

PROJET DE LOI

GESTION DE LA CRISE SANITAIRE

Première lecture

Commission saisie pour avis avec délégation au fond



Réunie le vendredi 23 juillet 2021 sous la présidence de Mme Catherine Deroche, la commission des affaires sociales a examiné le **rapport pour avis de Mme Chantal Deseyne sur le projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire** sur lequel la commission a reçu de la commission des lois une délégation au fond pour l'examen des articles 1^{er} bis, et 5 à 11 relatifs à l'obligation vaccinale.

La commission propose d'adopter les articles 5 à 11 tels que modifiés par les amendements du rapporteur.

Alors que le variant Delta provoque dans différents pays une nouvelle flambée épidémique, le Gouvernement a déposé le 19 juillet 2021 un projet de loi visant à renforcer les outils de lutte contre l'épidémie de covid-19 afin de réduire l'impact de la « quatrième vague » annoncée.

**1. UNE PRÉOCCUPATION FORTE FACE À LA MENACE D'UNE REPRISE ÉPIDÉMIQUE PORTÉE PAR LE VARIANT DELTA****A. UNE REPRISE ÉPIDÉMIQUE BRUTALE DUE AU VARIANT DELTA**

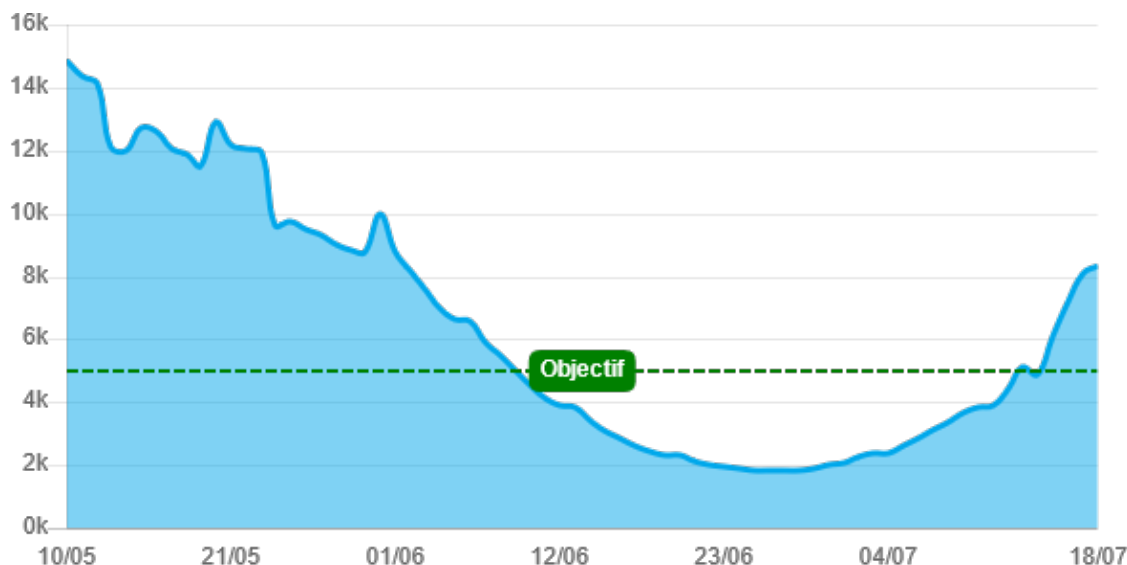
La France fait, depuis le début du mois de juillet, face à un risque de nouvelle vague épidémique, d'une ampleur potentiellement inédite. Ce risque coïncide avec la **diffusion rapide du variant Delta, sensiblement plus transmissible que les précédents variants du SARS-CoV-2**, ainsi qu'avec un **ralentissement du rythme de la vaccination au mois de juin**.

La propagation du variant Delta pousse fortement à la hausse le nombre quotidien de nouvelles contaminations, à un rythme encore jamais observé jusqu'ici, après pourtant déjà trois vagues épidémiques.



Le 21 juillet 2021, le ministre des solidarités et de la santé, M. Olivier Véran, a annoncé **plus de 18 000 nouveaux cas positifs enregistrés en 24 heures**, soit « *une augmentation de la circulation du virus de l'ordre de 150 % : nous n'avons jamais connu cela, ni avec [la souche historique du coronavirus], ni avec le variant anglais, ni avec le sud-africain ni avec le brésilien* »¹. En outre, au 19 juillet 2021, Santé publique France indique que le taux de tests avec présence de la **mutation L452R** (souvent liée au variant Delta) atteint **79,3 % des criblages de PCR**.

