire peuvent quitter leur domicile « *ne présentent de caractère imprécis ou équivoque* »¹¹. La proclamation du régime d'exception permet en effet au Premier ministre d'interdire à la population de sortir de chez elle « *sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux et de santé* »¹². Loin d'être univoque, une telle notion ouvre en réalité sur une infinité d'interprétations possibles, depuis l'approche la plus hygiéniste et restrictive, où seuls les soins vitaux peuvent autoriser une sortie – approche défendue notamment par un collectif de soignants ayant demandé au Conseil d'État d'enjoindre au gouvernement de mettre en œuvre un confinement plus strict encore que celui auquel nous avons été soumis-e-s¹³ – et l'approche plus libérale, prenant en compte plus largement la nécessité, y compris d'un point de vue sanitaire, de garantir à chacun un espace de respiration et un minimum de vie sociale. En définitive, le gouvernement disposait d'une latitude considérable pour décider des motifs de sortie du domicile, lesquels auront d'ailleurs évolué pour intégrer des hypothèses pouvant difficilement se rattacher à une exigence familiale ou médicale¹⁴. On voit dès lors mal comment le Conseil a pu considérer que le législateur

n'avait pas abandonné le pouvoir de définir la portée du délit constitué par la méconnaissance desdits motifs.

- 6 En second lieu, le principe de légalité se trouve mis en cause de façon plus problématique encore par l'imprécision de la notion de « verbalisation », qui se trouve au cœur du dispositif répressif adopté par le législateur. C'est en effet ce terme issu de la pratique policière, parfaitement étranger à la terminologie pénaliste, que le législateur a choisi pour désigner et ainsi caractériser la répétition des violations aux mesures de restriction de liberté prises en application de l'état d'urgence : la personne verbalisée à plus de trois reprises commet un délit. Si l'on comprend sans peine que le mot fait référence à l'établissement d'un procès-verbal d'infraction à l'encontre d'une personne, l'ambiguïté demeure entière quant à l'acte visé par la loi : s'agit-il de la commission de la contravention de manquement aux mesures de l'état d'urgence ou, simplement, de sa verbalisation par les services de police, sans préjudice du bien-fondé ou de la régularité formelle de cette constatation ? Une seconde interprétation qui, comme le souligne la Cour de cassation, pourrait alors se trouver en délicatesse avec le principe de la présomption d'innocence en autorisant la condamnation d'une personne pour un délit dont elle n'est pas en mesure de contester les éléments constitutifs.
- 7 Là encore, le Conseil constitutionnel botte en touche, se bornant à affirmer sans autre forme de démonstration que le texte serait suffisamment précis¹⁵. Il est cependant conduit à assortir son jugement d'importantes nuances qui, s'apparentant à des réserves d'interprétation sans le nom, soulignent en creux les lacunes de l'incrimination. D'une part, le Conseil est obligé d'affirmer que les dispositions contestées « ne permettent pas qu'une même sortie, qui constitue une seule violation de l'interdiction de sortir, puisse être verbalisée à plusieurs reprises »¹⁶, ce que la loi ne précisait effectivement pas, rendant possible de telles pratiques arbitraires. D'autre part, pour pouvoir écarter les griefs tirés de la méconnaissance de la présomption d'innocence et des droits de la défense, le Conseil vient indiquer que « le tribunal correctionnel saisi de poursuites d'une violation de l'interdiction de sortir apprécie les éléments constitutifs de l'infraction et notamment la régularité et le bien-fondé des précédentes verbalisations ». C'est donc bien la commission successive de plusieurs contraventions – soumises à l'appréciation du juge pénal – et non simplement leur verbalisation qui permet de caractériser le délit. Une précision salutaire mais qui, là encore, ne résulte ni de la lettre ni même nécessairement de l'esprit de la loi.
- 8 Faisant sien le flou juridique du législateur, le juge constitutionnel est en outre conduit, mécaniquement, à relâcher dans la même mesure son contrôle de proportionnalité.

