

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

«PORTE ÉTROITE»

Sur le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions

Pour : L'association **CORONAVICTIMES**, association de la loi du 1^{er} juillet 1901
Représentée par son président, Monsieur Michel Parigot

L'association **COMITÉ ANTI-AMIANTE DE JUSSIEU**, association de la loi
du 1^{er} juillet 1901
Représentée par son président, Monsieur Michel Parigot

Ayant pour avocat Maître Guillaume Hannotin, avocat associé auprès du Conseil d'Etat et
de la Cour de cassation

SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle & Hannotin

*

Le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions appelle, de la part des associations Coronavictimes et Comité anti-amiante de Jussieu, exposantes, les observations suivantes, qui porteront uniquement sur son article 1^{er}.

Aux termes de cette disposition, il est inséré un article L. 3136-2 au code de la santé publique, selon lequel :

« L'article 121-3 du code pénal est applicable en tenant compte des compétences, du pouvoir et des moyens dont disposait l'auteur des faits dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire, ainsi que de la nature de ses missions ou de ses fonctions, notamment en tant qu'autorité locale ou employeur ».

Cette disposition est exposée à deux critiques, en forme d'alternative. De deux choses l'une en effet, soit le texte a une portée normative, soit il n'en a pas.

*

1. Première hypothèse : le texte n'a pas de portée normative.

L'article 121-3 du code pénal dispose déjà que l'appréciation de la faute d'imprudence ou de négligence susceptible, en cas de conséquences graves, d'entraîner la responsabilité pénale de son auteur (dispositif connu sous le nom de « loi Fauchon ») doit être effectuée en tenant compte « des compétences, du pouvoir et des moyens » de l'auteur des faits, « ainsi que de la nature de ses missions ou de ses fonctions »¹.

A priori, la réitération, dans le code de la santé publique, de ces précisions qui existaient déjà dans la loi, et qui ont fait l'objet de quantité d'applications jurisprudentielles, n'apporte donc rien sur le plan normatif.

Si, comme les associations Coronavictimes et Comité Anti-amiante de Jussieu, le Conseil constitutionnel retient cette lecture de la loi nouvelle, il ne pourra que censurer le dispositif en cause comme étant, précisément, dépourvu de tout contenu substantiel et de toute portée juridique.

Le type même de la loi inutile méconnaissant l'office du législateur, tel qu'il ressort de l'article 34 de la Constitution ainsi que de l'article 6 de la Déclaration de 1789².

1 « Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait ».

2 « La loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative » (décision 2005-512 DC 21 avril 2005).

En réalité, ce texte sans portée juridique formelle ne pourrait avoir qu'une portée politique symbolique : le nouvel article L.3136-2 du code de la santé publique pourrait être vu que comme une « amicale pression » à l'intention du juge pénal, l'invitant à appliquer avec mansuétude, au cas particulier de la crise sanitaire liée au Covid-19, la loi Fauchon, pourtant déjà étroitement calibrée afin de ne pas conduire à une mise en œuvre trop systématique de la responsabilité pénale des élus et décideurs.

En ce sens, le texte devrait être vu pour ce qu'il est, à savoir une tentative du législatif d'empiéter sur les compétences de l'autorité judiciaire. Une interférence contraire à la séparation des pouvoirs, qui ne pourrait, à nouveau, qu'être censurée.

Au surplus, le texte se dote d'un champ d'application : il est appelé à jouer pour les « autorité locale ou employeur ». L'adverbe « notamment », qui laisserait à penser que le texte ne donne là qu'un exemple, ne doit pas tromper : si le texte est juridiquement inutile, c'est donc que son utilité est ailleurs – politique, on l'a dit – et donc qu'en fait d'illustration, c'est plus une précision qui est faite aux juges pour leur désigner envers qui ils doivent faire montre de mansuétude : les décideurs. La censure du texte trouve alors un troisième fondement, dans la rupture d'égalité des justiciables devant la loi pénale qu'il emporte.

*

2. Seconde hypothèse : le texte a une portée normative.

À supposer, par extraordinaire, que le Conseil constitutionnel considère que le texte nouveau, figurant à l'article 1^{er} du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire, ait quelque portée normative, alors la censure serait tout aussi inévitable.

En effet, si le texte devait avoir une portée juridique réelle, alors celle-ci concernerait nécessairement le droit pénal général : cela signifierait que le nouvel article L.3136-2 du code de la santé publique modifierait les règles de responsabilité pénale fixées à l'article 121-3 du code pénal³ pour toutes les crises sanitaires à venir et ce, sans aucun rapport avec le cadre légal d'adoption de l'article : rappelons que la loi votée le 9 mai 2020 tendait à la simple prolongation de l'état d'urgence sanitaire lié au seul Covid-19 pour la période actuelle.

Il s'agirait alors d'un cavalier législatif en bonne et due forme qui, comme tel, mériterait la censure.

*

3 Ce qui, soit dit en passant, pourrait peut-être, également, exposer à un contrôle de constitutionnalité l'article 121-3, al. 4, du code pénal issu de la Loi Fauchon, en application de la « jurisprudence néo-calédonienne » qui veut que « la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi promulguée peut être contestée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine » (Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985).

Pour toutes ces raisons, les associations Coronavictimes et Comité anti-amianté de Jussieu ne peuvent qu'appeler à la censure de l'article 1^{er} du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

Les associations exposantes entendent souligner, à cette occasion, que, d'une part, il était inutile de rassurer les élus locaux sur un éventuel engagement de leur responsabilité pénale puisque les responsabilités se situeront certainement, ici, à un autre niveau : celui de l'Etat.

D'autre part, sur le plan de la procédure, il n'existait aucune urgence, de la part du législateur, à interférer dans le droit pénal commun, comme il n'existe aucune urgence, pour le Conseil constitutionnel, à statuer en 24 ou 48 heures sur la non-conformité du texte à la Constitution: cet aspect du texte, détachable du reste, pourrait donner lieu à un examen différé.

*

PAR CES MOTIFS

Et tous autres à produire, déduire, ou suppléer, au besoin d'office, les exposantes demandent qu'il plaise au Conseil constitutionnel :

- CENSURER l'article 1^{er} du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions en ce que cet article 1^{er} insère un article L. 3136-2 dans le code de la santé publique ;

Avec toutes conséquences de droit.

SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle & Hannotin
Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation