

---

## Consolidation du domaine de la liberté

À propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 2020-800 DC du 11  
mai 2020

Vincent Sizaire

---



**Electronic version**

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/9437>

DOI: 10.4000/revdh.9437

ISSN: 2264-119X

**Publisher**

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

**Electronic reference**

Vincent Sizaire, « Consolidation du domaine de la liberté », *La Revue des droits de l'homme* [Online],  
Actualités Droits-Libertés, Online since 28 May 2020, connection on 06 November 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/9437> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.9437>

---

This text was automatically generated on 6 November 2020.

Tous droits réservés

---

# Consolidation du domaine de la liberté

À propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 2020-800 DC du 11 mai 2020

Vincent Sizaire

---

- 1 Alors que la proclamation de l'état d'urgence sanitaire a été l'occasion d'une atteinte à nos libertés d'une ampleur jamais égalée depuis la Libération, c'est peu dire que le contrôle de leur constitutionnalité était attendu. Une attente d'autant plus vive qu'aucune des personnes habilitées à saisir le Conseil constitutionnel de la loi l'ayant institué n'a jugé bon de le faire<sup>1</sup> et que la perspective d'une saisine citoyenne par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité demeurait plus qu'hypothétique, ses délais d'examen ayant été suspendus jusqu'au 30 juin 2020<sup>2</sup>. On ne peut dès lors qu'approuver la décision des autorités de soumettre au contrôle de constitutionnalité les dispositions de la loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et, en particulier, celles fixant le cadre juridique des mesures d'isolement et de quarantaine pouvant être ordonnées à cette occasion<sup>3</sup>.
- 2 Mais, d'une certaine façon, ce contrôle était également redouté. On connaît en effet la propension de notre juge constitutionnel à accompagner plutôt qu'à contrarier la montée en puissance de la logique répressive sécuritaire que nous observons depuis plus de vingt ans<sup>4</sup>. Une propension qui, dans la période récente, s'est notamment donnée à voir dans l'examen par le juge constitutionnel des dispositions de l'état d'urgence « de droit commun » lors de sa mise en œuvre au nom de la lutte antiterroriste, entre novembre 2015 et octobre 2017<sup>5</sup>. Et la facilité avec laquelle il a fait sien, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, la vieille théorie des circonstances exceptionnelles pour valider la méconnaissance de la procédure parlementaire d'adoption de la loi organique suspendant les délais d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité ne laissait pas d'inquiéter<sup>6</sup>.
- 3 Une inquiétude d'autant plus légitime que, depuis plus de trente ans, le Conseil a progressivement réduit à peau de chagrin le domaine de la liberté individuelle et, par suite, de la protection spécifique que lui garantit l'article 66 de la Constitution<sup>7</sup>.

Désormais, seule la privation complète de liberté est supposée l'affecter, toute autre mesure coercitive relevant de la liberté d'aller et venir, composante de la « liberté personnelle », dont l'exercice bénéficie de garanties moins importantes : au contrôle systématique et *a priori* du juge judiciaire, le législateur peut donc, s'agissant des atteintes qui lui sont portées, privilégier le contrôle facultatif et *a posteriori* du juge administratif<sup>8</sup>. Une tendance jurisprudentielle profonde, qui culmine avec la décision du 22 décembre 2015 par laquelle le Conseil, dans un hommage involontaire à René Magritte, a pu estimer que l'assignation à résidence d'une personne en dehors de son domicile n'était pas une privation de liberté, pour peu qu'elle n'excédât pas douze heures<sup>9</sup>.

- 4 Paradoxalement, c'est cette acception qui est au principe de la timide mais indéniable consolidation du domaine de la liberté individuelle que permet la décision du 11 mai 2020. En affirmant que le juge judiciaire devait systématiquement être saisi de la prolongation des mesures d'isolement et de quarantaine les plus contraignantes, le Conseil constitutionnel propose en effet une définition plus précise et, partant, plus protectrice, de la notion de liberté individuelle (I). Cette solution réserve néanmoins aux autorités administratives un large pouvoir d'influence dans la mise en œuvre des mesures coercitives d'urgence sanitaire sur lesquelles s'exerce ce contrôle, dont la portée demeure dès lors limitée (II).

