



COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,  
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION  
GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

*RÉPUBLIQUE FRANÇAISE*

---

**Mission « flash »  
sur le régime juridique de l'état d'urgence  
sanitaire**

**M. Sacha Houlié, président-rapporteur ;  
M. Philippe Gosselin, vice-président et co-rapporteur**

—  
**Lundi 14 décembre 2020**

*La mission d'information « flash » sur le régime juridique de l'état d'urgence sanitaire est composée de MM. Sacha Houlié, président-rapporteur, Philippe Gosselin, vice-président, co-rapporteur, Mme Laetitia Avia, M. Erwan Balanant, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Pascal Brindeau, Mme Coralie Dubost, MM. Jean-François Eliaou, Christophe Euzet, Mmes Isabelle Florennes, Émilie Guerel, M. Sébastien Huyghe, Mme Marietta Karamanli, MM. Paul Molac, Didier Paris, Stéphane Peu, Jean-Pierre Pont, Rémy Rebeyrotte, Pacôme Rupin, Antoine Savignat, Mme Alice Thourot et M. Arnaud Viala.*

## SOMMAIRE

	Pages
<b>I. EN L'ABSENCE DE CADRE PLUS ADAPTÉ, L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE DOIT ÊTRE CONFORTÉ DANS SA SINGULARITÉ .....</b>	<b>5</b>
<b>A. IL EST NÉCESSAIRE DE MAINTENIR LA SPÉCIFICITÉ DE CET ÉTAT D'EXCEPTION.....</b>	<b>5</b>
1. La détermination du cadre de l'état d'urgence sanitaire.....	5
2. La préservation d'un cadre juridique spécifique.....	7
<b>B. L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE NE CONSTITUE PAS, EN SOI, UNE PARENTHÈSE DE L'ÉTAT DE DROIT MAIS DEMEURE UN ÉTAT D'EXCEPTION QUI APPELLE UNE NÉCESSAIRE VIGILANCE.....</b>	<b>9</b>
1. Le rôle déterminant de la justice administrative.....	10
2. Éviter que la pérennisation ne signifie une banalisation de l'état d'urgence sanitaire .....	11
<b>II. LES ENJEUX DE LA DISCUSSION DU PROJET DE LOI DE PÉRENNISATION .....</b>	<b>12</b>
<b>A. DONNER AU PARLEMENT SA JUSTE PLACE DANS LE DISPOSITIF .....</b>	<b>12</b>
1. Les obstacles à l'affirmation du rôle du Parlement .....	12
2. Faire du Parlement un acteur incontournable de l'état d'urgence sanitaire.....	13
<b>B. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES ENJEUX TERRITORIAUX.....</b>	<b>16</b>
<b>C. INSCRIRE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE DANS LE TEMPS LONG.....</b>	<b>17</b>
1. Clarifier le rôle du Conseil scientifique et la lisibilité de la parole publique .....	17
2. Garantir les prérogatives des autorités indépendantes .....	19
<b>LISTE DES PROPOSITIONS .....</b>	<b>22</b>
<b>AUDITION DE M. OLIVIER VÉРАН, MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ.....</b>	<b>24</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....</b>	<b>32</b>

Madame la Présidente,

Chers Collègues,

Lors de son audition inaugurale par la mission d'information, le professeur Guillaume Tusseau rappelait les précautions énoncées par Nicolas Machiavel <sup>(1)</sup> dès le début du XVI<sup>ème</sup> siècle pour décrire la prudence avec laquelle le sujet des états d'exception doit être appréhendé : « *Ne rien prévoir pour faire face aux situations d'exception est périlleux. (...) Mais prévoir un dispositif de secours énergique l'est tout autant.* » <sup>(2)</sup>

Loin des caricatures dont le penseur florentin fait souvent l'objet, ces paroles avisées ont permis de guider les réflexions de vos co-rapporteurs dans une période troublée qui ne favorise pas, au premier abord, une approche équilibrée de ce sujet. Au-delà de la seule année 2020, notre pays a en effet passé la moitié de ces cinq dernières années en état d'urgence. Le Parlement a été saisi, depuis 2015, de onze projets de lois qui y étaient relatifs, dont cinq sur cette seule année. Un sixième devrait être déposé par le Gouvernement dans les prochains jours et sera discuté à l'Assemblée nationale au début de l'année 2021.

Dans ce contexte, la décision de la commission des Lois de créer cette mission d'information sur le régime juridique de l'état d'urgence sanitaire s'est avérée salutaire. Consciente de l'importance de sa tâche, la mission d'information a souhaité inscrire sa réflexion dans une large perspective : une dimension à la fois historique, constitutionnelle et comparative doit en effet permettre de mieux éclairer les ressorts de ce régime spécifique. Pour cela, elle a procédé, en moins d'un mois, à l'audition de trente-et-une personnes aux profils variés : membres du Gouvernement, représentants des administrations centrales, universitaires, juristes, préfets, élus locaux, avocats ou encore experts du numérique.

Les co-rapporteurs de la mission d'information proposent ici de dresser le bilan de l'application de l'état d'urgence sanitaire depuis sa mise en œuvre par la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (I). Cette base a permis de dégager des propositions d'évolution du dispositif dans la perspective de la discussion du futur projet de loi pérennisant le cadre juridique de gestion des urgences sanitaires (II).

---

(1) *Discours sur la première décade de Tite-Live, Livre I, chapitre 34.*

(2) *L'analyse du professeur Guillaume Tusseau est développée dans la chronique de jurisprudence internationale « Le contrôle de constitutionnalité des états d'exception : mission impossible ? » de la Revue française de droit administratif, novembre-décembre 2017, page 24.*

\*

\* \*

## I. EN L'ABSENCE DE CADRE PLUS ADAPTÉ, L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE DOIT ÊTRE CONFORTÉ DANS SA SINGULARITÉ

Les travaux menés par la mission d'information ont permis de mettre en lumière deux constats principaux. Tout d'abord, si le régime de l'état d'urgence sanitaire s'inscrit dans le cadre général plus vaste des états d'exception, il apparaît nécessaire de préserver son régime juridique spécifique (A). De plus, si cet état d'exception doit faire l'objet d'un strict encadrement, son application depuis le 23 mars s'est incontestablement inscrite dans le cadre de l'État de droit (B).

### A. IL EST NÉCESSAIRE DE MAINTENIR LA SPÉCIFICITÉ DE CET ÉTAT D'EXCEPTION

#### 1. La détermination du cadre de l'état d'urgence sanitaire

L'état d'urgence sanitaire s'inscrit dans le cadre juridique des états d'exception qui s'est étoffé au fil de l'histoire pour comprendre, avant la loi du 23 mars 2020, l'état de siège, inscrit à l'article 36 de la Constitution, les pouvoirs exceptionnels de l'article 16 et l'état d'urgence de la loi du 3 avril 1955. Ces régimes caractérisent des situations exceptionnelles et temporaires pendant lesquelles des pouvoirs exorbitants du droit commun sont conférés au pouvoir exécutif.

#### Les régimes d'exception en France

**L'état de siège**, hérité de l'Ancien régime, a été fondé sur des lois des 9 août 1849 et 3 avril 1878, aujourd'hui codifiées au sein du code de la défense <sup>(1)</sup>. Il est le plus ancien des régimes d'exception encore en vigueur. Inscrit à l'article 36 de la Constitution de 1958, il organise, en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée, le transfert des pouvoirs dont l'autorité civile était investie pour le maintien de l'ordre et la police à l'autorité militaire. Décrété en Conseil des ministres, il ne peut être prorogé au-delà de douze jours que si le Parlement l'autorise.

La Constitution de 1958 prévoit un autre régime d'exception – les pouvoirs exceptionnels – défini à **l'article 16** : il permet au Président de la République de prendre les mesures exigées par les circonstances lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu. Si des rumeurs ont pu laisser planer un doute sur son déclenchement au début de la crise sanitaire, il n'a été utilisé, depuis 1958 et du fait de son caractère exorbitant, que pendant cinq mois en 1961 par le Général de Gaulle pour faire face au putsch des généraux en Algérie.

---

(1) Titre II du livre I<sup>er</sup> de la deuxième partie comprenant les articles L. 2121-1 à L. 2121-8.

La loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence fonde un régime analogue à celui de l'état d'urgence sanitaire. Ses critères de déclenchement auraient d'ailleurs pu s'appliquer à la situation du mois de mars dernier, l'article 1<sup>er</sup> disposant qu'il peut être déclaré en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique. L'état d'urgence est décrété en Conseil des ministres pour une durée de douze jours qui ne peut être prorogée que par la loi. Les mesures qu'il autorise relèvent néanmoins principalement du champ de la sécurité intérieure et, depuis 2015, de la lutte contre le terrorisme. Contrairement aux autres dispositifs d'ordre constitutionnel <sup>(1)</sup>, le caractère législatif de ce régime d'exception a permis son adaptation et sa plus large application depuis 1955 <sup>(2)</sup>.

Deux dispositifs ont été utilisés pour fonder juridiquement les premières mesures qui ont été prises pour faire face à l'arrivée de l'épidémie de Covid-19 sur le territoire national : l'article L. 3131-1 du code de la santé publique relatif aux mesures que peut prendre par arrêté le ministre chargé de la santé en cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence <sup>(3)</sup> ainsi que la théorie des circonstances exceptionnelles dégagée par la jurisprudence administrative depuis l'arrêt *Heyriès* du Conseil d'État du 28 juin 1918. Le décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 qui instaure le confinement général de la population à compter du 17 mars, à midi, vise ainsi explicitement l'article L. 3131-1 précité et « *les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19* ».

