

LE PRESIDENT
JMB/CRB

Paris, le 19 mars 2020

Monsieur le Premier ministre,

J'ai pris connaissance du projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 que vous avez soumis au Sénat le 18 mars 2020. Alors que notre pays traverse une crise majeure sur le plan sanitaire, je tiens à saluer l'engagement du Gouvernement pour faire face à l'urgence sanitaire et économique actuelle.

Ce projet de loi organise des atteintes exceptionnelles et systémiques aux droits fondamentaux qui justifient que la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) puisse, par la voix de son Président, s'exprimer sur son contenu au regard de la mission qui lui est confiée. Si la situation de catastrophe sanitaire, mettant en péril une partie de la population et la vie de la nation, peut justifier des limitations des droits et libertés, il convient de s'assurer que ces dernières sont strictement nécessaires, adéquates, et proportionnées aux circonstances, et présentent des garanties pour éviter l'arbitraire. Il convient également de s'assurer que les droits fondamentaux des personnes les plus vulnérables, atteintes par la catastrophe sanitaire elle-même, soient effectivement protégés dans ce contexte.

Dans cette perspective, le bureau de la CNCDH, réuni ce jour, a adopté les observations ci-dessous, qui ont été rédigées avec le soutien d'un groupe de travail informel composé de plusieurs membres de la Commission. Si nous approuvons le projet de loi en ce qu'il offre un cadre légal à la gestion complexe et difficile de la crise, permettant l'adoption de mesures exceptionnelles dans le cadre de l'Etat de droit, nous estimons que certaines dispositions du projet de loi pourraient être améliorées afin de mieux protéger les droits fondamentaux. Par ailleurs, et conformément à sa mission, la CNCDH sera particulièrement attentive aux conditions d'application de la loi.

.../...

Monsieur Edouard Philippe
Premier ministre
Hôtel de Matignon
57, rue de Varenne
75700 Paris SP 07

I. Sur le dispositif d'état d'urgence sanitaire (article 5)

La CNCDH juge essentiel et utile de fixer un cadre juridique spécifique (« état d'urgence sanitaire »), de valeur législative, aux mesures restrictives de droits fondamentaux en cas de catastrophe sanitaire.

Afin d'assurer un fondement démocratique incontestable à l'état d'urgence sanitaire, il convient de renforcer les prérogatives du Parlement (même sous une formation restreinte) dans le déclenchement, l'évaluation, le contrôle et la fin de cet état d'urgence sanitaire.

Dans le projet de loi, les conditions de déclenchement pourraient être précisées afin de s'assurer de son contrôle démocratique et légal.

- Article 5 al. 12 et 13: déclenchement de l'état d'urgence sanitaire

L'état d'urgence sanitaire peut être déclenché en cas de « catastrophe sanitaire », laquelle n'est définie dans le projet que de la manière suivante : « *catastrophe sanitaire, notamment d'épidémie mettant en péril par sa nature et sa gravité, la santé de la population* ». Cette définition, très large, doit être précisée pour l'avenir. La catastrophe sanitaire pourrait ainsi être définie comme « *une situation sanitaire qui, par sa nature, sa gravité, son ampleur, et son caractère non maîtrisé par le système médical, met en péril la vie d'une partie de la population et le fonctionnement de la vie de la Nation* ».

Le décret qui déclare l'état d'urgence sanitaire devrait être pris, non seulement sur la base d'un rapport du ministre chargé de la santé (tel que prévu dans l'alinéa 13), mais également au regard d'un avis public du Haut conseil de la santé publique (L 1411-4 du CSP).

- Article 5 al. 15 : contrôle parlementaire

La CNCDH insiste sur l'importance du maintien à 12 jours de l'intervention du Parlement pour autoriser l'état d'urgence sanitaire, qui garantit que cet état d'exception est décidé conformément aux exigences d'un Etat de droit démocratique. Il est indispensable que le Parlement puisse évaluer et contrôler de manière régulière et continue l'action gouvernementale pendant l'état d'urgence sanitaire.

