Identification : FRA-2020-2-007

a) France / b) Conseil constitutionnel / c) / d) 17.06.2020 / e) 2020-849 QPC / f) M. Daniel D. et autres [Modification du calendrier des élections municipales] / g) Journal officiel de la République française – Lois et Décrets, 18.06.2020, texte n° 73 / h) CODICES (français)

Mots-clés du thésaurus systématique:

3.18 Principes généraux – Intérêt général

3.21 Principes généraux – Égalité

4.9 Institutions – Élections et instruments de démocratie directe

4.9.13 Institutions – Élections et instruments de démocratie directe – Contrôle juridictionnel

5.1.5 Droits fondamentaux – Problématique générale – Situations d’exception

5.2.1.4 Droits fondamentaux – Égalité – Champ d'application – Élections

5.3.41.6 Droits fondamentaux – Droits civils et politiques – Droits électoraux – Fréquence et régularité des élections

Mots-clés de l’index alphabétique:

Sincérité du scrutin, égalité devant le suffrage

État d’urgence sanitaire

Sommaire (points de droit):

Le Conseil constitutionnel juge que le législateur peut modifier le calendrier d’élections municipales en cours à la condition que cette modification soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général et que, par les modalités qu'il a retenues, il n'en résulte pas une méconnaissance du droit de suffrage, du principe de sincérité du scrutin ou de l'égalité devant le suffrage. En l’espèce, il valide le report du second tour des élections municipales, initialement fixé au 22 mars 2020, en juin 2020, en raison de l’épidémie de covid-19.

Résumé:

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 26 mai 2020 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des paragraphes I, III et IV de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

En raison des circonstances exceptionnelles liées à l'épidémie de covid-19, ces dispositions ont suspendu les opérations électorales postérieurement à la tenue du premier tour des élections municipales intervenu le dimanche 15 mars 2020 et ont reporté l'organisation du second tour, initialement fixé au 22 mars 2020, au plus tard en juin 2020, à condition que la situation sanitaire le permette. Sans cela, les électeurs des communes dont le conseil municipal n'avait pas été élu au complet à l'issue du premier tour seraient à nouveau convoqués pour les deux tours de scrutin, dans des conditions à définir par une nouvelle loi. Dans l'une et l'autre de ces hypothèses, l'élection régulière des conseillers municipaux élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 restait acquise.

Les requérants et intervenants reprochaient notamment à ces dispositions, adoptées postérieurement au premier tour des élections municipales, d'en reporter le second tour à une date indéterminée, susceptible d'être fixée jusqu'à la fin du mois de juin par le pouvoir réglementaire. Selon eux, d'une part, le législateur ne pouvait pas interrompre un processus électoral en cours et aurait donc dû annuler les résultats du scrutin du 15 mars 2020 afin d'organiser de nouvelles élections municipales. D'autre part, en permettant que le second tour ait lieu plus de trois mois après le premier tour, alors que le scrutin à deux tours formerait un bloc indissociable, le législateur aurait fixé un délai excessif. Enfin, en prévoyant la tenue de ce second tour pendant la crise sanitaire causée par l'épidémie de covid-19, le législateur aurait créé les conditions d'une forte abstention des électeurs. Il en résultait selon eux une méconnaissance des principes de sincérité du scrutin et d'égalité devant le suffrage.

Il était en outre reproché à ces dispositions d'avoir pour effet de valider les résultats du premier tour des élections municipales, sans égard pour les contestations en cours devant le juge de l'élection, en violation de la séparation des pouvoirs et de la garantie des droits.

Le législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales, peut, à ce titre, déterminer la durée du mandat des élus qui composent l'organe délibérant d'une collectivité territoriale. Toutefois, dans l'exercice de cette compétence, il doit se conformer aux principes constitutionnels, qui impliquent notamment que les électeurs soient appelés à exercer leur droit de suffrage, garanti par l'article 3 de la Constitution, selon une périodicité raisonnable.

