



...le projet de loi

## RENFORÇANT LES OUTILS DE GESTION DE LA CRISE SANITAIRE ET MODIFIANT LE CODE DE LA SANTÉ PUBLIQUE

Réunie le 15 janvier 2022 sous la présidence de **François-Noël Buffet**, la commission des lois du Sénat a **adopté**, sur le rapport de **Philippe Bas**, le projet de loi n° 357 (2021-2022) renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique adopté par l'Assemblée nationale **en nouvelle lecture**.

Alors même que, le 13 janvier 2022, la commission mixte paritaire, après une suspension de séance, allait reprendre ses travaux pour entériner le compromis auquel étaient parvenus les rapporteurs, la présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Yaël Braun-Pivet, a mis fin à la tenue de la commission en prenant le prétexte d'un événement extérieur, actant de ce fait l'échec de la commission mixte paritaire.

En toute responsabilité, malgré l'obstination du Gouvernement et de l'Assemblée nationale sur certains points, **le Sénat a décidé de permettre une entrée en vigueur du passe vaccinal au plus vite en adoptant le projet de loi en nouvelle lecture**. Si les termes du compromis dégagé par les rapporteurs du Sénat et de l'Assemblée nationale avaient été entièrement respectés, la commission aurait pu l'adopter sans modification. Tel n'est cependant pas le cas. C'est la raison pour laquelle la commission des lois a choisi de réaffirmer son accord de principe sur la transformation du passe sanitaire en passe vaccinal malgré certains désaccords sur ses modalités d'application, tout en reprenant la position du Sénat qui s'était affirmée avec force sur deux sujets majeurs :

- le **refus d'attribuer aux personnes et services autorisés à contrôler la détention du passe vaccinal la possibilité de vérifier l'identité de son porteur** ;
- le **refus d'instituer un régime de sanctions administratives** pour les employeurs qui ne respecteraient pas les principes de prévention des risques d'exposition de leurs salariés à la covid-19.

### 1. UN ACCORD ENTRE LES DEUX CHAMBRES SUR LA TRANSFORMATION DU PASSE SANITAIRE EN PASSE VACCINAL

Face à la multiplication des cas de contamination, le principal objet du projet de loi consiste à **transformer le passe sanitaire en passe vaccinal**. Cette transformation signe le **retour à une logique de protection individuelle en lieu et place d'une logique de protection collective**. L'objectif poursuivi consiste à limiter le risque pour la personne de développer une forme grave de la maladie.

Une personne non vaccinée a en effet 7 à 10 fois plus de chance d'évoluer vers une forme grave en soins critiques qu'une personne vaccinée. 75 % des personnes actuellement hospitalisées en réanimation ne sont pas vaccinées, alors même que cette population est nettement minoritaire en France. Or, la très forte circulation actuelle du virus, y compris en population immunisée, ne permet pas d'assurer une protection des personnes à risque de forme grave sans limiter leurs contacts.

**Le Sénat a en conséquence accepté le principe d'un passe vaccinal en première lecture**, considérant qu'il fallait protéger les Français. **Cette position s'est exprimée avec force**, les voix en faveur de l'article 1<sup>er</sup> et du projet de loi dans son ensemble allant bien au-delà de la majorité sénatoriale : l'article 1<sup>er</sup> a été adopté à 242 voix contre 69, et le projet de loi par 249 voix contre 63.

## 2. SUR LES MODALITÉS D'APPLICATION DU PASSE VACCINAL, LA RECONNAISSANCE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE DES PRINCIPAUX APPORTS DU SÉNAT

### A. LA REPRISE DE NOMBREUSES AMÉLIORATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

**De nombreuses modifications apportées par le Sénat, qui permettaient d'améliorer le passe vaccinal et d'assurer la proportionnalité des sanctions y afférentes, ont été reprises par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.** La reprise de ces dispositions acte l'accord qui s'était dégagé entre les rapporteurs du Sénat et de l'Assemblée nationale dans le cadre de la commission mixte paritaire.

