



...le projet de loi

RELATIF À LA GESTION DE LA SORTIE DE CRISE SANITAIRE

Après avoir entendu Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, le mardi 11 mai 2021, la commission des lois, réunie le lundi 17 mai 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° 571 (2020-2021) relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

Un ralentissement rapide des contaminations s'opère au cours de la période récente sur la lancée du troisième confinement de la population en un an. Celui-ci a maintenant pris fin et l'épidémie de coronavirus n'en demeure pas moins à un niveau très élevé qui n'autorise pas un excessif relâchement des disciplines individuelles et collectives. Certes, le dépassement du nombre de 20 millions de personnes vaccinées une première fois contre la Covid-19 atteste d'une accélération des vaccinations, mais il laisse une proportion majoritaire de la population française sans protection pour plusieurs mois encore. **La France reste donc vulnérable à la Covid-19.**

Chacun s'accorde par conséquent à estimer que l'état d'urgence sanitaire ne pourra réellement prendre fin le 1^{er} juin prochain comme le prévoit la loi du 15 février dernier. Il importait donc que le Parlement se prononçât sur un texte permettant la prorogation de tout ou partie des pouvoirs exceptionnels accordés au Gouvernement pour éradiquer la pandémie.

Celui-ci propose au Parlement de légiférer d'une manière tout à fait singulière, en établissant par la loi un régime temporaire d'état d'urgence sanitaire atténué, qui pourra à tout moment être interrompu par un rétablissement du véritable état d'urgence sanitaire. Dans cet état d'urgence sanitaire atténué, les déplacements pourront être réglementés, la liberté de réunion pourra être restreinte, la fermeture de catégories d'établissements recevant du public pourra être maintenue, la liberté de manifestation encadrée, la liberté d'aller et venir assortie de conditions telles que le port du masque, le travail à domicile imposé, et un « passe sanitaire » pourra être exigé pour l'accès à certains lieux. En revanche, ni le couvre-feu ni le confinement ne pourront être rétablis, sauf décret proclamant le rétablissement de l'état d'urgence sanitaire dans la plénitude des moyens d'action qu'il autorise. Le législateur serait alors de nouveau saisi sous trente jours s'il fallait prolonger encore cet état d'urgence plein.

Par ailleurs, **pour rendre la situation plus confuse encore, le projet de loi comporte des exceptions aux règles qu'il entend lui-même fixer :**

- le couvre-feu pourra être maintenu jusqu'au 30 juin ;
- il sera possible de reconfiner la population de certains territoires pendant une durée allant jusqu'à deux mois sans que le Parlement n'intervienne, à condition qu'elle ne représente pas plus de 10% de la population française ;
- le régime des quarantaines sera durci en limitant le choix de sa résidence de quarantaine par le voyageur.

En réalité, **sans le dire, le Parlement est donc invité à reconduire après le 1^{er} juin et jusqu'au 1^{er} octobre prochain l'autorisation donnée au Gouvernement d'exercer la quasi-totalité des pouvoirs énumérés par la loi du 23 mars 2020 relative à l'état d'urgence sanitaire.**

La commission des lois ne peut que dénoncer cette manière de faire. Le nouveau régime de pouvoirs exceptionnels, dit de « gestion de la sortie de l'état d'urgence sanitaire » que le Gouvernement souhaite mettre en place paraît plus facile à faire accepter à nos concitoyens que le maintien de l'état d'urgence sanitaire. Hormis cet avantage, ce projet de loi ne répond à aucune nécessité juridique. Il est de pur affichage.

Il aurait certainement été plus loyal vis-à-vis des Françaises et des Français, plus simple, plus direct et plus franc de demander au Parlement de prolonger l'état d'urgence sanitaire, en atténuant semaine après semaine, comme c'est le cas actuellement, l'intensité des contraintes imposées à ce titre. Avec ce texte, le Gouvernement a choisi une autre option, prenant le risque de biaiser en jetant un **rideau de fumée sur la réalité de la menace épidémique et sur l'intensité des moyens susceptibles d'être utilisés par les autorités sanitaires pour y répondre. Tout en le regrettant, la commission des lois en a pris acte, mais elle n'a pas renoncé à apporter à ce texte les clarifications qui lui ont paru s'imposer.**

Les deux régimes (état d'urgence, sortie de l'état d'urgence) sont l'un et l'autre des régimes d'exception. Ils ont en commun de restreindre la liberté d'aller et venir, la liberté de réunion, la liberté de manifestation, la liberté du commerce... Toutefois, seul l'état d'urgence est censé permettre au Gouvernement d'aller au-delà de ces restrictions en posant des interdictions générales comme l'interdiction de sortir après une certaine heure ou le confinement.