Au regard de l’article 3 de la Constitution et de l’article 6 de la Déclaration de 1789, le Conseil constitutionnel juge que, si les dispositions contestées remettent en cause l'unité de déroulement des opérations électorales, elles permettent, contrairement à une annulation du premier tour, de préserver l'expression du suffrage lors de celui-ci. Toutefois, le législateur ne saurait, sans méconnaître les exigences résultant de l'article 3 de la Constitution, autoriser une telle modification du déroulement des opérations électorales qu'à la condition qu'elle soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général et que, par les modalités qu'il a retenues, il n'en résulte pas une méconnaissance du droit de suffrage, du principe de sincérité du scrutin ou de l'égalité devant le suffrage.

Appliquant cette grille d'analyse aux dispositions contestées, il relève que, en les adoptant alors que le choix avait été fait, avant qu'il n'intervienne, de maintenir le premier tour de scrutin, le législateur a entendu éviter que la tenue du deuxième tour de scrutin initialement prévu le 22 mars 2020 et la campagne électorale qui devait le précéder ne contribuent à la propagation de l'épidémie de covid-19, dans un contexte sanitaire ayant donné lieu à des mesures de confinement de la population. Ces dispositions sont donc justifiées par un motif impérieux d'intérêt général.

Le Conseil constitutionnel examine les modalités retenues par le législateur afin de prévenir une méconnaissance du droit de suffrage, du principe de sincérité du scrutin ou de l'égalité devant le suffrage.

Il relève, en premier lieu, que le législateur a prévu que le second tour des élections municipales aurait lieu au plus tard au mois de juin 2020. Le délai maximal ainsi fixé pour la tenue du second tour était, lors de son adoption, adapté à la gravité de la situation sanitaire et à l'incertitude entourant l'évolution de l'épidémie.

En deuxième lieu, le législateur a imposé au pouvoir réglementaire de fixer la date de ce second tour, par décret en conseil des ministres pris le 27 mai 2020 au plus tard. Il a subordonné cette fixation à la condition que la situation sanitaire le permette, compte tenu notamment de l'analyse du comité scientifique prévu à l'article L. 3131-19 du Code de la santé publique.

En troisième lieu, si les requérants et certains intervenants faisaient valoir que, en raison de l'épidémie de covid-19, l'organisation du second tour avant la fin du mois de juin 2020 risquerait de nuire à la participation des électeurs, le Conseil constitutionnel relève que ce scrutin ne peut se tenir que si la situation sanitaire le permet. Dès lors, les dispositions contestées ne favorisent pas par elles-mêmes l'abstention. Il appartiendra, le cas échéant, au juge de l'élection, saisi d'un tel grief, d'apprécier si le niveau de l'abstention a pu ou non altérer, dans les circonstances de l'espèce, la sincérité du scrutin.

En dernier lieu, le Conseil constitutionnel relève que plusieurs mesures d'adaptation du droit électoral contribuent à assurer, malgré le délai séparant les deux tours de scrutin, la continuité des opérations électorales, l'égalité entre les candidats au cours de la campagne et la sincérité du scrutin.

En particulier, afin de préserver l'unité du corps électoral entre les deux tours, l'ordonnance n° 2020-390 du 1er avril 2020 dispose que, sauf exception, le second tour du scrutin initialement fixé au 22 mars 2020 aura lieu à partir des listes électorales et des listes électorales complémentaires établies pour le premier tour.

En outre, les 6 ° et 7 ° du paragraphe XII de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 permettent, par dérogation au code électoral, de majorer par décret les plafonds de dépenses électorales applicables et d'obtenir le remboursement d'une partie des dépenses de propagande ayant été engagées pour le second tour initialement prévu le 22 mars 2020. Ces dispositions concourent à garantir le respect de l'égalité entre les candidats au cours de la campagne électorale.

Enfin, afin de préserver les possibilités de contester les résultats du premier tour en dépit de la suspension du scrutin, les électeurs ont pu, par dérogation à l'article L. 68 III du code électoral, obtenir communication des listes d'émargement des bureaux de vote à compter de l'entrée en vigueur du décret de convocation pour le second tour et jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux.

Par l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel juge que le report du second tour des élections municipales au plus tard en juin 2020 ne méconnaît ni le droit de suffrage, ni le principe de sincérité du scrutin, ni celui d'égalité devant le suffrage.

