



Commission des affaires européennes

OBLIGATION VACCINALE ET PASS SANITAIRE : POSITIONS DE L'UNION EUROPÉENNE ET DU CONSEIL DE L'EUROPE

Le projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire qui a été déposé à l'Assemblée nationale (n° 4386) le 20 juillet 2021 et qui doit être débattu au Sénat à partir du 22 juillet 2021 prévoit de rendre obligatoire la vaccination pour les personnels soignants et d'étendre l'utilisation du pass sanitaire.

Sur ces sujets, les institutions de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe ont déjà eu à se prononcer, tant sur le plan juridique que sur le plan politique. Cette note présente ces différentes prises de position.

1- L'obligation vaccinale : une décision relevant des seuls États et pouvant être soumise à l'appréciation in concreto de la Cour européenne des droits de l'Homme

La décision d'imposer une vaccination obligatoire à la population relève de la seule compétence des États.

L'article 168, paragraphe 7, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que la définition des politiques de santé, ainsi que l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux relèvent de la responsabilité des États membres.

Si l'Union européenne a organisé la procédure de marchés publics destinée à l'achat de vaccins et a recommandé aux États membres de vacciner en priorité certains groupes, **elle ne dispose pas de prérogatives lui permettant d'imposer une vaccination obligatoire** au sein des États membres et n'a jamais fait de recommandations en ce sens.

La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) est chargée de veiller à la bonne application de la Convention européenne des droits de l'Homme. De l'article 11 de la Charte sociale européenne qui prévoit qu'en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection de la santé les États s'engagent à prendre des mesures appropriées tendant notamment à prévenir les maladies épidémiques, la CEDH conclut que les États

disposent d'une marge d'appréciation très large pour garantir le droit à la vie et la protection de leur population, ce qui inclut la possibilité de décider d'une vaccination obligatoire de la population. C'est la position que la Cour a exprimé dans son arrêt *Vavříčka et autres c. République tchèque* du 8 avril 2021^{1 2} relatif à la vaccination contre les maladies infantiles.

Toutefois, il serait hâtif de conclure de cet arrêt que la CEDH jugerait conforme à la Convention européenne des droits de l'Homme une obligation vaccinale contre le SARS-CoV-2. En effet, la CEDH apprécie *in concreto* la situation du requérant et les éventuelles violations de la Convention dont il s'estime victime. Si la Cour devait se prononcer sur cette question, elle prendrait en considération l'efficacité et la sûreté des vaccins, la gravité de la maladie, les sanctions en cas de refus du vaccin et l'impact de ces sanctions sur les droits des requérants.

¹ [Questions-réponses sur l'arrêt Vavříčka et autres c. République tchèque \(coe.int\)](#)

² <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22001-209377%22%7D>

Arrêt Vavříčka et autres c. République tchèque de la Cour européenne des droits de l'Homme du 8 avril 2021

La Cour européenne des droits de l'Homme a eu à intervenir dans le cadre d'un différend entre le Gouvernement de la République tchèque et six couples de parents opposés à la vaccination obligatoire de leurs enfants contre des maladies infantiles. Ceux-ci ont fait valoir que l'obligation vaccinale imposée par le Gouvernement de la République tchèque était contraire à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme relatif au respect de la vie privée et familiale. Dans son arrêt du 8 avril 2021 (*arrêt Vavříčka et autres c. République tchèque*), la Cour a conclu que cette obligation vaccinale n'était pas contraire à la Convention européenne des droits de l'Homme. Pour aboutir à cette conclusion, la Cour a apprécié les éléments suivants :

- si elle reconnaît que l'obligation vaccinale constitue une ingérence dans la vie privée des requérants, elle constate qu'aucune vaccination forcée n'a eu lieu ;
- une dispense est possible en cas de contre-indication médicale permanente ;
- le choix de la vaccination obligatoire est étayé par des motifs pertinents et suffisants dans l'intérêt supérieur des droits de l'enfant ;
- l'innocuité des vaccins n'est pas mise en cause ;
- les sanctions appliquées aux requérants n'étaient pas excessives, à savoir une amende et le refus de l'inscription à la seule école maternelle.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a pour sa part adopté, le 27 janvier 2021, la résolution 2361 (2021)³, sur le rapport de Mme Jennifer de Temmerman, députée française, qui appelle à ne pas rendre obligatoire la vaccination contre le SARS-CoV-2, que ce soit de manière directe ou en restreignant de manière disproportionnée les droits et libertés des personnes non vaccinées. L'Assemblée s'appuie pour cela sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme relatif au droit au respect de la vie privée et sur son article 9 relatif à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Si elle reconnaît qu'aucun de ces droits n'est absolu et que des limitations peuvent être appliquées pour protéger la santé publique, elle rappelle que ces restrictions doivent être nécessaires et proportionnées. En outre, elle juge contreproductif de vouloir imposer la vaccination.

À ce jour, en Europe, seule l'Italie a mis en place une obligation vaccinale contre le SARS-CoV-2, pour les soignants uniquement. Les gouvernements de la Grèce et du Royaume-Uni envisagent également une telle mesure.



³ <https://pace.coe.int/fr/files/28925>

2- Le pass sanitaire : le nécessaire équilibre entre intérêt général et respect des libertés individuelles

Le pass sanitaire est un document qui permet de justifier qu'une personne présente peu de risques de transmettre le virus. Pour obtenir ce document, la personne doit présenter le résultat négatif d'un test, être vaccinée ou justifier qu'elle est guérie à la suite d'une infection par le virus. Ce pass sanitaire peut permettre de conditionner l'accès à certains lieux ou certains services. Il exonère ainsi ses titulaires de certaines restrictions imposées aux droits et libertés en réponse à la pandémie. Le pass sanitaire se présente comme un substitut aux mesures de confinement décidées par les États pour protéger la vie et la santé de leur population avec comme objectif de favoriser une reprise de l'activité socio-économique, dans un contexte où les vaccins et les tests sont aisément accessibles.