En raison de l'ampleur prise par la crise sanitaire, du caractère limité et provisoire des outils juridiques jusqu'alors mobilisés et de l'inadaptation des régimes d'exception préexistants, la loi du 23 mars dernier a créé de toute pièce l'état d'urgence sanitaire qui peut être décrété en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population.

Les articles L. 3131-15, L. 3131-16 et L. 3131-17 du code de la santé publique organisent l'intervention des trois acteurs principaux de l'état d'urgence sanitaire : le Premier ministre, le ministre chargé de la santé et les préfets. Ces articles fondent aujourd'hui les mesures mises en œuvre par le décret du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire – au premier rang desquelles le confinement de la population – l'arrêté prescrivant les mesures d'organisation et de fonctionnement du système de santé nécessaires pour faire face à l'épidémie de

---

(1) Le Conseil constitutionnel a estimé que la Constitution de 1958 n'avait pas eu pour effet d'abroger la loi de 1955 (décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985).

(2) L'état d'urgence a été déclenché à sept reprises : dans le contexte de la crise de mai 1958 ; en plus de l'article 16 pour faire face au putsch des généraux en 1961-1962 ; en 1985 pendant six mois en Nouvelle-Calédonie ; en 1986, une journée, dans les îles de Wallis et Futuna ; deux semaines en Polynésie Française en 1987 ; pendant les émeutes dans les banlieues françaises du 9 novembre 2005 au 4 janvier 2006 et entre 2015 et 2017 pour faire face à la menace terroriste.

(3) Cet article a été introduit par la loi n° 2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur.

covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, pris par le ministre chargé de la santé, et les nombreux arrêtés préfectoraux d'application de ces textes <sup>(1)</sup>.

**Les dix mesures que peut prendre le Premier ministre dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire (article L. 3131-15)**

- Réglementer ou interdire la circulation des personnes et des véhicules et réglementer l'accès aux moyens de transport et les conditions de leur usage (1°) ;
- Interdire aux personnes de sortir de leur domicile, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé (2°) ;
- Ordonner des mesures ayant pour objet la mise en quarantaine des personnes susceptibles d'être affectées (3°) ;
- Ordonner des mesures de placement et de maintien en isolement à leur domicile ou tout autre lieu d'hébergement adapté, des personnes affectées (4°) ;
- Ordonner la fermeture provisoire et réglementer l'ouverture, y compris les conditions d'accès et de présence, d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion, en garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité (5°) ;
- Limiter ou interdire les rassemblements sur la voie publique ainsi que les réunions de toute nature (6°) ;
- Ordonner la réquisition de toute personne et de tous biens et services nécessaires à la lutte contre la catastrophe sanitaire (7°) ;
- Prendre des mesures temporaires de contrôle des prix de certains produits rendues nécessaires pour prévenir ou corriger les tensions constatées sur le marché de certains produits (8°) ;
- Prendre toute mesure permettant la mise à la disposition des patients de médicaments appropriés pour l'éradication de la catastrophe sanitaire (9°) ;
- Prendre toute autre mesure réglementaire limitant la liberté d'entreprendre (10°).

## **2. La préservation d'un cadre juridique spécifique**

Alors que l'application de l'état d'urgence sanitaire a été limitée, à l'initiative du Sénat, au 1<sup>er</sup> avril 2021, vos co-rapporteurs se sont interrogés sur l'opportunité de saisir cette occasion pour définir un régime global de l'état d'urgence, qu'il soit sécuritaire, sanitaire ou encore climatique, ainsi que l'ont fait d'autres pays, qu'il s'agisse de l'Espagne, de la Grèce, du Portugal, de l'Équateur ou du Canada. Un deuxième enjeu concerne celui de la constitutionnalisation éventuelle de ce dispositif. En 2015, le président de la République François Hollande avait déposé un projet de loi constitutionnelle de protection de la Nation dont l'article 1<sup>er</sup> avait pour objet d'inscrire le dispositif de l'état d'urgence de la loi de 1955 au sein d'un nouvel article 36-1 de la Constitution.

---

(1) Le point d'étape n° 5 du Premier ministre des mesures prises en application de l'état d'urgence sanitaire fait état de 738 mesures préfectorales prises entre le 29 octobre et le 16 novembre.

**La détermination d'un régime global des états d'urgence :  
une approche comparative <sup>(1)</sup>**

**Espagne** : l'article 116 de la Constitution détermine les trois états d'urgence que sont l'état d'alerte, l'état d'urgence et l'état de siège. Ils peuvent être déclarés dans les situations d'urgence ou de menaces pesant sur l'État.

**Grèce** : l'article 44 de la Constitution prévoit que dans des cas exceptionnels d'une nécessité extrêmement urgente et imprévue, le Président de la République peut, sur proposition du Gouvernement, promulguer des actes à contenu législatif.

**Portugal** : l'article 19 de la Constitution prévoit que l'état d'urgence ou l'état de siège, qui peuvent avoir pour effet de suspendre l'exercice des droits, peuvent être déclarés en cas d'agression imminente par des forces étrangères ; de menace grave ou de perturbation de l'ordre constitutionnel démocratique ; ou de catastrophe publique.

**Equateur** : l'article 164 de la Constitution dispose que le président de la République peut décréter l'état d'exception sur l'ensemble ou sur une partie du territoire national en cas d'agression, de conflit armé international ou interne, d'agitation interne sérieuse, de calamité publique ou de catastrophe naturelle <sup>(2)</sup>.

**Canada** : Une loi du 21 juillet 1988 vise à autoriser à titre temporaire des mesures extraordinaires de sécurité en situation de crise nationale. Elle prévoit trois types de légalités d'exception : l'état d'urgence, l'état de crise internationale et l'état de guerre.

La mission d'information a néanmoins fait le choix d'engager sa réflexion à cadre constitutionnel constant afin de maintenir la souplesse et l'adaptabilité que nécessitent les dispositifs de réponse rapide aux crises. Aussi séduisante qu'ait pu paraître l'idée d'une révision constitutionnelle, il s'agit d'abord de reconnaître que ni le contexte, ni le calendrier parlementaire ne permettent aujourd'hui de l'envisager. Vos co-rapporteurs estiment qu'elle devrait être unanimement consentie par la représentation nationale et très largement sollicitée par l'ensemble de la population. Or, aucune de ces deux conditions ne leur semble réunie.

Il s'est aussi agi de préserver la spécificité de l'état d'urgence sanitaire : en effet, si ce dernier connaît des similitudes avec le régime de la loi de 1955, la nature des menaces auxquelles ces deux régimes font face sont bien distinctes. M. Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État, estime ainsi que *« si l'état d'urgence sanitaire a été élaboré sur le modèle de l'état d'urgence de la loi de 1955, les contextes dans lesquels ils ont été mis en œuvre sont très différents : l'état d'urgence sécuritaire a toujours été dirigé contre un nombre très réduit de personnes suspectées de représenter une menace pour l'ordre public. Avec l'état d'urgence sanitaire, ce sont tous les Français qui ont été concernés par les restrictions de liberté ; la liberté de tous a été limitée pour protéger la santé de tous. »* <sup>(3)</sup>.

---

(1) Concernant les pays européens, la commission des Lois a initié, dans le cadre du suivi de l'état d'urgence sanitaire, une consultation relative aux dispositifs d'état d'urgence en Europe en lien avec le centre européen de recherche et de documentation parlementaires.

(2) Traduction du professeur Guillaume Tusseau, source précitée.

(3) Discours prononcé le 14 octobre 2020 à l'occasion de la conférence inaugurale « Les états d'urgence : pour quoi faire ? » du cycle de conférences de l'étude annuelle pour 2021 sur les états d'urgence.



Par ailleurs, les travaux conduits par la mission d'information ont également démontré que ce régime bâti dans l'urgence a, dans l'ensemble, fait ses preuves depuis le 23 mars dernier malgré les conditions très contraintes dans lesquelles il a été pensé et adopté. Sur ce fondement, elle a donc souhaité écarter toute mesure qui en altérerait la nature ou les équilibres principaux.

**Proposition n° 1** : Préserver le régime juridique spécifique de l'état d'urgence sanitaire

Une carence a néanmoins été identifiée bien qu'elle ne concerne pas tant le régime juridique de l'état d'urgence sanitaire que les dispositifs de réponses aux menaces sanitaires qui l'entourent. Une certaine faiblesse structurelle de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, trop général, imprécis et fondé sur un simple arrêté du ministre chargé de la santé, avait été mise en lumière pendant la discussion parlementaire des différents projets de loi, notamment à l'initiative du Conseil d'État <sup>(1)</sup>. Ce constat explique en partie pourquoi une véritable sortie de l'état d'urgence sanitaire n'a pas été organisée par la loi du 9 juillet 2020. En effet, le régime transitoire alors mis en place est assimilable au régime de l'état d'urgence sanitaire bien qu'il ne permette pas au Premier ministre d'interdire aux personnes de sortir de leur domicile.

Dans la perspective d'un renforcement de la réponse aux futures crises sanitaires, il importe donc de recalibrer l'article L. 3131-1 afin que son dispositif puisse servir, en amont, de palier avant tout déclenchement de l'état d'urgence sanitaire – dans le but d'éviter un recours précipité à celui-ci – et, en aval, de régime de sortie opérationnel et effectif.

