



...le projet de loi

PROROGÉANT LE RÉGIME TRANSITOIRE INSTITUÉ À LA SORTIE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE

Réunie le mercredi 7 octobre 2020, la commission des lois du Sénat a adopté, sur le rapport de Philippe Bas (Les Républicains – Manche), le projet de loi n° 5 (2020-2021) prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

1. UN NOUVEAU PROJET DE LOI D'EXCEPTION, POUR FAIRE FACE AU REBOND DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

A. DES INDICATEURS ÉPIDÉMIOLOGIQUES QUI FONT CRAINDRE UNE RECRUDESCENCE FORTE DE L'ÉPIDÉMIE

La France est confrontée depuis quelques semaines à une **nouvelle dégradation de la situation sanitaire**.

Si le système de santé ne connaît, pour l'heure, pas d'engorgement similaire à celui du mois de mars dernier, les indicateurs épidémiologiques n'en traduisent pas moins une **accélération rapide de la circulation du virus sur le territoire national** et font craindre une recrudescence de l'épidémie au cours des prochaines semaines. Ainsi :

- le **nombre de nouveaux cas confirmés** est en forte augmentation : entre **9 000 et 15 000 cas ont été rapportés chaque jour au mois de septembre**, contre moins de 1 000 au début du mois de juillet ;
- le **nombre d'hospitalisations et le nombre d'admissions en réanimation ont été multipliés par cinq environ** entre le début du mois de juillet et la fin du mois de septembre ;
- le **taux de reproduction national du virus**, qui était retombé en dessous de 1 au début de l'été, atteint désormais 1,4 à l'échelle nationale, traduisant également une accélération de la propagation du virus.

La **dégradation des indicateurs épidémiologiques est particulièrement marquée dans certains territoires**, en particulier au sein des grandes villes qui se caractérisent par un taux d'incidence du virus plus élevé et une augmentation des hospitalisations.

**Taux d'incidence de la covid au sein de la population
(nombre de cas confirmés pour 100 000 habitants) - 19 au 28 septembre 2020**

Territoire	Taux d'incidence
Territoire national	102,8
Guadeloupe	259,2
Paris	256
Rhône	211,1
Nord	205,4
Haute-Garonne	193,6
Hauts-de-Seine	184,4
Bouches-du-Rhône	181,2

Source : Santé publique France.

Ainsi que le relève le Conseil scientifique Covid-19 dans une note d'alerte du 22 septembre, rendue publique le 1^{er} octobre, l'une des principales préoccupations réside dans **l'accélération récente de la circulation du virus au sein des classes d'âge les plus âgées**, à l'origine d'une augmentation progressive des hospitalisations et des admissions en réanimation.

Selon lui, « *si la situation semble moins préoccupante qu'en mars dernier, elle peut **rapidement conduire, en l'absence de nouvelles interventions, à des situations critiques à court ou moyen terme dans certaines régions*** » et « *aboutir à une saturation des services de soins (en particulier en réanimation), à une augmentation de la mortalité liée au COVID-19 ou à d'autres maladies suite à la désorganisation du système de soins* ».

B. LE PROJET DE LOI : PROLONGER DES OUTILS NÉCESSAIRES POUR COMBATTRE LA PROPAGATION DU VIRUS

1. Une prorogation du régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire

Face à cette dégradation de la situation sanitaire, le Gouvernement, à l'instar du Conseil scientifique Covid-19, « *estime indispensable de conserver dans les prochains mois des facultés d'intervention suffisantes, au niveau national comme territorial, pour assurer la continuité de la gestion de crise* ».

C'est l'objet de **l'article 1er du projet de loi, qui proroge le régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire pour une période de 5 mois, soit jusqu'au 1^{er} avril 2021.**

L'ensemble des prérogatives actuellement conférées au Premier ministre et, par délégation, au préfet, seraient maintenues, sous réserve de deux modifications adoptées par l'Assemblée nationale qui :

- encadrent les conditions de réglementation des accès aux établissements recevant du public, en précisant que celle-ci doit être « *adaptée à la situation sanitaire* » et prendre « *en compte les caractéristiques des établissements recevant du public* » (**article 1^{er} bis**) ;
- modifient les conditions d'application de l'obligation de présenter, avant certains déplacements aériens, le résultat d'un test établissant l'absence de contamination, afin d'y intégrer des innovations récentes en matière d'examen, en particulier les tests antigéniques (**article 1^{er} ter A**).

Serait par ailleurs automatiquement prorogé le dispositif de contrôle parlementaire renforcé, qui prévoit que l'Assemblée nationale et le Sénat sont destinataires de l'ensemble des mesures réglementaires prescrites en application de la loi du 9 juillet 2020.