## I/- L'affermissement du contrôle judiciaire des atteintes à la liberté

- 5 En posant un singulier critère temporel pour qualifier de privative de liberté une assignation à résidence, la solution adoptée par le Conseil constitutionnel en 2015 n'avait pas manqué de susciter une certaine perplexité<sup>10</sup>, face une décision dont la seule logique semblait alors de valider le dispositif adopté par le législateur, qui permet au ministre de l'Intérieur d'assigner une personne à résidence sans autre contrôle juridictionnel qu'un hypothétique recours en excès de pouvoir devant le tribunal administratif<sup>11</sup>. Pourtant, dans le contexte particulièrement menaçant pour les libertés de l'adoption dans la précipitation d'un nouveau régime d'exception et sa proclamation rétroactive<sup>12</sup>, ce seuil de douze heures apparaît aujourd'hui comme une indéniable garantie. Il constitue en effet le critère permettant au Conseil d'affirmer que l'assignation à résidence d'une personne en quarantaine ou en isolement prophylactique constitue une privation de liberté non seulement s'il lui est interdit toute sortie de son lieu de confinement, mais également lorsqu'elle impose « 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 »<sup>13</sup>. Il s'ensuit que, dans chacune de ces hypothèses – et non seulement la première, comme l'avait envisagé le législateur – la prolongation de la mesure après quatorze jours ne peut être décidée que par le juge judiciaire<sup>14</sup>.
- 6 Certes, une telle réserve d'interprétation par le Conseil constitutionnel vient avant tout renforcer la cohérence du nouveau dispositif, dès lors que la loi prévoit par ailleurs, quelles que soient les modalités plus ou moins contraignantes de la mesure, que la personne confinée peut à tout moment demander sa mainlevée au juge des libertés et de la détention<sup>15</sup>. Toutefois, la portée de cette solution ne doit pas être négligée. Elle vient d'abord remettre en cause la légalité de toutes les mesures d'isolement et de quarantaine qui ont d'ores et déjà été prononcées, essentiellement en outre-mer. Le

législateur souhaitait les sanctuariser en attendant l'entrée en vigueur du nouveau régime, au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2020. Or, la loi se bornait jusqu'à présent à énoncer que ces mesures doivent être « *strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu* » et qu'il doit y être mis fin « *sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires* »<sup>16</sup>. Relevant que le législateur n'avait « *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* », le juge constitutionnel ne peut qu'invalider les dispositions de la loi visant malgré tout à les maintenir en vigueur<sup>17</sup>. Une censure dont on ne peut que se féliciter, même si elle souligne d'une lumière particulièrement crue l'incapacité du cadre juridique initialement adoptée par le législateur à garantir nos libertés.

- 7 Mais la portée de la position du Conseil excède sensiblement la mise en œuvre de ces mesures d'isolement et de quarantaine. Elle vient préciser utilement que la nature privative de liberté de ces mesures doit être reconnue quel que soit le lieu où l'on est confiné, qu'il s'agisse d'un lieu dédié ou de son propre domicile. Pour emprunter à une terminologie récemment introduite en droit pénal par la loi du 23 mars 2019 « de programmation et de réforme pour la justice »<sup>18</sup>, toute assignation à résidence se prolongeant au-delà de douze heures par jour constitue une forme de « privation de liberté à domicile » et doit être traitée juridiquement comme telle. Une acception qui, de façon rétrospective à défaut d'être rétroactive, vient remettre en cause la légalité de l'interdiction faite à chacun-e d'entre vous de quitter son domicile à laquelle nous avons été soumis-e-s jusqu'au 11 mai dernier, en application de l'article L.3131-15 du code de la santé publique. Déduction faite du temps dédié aux quelques motifs de déplacement autorisés, cette mesure nous a en effet imposé une assignation à résidence journalière excédant très largement le seuil de douze heures, sans qu'aucun juge judiciaire – ni aucun juge du tout, d'ailleurs – n'ait été saisi de sa prolongation. Toutefois, à examiner l'ensemble de sa décision, il n'est pas certain que le Conseil constitutionnel ait eu conscience de lui donner une telle portée, tant il préserve par ailleurs l'influence de l'Administration sur la mise en œuvre des mesures d'état d'urgence sanitaire.