**Proposition n° 2** : Clarifier la rédaction de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique afin qu'il s'articule de manière pertinente avec l'état d'urgence sanitaire

## **B. L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE NE CONSTITUE PAS, EN SOI, UNE PARENTHÈSE DE L'ÉTAT DE DROIT MAIS DEMEURE UN ÉTAT D'EXCEPTION QUI APPELLE UNE NÉCESSAIRE VIGILANCE**

Parce qu'il peut permettre, aussi, de protéger et de consolider, *in fine*, l'état de droit bousculé par une crise sanitaire, l'état d'urgence sanitaire n'est pas en soi une parenthèse antidémocratique, mais son caractère exorbitant du droit commun appelle une vigilance collective accrue.

---

(1) « L'article L. 3131-1 du code de la santé publique relatif aux pouvoirs propres du ministre de la santé en cas de menace sanitaire ne donnerait pas aux mesures envisagées par le Gouvernement une base légale suffisamment solide dans le contexte d'une sortie de crise », *avis n° 400322 sur le projet de loi organisant la fin de l'état d'urgence sanitaire*.

## 1. Le rôle déterminant de la justice administrative

Auditionné par la mission d'information, M. Jean-Éric Schoettl, ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel, affirmait que « *l'état d'urgence ne déroge pas à l'ordre constitutionnel. Il le bouscule temporairement, mais il ne met pas en sommeil les droits et libertés fondamentaux. Les pouvoirs exceptionnels de l'état d'urgence s'exercent à l'intérieur de l'État de droit.* » Alors que l'état d'urgence sanitaire confie des prérogatives exorbitantes au pouvoir exécutif afin d'organiser la lutte contre l'épidémie, le rôle prépondérant qu'y joue le juge permet de réaffirmer que l'état d'urgence sanitaire s'inscrit pleinement dans le cadre de notre État de droit. M. Schoettl ajoutait ainsi qu'au « *cours des états d'urgence, les pouvoirs publics sont même soumis à une supervision juridictionnelle plus serrée et plus intense qu'en temps ordinaire* ».

Aux termes de l'article L. 3131-18 du code de la santé publique, les mesures prises en application de l'état d'urgence sanitaire peuvent être contestées par la voie du référé liberté ou du référé suspension devant le juge administratif. Contrairement aux mesures de l'état d'urgence de la loi de 1955, peu de mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire relèvent de l'article 66 de la Constitution et de la compétence du juge judiciaire, à l'exception des mesures relatives à la quarantaine et à l'isolement. Ainsi que le confiait M. Jean-Marie Burguburu, président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, devant la mission d'information, le Conseil d'État a gagné, dans cette crise, ses galons de juge des libertés non seulement collectives mais aussi individuelles.

Le Conseil d'État a pu constater une hausse de l'ordre de 60 % des requêtes présentées en référé. Au 13 octobre 2020, un total de 552 requêtes relatives à la Covid-19 avaient été déposées depuis le début de la crise. Parmi les 320 relevant de la procédure du référé, le juge administratif avait statué sur 286 d'entre elles <sup>(1)</sup>. On observe, de manière logique, que le contrôle du juge s'est montré plus protecteur des droits et libertés fondamentaux, un temps réduits par la primauté accordée au droit à la protection de la santé, garanti par le onzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, pendant les phases de déconfinement : les atteintes qui leur étaient portées étaient devenues disproportionnées au regard de la situation sanitaire. Ainsi, le rôle déterminant du juge administratif a été illustré par deux ordonnances relatives aux cultes (19 mai et 29 novembre) et deux relatives aux rassemblements (13 juin et 6 juillet).

Ces interventions indispensables du juge doivent néanmoins nous rappeler que l'état d'urgence sanitaire appelle une nécessaire vigilance collective constante concernant les limitations apportées aux libertés fondamentales, ainsi que le rappelaient les représentants des avocats, mais aussi s'agissant de la collecte et du traitement des données personnelles par les systèmes d'information mis en place par

---

(1) Ces éléments sont présentés dans une intervention de M. Bruno Lasserre, « Le Conseil d'État face à la crise sanitaire du Covid-19 », prononcée le 17 septembre 2020 lors des journées juridiques et administratives franco-croates.

la loi du 11 mai 2020. Vos co-rapporteurs souhaitent insister sur l'attention particulière qu'il convient d'accorder, tout particulièrement en période de crise sanitaire, aux données de santé, du fait de leur spécificité et de leur sensibilité.

Sous l'empire du régime de l'état d'urgence sanitaire, le juge administratif a largement admis la recevabilité des recours formés par la voie des référés sur le fondement des articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative. Pour garantir, dans la durée, l'exercice du recours en référé liberté ou suspension sur les mesures prises en application de l'état d'urgence sanitaire, il serait utile de neutraliser, par la voie législative, la condition de l'urgence pour la presumer remplie lorsque l'état d'urgence sanitaire a été décrété ou prorogé par la loi.

**Proposition n° 3** : Prévoir, par une disposition législative, la présomption de l'urgence pour saisir le juge administratif par la voie du référé, sur les mesures de l'état d'urgence sanitaire, lorsque celui-ci a été décrété ou prorogé.

## **2. Éviter que la pérennisation ne signifie une banalisation de l'état d'urgence sanitaire**

La pérennisation du dispositif de l'état d'urgence n'entraînera pas son introduction dans le droit commun. Les mesures exorbitantes qu'il autorise continueront en effet d'être subordonnées à la constatation d'un état de catastrophe sanitaire : celui-ci restera décrété en Conseil des ministres et prorogé par la loi. Il ne s'agit donc pas de l'instauration d'un état d'urgence sanitaire permanent. Rappelons également que de tels dispositifs pérennes existent dans de nombreux pays démocratiques, comme cela a été montré, et qu'il ne s'agit pas d'une dérive moderne : dès la Rome antique, et on peut notamment penser à la figure de Cincinnatus, le *justitium* avait pour but de protéger la République contre la Tyrannie.

En ce sens, la pérennisation du régime de l'état d'urgence sanitaire se distinguera de l'évolution prise par le régime de l'état d'urgence de la loi du 3 avril 1955. Pour mettre fin aux prorogations successives qui ont eu lieu entre 2015 et 2017, certaines de ses mesures ont en effet été intégrées au droit commun.

### **Les prorogations de l'état d'urgence entre 2015 et 2017**

Suite aux attentats de Paris le 13 novembre 2015, l'état d'urgence est décrété pour une durée de douze jours par le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015.

Il a par la suite été prorogé à six reprises :

- pour une durée de trois mois par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 ;
- pour une nouvelle durée de trois mois par la loi n° 2016-162 du 19 février 2016 ;
- pour une durée de deux mois par la loi n° 2016-629 du 20 mai 2016 ;
- pour une durée de six mois par la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 ;
- du 22 décembre 2016 au 15 juillet 2017 par la loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 ;

– du 16 juillet au 1<sup>er</sup> novembre 2017 par la loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017.

La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite loi SILT, a permis la levée de l'état d'urgence en intégrant certaines dispositions qu'il permettait en matière de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance ou de visites et saisies au sein du code de la sécurité intérieure.

En revanche, si l'article L. 3131-1 du code de la santé publique est appelé à devenir un régime alternatif et renforcé de réponse aux menaces sanitaires, celui-ci doit être encadré de garde-fous proportionnés et adaptés comme l'a d'ailleurs été le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire par la loi du 9 juillet 2020.

**Proposition n° 4 :** Encadrer le nouveau dispositif de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique et l'assortir de garanties juridiques à la hauteur des atteintes possibles aux droits et libertés fondamentaux

## II. LES ENJEUX DE LA DISCUSSION DU PROJET DE LOI DE PÉRENNISATION

Dans la perspective de la discussion du projet de loi qui aura vocation à pérenniser l'état d'urgence sanitaire, la mission d'information a identifié trois pistes de réflexion pour renforcer son régime juridique : la consolidation du rôle du Parlement (A), la meilleure prise en compte des enjeux territoriaux (B) et l'inscription du dispositif dans une perspective de temps long (C).

### A. DONNER AU PARLEMENT SA JUSTE PLACE DANS LE DISPOSITIF

Le recours à l'état d'urgence est souvent l'occasion de s'interroger, légitimement, sur la place de nos institutions en période de crise, et en particulier celle du Parlement. Après 2015, dans le cadre de l'état d'urgence de la loi de 1955, différents travaux parlementaires avaient été conduits et avaient formulé des propositions sur ce sujet <sup>(1)</sup>.

#### 1. Les obstacles à l'affirmation du rôle du Parlement

L'état d'urgence sanitaire a conféré, depuis le 23 mars, un rôle prépondérant et nécessaire à l'exécutif et au juge. Le Parlement, quant à lui, cherche encore sa place. Il essaie néanmoins d'exercer activement les prérogatives de contrôle qui lui sont conférées par l'article 24 de la Constitution sur le fondement de l'article L. 3131-13 du code de la santé publique qui prévoit une information rapide et exhaustive de l'ensemble des mesures prises par le Gouvernement. La mission d'information a cependant identifié certains obstacles qui ont freiné l'affirmation de son rôle.

---

(1) Voir par exemple le rapport n° 4281, déposé le 6 décembre 2016, de MM. Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence.

En préalable, vos co-rapporteurs se félicitent de la réflexion engagée par le Président Richard Ferrand et de la mise en place du groupe de travail chargé d'anticiper le mode de fonctionnement des travaux parlementaires en période de crise, présidé par M. Sylvain Waserman, qui a rendu son rapport le mois dernier. La mission d'information a, de son côté, été en mesure d'identifier deux impacts importants de l'état d'urgence sanitaire sur le travail législatif.

