



...le projet de loi portant diverses dispositions de

VIGILANCE SANITAIRE

Après avoir entendu Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, le mardi 26 octobre 2021, la commission des lois, réunie le mercredi 27 octobre 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° 88 (2021-2022) portant diverses dispositions de vigilance sanitaire.

1. LA PROPOSITION DU GOUVERNEMENT : PROROGER L'ENSEMBLE DES OUTILS EXISTANTS DE LUTTE CONTRE LA COVID-19 JUSQU'AU 31 JUILLET 2022

Mettant en avant un contexte sanitaire encore incertain et le risque de voir émerger un nouveau variant, le Gouvernement souhaite conserver la possibilité d'activer les outils existants de gestion de l'épidémie afin de pouvoir réagir à toute nouvelle dégradation de la situation sanitaire.

Les outils concernés sont au nombre de trois. Il s'agit des **prérogatives issues du régime de gestion de la crise sanitaire**, qui confère de larges attributions au Premier ministre jusqu'au 15 novembre 2021, de la possibilité de subordonner l'accès à certains lieux, services ou événements à la présentation d'un **passé sanitaire**, en vigueur également jusqu'au 15 novembre 2021, et du **régime de l'état d'urgence sanitaire**, qui peut être déclenché par décret pour une durée d'un mois par le Gouvernement et dont la date de caducité est aujourd'hui fixée au 31 décembre 2021.

Le Gouvernement propose, dans les articles 1^{er} et 2 du projet de loi, de :

- **proroger l'application du régime de gestion de la crise sanitaire et du passé sanitaire jusqu'au 31 juillet 2022 ;**
- **proroger l'application du régime de l'état d'urgence sanitaire en Guyane jusqu'au 31 décembre 2021¹.** Par un amendement déposé en commission au Sénat, il a également proposé de **proroger l'application de ce régime en Martinique jusqu'à la même date ;**
- **reporter la date de caducité du régime de l'état d'urgence sanitaire au 31 juillet 2022.** Il serait donc possible pour le Gouvernement d'activer par décret ce régime sur l'ensemble du territoire ou sur certaines parties seulement, pour une durée maximale d'un mois. La prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois ne pourrait être autorisée que par la loi, conformément à l'article L. 3131-13 du code de la santé publique.

Le projet de loi prévoit d'assurer le contrôle de l'action du Gouvernement par le Parlement au moyen de la remise de rapports. À l'initiative de l'Assemblée nationale, le contenu de ces rapports ainsi que l'information régulière du Parlement a été renforcée.

¹ Ce dernier régime est aujourd'hui en vigueur uniquement sur les territoires de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de la Polynésie Française, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Nouvelle-Calédonie, jusqu'au 15 novembre 2021.

2. PRIVILÉGIER UN RÉGIME CLAIR DE VIGILANCE SANITAIRE, PERMETTANT UNE SORTIE PROGRESSIVE DES CONTRAINTES

A. ACCORDER AU GOUVERNEMENT DES PRÉROGATIVES MOINS ÉTENDUES, ADAPTÉES À LA SITUATION SANITAIRE RÉELLE

Nous ne sommes plus aujourd'hui dans la situation de mars 2020, ni même dans celle de juillet 2021 :

- 86 % de la population de plus de 12 ans (73,6 % de la population totale) est désormais entièrement vaccinée. Cette **vaccination massive**, qui est un fait nouveau, nous rapproche de l'immunité collective ;
- tout un éventail **d'instruments** et de **normes de comportement** est désormais disponible pour vivre avec le virus : gel, masques, « *gestes barrières* », télétravail, *etc.* Ces outils sont efficaces pour prévenir la diffusion de l'épidémie et leur usage doit être réactivé lorsque l'observation des disciplines s'affaiblit ;
- le **virus est mieux connu scientifiquement et de manière générale par la population**, et des **traitements antiviraux actifs par voie orale** contre le SARS-CoV-2 sont en cours de développement. Ils devraient être disponibles dans les prochains mois.

