

RÉSUMÉ :

b) Article 23-1 du même décret imposant aux personnes qui souhaitent entrer sur le territoire français, dans plusieurs hypothèses, soit de présenter un justificatif de statut vaccinal, soit, à défaut, de produire le résultat d'un examen de dépistage négatif. Ces dispositions ont pour objet de prévenir l'arrivée sur le sol français d'une personne porteuse du virus. Elles ne sauraient être interprétées comme faisant obstacle à l'accès au territoire national d'un ressortissant français lorsque la réalisation d'un test préalable ou d'une vaccination satisfaisant aux conditions fixées par les dispositions applicables en France se révèle impossible en raison de leur indisponibilité dans le pays de provenance ou lorsque le ressortissant français justifie d'une urgence impérieuse, tenant à sa santé ou sa sécurité, pour rejoindre le territoire national. En revanche, la circonstance que le décret n'ait pas prévu de dispenser les ressortissants français de l'obligation de présenter un justificatif de leur statut vaccinal ou le résultat d'un examen de dépistage pour d'autres motifs, en particulier le coût du test ou du vaccin dans le pays de provenance, ne peut être regardée comme portant une atteinte disproportionnée au droit de rejoindre le territoire national, au droit de mener une vie de famille normale, au principe d'égalité ou comme méconnaissant la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021. Par suite, le requérant n'est pas fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir des dispositions qu'il attaque en ce qu'elles imposent de telles exigences.

TEXTE INTÉGRAL

Rejet

ECLI : ECLI:FR:CECHR:2022:454927.20220128

Recours : Excès de pouvoir

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un nouveau mémoire, enregistrés les 26 juillet et 11 août 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. I J demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2021-699 du 1er juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire, notamment son article 23-1, tel que modifié par les décrets n° 2021-724 du 7 juin 2021, n° 2021-782 du 18 juin 2021, n° 2021-850 du 29 juin 2021, n° 2021-949 du 16 juillet 2021 et n° 2021-1003 du 30 juillet 2021 ;

2°) d'enjoindre au Premier ministre de cesser immédiatement de restreindre la liberté d'entrée et de sortie du territoire national pour les ressortissants français et de prendre toute mesure nécessaire à la sauvegarde de la liberté d'aller et venir et du droit de mener une vie familiale normale.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son article 61-1 ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- le code de la santé publique ;
- la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 ;
- la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 ;
- la décision du 8 novembre 2021 par laquelle le Conseil d'Etat statuant au contentieux n'a pas renvoyé au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. J ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Dominique Agnau-Canel, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Laurent Domingo, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. A l'expiration, le 1er juin 2021, de l'état d'urgence sanitaire qui avait été déclenché en octobre 2020 pour faire face à une reprise de l'épidémie de covid-19, l'évolution de la situation sanitaire a conduit à une modification des mesures prises pour lutter contre l'épidémie. A la date à laquelle ont été prises les dispositions contestées du décret attaqué, étaient ainsi notamment applicables les dispositions du A du II de l'article 1er de loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire dans sa rédaction antérieure à la loi du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire, aux termes desquelles : " A compter du 2 juin 2021 et jusqu'au 30 septembre 2021 inclus, le Premier ministre peut, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de la santé, dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19 : / 1° Imposer aux personnes souhaitant se déplacer à destination ou en provenance du territoire hexagonal, de la Corse ou de l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution de présenter le résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19, un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19 ou un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19 ; () " .

2. Pris sur le fondement de ces dispositions, l'article 23-1 du décret attaqué, dans sa rédaction modifiée par le décret du 30 juillet 2021, régit les déplacements de toute personne de plus de douze ans à destination ou en provenance du territoire hexagonal, de la Corse ou de l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution. Il prévoit que pour un déplacement en provenance d'un pays qui, compte tenu de sa situation sanitaire, caractérisée par une faible circulation du virus, est classé dans la zone " verte " définie par arrêté du ministre chargé de la santé, il convient soit de produire un examen ou test de dépistage de moins de 72 heures, soit de justifier d'un schéma vaccinal complet, soit, pour certains pays, de produire un certificat de rétablissement. Les personnes en provenance d'un pays classé, selon les mêmes critères, en zone " orange " caractérisée par une circulation active du virus dans des proportions maîtrisées, doivent justifier d'un schéma vaccinal complet ou, si elle ne sont pas vaccinées, justifier d'un motif impérieux d'ordre personnel ou familial, d'un motif de santé ou d'un motif