Il y a tout d'abord la multiplication des habilitations sollicitées par le Gouvernement pour légiférer par voie d'ordonnance : pas moins de 77 ordonnances ont été publiées depuis le début de la crise sanitaire. Si la commission des Lois, à l'initiative de sa présidente, a assuré un suivi régulier de ces textes, de nombreux juristes se sont inquiétés, devant la mission d'information, de ce phénomène croissant. L'inquiétude exprimée est d'autant plus vive qu'elle s'inscrit dans le contexte du revirement de jurisprudence du Conseil constitutionnel qui confère désormais aux ordonnances non ratifiées, une fois passé le délai d'habilitation, la qualité de disposition législative <sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, le régime de l'état d'urgence sanitaire confère d'importantes prérogatives au pouvoir réglementaire pour encadrer certaines libertés pourtant fondamentales, par exemple en matière de cultes ou de manifestations. Les marges de manœuvre des parlementaires lors de la discussion des projets de loi de prorogation, du fait du contrôle de recevabilité des amendements, se trouvent limitées et réduite à un choix binaire peu satisfaisant : le refus pur et simple de la prorogation ou la prorogation en l'état. Vos co-rapporteurs souhaitent que les prérogatives accordées à l'exécutif puissent être équilibrées par un renforcement de celles conférées aux parlementaires.

**Proposition n° 5 :** Consolider l'organisation des travaux du Parlement et renforcer les prérogatives des parlementaires et des organes du Parlement en temps de crise notamment en menant un travail sur la recevabilité des amendements des parlementaires dans le cadre de l'examen des lois prorogeant l'état d'urgence sanitaire et en ajustant en tant que de besoin le Règlement des assemblées

## **2. Faire du Parlement un acteur incontournable de l'état d'urgence sanitaire**

Si le Parlement a été saisi de cinq textes relatifs à l'état d'urgence sanitaire depuis le mois de mars, la loi du 14 novembre 2020 a prévu une durée de prorogation totale de cinq mois durant laquelle le Parlement n'a plus la main sur la cinétique de l'état d'urgence sanitaire, bien que l'article L. 3131-14 du code de la santé publique prévoit qu'il peut être levé de manière anticipée par décret.

---

(1) *Décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020.*

### **Le séquençage de l'état d'urgence sanitaire**

- **Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020** : par exception à l'article L. 3131-12 du code de la santé publique qui prévoit qu'il est initialement décrété en Conseil des ministres pour une durée de quatre semaines avant d'être prorogé par la loi, l'état d'urgence sanitaire est déclaré directement pour une durée de deux mois.
- **Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020** : l'état d'urgence sanitaire est prorogé pour une durée de deux mois supplémentaires.
- **Loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020** : l'état d'urgence sanitaire laisse place, le 11 juillet 2020, à un régime transitoire dont l'échéance est fixée au 30 octobre.
- **Projet de loi prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire** : le 16 septembre 2020, le Parlement est saisi d'un projet de loi visant à proroger le régime transitoire jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2021. Sa discussion est interrompue à la suite de la nouvelle déclaration de l'état d'urgence sanitaire par le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020.
- **Loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020** : l'état d'urgence sanitaire est prorogé jusqu'au 16 février 2021 et l'application du régime transitoire est étendue jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2021.

Si le premier alinéa de l'article L. 3131-14 dispose que la loi autorisant la prorogation au-delà d'un mois de l'état d'urgence sanitaire fixe sa durée, une précision devrait être introduite afin que cette durée ne puisse être supérieure à trois mois. En effet, le Parlement est capable de réactivité, il l'a notamment démontré en adoptant en quatre jours la loi du 23 mars 2020. Dans la mesure où la contrainte de cette périodicité serait introduite à un niveau législatif, une forme de souplesse serait nécessairement maintenue : toute loi de prorogation pourrait en effet prévoir de déroger, si nécessaire, à cette disposition.

Vos co-rapporteurs ont conscience que, compte tenu de la pérennisation de l'état d'urgence sanitaire à droit constitutionnel constant, cette solution par nature souple peut être défaite par parallélisme des formes et que cette disposition peut apparaître comme n'ayant qu'une valeur déclarative. Elle leur semble la plus adaptée aux circonstances exceptionnelles consubstantielles au régime de l'état d'urgence sanitaire.

**Proposition n° 6** : Fixer une durée de prorogation maximale de l'état d'urgence sanitaire

M. Philippe Gosselin formule une proposition complémentaire visant à ce que les conditions de majorité nécessaires à l'adoption d'une loi de prorogation soient de plus en plus contraignantes à mesure que l'état d'urgence sanitaire est prorogé, sous réserve d'éventuels ajustements constitutionnels nécessaires. Lors de son audition, le professeur Guillaume Tusseau indiquait que l'article 37 de la Constitution de l'Afrique du Sud dispose que la première prorogation de l'état d'urgence doit être adoptée à la majorité absolue des membres et les prorogations suivantes à une majorité qualifiée de 60 % des membres. M. Olivier Schrameck a

estimé, quant à lui, que l'introduction d'une telle mesure montrerait que la prorogation de l'état d'urgence sanitaire ne relève pas d'un enjeu partisan.

**Proposition n° 7 de M. Philippe Gosselin** : Renforcer les conditions de majorité au fur et à mesure des prorogations de l'état d'urgence sanitaire

Alors que le professeur Jérôme Salomon, directeur général de la santé, insistait, lors de son audition, sur le caractère évolutif des connaissances sur l'épidémie, vos co-rapporteurs recommandent que le Gouvernement s'exprime systématiquement devant le Parlement et débâte avec lui dès lors qu'est constatée une rupture dans l'état des connaissances scientifiques. Jusqu'à présent, le Gouvernement a effectué trois déclarations, suivies d'un débat et d'un vote, en application de l'article 50-1 de la Constitution : le 28 avril sur la stratégie nationale du plan de déconfinement, le 27 mai sur les innovations numériques et le 29 octobre sur l'évolution de la situation sanitaire et les mesures nécessaires pour y répondre. Un quatrième devrait intervenir avant la fin de l'année sur la stratégie de vaccination.

Ce sujet a également été évoqué avec le professeur Jean-François Delfraissy, président du Conseil scientifique, pour lequel la difficulté des travaux de son instance résulte de l'évolution permanente des connaissances, inhérentes à la recherche scientifique. En effet, celle-ci postule que ce qui s'avère vrai l'est jusqu'à ce que des recherches aient démontré une autre réalité scientifique.

Ce constat conduit vos co-rapporteurs à estimer que le Parlement, en sa qualité de représentant de la nation, devrait être consulté à chaque fois que le Conseil scientifique observe une rupture dans la connaissance scientifique justifiant un changement de la stratégie de l'exécutif dans le pilotage de la crise sanitaire.

**Proposition n° 8** : Organiser un débat parlementaire à chaque rupture constatée dans la connaissance scientifique

Enfin, la mission d'information suggère de mieux associer le Parlement aux travaux du Conseil scientifique. Cette proposition permettra de conforter le rôle de ce conseil tout en permettant d'enrichir utilement le travail parlementaire. Pour M. Philippe Gosselin, elle pourrait consister à ce que deux députés et deux sénateurs, l'un de la majorité et l'autre de l'opposition, en fassent partie. M. Sacha Houlié préconise que les commissions parlementaires puissent consulter le Conseil scientifique sur toute question concernant la crise sanitaire <sup>(1)</sup>.

**Proposition n° 9** : Mieux associer le Parlement aux travaux du Conseil scientifique

La mission d'information a choisi de concentrer une partie de sa réflexion sur le Conseil scientifique parce que la question de sa pérennisation sera abordée

---

(1) Dans un esprit similaire, le premier alinéa de l'article L. 462-1 du code de commerce prévoit que l'Autorité de la concurrence peut être consultée par les commissions parlementaires sur les propositions de loi ainsi que sur toute question concernant la concurrence.

dans le cadre du prochain projet de loi. Elle n'oublie cependant pas le rôle important que joue l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques grâce à la qualité et à la pertinence des rapports d'information et des notes scientifiques qu'il publie ainsi que des auditions qu'il organise. Cet organe d'expertise bicaméral doit être appelé, en période de crise sanitaire, à éclairer le pouvoir législatif comme le fait le Conseil scientifique pour le pouvoir exécutif. Ses compétences devraient être, si besoin, adaptées en ce sens.

## **B. MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES ENJEUX TERRITORIAUX**

Les auditions de représentants d'élus locaux et de préfets conduites par la mission d'information ont permis d'identifier les difficultés posées localement par le cadre juridique de l'état d'urgence sanitaire qui a vocation, dans un contexte où le virus circule sur l'ensemble du territoire, à permettre de prendre des mesures nationales qui soient cohérentes et lisibles pour l'ensemble des Français. Dans les faits, cet impératif, qui reste tout à fait fondé, a pu parfois paraître disproportionné dans certains territoires moins touchés par l'épidémie ou dont les spécificités rendaient l'application de certaines mesures incohérentes. L'enjeu d'une meilleure association des élus locaux à la prise de décision et à la mise en œuvre des mesures a également été formulée par leurs associations.

Si le III de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique dispose que les mesures de l'état d'urgence sanitaire sont strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu, vos co-rapporteurs suggèrent de mieux prendre en compte les spécificités locales et la diversité des territoires dans la détermination des mesures de l'état d'urgence sanitaire tout en renforçant le travail de coordination entre les services de l'État et les collectivités locales, voire de codécision dans certains domaines. Par ailleurs, il serait opportun d'engager une réflexion sur l'articulation des pouvoirs de police générale et spéciale et sur leur répartition entre le préfet et le maire.

Concernant les départements et les collectivités d'Outre-mer, la prise en compte de la spécificité et de la vulnérabilité de ces territoires doit être amplifiée bien qu'elle se soit avérée incontestable depuis le début de la crise: l'état d'urgence sanitaire avait notamment été prorogé par la loi du 9 juillet 2020 en Guyane et à Mayotte.