La commission a donc choisi d'**établir un régime clair de vigilance sanitaire en adaptant les prérogatives accordées au Gouvernement**, afin de **permettre une sortie progressive des contraintes pesant sur les Français**. Pour ce faire, elle a défini un **régime à deux niveaux** :

- **un premier niveau**, qui entrerait en vigueur au 16 novembre 2021, **dans lequel le Gouvernement bénéficierait de prérogatives adaptées** à la diffusion actuelle de l'épidémie sur le territoire national. Il s'agirait majoritairement de la possibilité de **réglementer** les déplacements, l'ouverture au public des établissements recevant du public, ainsi que les rassemblements de personnes, par exemple en imposant le port du masque, une distanciation physique ou la mise à disposition de gel, ou en instituant des jauges ;
- **en cas de dégradation forte de la situation sanitaire, le Gouvernement pourrait activer, par décret motivé en conseil des ministres, un second niveau** dans lequel il bénéficierait de prérogatives plus restrictives de libertés. Le Gouvernement pourrait, dans ces cas exceptionnels, **interdire** certains déplacements, imposer la fermeture provisoire de certains établissements, ou encore limiter ou interdire les rassemblements de personnes sur la voie publique, voire imposer un couvre-feu ou un confinement. Ces prérogatives, plus restrictives de libertés, ne pourraient être **prolongées, au-delà d'un mois, que par la loi**.

B. PRÉPARER LA FIN DU PASSE SANITAIRE EN NE LE RECONDUISANT TEMPORAIREMENT QUE DANS DES CONDITIONS LIMITÉES

Comme le souligne le Conseil scientifique Covid-19, le passe sanitaire a rempli son rôle en incitant à une **forte accélération de la vaccination**, mais ses **effets sur le ralentissement des contaminations n'ont pu être scientifiquement évalués**.

La commission a estimé qu'il convenait de **ne reconduire cet outil, qui devait légalement prendre fin le 16 novembre, que dans des cas limités**, dès lors qu'il a largement épuisé ses effets. Elle n'a donc permis le **rétablissement temporaire du passe sanitaire que dans une version atténuée et dans les seuls départements où moins de 75 % de la population est vaccinée contre la covid-19 et où une circulation active du virus**, mesurée par un taux d'incidence élevée, **sera observée**. Dans ces seuls départements, il ne serait en outre applicable que pour l'accès à des activités limitativement définies où le port du masque est par nature impossible. Il ne pourrait y être élargi à l'ensemble des activités couvertes aujourd'hui que dans le cas d'une forte aggravation de la situation sanitaire, et pas pour une durée de plus d'un mois sans vote du Parlement.

3. ASSURER UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE RÉGULIER DES PRÉROGATIVES EXCEPTIONNELLES ACCORDÉES AU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement justifie la date proposée pour le terme de ses prérogatives de lutte contre l'épidémie, fixée au 31 juillet 2022, en avançant que les élections présidentielles et législatives prévues au premier semestre 2022 empêcheraient le Parlement de se réunir à compter du 1^{er} mars 2022.

Cet argument est fallacieux, tant du point de vue constitutionnel que par référence à la tradition républicaine. La session ordinaire du Parlement qui s'est ouverte en octobre 2021 se poursuit en effet jusqu'en juin 2022 et le Gouvernement peut à tout moment, s'il le souhaite, déposer un projet de loi et l'inscrire à l'ordre du jour des assemblées.

Estimant que la remise de rapports par le Gouvernement, qui ne présente en revanche aucun caractère constitutionnel, ne permettrait pas d'assurer un contrôle des prérogatives exceptionnelles accordées à ce dernier, la commission a, suivant en cela sa position constante dans l'ensemble de l'examen des textes législatifs de lutte contre l'épidémie, **fixé le terme des prérogatives exceptionnelles accordées par le législateur au Gouvernement au 28 février 2022** – soit une prolongation de trois mois et demi à compter du terme prévu du régime de gestion de la crise sanitaire. Elle a souligné que **s'il était nécessaire de prolonger davantage la durée de ces prérogatives, il reviendrait au Parlement de se prononcer avant le 28 février.**

4. UNE VIGILANCE MAINTENUE SUR LA QUESTION DES DONNÉES PERSONNELLES

Compte tenu de l'importance des systèmes d'information SI-DEP et Contact covid pour gérer et suivre efficacement la situation sanitaire, la commission a souhaité les maintenir pendant la durée du régime de vigilance sanitaire qu'elle a définie, jusqu'au 28 février 2022. Elle a également estimé nécessaire de ne **pas priver trop tôt les autorités sanitaires d'un outil central pour assurer une veille épidémiologique et apprécier le risque sanitaire.** Elle a donc fait le choix, comme lors de la discussion du projet de loi d'août dernier, de prévoir que ces systèmes d'information pourraient continuer à fonctionner un mois et demi après la fin de la période de vigilance sanitaire, **soit jusqu'au 15 avril 2022.**