II/- Le relâchement du contrôle de proportionnalité

- 9 En se bornant à apprécier l'équilibre entre la préservation des libertés et les objectifs associés par le législateur à leur restriction, le contrôle de proportionnalité que pratique le Conseil constitutionnel est rarement aussi poussé qu'il devrait l'être¹⁷. Mais, en l'occurrence, c'est essentiellement parce qu'il se refuse à censurer l'imprécision du texte d'incrimination que, dans le même mouvement, le Conseil valide l'insuffisante proportionnalité du dispositif légal qui en découle. Car, en soi, il peut s'avérer nécessaire, dans une société démocratique, de pénaliser le fait d'exposer sciemment autrui au risque d'une contamination potentiellement létale. À condition, toutefois, que la personne ait conscience de menacer directement la vie ou l'intégrité physique de son

prochain. Il s'agirait, en somme, d'une forme spécifique – ou éventuellement d'une circonstance aggravante – du délit générique de risque causé à autrui¹⁸ et, sous ce rapport, une sanction privative de liberté n'apparaîtrait effectivement pas disproportionnée.

- 10 Mais tel n'est pas le dispositif qui était soumis à l'appréciation du juge constitutionnel, tant le délit de violation répétée des mesures d'urgence sanitaire est loin d'exiger un tel élément moral chez l'auteur de l'infraction. Cela tient en premier lieu à l'imprécision des critères permettant de proclamer l'état d'urgence sanitaire : la notion de « *catastrophe sanitaire* » mettant en péril « *la santé de la population* »¹⁹ est évidemment bien trop floue pour caractériser en tant que telle, chez celui qui ne respecte pas les mesures imposées pour y faire face, la conscience de mettre directement en danger la vie d'autrui. Il eut alors fallu introduire cette exigence supplémentaire dans la définition de l'incrimination, ce que la loi ne prévoit pas. Mais cette carence est fort logiquement restée ignorée par le Conseil, dès lors qu'il n'avait déjà rien trouvé à y redire la première fois qu'il a eu l'occasion de se pencher sur ce nouveau régime d'exception²⁰.
- 11 En second lieu, la proportionnalité du dispositif est encore affaiblie par l'imprécision des éléments constitutifs du délit, favorisant une répression potentiellement démesurée : comment estimer admissible, dans une société démocratique, qu'une personne puisse être condamnée à une peine de prison pour avoir simplement omis de sortir avec son attestation ou, pire encore, l'avoir mal renseignée ? Même si la décision du Conseil a le mérite de rétablir l'entier contrôle du juge correctionnel sur de telles verbalisations arbitraires, il n'en demeure pas moins que le cadre légal autorise *a minima* à placer une personne en garde à vue – c'est-à-dire, n'en déplaise aux tenants de l'euphémisation terminologique « à la française », de la priver de liberté – pour de tels motifs.
- 12 Là encore, on ne peut que constater qu'en reprenant à son compte le flou juridique du dispositif, le Conseil se prive des moyens de contrôler la proportionnalité et même la nécessité de cette nouvelle infraction. Alors qu'il devrait lui appartenir de vérifier si les pouvoirs publics ont mis en œuvre tous les moyens à leur disposition pour endiguer l'épidémie avant d'envisager un surcroît de répression – suivant en ce cela le raisonnement qu'il a déjà commencé à appliquer en matière de criminalité terroriste²¹ – il se borne à pointer les « *risques induits durant une telle période par le comportement réprimé* » pour valider la création du délit²². Au risque d'avaliser la rhétorique voulant que les contrevenants aux mesures d'urgence sanitaire soient les seuls responsables de la crise sanitaire que nous traversons, quand celle-ci trouve son origine dans les défaillances de notre système de soins et, plus largement, la méconnaissance du droit « *à la protection de la santé* » que la Constitution nous garantit²³. Espérons que les prochaines évolutions du contentieux de l'état d'urgence sanitaire lui donnent, au contraire, l'occasion de renforcer la sûreté des citoyen-n-e-s.