a) **Le maintien du seul passe sanitaire pour les mineurs de moins de 16 ans, sans distinction tenant au caractère scolaire ou extrascolaire de la sortie**

En ce qui concerne en premier lieu **l'application du passe vaccinal aux mineurs**, la rédaction initialement adoptée par l'Assemblée nationale était très confuse, voire inintelligible, sans que la justification sanitaire qui la sous-tende soit clairement établie. En fonction du cadre dans lequel s'exerçaient les activités (dans le cadre d'une sortie scolaire, extrascolaire ou périscolaire, ou dans un cadre privé), les mineurs pouvaient être amenés à présenter soit un passe sanitaire, soit un passe vaccinal pour l'accès à une même activité.

**Le Sénat avait à l'inverse proposé de distinguer non pas en fonction du motif de la sortie, mais selon l'âge de la personne**, et avait en conséquence fixé une **règle claire en prévoyant que les mineurs de 12 à 17 ans resteraient soumis à l'obligation de présenter l'actuel passe sanitaire**, c'est-à-dire qu'ils pourraient comme aujourd'hui participer aux activités si le résultat négatif d'un test de dépistage a été produit.

**Un accord était intervenu entre les rapporteurs, afin d'abaisser à 16 ans l'âge à partir duquel le passe vaccinal pouvait être demandé**, âge qui correspond à celui à compter duquel un mineur peut décider de se faire vacciner sans l'accord de ses parents. **C'est cette rédaction qui a été adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.**

b) **L'attribution temporaire du passe vaccinal aux personnes s'étant engagées dans une démarche vaccinale, sous réserve de présenter un test négatif, pour leur laisser le temps de recevoir une seconde injection**

Le Sénat avait prévu que les personnes qui, soit non vaccinées, se sont engagées dans un schéma vaccinal, soit n'ont pas encore reçu leur dose de rappel 7 mois après leur dernière dose, pourraient, **pour la durée nécessaire à l'achèvement de leur schéma vaccinal, présenter un résultat de test négatif en lieu et place du passe vaccinal.**

Cette disposition, qui **favorise une entrée en vigueur transitoire** du projet de loi, a été entérinée par l'Assemblée nationale.

c) La possibilité pour les organisateurs de subordonner l'accès aux réunions politiques à la présentation d'un passe sanitaire dans sa forme actuelle

Alors que l'Assemblée nationale avait permis aux organisateurs d'une réunion politique de subordonner l'accès à cette réunion à la présentation d'un test négatif, d'un justificatif de statut vaccinal ou d'un certificat de rétablissement de la maladie, ce qui rendait possible l'interdiction de l'accès à ces réunions aux personnes non-vaccinées, **le Sénat a prévu que les organisateurs ne pourraient conditionner l'accès à leurs réunions qu'à la présentation d'un passe sanitaire, dans sa forme actuelle**, afin de ne pas limiter l'accès aux réunions publiques trop sévèrement et préserver ainsi la liberté de chacun.

**L'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, s'est rangée aux arguments du Sénat et n'a pas modifié cette rédaction.**

## **B. DES DÉSACCORDS MINEURS, DAVANTAGE FORMELS QUE DE FOND**

a) La prise en compte des contre-indications médicales à la vaccination et des certificats de rétablissement dans l'attribution du passe vaccinal

Le Sénat avait clarifié le fait que les certificats de contre-indication à la vaccination et les certificats de rétablissement de la maladie de la covid-19 permettaient à leurs porteurs de disposer d'un passe vaccinal.