Évolution du nombre de cas positifs sur la période récente



Source : CovidTracker, d'après les données Santé Publique France et SI-Dep.

Derniers chiffres : 18 181 tests positifs remontés le 20/07 (SpF), 3 200 tests positifs prélevés le 18/07 (SI-DEP)

En outre, selon une étude de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) à partir des données disponibles de juin à mi-juillet 2021, en particulier pour la semaine du 28 juin au 4 juillet 2021, « *les non-vaccinés représentent 80 % des cas positifs* »².

B. LA VACCINATION, PRINCIPALE ARME DE LUTTE CONTRE LA PANDÉMIE

1. Des vaccins sûrs et efficaces

Dans ce contexte, les autorités médicales et scientifiques convergent pour estimer que la **vaccination constitue le moyen le plus efficace de maîtriser durablement l'épidémie**. L'efficacité et la sécurité des vaccins autorisés contre la covid-19 reposent en effet désormais sur des données extrêmement solides.

Alors que les vaccins à ARN messager – qui ont représenté 87,5 % du cumul des doses administrées au 19 juillet 2021 – présentent des **taux de protection avoisinant les 95 % contre les formes symptomatiques de la covid-19 (voire de 100 % contre les formes graves)**, les centres régionaux de pharmacovigilance ont analysé environ 49 000 déclarations d'effets indésirables liées à la vaccination sur un total de plus de 42 millions d'injections au 10 juin 2021, soit une **proportion d'effets indésirables déclarés légèrement supérieure à 0,1 %**. La grande majorité de ces effets sont, précise l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), « **attendus et non graves** »³.

¹ Franceinfo avec l'agence France-Presse, « Plus de 18 000 nouveaux cas de covid-19 dans les dernières 24 heures, une hausse de 150 % en une semaine », 20 juillet 2021.

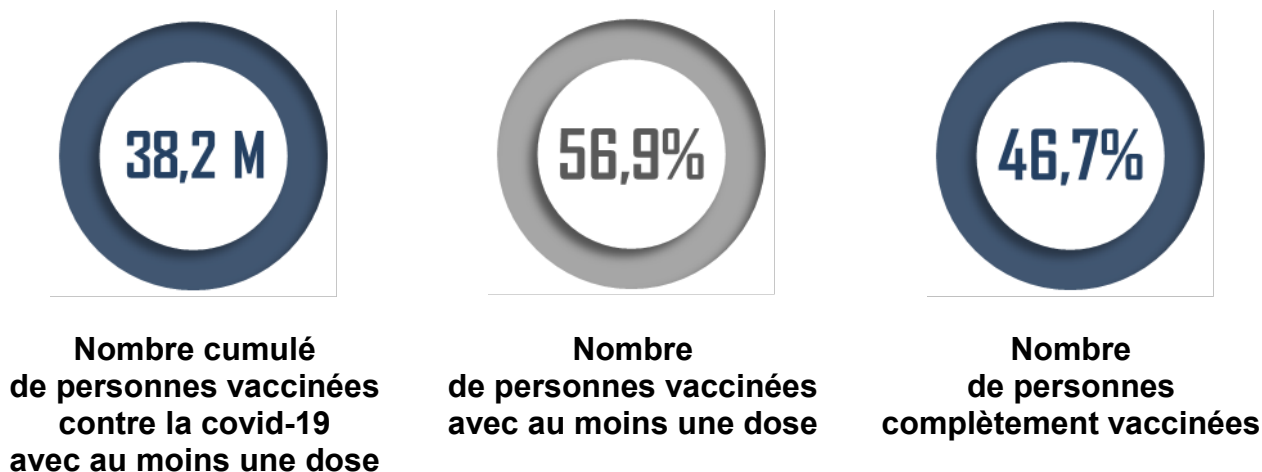
² Note de la Drees du 14 juillet 2021 sur la ventilation des tests RT-PCR de cas positifs selon le statut vaccinal des personnes testées.

³ Point de situation de l'ANSM sur la surveillance des vaccins contre la covid-19 publié le 25 juin 2021.

2. Une dynamique vaccinale à soutenir

En dépit de cette balance bénéfices-risques très favorable à la vaccination, un fort **ralentissement du rythme de la vaccination a été observé au mois de juin**. Selon les données du ministère des solidarités et de la santé, reprises par le CovidTracker¹, la **moyenne quotidienne des premières doses injectées** semble avoir atteint un pic à 400 000 le 21 mai 2021, pour diminuer sensiblement et atteindre un seuil **légèrement supérieur à 160 000 doses au début du mois de juillet**. On peut noter que l'allocution du Président de la République le 12 juillet 2021 et les annonces relatives à l'extension du passe sanitaire et à l'obligation vaccinale ont été suivies d'une immédiate et nette hausse de la prise de rendez-vous de vaccination et une forte reprise des premières injections à la mi-juillet.