## **II/- La consolidation de l'hégémonie administrative dans la mise en œuvre des mesures attentatoires aux libertés**

- 8 Si elle porte un salutaire coup d'arrêt à la contraction du domaine de la liberté individuelle, la décision du Conseil n'en menace pas pour autant la mainmise de l'Administration dans la mise en œuvre des mesures coercitives prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. En premier lieu, le juge constitutionnel n'a trouvé aucune matière à censure dans les critères particulièrement imprécis permettant la proclamation de l'état d'urgence sanitaire, à savoir l'état de « *catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population* »<sup>19</sup>. Or c'est précisément afin d'endiguer l'épidémie à l'origine de ce péril que les mesures de quarantaine et d'isolement peuvent être ordonnées. Le gouvernement, qui seul décide de la mise en œuvre du régime d'exception, dispose ainsi d'une très grande marge d'appréciation

pour définir l'une des conditions permettant de mettre en œuvre de ces mesures et sur le fondement de laquelle le juge devra se prononcer

- 9 En deuxième lieu, et bien qu'il n'ait pas été saisi sur ce point, le Conseil n'a pas jugé utile d'examiner l'éventuelle incompétence négative résultant du renvoi au pouvoir réglementaire de la fixation des « conditions dans lesquelles sont assurés l'information régulière de la personne qui fait l'objet de ces mesures, la poursuite de la vie familiale, la prise en compte de la situation des mineurs, le suivi médical qui accompagne ces mesures et les caractéristiques des lieux d'hébergement »<sup>20</sup>. L'article 34 de la Constitution confie pourtant au seul pouvoir législatif le soin de déterminer « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». Si on peut considérer que, telle qu'interprétée par le Conseil constitutionnel, la loi garantit désormais de façon suffisamment précise le droit à la sûreté des personnes confinées, tel n'est pas le cas – tant s'en faut – de leur droit au respect de la vie privée et familiale. Là encore, le gouvernement se voit reconnaître – ou plutôt confirmer – un pouvoir considérable dans la définition du contenu des mesures ordonnées. Si la définition d'un cadre général adapté à la pathologie épidémique permet de réduire localement le risque d'arbitraire, elle n'en limite pas moins la marge d'appréciation du juge chargé de contrôler la nécessité de la mesure.
- 10 Enfin, pour écarter le grief soulevé à ce titre, le Conseil a validé l'analyse suivant laquelle les mesures d'interdiction de paraître en certains lieux ou catégories de lieux, pouvant être prononcées par l'autorité administrative à l'égard des personnes placées à l'isolement ou en quarantaine, relevaient de la liberté d'aller et venir et non de la liberté individuelle<sup>21</sup>. Une telle solution crée un singulier démembrement, qui ne peut que contribuer à l'amoindrissement de la préservation de notre droit à la sûreté, dont les composantes sont en réalité indissociables. Le degré de contrôle du juge constitutionnel sur le cadre légal des interdictions de paraître, pourtant inhérentes à la mesure de confinement, s'avère en effet sensiblement moins exigeant : ne cherchant pas à vérifier si la loi garantit suffisamment la nécessité et de la proportionnalité de ces mesures, il se borne à s'assurer de « 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 »<sup>22</sup>. Or une interdiction de fréquenter telle ou telle catégorie de lieux peut se révéler tout aussi restrictive de liberté qu'une assignation à résidence.
- 11 Plus largement, cette division est, comme en bien d'autres domaines, à l'origine d'un morcellement du contrôle juridictionnel des atteintes aux libertés. Si le juge judiciaire est appelé à apprécier la nécessité de la privation de liberté que constitue le placement d'une personne en quarantaine ou à l'isolement, c'est au juge administratif qu'il appartiendra – si toutefois il en est saisi – de contrôler la légalité des éventuelles interdictions de paraître l'assortissant, ainsi que des mesures réglementaires fixant les modalités de ces mesures, voire du décret proclamant l'état d'urgence sanitaire. Un enchevêtrement de compétences qui menace non seulement la sécurité juridique – en cas de divergence d'interprétation – mais encore et surtout la faculté des personnes soumises à de telles mesures à faire valoir leurs droits de façon effective. Et qui confirme, si besoin était, que le citoyen a tout à perdre d'une dichotomie trop poussée entre les ordres de juridiction dès lors qu'il est question de la préservation de ses droits fondamentaux<sup>23</sup>.