**Si cette clarification n'a pas été reprise par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, cela ne modifie en rien le droit pour les porteurs de ces deux types de certificats de disposer d'un passe vaccinal :**

- le J du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 *relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire* prévoit que les **certificats de contre-indication médicale faisant obstacle à la vaccination** permettent l'accès aux établissements, lieux, services ou événements pour lesquels la présentation d'un passe sanitaire est nécessaire. Cette disposition est étendue par le projet de loi pour prévoir son application au passe vaccinal ;
- en ce qui concerne les **certificats de rétablissement**, le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture prévoit que, par exception, un certificat de rétablissement, peut se substituer au justificatif de statut vaccinal.

b) La prise en compte des situations sanitaires et sociales spécifiques à certains territoires pour l'application des passes vaccinal et sanitaire

Le Sénat avait défini des critères conditionnant l'application du passe vaccinal, tant au niveau local que national. L'objectif poursuivi était que ce dispositif ne puisse être imposé par le Gouvernement que dans les cas où il était strictement nécessaire, en intégrant la possibilité de territorialiser son application. Ces critères n'ont pas été repris par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Toutefois, **une autre disposition introduite par le Sénat et conservée par l'Assemblée nationale permet cette territorialisation**. Il est expressément affirmé dans le projet de loi que **« lorsque les circonstances locales le justifient »**, le Premier ministre peut habiliter **le préfet à adapter les mesures prises au niveau national et à prévoir que le passe vaccinal est remplacé par le passe sanitaire**.

En lieu et place du dispositif d'extinction automatique du passe vaccinal, la commission a proposé que le Sénat se donne les moyens d'exercer un contrôle régulier de la mise en œuvre du passe vaccinal au regard de l'évolution de la situation sanitaire.

### C. LA QUESTION DU « REPENTIR »

L'Assemblée nationale a, en revanche, contrairement au compromis qui avait été envisagé entre les rapporteurs du Sénat et de l'Assemblée nationale, **rétabli le « dispositif de repentir » pour les personnes ayant commis une infraction liée à l'absence de passe authentique qui décideraient de se faire vacciner.**

Comme l'avait souligné le Sénat, ce dispositif **constitue un dévoiement du droit pénal** qui va à l'encontre tant du principe d'égalité devant la loi que du principe d'opportunité des poursuites. Le Sénat avait appelé le Garde des sceaux à publier une circulaire de politique pénale afin de demander au Parquet de ne pas poursuivre ou de classer sans suite les infractions lorsque leur découverte résulte de la demande d'une personne disposant d'un faux justificatif de vaccination de se faire réellement vacciner ou lorsque celle-ci déclare, une fois malade, son véritable statut vaccinal. **Le rétablissement de cette disposition n'a cependant pas semblé à la commission de nature à retarder l'entrée en vigueur du passe vaccinal.**

### 3. UN CONSENSUS POUR RESPECTER LA FINALITÉ SANITAIRE DU SYSTÈME D'INFORMATION SI-DEP

Le Gouvernement avait souhaité, dans son texte initial :

- permettre l'utilisation des systèmes d'information créés pour lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19 pour **contrôler le respect d'une obligation de dépistage** par les personnes faisant l'objet d'un arrêté préfectoral de mise en quarantaine ou de placement et de maintien en isolement ;
- et autoriser la transmission aux **services préfectoraux** des données nécessaires à l'exercice de leurs missions de **suivi et de contrôle du respect de ces mesures.**

Le Sénat a refusé de **transformer la nature des systèmes d'information de suivi sanitaire en outils de contrôle à la main des services préfectoraux**, constatant par ailleurs l'absence de toute obligation de dépistage définie en l'état de l'article L. 3131-17 du code de la santé publique. Il a supprimé en première lecture l'article 2 portant ces dispositions.

La nouvelle rédaction adoptée par l'Assemblée nationale restreint la nouvelle finalité à la seule possibilité **d'adapter, à partir des dates et des résultats des examens de dépistage virologique, la durée des mesures** de mise en quarantaine ou de placement et de maintien en isolement. Elle prévoit par ailleurs une **habilitation des agents des services préfectoraux** qui seraient **destinataires de ces données sensibles**, réduisant ainsi les risques d'atteinte au secret médical.

Cette rédaction, qui respecte l'objectif sanitaire des systèmes d'information, permet une **modulation de la durée des mesures de quarantaine et d'isolement, dans l'intérêt des personnes concernées**, au plus juste de ce qui est nécessaire en fonction des résultats des tests de dépistage. Il correspond à l'un des éléments de négociation qui avaient été arrêtés entre les rapporteurs en vue d'être présentés en commission mixte paritaire.