professionnel, être munies d'un examen de dépistage de moins de 72 heures ou d'un test de dépistage de moins de 48 heures et s'engager sur l'honneur à accepter un test à leur arrivée sur le territoire national et à respecter un isolement de sept jours suivi d'un examen de dépistage. Enfin, les personnes en provenance d'un pays classé en zone " rouge ", caractérisé par une circulation particulièrement active de l'épidémie ou la propagation de certains variants présentant un risque de transmissibilité accrue ou d'échappement immunitaire, doivent justifier d'un schéma vaccinal complet ou, si elles ne sont pas vaccinées, justifier d'un motif impérieux d'ordre personnel ou familial, d'un motif de santé ou d'un motif professionnel, présenter un examen ou test de dépistage de moins de 48 heures et produire une déclaration sur l'honneur attestant de ce qu'elles acceptent un test ou examen de dépistage à leur arrivée sur le territoire national et indiquant le lieu dans lequel elles envisagent d'effectuer une mesure de quarantaine. Par ailleurs, les déplacements à destination de ces pays en zones orange et rouge des personnes ne disposant pas d'un justificatif de schéma vaccinal complet ne sont autorisés que s'ils sont fondés sur un motif impérieux d'ordre personnel ou familial, un motif de santé relevant de l'urgence ou un motif professionnel ne pouvant être différé.

3. Les conclusions de la requête doivent être regardées, compte tenu de l'intérêt dont se prévaut le requérant pour agir et de la teneur de son argumentation, comme tendant à l'annulation pour excès de pouvoir des dispositions de l'article 23-1 du décret du 1^{er} juin 2021 dans sa rédaction modifiée par le décret du 30 juillet 2021, en ce que ces dispositions subordonnent l'entrée des ressortissants français sur le territoire national à la présentation d'un certificat de vaccination ou d'un examen de dépistage, et lorsqu'ils sont en provenance d'un pays classé en zone rouge ou orange et qu'ils ne sont pas vaccinés, à la justification d'un motif impérieux, ainsi qu'à une déclaration sur l'honneur de s'engager à accepter un test de dépistage et à respecter un isolement prophylactique à l'arrivée sur le territoire national. La requête conclut en outre l'annulation de ces dispositions en ce qu'elles imposent aux ressortissants nationaux qui ne sont pas vaccinés et souhaitent quitter le territoire français à destination d'un pays classé en zone orange et rouge de justifier d'un motif impérieux.

4. Il ne peut être porté atteinte au droit fondamental qu'à tout Français de rejoindre le territoire national qu'en cas de nécessité impérieuse pour la sauvegarde de l'ordre public, notamment pour prévenir, de façon temporaire, un péril grave et imminent. Les restrictions de toute nature mises à l'embarquement de Français depuis l'étranger dans un moyen de transport à destination de la France, en vue de préserver la situation sanitaire sur le territoire national, ne peuvent être légalement prises que si le bénéfice, pour la protection de la santé publique, excède manifestement l'atteinte ainsi portée au droit fondamental en cause et ne sauraient avoir pour effet de faire durablement obstacle au retour d'un Français sur le territoire national, sans préjudice de la possibilité, pour l'autorité administrative compétente, une fois la personne entrée sur le territoire national, de prendre à son égard les mesures que la situation sanitaire justifie.

5. En premier lieu, les dispositions contestées de l'article 23-1 du décret attaqué imposent à toutes les personnes en provenance des zones classées orange et rouge, qui ne disposent pas d'un justificatif de statut vaccinal délivré dans les conditions mentionnées au 2° de l'article 2-2 du même décret, de justifier d'un motif impérieux d'ordre personnel ou familial, d'un motif de santé relevant de l'urgence ou d'un motif professionnel ne pouvant être différé. Cette exigence est susceptible, s'agissant des ressortissants français, de faire durablement obstacle à l'exercice du droit fondamental de rejoindre le territoire national dont tout Français dispose, sans que le bénéfice sanitaire d'une telle mesure soit manifestement de nature à justifier l'atteinte qui est ainsi portée à ce droit. Par suite, le requérant est fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir des dispositions qu'il attaque en ce qu'elles ont imposé aux ressortissants nationaux de justifier de motifs impérieux d'ordre personnel ou familial, d'un motif de santé relevant de l'urgence ou d'un motif professionnel ne pouvant être différé pour revenir sur le territoire français. Au demeurant, postérieurement à l'édiction des dispositions contestées, l'article 3 de la loi du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire a explicitement énoncé que " aucune justification de motif impérieux ne peut être exigée d'un Français pour entrer sur le territoire français, au titre des dispositions relatives à l'état d'urgence sanitaire et de sortie ou de gestion de sortie de l'état d'urgence sanitaire ou des dispositions prévues par la présente loi ".