Sur le plan géographique, la reconduction du régime transitoire s'appliquerait à **l'ensemble du territoire de la République**, y compris sur le territoire des collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie.

Complétant ces dispositions, l'Assemblée nationale a introduit deux articles additionnels 3 et 4, qui ont pour objet de renforcer l'information du Parlement sur l'impact des mesures sanitaires prescrites par le Gouvernement et qui prévoient la remise au Parlement, avant le 31 décembre 2020, de deux rapports, portant respectivement :

- sur les effets économiques et sociaux des fermetures de catégories d'établissements recevant du public (**article 3**) ;
- sur l'évolution des foyers de contamination au sein de certaines catégories d'établissements recevant du public, à savoir les établissements d'enseignement, les crèches et écoles maternelles ainsi que les établissements sportifs (**article 4**).

2. La prolongation des systèmes d'information et de la possibilité de conserver certaines données

L'article 2 vise à prolonger jusqu'au 1^{er} avril 2021 l'autorisation de mettre en œuvre les systèmes d'information dédiés à la lutte contre l'épidémie de Covid (traitements de données « **SI-DEP** » – pour le dépistage – et « **Contact Covid** » – pour le traçage des cas contact).

En outre, par exception à la règle de destruction des données trois mois après leur collecte, **la possibilité de conserver certaines données sous forme pseudonymisée et aux seules fins**

de surveillance épidémiologique et de recherche sur le virus serait également prolongée jusqu'à cette même date.

L'Assemblée nationale n'a apporté que deux précisions à cet article :

– d'une part, elle a précisé le contenu du rapport d'information trimestriel remis par le Gouvernement après avis de la CNIL, afin qu'il comprenne expressément des indicateurs d'activité, de performance et de résultats ;

– d'autre part, elle a légèrement élargi le périmètre des systèmes d'information concernant les données qui peuvent y être intégrées ainsi que les personnes pouvant renseigner des informations (l'expression plus générale de « professionnels de santé » devant permettre l'intégration au dispositif, notamment, des pharmaciens).

3. Le maintien de dispositions dérogatoires facilitant la réunion des organes délibérants des collectivités territoriales

Durant l'état d'urgence sanitaire, des dispositifs permettant de faciliter la réunion des organes délibérants des collectivités territoriales et, de ce fait, le respect des règles sanitaires, ont été mis en place, afin :

- d'une part, **de déroger aux règles relatives au lieu de réunion des organes délibérants et à la publicité de ces réunions** : instaurées par l'ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020, ces dérogations ont été prolongées par la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 jusqu'au **30 août 2020** ;
- d'autre part, d'autoriser l'exécutif de la collectivité ou du groupement de collectivités à **réunir l'organe délibérant, les commissions permanentes des départements et des régions et les bureaux des EPCI par visioconférence ou, à défaut, par audioconférence**. Cette possibilité, ouverte par l'ordonnance n° 2020-391 du 1er avril 2020, a été prolongée par la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 et **prendra fin le 30 octobre 2020**.

Introduits par l'Assemblée nationale, les articles 1^{er} ter, 1^{er} quater et 1^{er} quinquies visent à **rétablir ces dispositifs dérogatoires jusqu'au début du mois d'avril 2021**.

2. LA POSITION DE LA COMMISSION : PRIVILÉGIER UNE APPROCHE PRAGMATIQUE, CONCILIANT EFFICACITÉ DE LA LUTTE CONTRE LA COVID-19 ET PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

A. ENCADRER ET SÉCURISER LES MOYENS D'ACTION DE L'EXÉCUTIF

1. Accepter la prorogation du régime transitoire, sous réserve d'une réduction de sa durée

La commission des lois a **souscrit, dans son principe, à la prolongation** du régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire proposée par l'article 1^{er} du projet de loi. Les réticences qui avaient été les siennes lors de l'examen de la loi du 9 juillet 2020, qui tenaient notamment à la nécessité d'un tel régime, n'ont en effet plus lieu d'être dans le contexte sanitaire actuel.

Pour autant, la commission des lois, **jugant la durée de la prolongation excessive, l'a ramenée de 5 à 3 mois**. Compte tenu tant de la nature et de l'intensité des mesures de restrictions susceptibles d'être prescrites que de l'évolution rapide de la situation sanitaire, **l'intervention régulière du législateur lui est apparue s'imposer, afin de lui permettre de s'assurer de la nécessité et de la proportionnalité des prérogatives confiées à l'exécutif**.

2. Supprimer une disposition juridiquement inutile

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a par ailleurs **supprimé l'article 1^{er} bis**, qui lui est apparu redondant par rapport au texte actuel. Le III de l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020 prévoit en effet que les mesures prescrites par le Premier ministre ou, par délégation, par les préfets, sont *doivent être « strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu »*.