Couverture vaccinale contre la covid-19 en France



Données : Santé publique France, au 20 juillet 2021

3. Une vaccination soutenue par des mesures contraignantes au sein du présent texte

- Afin de concilier une reprise durable des activités et la nécessité d'un freinage urgent de la circulation du virus, le Gouvernement fait le choix de miser prioritairement sur la vaccination.

Aussi, il entend s'appuyer sur l'**obligation vaccinale de certains professionnels** des champs sanitaire et médico-social (articles 5 et suivants du projet de loi) en vue d'**assurer une protection maximale des personnes les plus fragiles**, mais également sur la très large extension du passe sanitaire (article 1^{er} du texte), dont la finalité est bien de **faire repartir la dynamique vaccinale en population générale**.

2. UNE EXTENSION DU PASSE SANITAIRE COMME OUTIL D'INCITATION À LA VACCINATION DE LA POPULATION GÉNÉRALE

A. UN TRÈS LARGE DÉPLOIEMENT DU PASSE SANITAIRE COMME STRATÉGIE D'ENCOURAGEMENT À LA VACCINATION

Le périmètre très large de cet outil, initialement circonscrit, **correspond désormais à un champ d'activités ou lieux qui, si la situation sanitaire l'imposait à nouveau, seraient fermés**.

¹ <http://covidtracker.fr/vaccintracker/>

Il reprend notamment les **activités culturelles ou de loisirs**, pour lesquelles le Gouvernement a abaissé cette semaine le seuil requis mais intègre aussi les **lieux de restauration ou débits de boisson**.

- Une telle exigence élargie du passe sanitaire est une forte incitation à la vaccination de la population générale. La commission soutient cette stratégie.

Les concessions apportées par ce dispositif aux libertés individuelles apparaissent malheureusement une **nécessité au regard des libertés et de l'intérêt collectifs**.

« Certaines dispositions prévues dans cette nouvelle loi peuvent générer des limitations des libertés individuelles mais peuvent permettre également de conserver une plus grande liberté pour le plus grand monde. »¹

Conseil scientifique

B. UNE MESURE D'ISOLEMENT CONTRAINT QUI APPELLE À LA VIGILANCE

Les articles 2 à 4 concernent des modalités d'isolement contraint des personnes contaminées par la covid-19.

Le Gouvernement prévoit des dispositions de **contrôle strict du respect de l'isolement** des personnes contaminées quand cet isolement est aujourd'hui prescrit mais volontaire.

La mise en œuvre du dispositif paraît complexe et appelle à la vigilance en matière de libertés. Le rapporteur rappelle la **responsabilité individuelle de chacun à l'égard des conséquences pour la collectivité**.

3. UNE LARGE OBLIGATION VACCINALE DE PROFESSIONNELS AU BÉNÉFICE DE LA PROTECTION DES PERSONNES VULNÉRABLES

A. UN CHAMP TRÈS LARGE DE PERSONNES CONCERNÉES

Selon le point épidémiologique de Santé publique France du 16 juillet 2021, **81,6 % des professionnels de santé libéraux ont reçu une première dose de vaccin quand 77,1 % ont un schéma vaccinal complet. Pour les professionnels exerçant en Ehpad et USLD, les taux sont plus faibles : respectivement 62,4 % et 52,7 %.**

L'**article 5** prévoit une vaccination obligatoire pour **toute une série de professionnels ou de personnels** dans un **champ directement lié aux secteurs sanitaire et médico-social**.

Sont concernés par l'obligation de vaccination contre la covid 19 :

- **l'ensemble des personnels exerçant dans les établissements de santé** et de larges catégories **d'établissements médico-sociaux**, au-delà des seuls soignants au contact des patients ;
- **l'ensemble des professions de santé** – médecins, pharmaciens, infirmiers, kinésithérapeutes, aides-soignants...– et des personnes travaillant dans leurs locaux d'exercice ;
- d'autres catégories de **professionnels au contact de personnes fragiles**, en établissement comme à domicile.

¹ Avis du 16 juillet 2021 sur le projet de loi « relatif à l'adaptation de nos outils de gestion de crise ».