*

Conseil constitutionnel, n° 2020-846/847/848 QPC, 26 juin 2020.

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. V. Véronique Champeil-Desplats, « L'état d'urgence devant le Conseil constitutionnel », in Stéphanie Hennette-Vauchez (dir.), *Ce qui reste(ra) toujours de l'urgence*, LGDJ, Paris, 2018, p.151.
2. V. Paul Cassia, « L'état d'urgence sanitaire : remède, placebo ou venin juridique », Mediapart, 23 mars 2020.
3. Article L.3136-1 du code de la santé publique.
4. Article 3 du décret n° 2020-293 du 23 mars 2020.
5. « Pour un respect de l'État de droit en matière de verbalisations/amendes », lettre ouverte au Premier ministre d'ACAT-France, Action Droits des Musulmans, Collectif Contre l'Islamophobie en France, Ligue des Droits de l'Homme, Syndicat des Avocats de France et du Syndicat de la Magistrature, Paris, 10 avril 2020.
6. D'une durée d'un mois, la période de référence pour caractériser l'infraction est ainsi inférieure au délai de réclamation – de quarante-cinq jours – laissé à la personne pour contester le bien-fondé de l'amende forfaitaire contraventionnelle en application de l'article 529-2 du code de procédure pénale.
7. Crim., Arrêts n° 867, 868 et 869 du 13 mai 2020.
8. Vincent Sizaire, « Consolidation du domaine de la liberté », La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 28 mai 2020.
9. CC 25 février 2010, décision n° 2010-604 DC, cons. 8, Journal officiel du 3 mars 2010, page 4312, texte n° 10, Rec. p. 70 ; CC 9 décembre 2011, décision n° 2011-204 QPC, cons. 3, Journal officiel du 10 décembre 2011, page 20991, texte n° 94, Rec. p. 582.
10. CC 24 janvier 2017, décision n° 2016-608 QPC, cons. 1, 5 et 6.
11. CC 26 juin 2020, décision n° 2020-846/847/848 QPC, cons. 11.
12. Article L. 3131-15 2° du code de la santé publique.
13. CE 22 mars 2020, Syndicat jeunes médecins, n° 439674.
14. C'est ainsi que le décret n° 2020-344 du 27 mars 2020 est venu ajouter les motifs tenant à la nécessité d'honorer « une obligation de présentation aux services de police ou de gendarmerie nationales ou à tout autre service ou professionnel, imposée par l'autorité de police administrative ou l'autorité judiciaire » ou une « convocation émanant d'une juridiction administrative ou de l'autorité judiciaire ».
15. CC, *op.cit.*, cons. 11.
16. *Ibid.*
17. Vincent Sizaire, « Une question d'équilibre ? À propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018 », La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 23 mai 2018.
18. L'article 223-1 du Code pénal sanctionne ainsi d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende « le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement ».
19. Article L.3131-12 du code de la santé publique.

20. CC 11 mai 2020, décision n° 2020-800DC.

21. CC 19 juin 2020, décision n° 2020-845QPC ; CC 7 août 2020, décision n° 2020-805DC ; V. Vincent Sizaire, « Mort et résurrection du principe de nécessité pénale. À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 10 février 2017 », La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 27 mars 2017.

22. CC, 26 juin 2020, décision n° 2020-846/847/848QPC du, cons. 15.

23. Article 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

ABSTRACTS

Alors que le premier examen par le Conseil constitutionnel des dispositions de l'état d'urgence sanitaire l'avait conduit à renforcer sensiblement l'encadrement du pouvoir répressif, la décision par laquelle il a examiné la constitutionnalité du délit de violation répétée des mesures d'urgence sanitaires marque au contraire un singulier relâchement de son contrôle, tant en ce qui concerne la légalité que la proportionnalité de cette nouvelle incrimination.

AUTHOR

VINCENT SIZAIRE

Maître de conférences associé à l'Université Paris Nanterre