S'agissant des critiques adressées aux dispositions selon lesquelles l'élection régulière des conseillers municipaux élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 reste acquise, le Conseil constitutionnel relève qu'elles se bornent à préciser que ni le report du second tour au plus tard en juin 2020 ni l'éventuelle organisation de deux nouveaux tours de scrutin après cette date n'ont de conséquence sur les mandats régulièrement acquis. Elles n'ont ainsi ni pour objet ni pour effet de valider rétroactivement les opérations électorales du premier tour ayant donné lieu à l'attribution de sièges. Dès lors, elles ne font pas obstacle à ce que ces opérations soient contestées devant le juge de l'élection.

Langues:

Français.

Identification : FRA-2020-2-006

a) France / b) Conseil constitutionnel / c) / d) 11.05.2020 / e) 2020-800 DC / f) Loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions / g) Journal officiel de la République française – Lois et Décrets, 12.05.2020, texte n° 2 / h) CODICES (français)

Mots-clés du thésaurus systématique:

1.2.1.1 Justice constitutionnelle – Saisine – Demande émanant d’une personne publique – Chef de l’État

1.2.1.2 Justice constitutionnelle – Saisine – Demande émanant d’une personne publique – Organes législatifs

3.16 Principes généraux – Proportionnalité

3.21 Principes généraux – Égalité

5.1.4 Droits fondamentaux – Problématique générale – Limites et restrictions

5.1.5 Droits fondamentaux – Problématique générale – Situations d’exception

5.3.21 Droits fondamentaux – Droits civils et politiques – Liberté d'expression

5.3.32.1 Droits fondamentaux – Droits civils et politiques – Droit à la vie privée – Protection des données à caractère personnel

5.3.6 Droits fondamentaux – Droits civils et politiques – Liberté de mouvement

5.4.19 Droits fondamentaux – Droits économiques, sociaux et culturels – Droit à la santé

Mots-clés de l’index alphabétique:

État d’urgence sanitaire

Données à caractère personnel, collecte

Données à caractère personnel, protection

Sommaire (points de droit):

Saisi de la loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire, le Conseil constitutionnel constate que la Constitution n’exclut pas la possibilité pour le législateur de prévoir un tel régime. Toutefois, 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. Le Conseil examine différentes mesures s’appliquant dans ce régime au regard de cette exigence de conciliation.

Résumé:

La loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire, adoptée le samedi 9 mai 2020, a été déférée le même jour au Conseil constitutionnel par le président de la République et le président du Sénat. Deux saisines parlementaires ont également été reçues par le Conseil.

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 lesquels figurent la liberté d’aller et venir et le droit au respect de la vie privée.

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.

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

Examinant le régime de quarantaines des personnes susceptibles d'être affectées par la maladie à l'origine de la catastrophe sanitaire ainsi que leur placement et maintien en isolement 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 ».

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 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 législateur a poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

Les mesures contestées sont circonscrites géographiquement et temporellement : elles ne peuvent viser que les personnes ayant séjourné au cours du mois précédent dans une zone de circulation de l'infection et 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. La décision de placement à l’isolement, 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.

Le Conseil constitutionnel a jugé que la loi déférée 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.

Le Conseil constitutionnel a toutefois 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 de l'article L. 3131-17 II al. 5 du code de la santé publique prévoient l’intervention obligatoire de ce juge en vue du maintien, au-delà de quatorze jours, des mesures de mise en quarantaine ou d’isolement interdisant toute sortie de l’intéressé, aucune intervention systématique d'un juge judiciaire n'est prévue dans les autres hypothèses.

Par une réserve d'interprétation, le Conseil constitutionnel juge que 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.

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 de leurs « cas contacts », 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 l'identification des chaînes de contamination, poursuivant ainsi l’objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé.

Pour se prononcer sur 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.

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 noms et prénoms des intéressés, de leur numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques et de leur adresse 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 de l'article 11.3 incluant dans ce champ les organismes qui assurent l'accompagnement social des intéressés. En l’absence de lien direct avec 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, à ses « cas contacts ». Ces agents sont soumis aux exigences du secret professionnel ; la divulgation à des tiers des informations, dont ils ont connaissance par le biais du dispositif ainsi instauré, est pénalement sanctionnée.

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.

Langues:

Français.