Par l'obligation vaccinale de larges catégories de personnes, le Gouvernement entend renforcer la protection des personnes vulnérables par la vaccination des professionnels de leur environnement.

Une obligation vaccinale pour les personnes au contact de publics vulnérables

- **Les personnels des établissements de santé et établissements médico-sociaux**, recevant des personnes fragiles, malades, âgées ou handicapées
- **Les professionnels médicaux ou paramédicaux** (médecins, pharmaciens, kinés, infirmiers...), y compris en ville, **les personnels travaillant avec eux et les acteurs de la sécurité civile** (pompiers)
- **Les professionnels employés par des particuliers handicapés ou en perte d'autonomie**

JUILLET 2021 www.senat.fr

L'obligation vaccinale proposée a été accueillie et même demandée par les acteurs du monde de la santé, au premier rang desquels les fédérations hospitalières et ordres médicaux.

- **Cette proposition d'obligation suit les avis en ce sens de la Haute Autorité de santé, du conseil scientifique, du conseil d'orientation de la politique vaccinale.**

La commission souligne, conformément à la position du rapporteur, que **l'obligation vaccinale des professionnels des secteurs sanitaire et médico-social relève bien d'un devoir éthique et d'une exigence d'exemplarité de ces personnes engagées au quotidien pour la protection des personnes vulnérables**

La commission a apporté son soutien à cette vaccination obligatoire contre la covid-19.

Si le rapporteur s'est interrogé sur la pertinence d'une extension du champ des personnes concernées, **le maintien du périmètre initial a été préféré à ce stade.**

La commission a par ailleurs considéré qu'une obligation vaccinale de la population générale, qui pourrait apparaître un moyen efficace de lutte contre l'épidémie, présentait des lacunes importantes de mise en œuvre.

- Enfin, la commission a encadré les dispositions relatives à la vaccination obligatoire en prévoyant **l'intervention de la Haute Autorité de santé concernant les schémas vaccinaux à retenir et les éventuelles suspensions de l'obligation vaccinale contre la covid-19.**

B. UNE OBLIGATION JUSTIFIÉE À L'EMPLOYEUR OU À L'AGENCE RÉGIONALE DE SANTÉ COMPÉTENTE

L'article 6 prévoit les conditions de présentation de la satisfaction à l'obligation vaccinale pour la personne concernée.

- Le respect de l'obligation vaccinale sera **présenté par le biais d'un certificat de vaccination**.

Les certificats de rétablissement sont acceptés pour leur durée de validité et les éventuelles contre-indications médicales sont également prises en compte.

Le justificatif devra être présenté à l'employeur, chargé du contrôle des salariés et agents publics sous sa responsabilité. Pour les autres personnes concernées, l'agence régionale de santé pourra interroger la base SI-Vaccin afin de procéder aux vérifications.

La commission a précisé et encadré le dispositif du présent article en **renforçant les garanties apportées en matière de protection du secret médical, concernant notamment le format du justificatif et son éventuelle conservation**.

L'obligation vaccinale des professionnels au contact de publics vulnérables

Pour exercer, le professionnel devra présenter :

- un justificatif de vaccination complète

sont également autorisés, pour satisfaire à l'obligation :

- un certificat de rétablissement en cours de validité
- un certificat de contre-indication médicale à la vaccination, contrôlable par le médecin conseil de l'Assurance maladie

JUILLET 2021 www.senat.fr

Enfin, la commission a précisé les sanctions en cas d'établissement et d'usage de faux certificat de vaccination ou de contre-indication médicale, en prévoyant, dans le cas d'un professionnel de santé, une information, le cas échéant, de son ordre de rattachement.

C. UN NON-RESPECT DE L'OBLIGATION VACCINALE EMPORTANT DES CONSÉQUENCES SUR L'EMPLOI ET ASSORTI DE SANCTIONS PÉNALES

1. Un respect de l'obligation vaccinale comme condition d'autorisation à exercer

L'article 7 précise **les conséquences pour l'emploi qui devront être tirées d'une interdiction d'exercer pour défaut de vaccination d'un professionnel salarié ou agent public**.

- Il est ainsi prévu qu'à compter du 15 septembre 2021, toute personne soumise à l'obligation vaccinale devra, pour pouvoir continuer à travailler, justifier d'un justificatif vaccinal, d'un certificat de rétablissement ou d'un certificat médical de contre-indication à la vaccination contre la covid-19.

