



...le projet de loi

## PROROGÉANT L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

Après avoir entendu M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, le jeudi 21 janvier 2021, la commission des lois, réunie le mardi 26 janvier 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains - Rhône), a examiné le rapport de **Philippe Bas** (Les Républicains – Manche) sur le projet de loi n° 296 (2020-2021) *prorogeant l'état d'urgence sanitaire*.

Compte tenu de la situation sanitaire, la commission des lois a estimé justifié de proroger les pouvoirs exceptionnels conférés au Gouvernement pour lutter contre l'épidémie de covid-19. **Elle a donc adopté ce projet de loi, tout en y apportant plusieurs modifications** visant notamment à parfaire le régime de l'état d'urgence sanitaire et à assurer que son application fasse l'objet d'un réexamen régulier par le Parlement.

### 1. UNE SITUATION SANITAIRE QUI DEMEURE TRÈS PRÉOCCUPANTE

Après la flambée épidémique de la fin de l'hiver et du printemps 2020, puis l'accalmie constatée au cours de l'été, une nouvelle augmentation du nombre de cas d'infection par le coronavirus SARS-CoV-2 et le risque de saturation du système hospitalier avaient conduit le Gouvernement, par décret du 14 octobre 2020, à remettre en application le régime de **l'état d'urgence sanitaire**, qui confère aux autorités de l'État des prérogatives exorbitantes du droit commun, fortement attentatoires aux libertés individuelles et publiques, pour enrayer cette progression. Par la loi du 14 novembre 2020, le Parlement en avait autorisé la prorogation jusqu'au 16 février 2021.

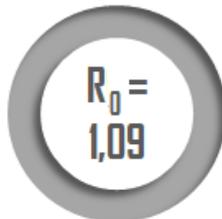
Or, alors que les mesures de police sanitaire prises au cours de l'automne avaient permis de ralentir à nouveau la progression des contaminations, les indicateurs épidémiologiques sont repartis à la hausse depuis le début du mois de janvier.

#### Indicateurs épidémiologiques à la date du 23 janvier 2021

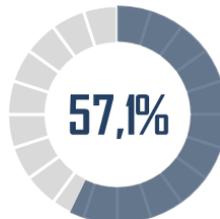
Nombre de contaminations en un jour



Indicateur de reproduction effectif du virus



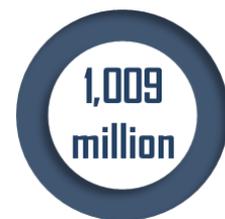
Taux d'occupation des lits en réanimation



Nombre total de décès



Nombre de personnes vaccinées



Source : ministère des solidarités et de la santé

La principale cause de ce regain épidémique semble être la reprise d'interactions sociales plus nombreuses à la suite de la levée du confinement en métropole le 15 décembre 2020. Par ailleurs, de **nouveaux clones du virus** (variants « *anglais* » et « *sud-africain* »), plus transmissibles – mais aussi peut-être plus pathogènes, voire susceptibles d'échapper à la réponse immunitaire des personnes déjà infectées – ont commencé à circuler sur le territoire français, ce qui constitue un sujet de grave préoccupation pour les prochaines semaines.

**Pour l'heure, il serait illusoire de compter sur les progrès de la vaccination pour ralentir suffisamment la diffusion de la maladie.** Pour des raisons diverses, qui tiennent en particulier aux capacités de production des laboratoires, seuls les publics prioritaires peuvent se faire vacciner, ce qui devrait rester le cas pendant de longs mois. À cet égard, **les projections fournies par le Gouvernement ne sont malheureusement pas exemptes de contradictions.** En outre, si les vaccins aujourd'hui disponibles permettent de prévenir l'apparition des formes graves de covid-19, le doute demeure, d'une part, sur l'immunité qu'ils confèrent à moyen et long terme, d'autre part, sur leurs effets sur la transmission du virus.

---

**Sur le rythme des vaccinations, les projections du Gouvernement ne sont malheureusement pas exemptes de contradictions.**

---

## **2. LE REPORT DE LA DATE DE CADUCITÉ DU RÉGIME DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE : EN ATTENDANT UN RÉGIME PÉRENNE...**

Le maintien de mesures de police sanitaire exceptionnelles s'avérant nécessaire pour faire face à la persistance de l'épidémie, le Gouvernement demande tout d'abord au Parlement de **prolonger jusqu'au 31 décembre 2021 la durée d'application du régime général de l'état d'urgence sanitaire**, tel qu'il est défini par le code de la santé publique (article 1<sup>er</sup> du projet de loi). Lors de la création de ce régime par la loi du 23 mars 2020, en effet, il avait été prévu, à l'initiative du Sénat, de rendre ce régime caduc à compter du 1<sup>er</sup> avril 2021.