<p><b>Proposition n° 10</b> : Décliner territorialement les mesures de l'état d'urgence sanitaire et permettre l'application du principe de différenciation</p>
---

En ce qui concerne la gestion de la crise à proprement parler, une clarification de la répartition des compétences au sein des services de l'État déconcentré apparaît souhaitable au regard d'un premier retour d'expérience. L'Association des maires de France a présenté, devant la mission d'information, les résultats d'un sondage, publié



en novembre 2020 en lien avec le CEVIPOF de Sciences Po <sup>(1)</sup>, qui indique que 66 % des maires ont jugé efficaces ou plutôt efficaces leurs relations avec les services préfectoraux. Ils ne sont que 40 % à avoir la même opinion de celles qui ont été entretenues avec les agences régionales de santé (ARS). L'organisation de la gestion de la crise dans les territoires n'a pas été suffisamment efficace et lisible, alors que l'article L. 1435-1 du code de la santé publique offre pourtant la possibilité de placer les services de l'ARS sous l'autorité du préfet en période de crise sanitaire. C'est plus précisément la concentration des pouvoirs à l'échelle du directeur général de l'ARS qui a été interrogée alors même que la quasi-totalité des politiques publiques ont été conduites au niveau départemental.

Pour simplifier et pour rendre plus efficace cette organisation territoriale, vos co-rapporteurs proposent de transférer la compétence de la gestion des crises sanitaires aux préfets de département. En période d'état d'urgence sanitaire, il convient également de leur confier l'autorité sur tous les services de l'État, et en particulier sur les ARS. Il s'agit de faire du préfet de département l'interlocuteur unique des services de l'État sur le territoire en période de crise.

**Proposition n° 11** : Consacrer le rôle du préfet de département en matière de gestion des crises sanitaires

Au-delà du seul projet de loi de pérennisation de l'état d'urgence sanitaire, la prise en compte de ces enjeux par le futur projet de loi relatif à la différenciation – dit « 3 D » – apparaît également importante.

### **C. INSCRIRE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE DANS LE TEMPS LONG**

La mission d'information s'est enfin interrogée sur la manière de garantir l'installation dans la durée du régime juridique de l'état d'urgence sanitaire.

#### **1. Clarifier le rôle du Conseil scientifique et la lisibilité de la parole publique**

Dans cette perspective, le rôle du Conseil scientifique, mentionné à l'article L. 3131-19 du code de la santé publique, doit être souligné dans la mesure où il a été prépondérant et incontournable tout au long de cette crise sanitaire. Sa pérennisation au cours de la période transitoire avait d'ailleurs été permise par un amendement adopté à l'initiative de la commission des Lois et soutenue par le Gouvernement. Le Conseil scientifique participe à des missions qui sont essentielles pour faire face à la crise : celles de fonder scientifiquement les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence et de conseiller l'exécutif dans leur détermination.

La pérennisation du Conseil doit être l'occasion de renforcer son organisation et son fonctionnement afin de conforter le caractère incontestable de

---

(1) « Municipales 2020 : une élection si particulière », quatrième enquête de l'Observatoire de la démocratie de proximité, AMF-CEVIPOF/SciencesPo.

cette autorité scientifique. Dans cette perspective, un juste équilibre doit être trouvé entre le rôle d'information qu'il remplit auprès de la population et la fonction de conseil du pouvoir exécutif qu'il exerce, et ce dans le but de préserver la lisibilité de la parole publique. Si le règlement intérieur du Conseil fixe ses règles en matière de déontologie, de conflits d'intérêts, de confidentialité, d'indépendance et d'impartialité, la mission d'information recommande un renforcement et une harmonisation de ces règles à un niveau législatif et réglementaire, sur le modèle de ce qui est fait pour encadrer les autorités de santé indépendantes comme la Haute autorité de santé ou le Haut conseil de la santé publique.

**Proposition n° 12 :** Pérenniser le Conseil scientifique mais clarifier et renforcer son organisation et son fonctionnement

L'enjeu de la lisibilité de la parole publique est prégnant en période de crise sanitaire, notamment parce que le terreau est alors particulièrement favorable à la circulation des fausses informations. Le professeur Jean-François Delfraissy a insisté, lors de son audition, sur le fait que la communication sur la Covid-19 s'était avérée particulièrement difficile, notamment en France. Cet élément devra être pris en compte dans la réflexion et, le cas échéant, dans les mesures à prendre pour rendre notre droit plus protecteur contre les tentatives de déstabilisation, notamment en ligne, auxquelles notre société fait face.

La lisibilité de la parole publique procède également de la transparence des décisions qui sont prises. Dans ce contexte, le rôle du Conseil de défense a été mis en cause bien que cette question ne fasse pas l'objet d'un consensus entre vos co-rapporteurs. Pour M. Philippe Gosselin, la multiplication des réunions de ce conseil, placé auprès du Président de la République et soumis au secret des délibérations, participe au court-circuitage des organes traditionnels, au premier rang desquels le Parlement. Il rappelle que le Conseil de défense était initialement prévu à l'article 15 de la Constitution de 1958 qui est relatif aux pouvoirs militaires ou de chef des armées du Président de la République. M. Sacha Houlié rappelle néanmoins que le Conseil de défense participe à l'exercice du pouvoir réglementaire autonome de l'exécutif. Le Conseil ne prend aucune décision formelle : celles-ci ne se traduisent que dans les actes réglementaires pris par le Gouvernement. Par ailleurs, son rôle croissant ne remonte pas au début de la crise sanitaire mais plutôt à 2015 et l'émergence de la crise terroriste.

#### **Le Conseil de défense et de sécurité nationale**

L'existence d'un comité placé auprès du chef de l'État, qui est le chef des armées, remonte à 1906 lorsqu'est créé un Conseil supérieur de la défense nationale. De 1986 à 2009, il a pris la forme du Conseil de sécurité intérieure.

Le Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN) a été créé par le décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009. Il est présidé par le Président de la République et son secrétariat est assuré par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

Aux termes de l'article R. 1122-1 du code de la défense, le CDSN définit les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, de programmation de sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme.

La formation plénière du Conseil comprend, outre le Président de la République, le Premier ministre, le ministre de la défense, le ministre de l'intérieur, le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé du budget et le ministre des affaires étrangères et, sur convocation, tout autre ministre ainsi que toute personnalité en raison de sa compétence. Le Conseil peut également se réunir en formation restreinte avec un nombre de limité de participants.

Dans le contexte terroriste puis sanitaire, le CDSN est devenu un organe très sollicité par l'exécutif. Le rapport d'activité pour 2017 du SGDSN indique qu'il s'est réuni à 42 reprises sur cette seule année.

Dans tous les cas, l'ensemble des éléments mis jusqu'ici en évidence plaident pour renforcer les dispositifs d'information et de communication autour des connaissances sur l'épidémie, d'une part, et des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, d'autre part, afin que son acceptabilité sociale soit préservée dans la durée.

Une telle mesure apparaît d'autant plus impérieuse que de nombreuses communications alternatives, parfois dénuées de toute pertinence scientifique et alimentant les fausses informations, sont apparues sur les réseaux sociaux ou ont fait l'objet de reportages audiovisuels.

Vos co-rapporteurs proposent notamment d'introduire une obligation légale pour le Gouvernement de réunir, sur une plateforme unique et accessible en ligne, l'intégralité des informations liées à l'épidémie en cours : mesures sanitaires, mesures restrictives de libertés, mesures économiques et sociales, avis du Conseil scientifique etc.

**Proposition n° 13** : Renforcer l'information et la communication durant l'état d'urgence sanitaire, notamment par le biais d'une plateforme unique et accessible en ligne.

## 2. Garantir les prérogatives des autorités indépendantes

Au-delà du seul Conseil scientifique, le rôle d'autres autorités doit être conforté en période de crise sanitaire. La mission d'information a souhaité, sans être exhaustive, mettre en évidence le rôle particulier de cinq d'entre elles : la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le Contrôleur général des lieux de privation de libertés (CGLPL), le Défenseur des droits, la Haute autorité de santé et le Conseil consultatif national d'éthique.

- La CNIL joue un rôle indispensable dans l'état d'urgence sanitaire en contrôlant la mise en œuvre des systèmes d'information prévus par la loi du 11 mai

2020 – SIDEP et ContactCovid – et de l’application de traçage StopCovid, devenue TousAntiCovid. Elle contrôle également les modalités de collecte et d’utilisation des données personnelles numériques par un nombre croissant d’acteurs publics et privés du secteur médical et sanitaire.

Malgré ce rôle indispensable, le IV de l’article 4 du projet de loi autorisant la prorogation de l’état d’urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire entendait dispenser de toute consultation obligatoire les projets d’ordonnance pris par le Gouvernement sur le fondement de cet article 4. La discussion parlementaire a néanmoins permis d’introduire une exception pour maintenir la consultation des autorités administratives ou publiques indépendantes, dont la CNIL.

Lors de son audition par la mission d’information, la CNIL a formulé la proposition de permettre l’allègement, en période d’état d’urgence sanitaire, de certaines procédures de sanction d’infractions, notamment lorsqu’elles débouchent sur une sanction pécuniaire.

- L’absence de CGLPL entre le 16 juillet et le 15 octobre 2020, en raison de la vacance qui s’est prolongée entre la fin des fonctions de Mme Adeline Hazan et la nomination de Mme Dominique Simonnot, s’est avérée très préoccupante en période de crise sanitaire. Ses effets sont en effet démultipliés et spécifiques dans les lieux de privation de liberté <sup>(1)</sup>. Une modification de l’article 2 de la loi du 30 octobre 2007 pourrait être envisagée afin qu’une telle situation ne se reproduise pas à l’avenir.