2. Une obligation immédiate aménagée à court terme

Une **souplesse est prévue** : la satisfaction de cette obligation pourra être **appréciée, au 15 septembre 2021, au regard de l'administration des doses requises**, sans justifier du délai nécessaire à l'acquisition d'une immunité complète. En outre, afin de laisser aux professionnels non-vaccinés le temps de se conformer d'ici la mi-septembre à l'obligation vaccinale, une période transitoire, qui court de l'entrée en vigueur de la loi jusqu'au 15 septembre, leur permettra de continuer à travailler en présentant régulièrement un test virologique négatif.

- La commission a adopté des amendements destinés à **compléter ces souplesses**, afin notamment de **permettre aux professionnels de poursuivre leur activité même si leur vaccination n'est pas complète mais qu'ils ont démontré leur engagement à se faire vacciner par l'administration d'une première dose, sous réserve de présenter le résultat négatif d'un test virologique**, et ce jusqu'au 15 octobre 2021.

Ces aménagements semblent justifiés pour tenir compte des difficultés que pourraient rencontrer les professionnels pour se faire vacciner, face à un possible encombrement des demandes de rendez-vous vaccinaux, alimenté par l'extension du passe sanitaire, et d'éventuelles tensions sur la disponibilité des soignants pour administrer les doses en période estivale.

Une obligation immédiate mais avec une période de transition

Une période de transition jusqu'au 15 septembre :

- Les critères d'obligation vaccinale sont remplis : autorisation d'exercer
- sinon, interdiction d'exercer sauf sur présentation d'un résultat négatif d'un test virologique datant de moins de 48h

Après le 15 septembre : interdiction d'exercer en l'absence du respect de l'obligation

Proposition de la commission : pour les professionnels dont le parcours de vaccination est engagé avec l'administration d'une première dose, prolongation de la tolérance jusqu'au 15 octobre sur présentation d'un résultat de test négatif.

JUILLET 2021 www.senat.fr

3. Des mesures automatiques en cas de non-respect de l'obligation vaccinale

Attachée à l'acceptabilité comme à l'effectivité du respect de l'obligation vaccinale pour les professionnels concernés, la commission a également souhaité **garantir que les sanctions restent proportionnées** pour ceux qui persisteraient à ne pas se conformer à cette exigence. À cet égard, la suspension des fonctions ou du contrat de travail, assortie d'une interruption du versement de la rémunération, constitue la sanction la plus équilibrée, en étant de nature à inciter les professionnels les plus réticents à rejoindre les rangs de leurs collègues vaccinés.

En revanche, un licenciement, à l'issue de deux mois de suspension, semble disproportionné.

L'absence de rémunération devrait suffire à amener le professionnel à faire, de lui-même, un choix et à l'assumer : soit régulariser sa situation en se conformant à l'obligation vaccinale afin de pouvoir reprendre son activité et retrouver sa rémunération ; soit démissionner. C'est pourquoi la commission est revenue sur la création d'un motif spécifique de licenciement tiré de la persistance du refus de se faire vacciner au-delà d'une période d'interdiction d'exercer de deux mois.

4. Un régime de sanctions pénales prévu également à défaut de contrôle ou en cas d'exercice interdit

L'article 8 définit les sanctions pénales applicables aux professionnels qui méconnaîtraient leur interdiction d'exercer et celles applicables aux employeurs qui méconnaîtraient leur obligation de contrôler le respect de l'obligation vaccinale des professionnels placés sous leur responsabilité.

Un amendement de la commission à cet article vise à préciser les agents qui seront chargés de rechercher et de constater les infractions aux prescriptions en matière d'obligation vaccinale.

D. DIVERSES DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES RELATIVES À LA VACCINATION

1. Une autorisation d'absence attribuée pour encourager la vaccination

L'article 9 prévoit une **autorisation d'absence pour un salarié ou agent public se rendant à un rendez-vous de vaccination contre la covid-19**.

- La commission a souhaité, par un amendement, étendre également ce régime d'autorisation d'absence au salarié ou à l'agent public qui accompagne le mineur dont il a la charge aux rendez-vous médicaux liés aux vaccinations contre la covid-19.

2. Un régime d'indemnisation aligné sur les autres vaccinations obligatoires

L'article 10 enfin prévoit, sur le modèle des autres obligations vaccinales, l'intervention de l'Oniam dans le cas des dommages directement imputables à la vaccination. La commission a proposé d'adopter cet article sans modification.

Enfin, **l'article 11** porte sur l'application dans le territoire des Îles Wallis et Futuna



Catherine Deroche
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire
Présidente



Chantal Deseyne
Sénateur (LR) d'Eure-et-Loir
Rapporteur

Consulter le dossier législatif

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-796.html>