Elle a en revanche refusé d'adopter la disposition qui tend à créer un **traitement de données spécifique pour les établissements d'enseignement scolaire** qui permettrait à l'administration de ces établissements de connaître le statut virologique et vaccinal de leurs élèves, ainsi que leur statut de cas-contact et de **procéder à leurs propres traitements de données**, ouvrant la possibilité de **distinguer le régime de scolarité des élèves en fonction de leur statut vaccinal ou virologique.**

La commission s'y était déjà opposée lors de l'examen de la loi du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire. Elle considère en effet qu'il est inopportun de créer une nouvelle dérogation au secret médical en faveur des responsables des établissements d'enseignement scolaire et estime que cette autorisation, trop floue, pourrait permettre **la mise en place d'un équivalent de passe sanitaire pour les écoliers, les collégiens et les lycéens** au moment où la décision serait prise **d'en supprimer les autres applications**, sauf exception.

La commission a préféré prolonger jusqu'au 28 février 2022 le dispositif permettant aux responsables d'établissement de **recevoir chaque semaine les indicateurs en matière de contamination et de vaccination** de leur zone géographique.

5. NE PROROGER DES LÉGISLATIONS D'EXCEPTION QUE DANS LES CAS OÙ CELA EST STRICTEMENT NÉCESSAIRE

Au-delà des instruments de lutte contre l'épidémie de covid-19, le Gouvernement a inscrit dans son projet de loi la prorogation de **diverses mesures d'accompagnement et d'assouplissement** en matière d'activité partielle, de soutien aux auteurs et artistes, de formation professionnelle maritime, de fonctionnement des organes délibérants des collectivités et de réunions des assemblées générales de copropriétaires.

Si la commission a admis le bien-fondé de ces dispositifs – en dépit de leur caractère disparate –, elle a toutefois veillé à **proroger les mesures dérogatoires au droit commun uniquement dans les cas qui l'exigent, et pour une durée qui préserve le pouvoir de contrôle du Parlement.**

Par souci de cohérence et de clarté, la commission a également souhaité rattacher les aménagements proposés par le Gouvernement s'agissant du fonctionnement des organes délibérants des collectivités territoriales et des réunions des assemblées générales de copropriétaires au nouveau régime de vigilance sanitaire qu'elle a défini.

Elle a enfin, en matière de copropriété, choisi **d'inscrire directement dans la loi** les dérogations permises, plutôt que d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances.



EN SÉANCE

Lors de l'examen du texte en séance publique, le 28 octobre 2021, le Sénat a adopté le projet de loi modifié par 17 amendements. En particulier, le Sénat a :

- fixé à 80 % de la population de plus de 12 ans le taux de vaccination de la population du département au-dessus duquel le passe sanitaire ne pourra être exigé ;
- par exception, permis d'imposer un passe sanitaire pour accéder aux établissements accueillant des personnes vulnérables, dans l'ensemble des départements ;
- exclu expressément du champ de l'obligation vaccinale les personnels des établissements d'accueil du jeune enfant qui ne sont pas des professionnels de santé ;
- assoupli les modalités de vote par procuration en vue des élections des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger de décembre prochain ;
- permis la création en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de systèmes d'information aux seules fins de lutter contre la pandémie de COVID-19.



LA SUITE DE LA NAVETTE

Après l'échec de la commission mixte paritaire le 2 novembre 2021, l'Assemblée nationale a achevé le 3 novembre l'examen en nouvelle lecture des articles du projet de loi portant diverses dispositions de vigilance sanitaire. Les députés ont presque intégralement rétabli la version du projet de loi adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, ne retenant des apports du Sénat que les articles additionnels qui avaient été adoptés avec un avis favorable du Gouvernement.

En particulier, les députés ont rétabli le terme des prérogatives accordées au Gouvernement au 31 juillet 2022, refusé la territorialisation et l'encadrement des dispositifs dont dispose l'exécutif pour lutter contre l'épidémie, et réintroduit la nouvelle dérogation au secret médical que le Gouvernement souhaite créer au profit des directeurs d'établissements d'enseignement scolaire.

Constatant l'absence de volonté de compromis des députés et l'impossibilité de parvenir à un texte commun respectant les principes fondamentaux de la démocratie représentative – ce qui constitue une source de vive préoccupation –, le Sénat a rejeté le projet de loi en nouvelle lecture en lui opposant la question préalable.



**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](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl21-088.html>