- L’implication du Défenseur des droits a été très importante au cours de la crise sanitaire. Entre le 16 mars et le 1<sup>er</sup> juin, l’institution a reçu 1 424 saisines qui reflètent, selon l’avis transmis par la Défenseure des droits à la mission d’information, l’ampleur des atteintes aux droits et libertés fondamentaux causées par l’état d’urgence sanitaire, mais aussi l’exacerbation des inégalités sociales et territoriales qu’il provoque.

La Défenseure des droits préconise que les autorités indépendantes soient sollicitées sur les questions qui relèvent de leur compétence, notamment dans le cadre d’auditions par le Parlement sur la mise en œuvre des mesures de l’état d’urgence sanitaire.

- Le rôle de la Haute autorité de santé dans la crise sanitaire mérite d’être souligné. Ses avis sur le dépistage et les tests, la vaccination, les médicaments ou les actes médicaux ont été particulièrement utiles et pertinents. Vos co-rapporteurs souhaitent ici rappeler l’importance de cette autorité indépendante dont le rôle mérite d’être conforté.

- Enfin, le rôle du Conseil consultatif national d’éthique s’avère encore plus important en période de crise sanitaire. Celle-ci soulève en effet des problématiques

---

(1) Voir le rapport du CGLPL sur la période du 17 mars au 10 juin 2020, Les droits fondamentaux des personnes privées de liberté à l’épreuve de la crise sanitaire.

très délicates lorsqu'il s'agit des établissements d'hébergement pour personnes âgées ou encore des cérémonies funéraires. L'Assemblée nationale s'est saisie activement de cette question : une proposition de loi relative à l'éthique de l'urgence <sup>(1)</sup>, qui a pour but de renforcer le rôle du Conseil pendant l'état d'urgence sanitaire, a été adoptée à l'unanimité le 25 juin dernier.

**Proposition n° 14** : Garantir ou consolider le rôle de certaines autorités en période de crise sanitaire

\*

\* \*

**En conclusion**, les travaux menés par cette mission d'information et les propositions conjointes formulées par vos co-rapporteurs démontrent qu'il est possible d'aborder de manière transpartisane, objective et dépassionnée la question du régime juridique de l'état d'urgence sanitaire alors que le consensus national et parlementaire s'est malheureusement fissuré depuis la sortie du premier état d'urgence sanitaire le 11 juillet dernier.

Vos co-rapporteurs attendent clairement que l'engagement formulé par le Gouvernement devant la mission d'information soit tenu : celui que la discussion parlementaire du projet de loi de pérennisation soit organisée dans des délais et des conditions qui favorisent un réel travail de fond, respectueux des prérogatives du Parlement. Ils ne doutent pas que la commission des Lois et l'Assemblée nationale dans son ensemble sauront y prendre toute leur part.

---

(1) Proposition de loi n° 3038 de M. Xavier Breton.

## LISTE DES PROPOSITIONS

### **Conforter la singularité de l'état d'urgence sanitaire**

Proposition n° 1 : Préserver le régime juridique spécifique de l'état d'urgence sanitaire

Proposition n° 2 : Clarifier la rédaction de l'article L. 3131 1 du code de la santé publique afin qu'il s'articule de manière pertinente avec l'état d'urgence sanitaire

Proposition n° 3 : Prévoir, par une disposition législative, la présomption de l'urgence pour saisir le juge administratif par la voie du référé, sur les mesures de l'état d'urgence sanitaire, lorsque celui-ci a été décrété ou prorogé.

Proposition n° 4 : Encadrer le nouveau dispositif de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique et l'assortir de garanties juridiques satisfaisantes à la hauteur des atteintes possibles aux droits et libertés fondamentaux

### **Donner au Parlement sa juste place dans le dispositif**

Proposition n° 5 : Consolider l'organisation des travaux du Parlement et renforcer les prérogatives des parlementaires et des organes du Parlement en temps de crise notamment en menant un travail sur la recevabilité des amendements des parlementaires dans le cadre de l'examen des lois prorogeant l'état d'urgence sanitaire et en ajustant en tant que de besoin le Règlement des assemblées

Proposition n° 6 : Fixer une durée de prorogation maximale de l'état d'urgence sanitaire

Proposition n° 7 de M. Philippe Gosselin : Renforcer les conditions de majorité au fur et à mesure des prorogations de l'état d'urgence sanitaire

Proposition n° 8 : Organiser un débat parlementaire à chaque rupture constatée dans la connaissance scientifique

Proposition n° 9 : Mieux associer le Parlement aux travaux du Conseil scientifique

### **Mieux prendre en compte les enjeux territoriaux**

Proposition n° 10 : Décliner territorialement les mesures de l'état d'urgence sanitaire et permettre l'application du principe de différenciation

Proposition n° 11 : Consacrer le rôle du préfet de département en matière de gestion des crises sanitaires

## **Inscrire l'état d'urgence sanitaire dans le temps long**

Proposition n° 12 : Pérenniser le Conseil scientifique mais clarifier et renforcer son organisation et son fonctionnement

Proposition n° 13 : Renforcer l'information et la communication durant l'état d'urgence sanitaire, notamment par le biais d'une plateforme unique et accessible en ligne.

Proposition n° 14 : Garantir ou consolider le rôle de certaines autorités en période de crise sanitaire

## AUDITION DE M. OLIVIER VÉРАН, MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

*Lors de sa réunion du mardi 8 décembre, la mission d'information auditionne M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé.*

**M. le président Sacha Houlié, rapporteur.** Nous arrivons au terme des auditions de la mission d'information sur le régime juridique de l'état d'urgence sanitaire, après avoir entendu des juristes, le président du Conseil scientifique, des administrations du ministère des solidarités et de la santé, de l'intérieur et de la justice, des constitutionnalistes et le vice-président du Conseil d'État, dont l'institution a rempli, en tant que juge administratif, une importante mission de contrôle et de garantie des libertés.

Nos conclusions ne seront guère surprenantes car le dispositif de l'état d'urgence a été suffisamment éprouvé, mais sans doute serait-il intéressant de vous entendre, monsieur le ministre des solidarités et de la santé, sur la façon dont vous concevez sa pérennisation juridique après le 1<sup>er</sup> avril 2021.

**M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé.** Lors des débats parlementaires qui ont conduit à l'adoption de la loi du 14 novembre 2020, je vous avais indiqué que le Gouvernement saisirait le Parlement au début de 2021 sur un projet de loi visant à créer un régime juridique pérenne pour répondre aux crises sanitaires et à sortir de la politique du *stop and go* et des prorogations de mesures dérogatoires. Il me semble en effet que nous pouvons parvenir à un dispositif solide et durable, susceptible de rassurer les juristes, les parlementaires et les équipes chargées du pilotage de la politique sanitaire.

La commission des Lois a décidé la création de cette mission d'information à la même période et j'avais précisé que ses travaux nourriront le travail législatif à venir. Cette audition permettra donc de réaliser un point d'étape.

Le travail de préparation du projet de loi est en bonne voie mais, dès lors qu'il n'est pas finalisé et que tous les arbitrages n'ont pas été rendus, je ne peux, à ce stade, que vous faire part des grandes orientations qui seront retenues.

Premièrement, le régime proposé devra permettre de disposer d'un cadre général suffisamment polyvalent pour répondre à différentes crises sanitaires. Certes, notre référence demeurera la gestion d'une épidémie de grande ampleur, mais nous devons également pouvoir utiliser cet outil pour répondre à une autre situation sanitaire exceptionnelle qui pourrait se présenter.

Deuxièmement, ce régime devra comprendre toutes les garanties nécessaires pour que les atteintes aux libertés et droits constitutionnellement garantis soient justifiées et proportionnées aux enjeux sanitaires. Cela passera par l'inscription



d'exigences suffisantes dans la loi et par l'accès plein et entier au juge pour, le cas échéant, contester les mesures réglementaires ou individuelles. L'information et l'intervention régulières du Parlement en seront des éléments essentiels.

Troisièmement, ce régime devra être clair et opérationnel pour permettre aux autorités compétentes de prendre des mesures utiles dans des délais réduits et dans le cadre de procédures simples, de manière à garantir leur sécurité juridique.

Enfin, quatrième grand principe, l'élaboration de ce régime devra valoriser les retours d'expériences acquises depuis le mois de mars. Sans constituer une référence unique, l'acquis juridique de la gestion de crise doit en effet être pris en compte. Le Conseil d'État ayant invalidé certaines dispositions, il importe de prendre des mesures solides en cas de recours.

Sur la base de ces différents objectifs, le Gouvernement vous soumettra donc prochainement un projet de réforme. Les dispositions récentes, dont l'équilibre est satisfaisant et qui ont fait leurs preuves lors de la gestion de l'épidémie, seront en grande partie reprises.

Nous envisageons un système à deux niveaux en fonction de la gravité de la situation sanitaire, de manière à préciser et à simplifier l'articulation encore un peu complexe entre le régime des menaces sanitaires, celui de l'état d'urgence sanitaire, et celui de sortie de l'état d'urgence sanitaire.

Ce texte sera également l'occasion de préciser certains points concernant la répartition des compétences entre autorités publiques nationales et locales et de mutualiser certaines dispositions de l'état d'urgence sanitaire qui pourraient être utilement appliquées à la gestion de menaces sanitaires graves, quand bien même seraient-elles de moindre ampleur.

De manière ponctuelle, le projet de loi apportera des précisions ou des clarifications sur certaines prérogatives accordées aux autorités administratives.