\*

Conseil constitutionnel, décision n° 2020-800 du 11 mai 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. Jean-Philippe Derosier, « Projet de loi d’urgence : que le Conseil constitutionnel soit saisi ! », Libération, 20 mars 2020.
2. Article unique de la loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 « d’urgence pour faire face à l’épidémie de covid-19 »
3. Rappelons que le règlement sanitaire international de 2005 auquel renvoie le législateur (article L3131-15 du Code de la santé publique) définit la quarantaine comme la restriction des activités des personnes susceptibles d’avoir été contaminées, mais qui ne sont pas malades et l’isolement comme la mise à l’écart des personnes contaminées.
4. Christine Lazerges, « L’irruption de la dangerosité dans les décisions du Conseil constitutionnel », in Geneviève Giudicelli-Delage et Christine Lazerges, *La dangerosité saisie par le droit pénal*, Paris, PUF, 2011, p.79.
5. Véronique Champeil-Desplats, « L’état d’urgence devant le Conseil constitutionnel », in Stéphanie Hennette-Vauchez, *Ce qui reste(ra) toujours de l’urgence*, LGDJ, Paris, 2018, p.151.
6. Véronique Champeil-Desplats, « Le Conseil constitutionnel face à lui-même. », La Revue des droits de l’homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 13 avril 2020, consulté le 18 mai 2020.
7. « Nul ne peut être arbitrairement détenu. L’autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi ».
8. V. notamment CC, Décision n° 88-244 DC, 20 juillet 1988, 2003-484, décision DC, 20 novembre 2003, cons. 94, Journal officiel du 27 novembre 2003, page 20154, Rec. p. 438, Décision 2017-632 QPC, 2 juin 2017, cons. 7, JORF n° 0131 du 4 juin 2017 texte n° 78.
9. CC, Décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, considérant n° 6.
10. Agnès Roblot-Trozier, « État d’urgence et protection des libertés », RFDA 2016, p.433.
11. Article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.
12. Vincent Sizaire, « Un colosse aux pieds d’argile », La Revue des droits de l’homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 29 mars 2020.
13. CC, décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, cons. 33.
14. Ibid., cons. 43.
15. Article L. 3131-17, cinquième alinéa, du code de la santé publique.
16. Article L.3131-15 dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l’état d’urgence sanitaire et complétant ses dispositions.
17. Ibid., cons. 86.
18. Loi qui a substitué la notion de « de détention à domicile » à l’exécution de la peine sous la forme d’une surveillance électronique. Article 131-4-1 du code pénal.

19. Article L. 3131-12 du code de la santé publique ; V. Vincent Sizaire, op. cit., n° 17 et 18.
20. Article L. 3131-15 du code de la santé publique, avant-dernier alinéa.
21. CC, décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, cons. 33.
22. Ibid., cons. 17.
23. Vincent Sizaire, « Le juge administratif et la protection des libertés. Éléments pour une garde partagée », RDLF 2019 chron. n° 27.
- 

## ABSTRACTS

Alors que la proclamation de l'état d'urgence sanitaire a été l'occasion d'une atteinte à nos libertés d'une ampleur jamais égalée depuis la Libération, la première décision du Conseil constitutionnel sur ce nouveau régime était aussi attendue que redoutée. En proposant une définition plus précise et, partant, plus protectrice, de la notion de liberté individuelle, elle tend à en consolider le domaine. Mais cette solution conforte aussi l'hégémonie des autorités administratives dans la mise en œuvre des mesures coercitives d'urgence sanitaire.

## AUTHOR

**VINCENT SIZAIRE**

Maître de conférences associé à l'Université Paris Nanterre