- Articles 5 al.17 et 18 : fin de l'état d'urgence sanitaire

L'état d'urgence sanitaire emportant de graves restrictions aux droits et libertés, il est indispensable de prévoir les modalités pour y mettre fin, dès lors que les circonstances justifiant sa mise en œuvre ne sont plus présentes. Cette exigence découle de la jurisprudence applicable à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme.

- Article 5 al. 20 : adéquation des mesures

La nécessité et la proportionnalité des mesures sont évoquées mais non leur adéquation aux circonstances, cet élément devrait être ajouté.

- Article 5 al. 23 et 24 : sur les arrêtés

La CNCDH souligne que l'adoption de dispositions attentatoires aux droits et libertés fondamentaux (liberté d'aller et venir, liberté de réunion, liberté de culte, liberté d'entreprendre, etc.) par simple arrêté motivé du ministre des Solidarités et de la Santé, sans

aucun contrôle, ni examen préalable par le Conseil d'Etat n'est pas admissible dans un Etat de droit.

Il est indispensable de prévoir un support textuel de source plus protectrice, à tout le moins un décret pris en Conseil d'Etat.

Par ailleurs, si le texte vise la proportionnalité et l'appropriation des mesures, il conviendrait de préciser qu'elles doivent être « nécessaires, adéquates et proportionnées ».

- **Article 5 al. 28 : composition du comité de scientifiques**

Il convient d'assurer la parfaite indépendance des membres du comité de scientifiques et sa compétence. Il faudrait ainsi préciser et objectiver la désignation de ses membres. Sa composition pourrait être complétée de représentants d'institutions protectrices des droits de l'homme, étant donnée l'atteinte aux droits et libertés fondamentaux que permet l'instauration de l'état d'urgence sanitaire.

II. Sur les mesures d'urgences (article 7)

L'article 7 autorise le gouvernement à prendre des ordonnances qui emportent le risque de produire des effets au-delà de la sortie de l'état d'urgence sanitaire, notamment dans le domaine du droit du travail et de l'organisation de la justice. Il convient d'être particulièrement attentif à la durée de validité de ces mesures.

- **Article 7 al. 23**

Concernant les règles d'adaptation du fonctionnement de la justice, les règles relatives au déroulement des gardes à vue permettant l'intervention à distance de l'avocat doivent absolument être subsidiaires dans l'hypothèse exceptionnelle où l'avocat choisi par le client ou l'avocat désigné par le bâtonnier ne pourrait pas intervenir physiquement avec le matériel de protection et une distance respectueuse des consignes sanitaires.

Si l'audience de prolongation des mesures de détention provisoire et d'assignation à résidence sous surveillance électronique est rendue *absolument* impossible pour des raisons de santé publique, elle ne peut être remplacée par un simple échange d'écritures, mais doit faire l'objet d'un débat contradictoire par visio-conférence (au minimum si l'avocat le demande), dont l'utilisation doit être assortie de conditions claires et respectueuses des droits du justiciable, en premier lieu des droits de la défense.

- **Article 7 al. 24**

Dans les prisons et lieux de détention, en cas d'état d'urgence sanitaire, il faudrait prévoir :

- une base juridique claire pour la libération exceptionnelle des personnes détenues les plus fragiles et vulnérables en fonction du reliquat de peine restant à effectuer (court) et de la nature des infractions concernées (les moins graves) ;
- une base juridique pour un dépistage étendu, afin d'appliquer les mesures sanitaires adaptées, notamment pour soigner, isoler ou évacuer les détenus malades et permettre aux autres de continuer à bénéficier des activités indispensables en milieu carcéral (travail, activités sportives...).

Enfin, un alinéa devrait être ajouté entre les actuels alinéas 24 et 25 afin de permettre la suspension des mesures d'éloignement des personnes étrangères en situation irrégulière, et en conséquence la fermeture des centres de rétention administrative, d'une part en raison des risques sanitaires pour les personnes retenues, les personnels de garde et les membres des associations intervenantes, et d'autre part en raison de l'impossibilité des reconduites aux frontières actuellement. La CNCDH rappelle, à ce titre, que des mesures moins coercitives existent, comme l'assignation à résidence, qui doivent primer sur la rétention administrative conformément à la loi.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier ministre, en l'assurance de ma haute considération.



Jean-Marie BURGUBURU