Les choses seraient relativement simples si le Gouvernement s'en tenait à cette distinction. Mais aussitôt posée la nouvelle doctrine, il la complique en empruntant à l'état d'urgence la possibilité de porter des atteintes plus graves aux libertés, dérogeant à la distinction qu'il a lui-même imaginée. Il demande ainsi au Parlement d'autoriser un couvre-feu jusqu'au 30 juin, de prévoir la possibilité de procéder à des reconfinements partiels jusqu'à l'automne en retardant le moment où le Parlement se prononcerait et d'interdire la ré-ouverture de certains établissements. Ces pouvoirs ne peuvent pas entrer dans la définition de la gestion de la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

La commission des lois s'est efforcée de sortir de cette confusion en appliquant une ligne claire dont le Gouvernement n'aurait pas dû s'écarter : la sortie de l'état d'urgence doit permettre d'apporter des restrictions aux libertés mais pas de poser des interdictions généraux ; s'il faut aller au-delà en posant des interdictions généraux, le Gouvernement devra, sous le contrôle du Parlement, rétablir l'état d'urgence.

Dans la version de la commission des lois, le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire ne permettrait donc ni couvre-feu ni confinement. Pour maintenir le couvre-feu jusqu'au 30 juin prochain comme l'a souhaité le Gouvernement, l'état d'urgence serait par conséquent prolongé jusqu'à cette date. Mais par la suite, tout rétablissement du couvre-feu, tout reconfinement devraient passer par une nouvelle déclaration de l'état d'urgence sanitaire, activable par décret jusqu'au 31 décembre de cette année. **Ce sont des différences essentielles avec le projet de loi. Elles visent à mieux protéger les libertés sans priver les autorités sanitaires de moyens d'action.**

Par ailleurs, dans le cadre de la gestion de la sortie de l'état d'urgence sanitaire, les établissements recevant du public seraient par principe rouverts, sous réserve de respecter les règles propres à en garantir la sécurité sanitaire, et à l'exception bien sûr du cas des établissements qui par nature ne peuvent garantir l'observation scrupuleuse des gestes barrières.

Enfin, le « passe sanitaire » serait mieux encadré et son usage demeurerait restreint aux grands rassemblements.

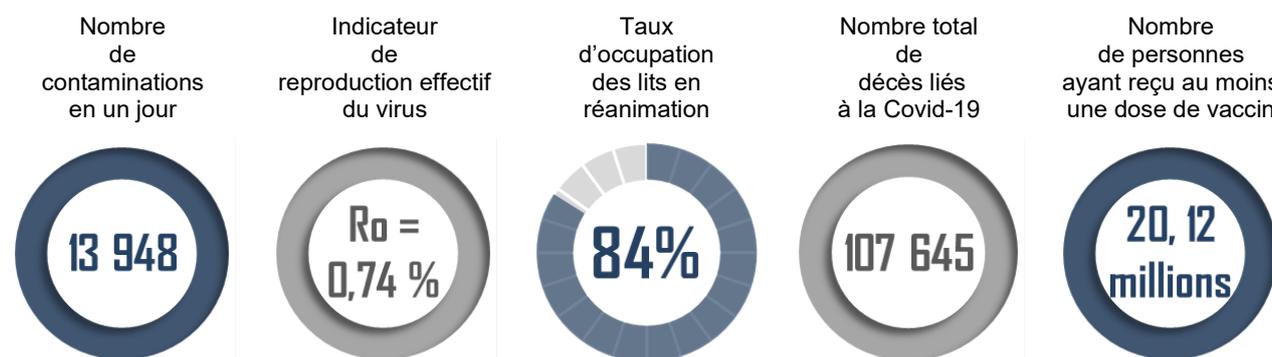
Tel est le sens des principales modifications apportées par la commission des lois au projet de loi transmis par l'Assemblée nationale.

La commission des lois a aussi veillé à conforter le contrôle parlementaire sur les restrictions aux libertés autorisées par le texte en maintenant le délai actuel d'un mois pour toute prolongation d'un éventuel rétablissement de l'état d'urgence sanitaire, et aussi en ramenant au 15 septembre la date-limite d'exercice par le Gouvernement des pouvoirs de gestion de la sortie de l'état d'urgence sanitaire (il avait initialement proposé le 31 octobre). Elle a également été attentive à proportionner strictement aux exigences du traitement de la situation épidémiologique les prérogatives accordées au Gouvernement pour faire face à la crise, à mieux protéger les données de santé des citoyens notamment en encadrant davantage le « passe sanitaire », ainsi qu'à ajuster les dispositions prévues en matière électorale.