Le texte aura également pour ambition de bâtir un cadre pérenne pour les systèmes d'information de crise. Une disposition législative est ainsi nécessaire pour autoriser des dérogations au secret médical, dans la stricte limite de leur objet, comme c'est déjà le cas dans le cadre de l'épidémie de covid-19.

Une telle base de discussion pourra évidemment être enrichie lors des travaux parlementaires. Nous partageons avec vous le souci de disposer d'un outil pérenne, adaptable, disposant de garanties suffisantes pour assurer la protection des Français dans les meilleures conditions.

**M. le président Sacha Houlié, rapporteur.** Nous nous sommes demandé si une loi ordinaire, ni organique, ni constitutionnelle, constitue un cadre juridique suffisamment solide et si d'autres dispositifs étaient envisageables. Au fil des discussions, nous avons assez logiquement constaté que le régime de l'état d'urgence sanitaire, en lui-même, est utile et, pour des raisons de commodité législative ou

d'adaptabilité, nous avons privilégié le maintien d'un dispositif législatif spécifique tel que nous le connaissons aujourd'hui dans le code de la santé publique.

Le Gouvernement joue un rôle important, il est appuyé pour cela par des instances comme le Conseil scientifique et le Conseil de défense et de sécurité nationale. Le juge administratif a également pris toute sa place mais ne faudrait-il pas garantir son accès, en référé, en neutralisant certaines conditions, par exemple en présumant l'urgence dès lors qu'elle est décrétée au titre de l'état d'urgence sanitaire ? Nous avons étudié cette question avec Marie-George Buffet à propos du recours au référé liberté et au référé-suspension dans d'autres situations. En l'occurrence, les seules conditions de doute sérieux sur la légalité d'une disposition ne pourraient-elles être retenues ?

S'agissant du Parlement, ne pourrait-on pas prévoir un délai, indicatif – puisqu'il serait modifiable par la loi –, pour la reconduction de l'état d'urgence sanitaire ? Par ailleurs, les parlementaires ne peuvent se prononcer que sur un cadre général et sur des dates, alors même que de nombreuses habilitations à légiférer par ordonnance sont accordées. L'état d'urgence devrait justifier un accroissement des pouvoirs parlementaires, y compris le droit d'amendement.

Enfin, si chacun, Gouvernement, juge, Parlement – ce dernier dans une certaine mesure – a trouvé sa place, d'aucuns en ont pris une plus grande que prévu. Si, selon le professeur Delfraissy, la pérennisation du Conseil scientifique au-delà du mois de juillet a été une bonne chose, alors qu'il avait été envisagé de le dissoudre après la première vague, les informations sont en revanche très diffuses, à tel point que nous nous sommes demandé où s'arrête le devoir d'information et où commence le devoir de réserve mais également si les informations, très nombreuses, ne devraient pas être rassemblées afin de retrouver la clarté et la lisibilité de la parole publique qui, parfois, ont fait défaut.

**M. Philippe Gosselin, vice-président co-rapporteur.** Sans entraver le Gouvernement, qui doit pouvoir travailler et prendre des décisions, comment introduire une clause de revoyure avec le Parlement, sur laquelle nous nous sommes d'ailleurs un peu échauffés à plusieurs reprises tant, dans la dernière mouture, le « tunnel » était long ?

Comment préserver davantage le droit d'amendement, le Parlement étant rapidement court-circuité, comme nous l'avons vu il y a quelques semaines ? Le décret du 29 octobre 2020 contient ainsi un certain nombre de dispositions qu'il n'est évidemment pas possible d'amender.

Par ailleurs, sans remettre en cause l'existence du Conseil scientifique, comment assurer une meilleure coordination entre ce dernier, le pouvoir exécutif et le Parlement ? Comment conforter chacun dans la place qui doit lui revenir ?

Enfin, comment mieux associer l'échelon local, notre système étant très pyramidal ? Les besoins et les réalités locales, me semble-t-il, sont insuffisamment pris en compte.

**M. Olivier Véran.** Une loi ordinaire est préférable car une loi organique supposerait une révision constitutionnelle. Je suis heureux que cette perspective recueille vos suffrages, sinon, il aurait été difficile de tenir les délais.

S'agissant de la condition de l'urgence, plus de 150 référés ont été admis. Nous n'avons jamais fait barrage ni refusé l'accès au juge, en aucun cas, à aucun moment. L'inscrire dans la loi n'apporterait rien à l'heure actuelle, à mon avis, mais je me montrerai ouvert aux travaux parlementaires qui iraient dans le sens d'une sécurisation de l'accès au juge en toute circonstance car nous ne savons pas, demain, ce que serait la politique de tel ou tel Gouvernement. Je vous propose donc de ne pas inclure un tel dispositif dans le texte initial et, le cas échéant, de le modifier en fonction des débats parlementaires.

Je ne suis pas opposé à l'inscription dans la loi de clauses de revoyure mais cela n'aurait pas de valeur normative, le législateur ne pouvant se contraindre lui-même. Le Conseil constitutionnel pourrait d'ailleurs invalider une telle disposition.

Le Conseil scientifique a été pérennisé à ma demande, ou plutôt à celle du Président de la République. Jean-François Delfraissy estimait au mois de juillet que sa mission était terminée – il l'a dit publiquement –, mais nous avons souhaité qu'elle se poursuive car nous n'étions pas sortis de la pandémie. Nous envisageons de consacrer le principe même d'un tel conseil, c'est-à-dire, comme le prévoit la loi actuelle, d'imposer sa constitution dès lors que l'état d'urgence sanitaire est déclaré. Le conseil serait consulté en cas de prorogation, comme c'est le cas à l'heure actuelle, mais aussi de levée anticipée de l'état d'urgence sanitaire.

En pratique, le Conseil scientifique travaille d'une façon très autonome. Au-delà des toute premières saisines, qui concernaient les élections municipales ou le confinement, le Conseil scientifique s'est mis à travailler au moins à 80 % d'une manière autonome, sous forme d'auto-saisine, et en avance de phase : il réfléchit aux avis qu'il serait intéressant d'émettre en vue de l'étape suivante, comme le second confinement et déconfinement. Il est utile d'avoir cet outil dont les travaux sont transparents – ils ont tous été rendus publics. Jean-François Delfraissy vous confirmera qu'une écrasante majorité des avis qui ont été émis – une vingtaine – l'ont été parce que le Conseil scientifique avait décidé, seul – et de manière intelligente – de le faire.

Je ne voudrais pas qu'on fasse du Conseil scientifique un Parlement *bis* que chacun pourrait saisir au gré de ses opinions, pour le contraindre à émettre des recommandations sur des sujets qu'il n'estimerait pas, lui-même, nécessaire de traiter. On peut réfléchir à une articulation avec le Parlement, mais sans nécessairement prévoir une saisine directe – par exemple grâce à un dispositif

permettant à l'exécutif de faire droit à une sollicitation : pourquoi pas... Sinon, soyons clairs : le Conseil scientifique ne va pas s'en sortir.

Je n'ai pas compris la question sur le droit d'amendement, pardonnez-moi. Pourriez-vous la préciser ?

**M. le président Sacha Houlié, rapporteur.** Quand nous avons examiné les projets de loi relatifs à la prorogation de l'état d'urgence sanitaire, ce qui concernait les ordonnances a souvent été écarté au titre du contrôle de la recevabilité. L'idée, puisqu'une jurisprudence du Conseil constitutionnel considère que les dispositions des ordonnances non ratifiées ont dorénavant valeur législative, serait de permettre de déroger aux règles prévues en matière d'irrecevabilité dans le cadre de l'état d'urgence, pour permettre aux parlementaires d'amender directement les ordonnances qui ont été prises.

**M. Olivier Véran.** Cela poserait, de prime abord, un problème constitutionnel. Surtout, nous ne voulons pas du tout qu'il y ait des mesures d'accompagnement économique et social dans le futur projet de loi. Sinon, ce serait « la porte ouverte à toutes les fenêtres », comme on dit. Nous voulons que le texte soit totalement consacré à la police sanitaire : il sera « hors contexte », amené à durer et à être utilisé par nos successeurs lors de prochaines crises épidémiques. Si on commence à introduire des mesures liées au contexte, non seulement cela ne passera pas le cap du Conseil constitutionnel, mais j'ai vraiment peur que cela donne une loi qui ne sera pas très propre. Notre but est de laisser un héritage solide. J'entends la remarque sur les amendements, mais ce que vous proposez me paraît compliqué dans ce projet de loi.

**M. Jean-Pierre Pont.** On essaie d'imaginer les choses en fonction de ce qui s'est passé ou de ce qui est en train de se passer, étant entendu qu'on ne dispose pas de tous les éléments quand on est au cœur de la crise... Quant à essayer d'imaginer ce qui se passera lors d'une épidémie dont on ne sait rien et qui peut être totalement différente, je suis un peu dubitatif. Je ne voudrais pas qu'on serre trop le dispositif – sinon on sera vraisemblablement « à côté de la plaque » ; et si on élargit trop, on se retrouvera avec les mêmes mesures qu'aujourd'hui.

**M. Olivier Véran.** Je suis d'accord. Il nous faut un texte très propre, très net, hors du contexte de la crise du covid, pour avoir l'outil qui nous a manqué.

**M. Philippe Gosselin, vice-président co-rapporteur.** Je voudrais revenir sur le sujet, qui a été un peu compliqué, des systèmes d'information. Il y a eu des télescopages, du méli-mélo, notamment entre StopCovid et la plateforme SI-DEP. Par ailleurs, la concomitance avec le débat sur le *Health Data Hub* a conduit à une certaine crispation. Pouvez-vous préciser un peu ce que contiendra le projet de loi ?