Pas plus que l'Assemblée nationale en première lecture, la commission des lois du Sénat ne s'est opposée à cette prorogation, indispensable puisque le Gouvernement a renoncé à faire examiner en temps utile par le Parlement son projet de loi *instituant un régime pérenne de gestion des urgences sanitaires*, adopté en conseil des ministres le 21 décembre 2020 et dont certaines dispositions ont suscité de vives réactions au sein du public.

Toutefois, **la commission des lois a apporté plusieurs modifications au régime actuel de l'état d'urgence sanitaire, afin d'en assurer la lisibilité et la robustesse juridique :**

- elle a **exclu toute limitation des réunions dans les lieux d'habitation** ;
- elle a précisé que les mesures de **quarantaine** et d'**isolement** ne peuvent être prolongées au-delà d'une durée de quatorze jours que sur **autorisation du juge des libertés et de la détention**, dès lors qu'elles imposent à la personne concernée de demeurer à son domicile ou dans son lieu d'hébergement pendant une plage horaire de plus de douze heures par jour ;
- elle a supprimé les dispositions permettant au Premier ministre d'instaurer un contrôle des prix, largement redondantes avec le droit commun.

Il a également été prévu que le **comité de scientifiques** créé pour éclairer les pouvoirs publics sur les décisions à prendre puisse être saisi par les commissions parlementaires compétentes, et que ses règles de déontologie soient fixées par décret.



## EN SÉANCE

Lors de l'examen du projet de loi en séance publique, le 27 janvier 2021, le Sénat a adopté un amendement de Michel Savin visant à ce que les mesures d'interdiction de sortie du domicile et de fermeture provisoire d'établissements recevant du public ne puissent aboutir à interdire aux **personnes handicapées ou munies d'une prescription médicale** de pratiquer une **activité sportive en établissement**, ni limiter leur accès à de tels établissements.

### 3. LA PROROGATION DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE : POUR UN CONTRÔLE RÉGULIER DES RESTRICTIONS AUX LIBERTÉS PAR LE PARLEMENT

L'état d'urgence sanitaire lui-même, déclaré par décret le 14 octobre 2020 et prolongé une première fois par la loi du 14 novembre 2020, **serait de nouveau prolongé jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2021** (article 2 du projet de loi, adopté sans modifications par l'Assemblée nationale).

Considérant que la mise en œuvre de ce régime, très attentatoire aux libertés individuelles et publiques, implique un contrôle régulier des représentants de la nation, **la commission des lois a ramené cette échéance au 3 mai 2021**. Au-delà, il appartiendrait au Parlement de se prononcer à nouveau, en fonction des circonstances de temps et de lieu.

De même, la commission a prévu **qu'aucune mesure de confinement ne puisse être prolongée au-delà d'un mois sans l'accord du Parlement**.

---

**Les représentants de la nation doivent être appelés à se prononcer régulièrement sur les graves restrictions aux libertés, en particulier sur un éventuel confinement.**

---



## EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement du rapporteur destiné à apporter **un peu de souplesse dans l'application d'éventuelles mesures de fermeture des commerces** au cours des semaines qui viennent, en habilitant les préfets de département à y déroger, à condition que soit garantie la mise en œuvre de mesures de nature à prévenir la propagation du virus.

### 4. LE REFUS PAR LES DEUX ASSEMBLÉES D'UNE NOUVELLE PROROGATION DU RÉGIME DE SORTIE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

Par ailleurs, le Gouvernement souhaitait **proroger jusqu'au 30 septembre 2021 le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire** défini à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 9 juillet 2020 (article 3 du projet de loi).

**Ce régime, dont la création a été inspirée par des considérations psychologiques et politiques plus que juridiques, est en réalité très proche de celui de l'état d'urgence sanitaire.** Les autorités de l'État y conservent les mêmes prérogatives pour lutter contre l'épidémie, à l'exception du pouvoir d'ordonner un confinement ou un couvre-feu ou de prendre toute mesure limitant la liberté d'entreprendre.