3. Sécuriser le régime applicable aux menaces sanitaires graves

La commission des lois a introduit un **article 1^{er} ter B** qui tend à **clarifier et sécuriser le régime juridique applicable aux menaces sanitaires graves**, prévu par l'article L. 3131-1 du code de la santé publique et fortement mobilisé dans cette période de sortie de l'état d'urgence sanitaire

Déjà proposée par le Sénat lors de l'examen de la loi du 9 juillet 2020, mais non retenue par l'Assemblée nationale en dernière lecture, cette disposition a pour objet de **consolider juridiquement ce régime, dont la constitutionnalité n'est pas certaine, ainsi que de préciser son articulation avec le régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire.**

4. Revenir sur les demandes de rapport au Parlement

Estimant que le Parlement dispose d'ores et déjà, en application de l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020, de pouvoirs de contrôle renforcés et que la remise d'un rapport ne constitue pas la meilleure manière, pour lui, d'exercer sa mission de contrôle, la commission a supprimé les **articles 3 et 4 du projet de loi.**

B. MAINTENIR LA VIGILANCE SUR LE DÉPLOIEMENT DES SYSTÈMES D'INFORMATION

Au vu de la situation sanitaire, la commission des lois a également **accepté le principe d'une prolongation de l'autorisation de recourir aux systèmes d'information** créés spécifiquement en appui aux opérations de dépistage de la maladie et de traçage des cas contact.

Néanmoins, par cohérence avec la limitation à 3 mois de la durée supplémentaire consentie pour la prolongation du régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire à l'article 1^{er} du présent projet de loi, elle a également **ramené au 31 janvier 2021 le terme de l'autorisation consentie par le législateur pour la mise en œuvre de ces fichiers.**

Souhaitant préciser certaines **garanties encadrant la mise en œuvre de ces systèmes d'information**, la commission des lois, à l'initiative de son rapporteur, a également complété l'article 2 du projet de loi afin :

- d'imposer une **meilleure pseudonymisation** de certaines données traitées aux fins de recherche épidémiologique, pour tenir compte d'une réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel¹ ;
- de reconnaître et sécuriser juridiquement l'action des organismes qui assurent une importante **mission d'accompagnement social** des personnes touchées par l'épidémie, comme les centres communaux d'action sociale (CCAS), tout en prévoyant dans ce cas de conditionner le traitement de ces données au recueil préalable du consentement des intéressés ;
- de prévoir la fixation d'une **liste limitative de données pouvant être collectées pour la finalité de recherche épidémiologique**, comme le préconisait la CNIL sans avoir été suivie par le Gouvernement.

Enfin, la commission, à l'initiative de son rapporteur, a souhaité **mettre fin aux retards importants et récurrents avec lesquels le Gouvernement rend publics les avis du comité scientifique Covid-19.** Alors que ceux-ci sont un outil majeur d'information par l'exercice du contrôle parlementaire en cette période exceptionnelle, et que la loi prévoit pourtant qu'ils soient rendus publics « sans délais », plus d'une semaine² s'est parfois écoulée entre l'adoption de ces avis et leur mise en ligne par le secrétariat du comité.

¹ Décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020, cons. 67

² De façon presque caricaturale, l'avis consultatif rendu le 12 septembre sur le présent texte n'a été mis en ligne que le 19 septembre, de sorte que les députés n'en disposaient même pas au moment du dépôt du projet de loi à l'Assemblée nationale.

C. CONSERVER LA SOUPLESSE DES DISPOSITIFS APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, POUR MAINTENIR LEUR OPÉRATIONNALITÉ

La commission des lois du Sénat a souscrit à l'objectif poursuivi par les articles additionnels visant à faciliter la tenue des réunions des organes délibérants des collectivités territoriales dans le contexte de l'épidémie de covid-19.

Elle considère toutefois que les dispositifs dérogatoires doivent, pour être pleinement opérationnels, conserver leur facilité d'utilisation par les collectivités territoriales. Pour maintenir la souplesse actuelle, elle a donc **rétabli la simple information du préfet lorsque l'exécutif local considère que le lieu de réunion habituel ne permet pas de garantir le respect des règles sanitaires en vigueur.**

Enfin, la commission des lois a **aligné la durée** de ces dispositifs dérogatoires sur celle de la prolongation du régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire, soit jusqu'au 31 janvier 2021.

*

* *

La commission des lois a adopté ainsi modifié le projet de loi n° 5 (2020-2021) prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

Ce texte sera examiné en séance publique la semaine du 12 octobre 2020.



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/pjl20-005.html>