La commission a **adopté l'article 2** dans cette nouvelle rédaction **sans modification.**

## 4. LA RÉAFFIRMATION DE LA POSITION DU SÉNAT SUR LES PRINCIPAUX SUJETS DE DÉSACCORD AVEC L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### A. LE REFUS D'ATTRIBUER AUX PERSONNES ET SERVICES AUTORISÉS À CONTRÔLER LA DÉTENTION DU PASSE VACCINAL LA POSSIBILITÉ DE VÉRIFIER L'IDENTITÉ DE SON PORTEUR

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a repris la rédaction que la commission des lois du Sénat avait adoptée en première lecture sur la vérification de l'identité du détenteur d'un passe vaccinal ou sanitaire par les personnes chargées d'en contrôler la détention.

Si cette rédaction réduit certes fortement la portée de ce dispositif de vérification d'identité, **la commission a choisi de refuser entièrement la possibilité de ce contrôle, conformément à ce qui avait été voté en séance publique (amendements identiques COM-42, COM-26, COM-37 et COM-44, respectivement du rapporteur, de Jean-Pierre Sueur, Laurence Muller-Bronn, et Loïc Hervé).**

La position du Sénat s'est en effet exprimée avec force sur ce sujet : **les amendements de suppression de cette disposition ont recueilli, par scrutin public, 303 voix pour et 37 voix contre.**

Il ne revient en effet pas aux restaurateurs et aux cafetiers de vérifier l'identité de leurs clients, et ce pour plusieurs raisons :

- cette possibilité constituerait une évolution d'ampleur, intensifiant les **vérifications d'identité dans la vie courante** ;
- les personnes et services contrôlant le passe sanitaire ne sont **pas formés** à la réalisation de vérifications d'identité. Aucune procédure d'appel n'étant prévue, cela risquerait d'entraîner des abus ;
- la vérification est fondée sur des « *raisons sérieuses [que les personnes et services contrôlant le passe auraient] de penser* » que le passe présenté ne se rattache pas à son porteur. Or **les motifs légitimes pouvant entraîner ce doute sont extrêmement restreints.**

### B. LE MAINTIEN D'UNE LOGIQUE INCITATIVE POUR FAVORISER LE TÉLÉTRAVAIL

L'Assemblée nationale, en nouvelle lecture, a simplement réduit le montant maximum de l'amende due par les entreprises en cas de manquement constaté à la protection de leurs salariés face à la covid-19, de 1 000 à 500 euros par travailleur.

**La commission des affaires sociales du Sénat a souhaité réaffirmer son opposition au dispositif de sanctions de l'article 1<sup>er</sup> bis A, qui se borne à servir la communication du Gouvernement sans renforcer la protection de la santé des travailleurs.** Elle a donc supprimé cet article (amendements identiques COM-43 et COM-30, respectivement du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, Chantal Deseyne, et de Bernard Jomier).

\* \*  
\*

La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.  
Il sera examiné en nouvelle lecture en séance publique le samedi 15 janvier 2022.

## POUR EN SAVOIR +

- Les chiffres clés et l'évolution de la Covid-19 en France :  
<https://www.santepubliquefrance.fr/dossiers/coronavirus-covid-19/coronavirus-chiffres-cles-et-evolution-de-la-covid-19-en-france-et-dans-le-monde>
- Les avis du Conseil scientifique Covid-19 :  
<https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/conseil-scientifique-covid-19>
- Les avis de la CNIL sur les dispositifs de lutte contre la Covid-19 :  
<https://www.cnil.fr/fr/coronavirus-covid-19/avis-cnil-covid>
- Les avis du comité de contrôle et de liaison Covid-19 (CCL-COVID) :  
<https://solidarites-sante.gouv.fr/soins-et-maladies/maladies/maladies-infectieuses/coronavirus/etat-des-lieux-et-actualites/article/le-comite-de-contrôle-et-de-liaison-covid-19-ccl-covid>



**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/pjl21-327.html>