**Il serait inconcevable que le Parlement accepte de proroger un tel régime d'exception pour une durée de huit mois**, dans le contexte actuel d'incertitude sur l'évolution de l'épidémie et les progrès de la vaccination. Aussi la commission des lois s'est-elle félicitée de la suppression de cette disposition par l'Assemblée nationale en première lecture. **Au-delà de la date du 3 mai 2021**, date d'échéance de l'état d'urgence sanitaire, **il reviendra au législateur de se prononcer sur les mesures qui s'imposeront.**

## **5. LA PROLONGATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION DÉDIÉS À LA LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE**

Par la loi du 11 mai 2020, au regard du caractère massif de l'épidémie, le législateur a exceptionnellement autorisé que le traitement de certaines informations s'affranchisse du secret médical et du consentement des intéressés afin que puissent être partagées les données de santé indispensables au traçage des contacts. Plusieurs fichiers et outils numériques ont ainsi été créés ou adaptés :

- le système d'information national de dépistage (« SI-DEP »), mis en œuvre sous la responsabilité du ministère de la santé, sert à enregistrer les résultats des laboratoires de tests covid-19 et permet le suivi des opérations de dépistage et la diffusion des résultats des tests ;
- le téléservice « Contact covid », élaboré par l'Assurance maladie, permet le suivi des personnes contaminées et des cas-contacts.

Ces fichiers peuvent être utilisés à des fins de **surveillance épidémiologique** et de **recherche sur le virus**, mais les données doivent alors être pseudonymisées. Leur durée de conservation peut, sous cette réserve, être allongée au-delà du délai normal de suppression de trois mois après leur collecte (dans la limite de la durée d'autorisation globale des systèmes d'information).

La durée de l'autorisation consentie par le législateur, initialement prévue jusqu'à six mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire, a été prolongée une première fois, jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2021, par la loi du 14 novembre 2020. Au vu de l'importance des systèmes d'information pour gérer et suivre efficacement la situation sanitaire, l'article 4 du projet de loi vise à **prolonger leur mise en œuvre jusqu'au 31 décembre 2021.**

Par cohérence avec les amendements adoptés par ailleurs, **la commission des lois a ramené au 1<sup>er</sup> août 2021, soit trois mois après la fin de l'état d'urgence, le terme de l'autorisation consentie par le législateur.**

Cette prudence semble d'autant plus justifiée que **le Parlement ne dispose toujours pas à cette date des éléments permettant une évaluation sérieuse de l'efficacité sanitaire réelle des outils numériques de lutte contre la covid.**

## **6. L'ASSOUPLISSEMENT DU CALENDRIER DE LA VIE PUBLIQUE LOCALE**

**Compte tenu de la persistance de la crise sanitaire, la commission des lois a enfin accordé des délais supplémentaires aux conseils communautaires pour leur permettre de prendre sereinement certaines décisions stratégiques :**

- en portant de neuf mois à un an le délai dont disposent les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre pour adopter leur **pacte de gouvernance** ;
- en reportant de six mois le transfert de la compétence en matière d'organisation de la **mobilité** aux communautés de communes.



## EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement d'Alain Richard visant à éviter que les délibérations des conseils municipaux portant opposition au transfert au niveau intercommunal de leur compétence en matière de **plan local d'urbanisme**, prises au cours du dernier trimestre 2020, ne soient privées d'effet en conséquence du report de leur date limite d'adoption par la loi du 14 novembre 2020.



## LA SUITE DE LA NAVETTE

Réunie le 28 janvier 2021 pour tenter d'élaborer un texte commun, **la commission mixte paritaire a achoppé sur la question du contrôle parlementaire de la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire**, notamment sur la règle, introduite par le Sénat, selon laquelle d'éventuelles mesures de confinement ne pourraient être prolongées au-delà d'un mois qu'en vertu d'une autorisation législative.

**En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a presque intégralement rétabli le texte qu'elle avait adopté en première lecture**, ne conservant que quelques apports du Sénat relatifs au fonctionnement des collectivités territoriales (pacte de gouvernance, PLUI).

Constatant que les conditions d'une discussion sereine et fructueuse n'étaient pas réunies, la commission des lois du Sénat, réunie le 3 février pour examiner le texte en nouvelle lecture, a décidé de déposer **une motion tendant à opposer la question préalable**.

**Le projet de loi sera examiné en séance publique, en nouvelle lecture, le jeudi 4 février 2021.**



**François-Noël Buffet**

Président de la commission

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Rhône



**Philippe Bas**

Rapporteur

Sénateur  
(Les Républicains)  
de la Manche

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-296.html>