1. UNE SITUATION SANITAIRE QUI RESTE PRÉOCCUPANTE MALGRÉ LA PROGRESSION DE LA VACCINATION

La situation sanitaire actuelle, certes en amélioration par rapport au mois d'avril dernier, reste préoccupante. Le maintien de mesures de distanciation sociale au-delà du 1^{er} juin 2021, date prévue de la fin de l'état d'urgence sanitaire, s'avère donc nécessaire, notamment au vu des indicateurs épidémiologiques.

Indicateurs épidémiologiques à la date du 17 mai 2021



Source : ministère des solidarités et de la santé

Le Gouvernement estime toutefois que la décrue rapide observée depuis le début du mois de mai, la saisonnalité ainsi que le développement de la vaccination permettent d'envisager une réduction des restrictions des libertés individuelles.

Il souhaite malgré tout, au regard des incertitudes liées notamment au délai d'accès de l'ensemble de la population aux vaccins et à l'efficacité de ces derniers contre les variants, conserver des prérogatives fortes en matière de police sanitaire afin d'éviter toute recrudescence de l'épidémie.

2. ADAPTER LES PRÉROGATIVES ACCORDÉES AU GOUVERNEMENT AUX NÉCESSITÉS SANITAIRES, DANS LE RESPECT DE LA GRADATION ENTRE LES DIFFÉRENTS RÉGIMES

Le Gouvernement propose en conséquence de **réactiver le régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire en vigueur entre le 11 juillet et le 16 octobre 2020**. Ce régime conserve des prérogatives fortes à la main du Gouvernement. La seule différence avec l'état d'urgence sanitaire consiste en l'impossibilité pour le Gouvernement d'interdire aux personnes de sortir de leur domicile, par le biais de mesures de confinement ou de couvre-feu.

Le Gouvernement a cependant demandé à conserver la possibilité d'imposer un couvre-feu jusqu'au 30 juin 2021, ce que l'Assemblée nationale a accepté. Jusqu'à cette date, la différence entre les deux régimes serait donc essentiellement optique.

La commission a donc décidé de tenir un discours de vérité aux Français, en prolongeant l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 30 juin 2021, tout en instituant un régime réellement transitoire à compter du 1^{er} juillet et jusqu'au 15 septembre 2021 :

- la **prolongation de l'état d'urgence sanitaire** permettra au Gouvernement de mobiliser les mesures de couvre-feu dont il estime avoir besoin pour limiter le risque de reprise de l'épidémie, tout en l'adaptant, au besoin de manière territorialisée, à la situation sanitaire réellement observée ;

- au début du mois de juillet, la situation sanitaire devrait s'être significativement améliorée sous l'influence des mesures de police administrative mais également du fait de la diffusion de la vaccination. En conséquence, serait **supprimée du régime transitoire proposé par le Gouvernement la faculté, dans les parties du territoire où le virus continuerait de circuler activement** et pour cette seule raison, **d'interdire la circulation des personnes et des véhicules et de fermer les établissements recevant du public.**

3. ENCADRER DAVANTAGE LE « PASSE SANITAIRE » POUR MIEUX PROTÉGER LES DROITS ET LIBERTÉS INDIVIDUELS

Après avoir saisi pour avis le comité scientifique Covid-19, le Gouvernement a déposé un amendement – adopté par l'Assemblée nationale – permettant au Premier ministre de **conditionner l'accès à certains lieux à la présentation d'un « passe sanitaire ».**

Ce dispositif serait assorti de quatre garanties :

- il serait **temporaire**, puisqu'il ne pourrait être exigé qu'entre le 2 juin et le 30 septembre 2021 ;
- il ne pourrait être exigé que pour l'accès à certains lieux, établissements ou événements impliquant de **grands rassemblements de personnes**. Le Gouvernement a indiqué que ce seuil serait fixé à 1 000 personnes ;
- il ne pourrait être exigé que pour l'accès à des **activités de loisirs**, des **foires** ou des **salons professionnels**, ce qui exclut tant les activités du quotidien comme les restaurants ou les commerces que les lieux habituels d'exercice des libertés fondamentales – telles que la liberté de manifester, de réunion politique ou syndicale, ou de religion ;
- l'Assemblée nationale a également précisé que les personnes qui ne sont pas expressément autorisées par la loi à demander un « passe sanitaire » ne pourraient pas l'utiliser.