**M. Olivier Véran.** Nous aurons une base législative transversale, présentant toutes les garanties nécessaires, notamment grâce à un mécanisme de saisie de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, pour la création de tout

système d'information de crise qui serait utile. Nous proposerons une rédaction assez souple et large, mais sécurisée.

J'ajoute, mais vous devez le savoir, que j'ai mis fin au monopole de Microsoft sur le *Health Data Hub*.

**M. Philippe Gosselin, vice-président co-rapporteur.** Oui, j'ai suivi cette question un peu lancinante qui a empoisonné le débat.

S'agissant du volet local, l'approche assez verticale, très jacobine, qui est suivie a parfois suscité des regrets, voire des reproches, même si la gestion d'une crise de ce type nécessite une gestion en partie centralisée. Je n'ai pas de difficulté avec cette idée, mais il y a eu régulièrement – surtout lors de la première vague – des crispations liées au refus de certaines dérogations par des préfets, en ce qui concerne la réouverture de marchés, par exemple. Des évolutions sont-elles envisagées dans le cadre du futur projet de loi afin de mieux prendre en compte les spécificités locales ? Nous ferons sans doute des propositions par voie d'amendement.

**M. le président Sacha Houlié, rapporteur.** De nombreuses personnes ont reçu des textos les invitant à télécharger l'application TousAntiCovid, et il est ensuite apparu qu'il s'agissait d'une fraude. Y a-t-il eu, à l'origine, une démarche du Gouvernement ?

L'idée d'un débat sur l'isolement forcé a vu le jour, alors que le Conseil scientifique s'est exprimé, le 3 septembre, en faveur d'un accompagnement renforcé et d'une meilleure pédagogie envers les personnes contaminées qui doivent s'isoler. Est-ce lié à un changement de circonstances ? Si c'est le cas, lequel ?

**M. Olivier Véran.** S'agissant des contraintes en matière d'isolement, vous savez qu'une conférence de presse est prévue jeudi : le sujet sera peut-être abordé... Je crois très fortement en la nécessité de renforcer l'accompagnement humain, présentiel, y compris jusqu'au domicile des personnes lorsqu'elles en sont d'accord. Je pense répondre ainsi à votre question, du moins en ce qui me concerne.

Un décret a autorisé le Gouvernement à envoyer un SMS aux abonnés téléphoniques pour les inviter à télécharger TousAntiCovid. Tout est légal, clair et transparent. Une fraude organisée, reposant sur l'envoi de faux messages, s'est ajoutée à cela. L'État a porté plainte.

J'imagine, en effet, que nous débattons du rôle des élus, des maires. J'assumerai très fermement la fonction régaliennne qui revient à l'État dans la gestion d'une crise sanitaire. C'est constitutionnellement une responsabilité de l'État, et on ne reviendra pas là-dessus. J'observe d'ailleurs que ce sont les responsables de l'État qui se font perquisitionner lorsqu'une plainte est déposée.

En pratique, que se passe-t-il ? On a entériné le dialogue entre les élus locaux et les représentants de l'État dans les territoires, c'est-à-dire les préfets et les directeurs généraux des agences régionales de santé. Par ailleurs, la jurisprudence a

très clairement reconnu les pouvoirs de police sanitaire des maires, ce qui est très bien. Il n'y a plus de contentieux en cours – il y a eu des difficultés pendant la première vague, effectivement, mais elles se sont tassées.

Inscrire dans le droit les modalités de discussion et de concertation au niveau territorial entre les représentants de l'État et les élus locaux n'aurait pas d'intérêt juridique. La décision relève du politique et quelle que soit la manière dont on écrit les choses, on peut s'organiser, d'une manière ou d'une autre. Je serais, pour ma part, très opposé à ce que l'on enlève à l'État ses fonctions régaliennes pour donner à des élus locaux le droit de contrevenir aux dispositions nationales qui sont prises dans ce domaine. Je ne pense pas que cela respecterait nos principes constitutionnels.

**M. Philippe Gosselin, vice-président co-rapporteur.** La question de la constitutionnalité se poserait, en effet – la marge de manœuvre est relativement étroite –, mais je pense qu'il serait intéressant d'envoyer un véritable signal, sans aller, bien sûr, jusqu'à mettre à nu l'État, qui est en charge du régalien – je suis très imprégné de cette idée, à titre personnel, comme mon groupe politique. On pourrait essayer de trouver une voie, médiane ou non – je ne sais pas si c'est possible –, pour avancer. Le dialogue supposé entre le préfet et les élus locaux se traduit parfois par une consultation, mais il ne s'agit pas vraiment d'un duo : un seul décide, à la fin, le préfet, et tout dépend de sa personnalité et des départements. Il peut y avoir un peu de compréhension, une porte qui s'ouvre, mais le résultat se résume parfois à « circulez, il n'y a rien à voir ». On pourrait essayer de mieux gérer les choses, en ayant un curseur un peu plus mobile, mais il n'est pas question que l'État se retrouve dénudé pour autant.

**M. Olivier Véran.** Pour moi, il y a soit une consultation soit une codécision. Nous avons choisi, de nous-mêmes, cette dernière solution pour l'ouverture des marchés alimentaires, par exemple : cela fait l'objet d'une codécision du maire et du préfet. Nous ne sommes pas passés par la loi mais par un décret. Si on inscrivait le principe de codécision dans la loi d'une manière assez vague, cela pourrait concerner toutes les mesures sanitaires. Si un maire ne répondait pas en temps et en heure, on ne pourrait pas appliquer ces mesures. Or nous sommes dans une situation d'urgence sanitaire qui peut imposer, dans certaines situations, d'agir dans l'heure.

**M. Philippe Gosselin, vice-président co-rapporteur.** J'entends bien.

**M. Olivier Véran.** Dire qu'on recherche une consultation avec les élus, dans les territoires, pour appliquer les mesures prévues, oui, mais c'est déjà ce qu'on fait. On peut toujours adopter une disposition bavarde ; en revanche, il ne faudrait pas aller plus loin en prévoyant une codécision ou une consultation préalable.

Chaque maire de chaque commune ou de chaque agglomération concernée par le port du masque obligatoire a été consulté par le préfet avant l'établissement du zonage, mais tout cela relève d'une circulaire ou d'un décret plutôt que de la loi.

J'ai justement un déjeuner avec Jacqueline Gourault sur le thème de l'interaction entre l'État et les collectivités dans les situations de crise sanitaire. On ne peut pas coller davantage à cette problématique (*Sourires*).

**M. le président Sacha Houlié, rapporteur.** Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir conclu les auditions de cette mission d'information.

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### Jeudi 12 novembre 2020

- **M. Francis Lamy, conseiller d'État**
- **M. Serge Slama, professeur de droit public**
- **M. Guillaume Tusseau, professeur de droit public**
- **Mme Josiane Chevalier, préfète de la région Grand-Est, préfète du Bas-Rhin**
- **Mme Florence Leverino, directrice de cabinet du préfet des Bouches-du-Rhône**

### Mercredi 18 novembre 2020

- **Conseil consultatif national d'éthique**  
— M. Claude Kirchner, président du comité pilote d'éthique du numérique
- **Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique**  
— M. Bruno Sportisse, président-directeur général
- **Conseil national des Barreaux**  
— Mme Christiane Féral-Schul, présidente
- **Barreau de Paris**  
— M. Bernard Fau
- **Conférence des bâtonniers**  
— M. Stéphane Campana
- **M. Bertrand Mathieu, professeur de droit constitutionnel**
- **Ministère de l'Économie, des finances et de la relance**  
— M. Nicolas Dupas, sous-directeur au tourisme de la direction générale des entreprises

### Mardi 24 novembre 2020

- **Ministère des Solidarités et de la santé**  
— M. Charles Touboul, directeur des affaires juridiques



### **Mardi 25 novembre 2020**

- **Commission nationale de l’informatique et des libertés**  
— M. Gwendal Le Grand, secrétaire général adjoint
- **Comité européen de la protection des données**  
— M. Leonardo Cervera Navas, directeur
- **Conseil national du numérique**  
— M. Vincent Toubiana, secrétaire général adjoint
- **Association des maires ruraux de France**  
— M. Dominique Dhumaux
- **Association des maires de France**  
— M. Philippe Laurent, secrétaire général
- **Assemblée des départements de France**  
— M. Olivier Richefou
- **Régions de France**  
— M. Jules Nyssen, délégué général
- **Conseil d’État**  
— M. Bruno Lasserre, vice-président  
— Mme Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études
- **Ministère de l’Intérieur**  
— M. Thomas Campeaux, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques  
— Mme Pascale Léglise, adjointe au directeur

### **Jeudi 26 novembre 2020**

- **M. Jean-Éric Schoettl, conseiller d’État honoraire, ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel**

### **Mardi 1<sup>er</sup> décembre 2020**

- **Ministère de la Justice**  
— M. Jean-François de Montgolfier, directeur des affaires civiles et du Sceau

- **Commission nationale consultative des droits de l'Homme**  
— M. Jean-Marie Burguburu, président
- **Conseil scientifique**  
— M. Jean-François Delfraissy, président

**Mercredi 2 décembre 2020**

- **Ministère des Solidarités et de la santé**  
— M. Jérôme Salomon, directeur général de la santé
- **M. Marc Del Grande, ancien préfet de la Guyane**
- **M. Olivier Schrameck, président de section honoraire au Conseil d'État, ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel**

**Mardi 8 décembre 2020**

- **M. Olivier Véran, ministre des Solidarités et de la santé**