6. En deuxième lieu, les dispositions contestées de l'article 23-1 du décret attaqué imposent aux personnes qui souhaitent entrer sur le territoire français, dans la plupart des hypothèses, soit de présenter un justificatif de statut vaccinal délivré dans les conditions mentionnées au 2° de l'article 2-2, soit, à défaut, de produire le résultat d'un examen de dépistage mentionné au 1° du même article. Le requérant soutient que ces dispositions font illégalement obstacle au droit fondamental des ressortissants français de rejoindre le territoire national, dès lors que la possibilité de produire de tels documents dépend de la disponibilité et du coût du vaccin ou du test dans le pays concerné.

7. Les dispositions contestées ont pour objet de prévenir l'arrivée sur le sol français d'une personne porteuse du virus. Elles ne sauraient être interprétées comme faisant obstacle à l'accès au territoire national d'un ressortissant français lorsque la réalisation d'un test préalable ou d'une vaccination satisfaisant aux conditions fixées par les dispositions applicables en France se révèle impossible en raison de leur indisponibilité dans le pays de provenance ou lorsque le ressortissant français justifie d'une urgence impérieuse, tenant à sa santé ou sa sécurité, pour rejoindre le territoire national. En revanche, la circonstance que le décret n'ait pas prévu de dispenser les ressortissants français de l'obligation de présenter un justificatif de leur statut vaccinal ou le résultat d'un examen de dépistage pour d'autres motifs, en particulier le coût du test ou du vaccin dans le pays de provenance, ne peut être regardée comme portant une atteinte disproportionnée au droit de rejoindre le territoire national, au droit de mener une vie de famille normale, au principe d'égalité ou comme méconnaissant la loi du 31 mai 2021. Par suite, le requérant n'est pas fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir des dispositions qu'il attaque en ce qu'elles imposent de telles exigences.

8. En troisième lieu, l'exigence dans certaines circonstances d'une attestation sur l'honneur d'accepter un test ou examen de dépistage et de respecter les mesures d'isolement à l'arrivée sur le territoire national, y compris de la part de ressortissants nationaux, n'est pas de nature à faire obstacle à l'entrée sur le territoire national et constitue, à l'égard des ressortissants nationaux non vaccinés en provenance des pays classés en zone rouge et orange, une atteinte proportionnée et justifiée par la préservation de la situation sanitaire.

9. En quatrième lieu, les dispositions en cause ne pouvant, par elles-mêmes, faire durablement obstacle au retour des ressortissants français sur le territoire national, le moyen tiré de ce que l'absence de fixation par les dispositions attaquées de la durée des restrictions de déplacement qu'elles imposent porterait une atteinte excessive aux droits et libertés invoqués par le requérant ne peut, en tout état de cause, qu'être écarté.

10. Enfin, en ce qu'elles imposent la justification d'un motif impérieux aux ressortissants nationaux qui ne sont pas vaccinés et qui souhaitent quitter le territoire français à destination d'un pays classé en zone orange et rouge, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les dispositions de l'article 1er de la loi du 31 mai 2021, alors qu'un tel déplacement expose les voyageurs, qui sont susceptibles de revenir à brève échéance sur le territoire français, à un risque élevé de contamination.

11. Il résulte de tout ce qui précède que M. J n'est fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir des dispositions de l'article 23-1 du décret du 1er juin 2021 qu'en tant qu'elles imposent aux ressortissants français qui ne sont pas vaccinés de justifier de motifs impérieux d'ordre personnel ou familial, d'un motif de santé relevant de l'urgence ou d'un motif professionnel ne pouvant être différé, pour entrer sur le territoire français lorsqu'ils sont en provenance d'un pays classé en zone rouge ou orange.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

12. La présente décision n'appelant pas de mesure d'exécution, les conclusions à fin d'injonction de la requête ne peuvent qu'être rejetées.

DECIDE :

Article 1er : L'article 23-1 du décret du 1er juin 2021, dans sa version modifiée par le décret du 30 juillet 2021, est annulé en ce qu'il impose aux ressortissants français qui ne sont pas vaccinés de justifier de motifs impérieux d'ordre personnel ou familial, d'un motif de santé relevant de l'urgence ou

d'un motif professionnel ne pouvant être différé pour entrer sur le territoire français lorsqu'ils sont en provenance d'un pays classé en zone rouge ou orange.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. I J, au ministre des solidarités et de la santé et au Premier ministre.

Copie en sera adressée au ministre de l'Europe et des affaires étrangères et au ministre de l'intérieur.

Délibéré à l'issue de la séance du 12 janvier 2022 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux présidant ; M. D C, M. Frédéric Aladjidi, présidents de chambre ; Mme F B, Mme A G, M. François Weil, conseillers d'Etat et Mme Dominique Agnau-Canel, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteuse.

Rendu le 28 janvier 2022.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :

Signé : Mme Dominique Agnau-Canel

La secrétaire :

Signé : Mme E H

454927

Composition de la juridiction : M. Jacques-Henri Stahl, M. Laurent Domingo, Mme Dominique Agniau-Canel