La commission des lois a accepté le principe d'un « passe sanitaire », car ce dispositif devrait permettre une reprise plus rapide des activités rassemblant un grand nombre de personnes, dans un cadre respectueux des exigences sanitaires. Elle a toutefois **largement renforcé les garanties attachées à ce « passe » afin de mieux protéger les droits et libertés individuels.**

Plus précisément, elle a décidé :

- que le « passe sanitaire » ne pourrait être mis en œuvre **que dans les lieux qui, en raison de leur configuration ou de la nature des activités qu'ils accueillent, ne permettent pas d'assurer le respect des gestes barrières ;**
- qu'il pourrait être présenté **sous forme papier ou numérique ;**
- que les **informations médicales auxquelles auraient accès les personnes et services autorisés à contrôler le « passe sanitaire » seraient restreintes** et qu'il ne leur serait **pas possible de discriminer l'accès aux lieux, établissements ou événements concernés en fonction du type de preuve présentée** (vaccin, test négatif ou certificat de rétablissement), **ni de conserver** les documents présentés par les personnes ;
- qu'un décret déterminerait notamment, après **avis du conseil scientifique Covid-19**, les éléments permettant d'établir les différents types de preuve et, après **avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés**, les personnes et services autorisés à contrôler les documents.

4. PRÉSERVER LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

L'article 2 du projet de loi prévoit de porter **le délai dans lequel le Parlement doit intervenir pour prolonger l'état d'urgence sanitaire à deux mois**, entre le 10 juillet et le 31 août 2021 et lorsque les circonscriptions territoriales dans lesquelles l'état d'urgence sanitaire s'applique représentent **moins de 10 % de la population**.

L'Assemblée nationale, après avoir supprimé cette disposition en commission, a réintroduit ce dispositif en séance publique, en le précisant.

La commission des lois a supprimé ce dispositif, pour **maintenir l'intervention du Parlement au bout d'un mois en cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire**. Elle estime en effet que **la réinstauration de l'état d'urgence sanitaire dans certaines circonscriptions** qui, compte tenu du régime prévu à l'article 1^{er} du projet de loi, **ne pourrait avoir pour objet que de réimposer un confinement ou un couvre-feu à la population**, est un motif suffisamment grave pour justifier que le Parlement se prononce.

5. PROTÉGER LES DONNÉES PERSONNELLES RECUEILLIES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE

L'article 5 du projet de loi prévoit de verser au sein du **système national des données de santé (SNDS)** les données recueillies dans les systèmes d'information créés en application de l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, à savoir les **traitements SI-DEP et Contact-Covid**, ce qui aurait notamment pour effet d'allonger la durée de conservation des données à caractère personnel collectées, une fois « pseudonymisées ».

La commission des lois a estimé indispensable d'assortir le versement de ces données au SNDS de **garanties supplémentaires**, qu'il s'agisse de l'accès à ces données, des finalités auxquelles elles pourront être traitées ou de l'information des personnes concernées.

6. LIMITER LA PROLONGATION DES MESURES D'EXCEPTION

Alors que l'article 6 du projet de loi prévoyait initialement de **prolonger jusqu'au 31 octobre 2021 un grand nombre de mesures d'exception** prises, dans les domaines de la vie sociale, dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire, **la commission n'a accepté de telles prolongations qu'avec circonspection et jusqu'au 15 septembre 2021 seulement**.

Elle a en particulier **refusé de prolonger l'application de certaines dérogations aux règles de procédure contentieuse** (tant en matière pénale qu'en matière civile ou administrative) **qui portent une atteinte excessive aux droits des justiciables**.

7. ADAPTER NOTRE DROIT ÉLECTORAL AUX CIRCONSTANCES, DANS LA MESURE STRICTEMENT NÉCESSAIRE

L'article 8 du projet de loi vise à **faciliter l'organisation de la campagne électorale et des opérations de vote en vue des élections départementales et régionales** prévues les 20 et 27 juin prochain.

La commission des lois n'a accepté de déroger aux règles de droit commun que dans la mesure strictement nécessaire eu égard à la situation sanitaire et sous réserve de ne pas imposer aux communes, chargées de l'organisation des scrutins, des contraintes disproportionnées. **Elle a complété les dispositions proposées en renforçant les obligations imposées au service public audiovisuel et radiophonique** pour la couverture de la campagne, **et en instituant un « service public des procurations »** pour les personnes qui ne pourraient pas se déplacer.

En ce qui concerne **l'élection des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires**, prévue les 29 et 30 mai prochains, **la commission s'est étonnée que le Gouvernement réagisse si tardivement au risque que le scrutin ne puisse pas se tenir dans toutes les circonscriptions** (article 12 du projet de loi). **Elle a remanié les dispositions proposées afin de tirer les conséquences d'une telle impossibilité**, qu'il s'agisse des élections partielles qui devraient alors être ultérieurement organisées, du renouvellement de l'Assemblée des Français de l'étranger ou de la composition du collège électoral sénatorial, appelé à se réunir en septembre prochain pour l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France.

La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.

Le projet de loi sera examiné en séance publique à partir du mardi 18 mai 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](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-571.html>