Dans sa résolution 2383 (2021) adoptée le 22 juin 2021⁴, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a indiqué que la mise en place de pass sanitaire peut être décidée s'il offre une protection efficace contre la propagation du virus SARS-CoV-2 et ne crée pas une discrimination dépourvue d'une justification objective et raisonnable. Les restrictions imposées aux personnes qui ne sont pas titulaires du pass sanitaire doivent poursuivre un but légitime et être proportionnées. Un équilibre doit donc être trouvé entre la protection des intérêts de la collectivité et le respect des droits et libertés de chacun. Si l'Assemblée reconnaît que l'opportunité de mettre en place un système de pass sanitaire doit être laissée à l'appréciation des États qui se déterminent en tenant compte de la situation épidémiologique, sociale, politique et économique, elle fait les recommandations suivantes :

- la mise en place de pass sanitaire doit s'appuyer sur des données médicales fiables.

Il s'agit notamment de s'assurer que la vaccination ou le rétablissement à la suite d'une infection par le virus permettent de limiter drastiquement la propagation du virus dans la durée, et ce quel que soit le vaccin utilisé ou le variant en circulation. Ces données fondent la légitimité de la mesure mais doivent aussi permettre de définir la durée de validité des pass sanitaires. À ce sujet, le Conseil d'État français a jugé le 1^{er} avril 2021, que, compte tenu des incertitudes liées au manque d'éléments scientifiques relatifs au risque de transmission du virus par les personnes vaccinées, les mesures de confinement et de couvre-feu ne pouvaient pas être considérées comme disproportionnées en tant qu'elles s'appliquaient aux personnes vaccinées ;

- l'accès aux tests et aux vaccins ne doit pas être limité aux personnes ayant la capacité de payer ;

- le caractère proportionné de la mesure dépend de la nature du droit ou de la liberté sur lequel ou laquelle portent les restrictions. De plus, il sera nécessaire de distinguer services essentiels et services non essentiels pour assurer une mise en œuvre proportionnée de la mesure ;

- il est également nécessaire de prendre en compte le coût de mise en œuvre du dispositif pour la collectivité, les États ne disposant pas de capacités illimitées pour financer les dépenses de santé publique ;

- un risque résiduel de contamination demeure malgré la mise en place de pass sanitaire. Celui-ci est corrélé à la fiabilité des tests ou encore à l'incertaine capacité des personnes vaccinées à propager le virus. Dès lors, une communication claire sur ce point est essentielle, tout comme le maintien des gestes barrières et du port du masque dans certains cas.

⁴ <https://pace.coe.int/fr/files/29215>

L'Union européenne a mis en place un pass sanitaire, dit certificat COVID numérique de l'Union européenne, par le règlement (UE) n° 2021/953 du 14 juin 2021⁵. Ce dispositif ne rend pas la vaccination obligatoire et n'en fait pas une condition préalable à l'exercice de la liberté de circulation. Il facilite néanmoins la libre circulation entre États membres en permettant à ses détenteurs de bénéficier d'exemptions aux restrictions à l'arrivée dans un autre État membre, telles que placement en quarantaine ou dépistage. Ce certificat permet également aux autorités de disposer d'un document sécurisé lors des contrôles à l'arrivée. Toutefois, les États membres restent libres de définir les conditions d'entrée sur leur territoire, sous réserve de respecter le principe de non-discrimination. Le certificat COVID numérique de l'Union européenne apparaît donc surtout comme un outil d'harmonisation administrative et d'interopérabilité technique.

Le Sénat a adopté, le 7 mai 2021, une résolution européenne⁶ sur la proposition de règlement présentée par la Commission et visant à l'instauration de ce certificat.

Dans cette résolution, le Sénat :

- approuve le principe du certificat pour faciliter la libre circulation entre États membres dans la mesure où ce certificat ne conditionne pas, de manière *sine qua non*, la liberté de circulation au sein de l'Union européenne à la vaccination ;
- demande que le dispositif soit encadré dans le temps de manière précise ;
- recommande une évaluation scientifique régulière pour actualiser la durée de validité du certificat ;

- soutient que la collecte de données à caractère personnel pour l'établissement du certificat doit être limitée au strict nécessaire et que les données à caractère personnel recueillies lors du traitement des certificats ne doivent être ni conservées ni centralisées.

Sur ces questions, le Sénat a été entendu puisque le règlement européen du 14 juin 2021 permet la délivrance d'un certificat, non seulement aux personnes vaccinées, mais aussi à la suite d'un test dont le résultat est négatif ou à la suite d'un rétablissement après une infection par le virus. De plus, le dispositif s'applique pour une période définie allant du 1^{er} juillet 2021 au 30 juin 2022. Enfin, les dispositions relatives à la collecte et à la protection des données à caractère personnel ont été précisées pour limiter les données collectées et interdire leur conservation.

Par ailleurs, dans un courrier du 13 juillet 2021⁷, la Commission européenne a indiqué à la commission des affaires européennes du Sénat que le règlement adopté est suffisamment souple pour tenir compte de nouvelles données scientifiques et orientations, qui éclaireront l'utilisation des certificats, à mesure que davantage de données scientifiques seront disponibles sur les effets de la vaccination, les conséquences de l'apparition de nouveaux variants et la mesure dans laquelle les personnes rétablies d'une infection sont protégées.

À ce jour, le Danemark et l'Autriche ont mis en place un système de pass sanitaire obligatoire pour accéder aux bars, restaurants et lieux de culture. Un tel dispositif est également en vigueur dans certaines régions, en Allemagne et au Portugal.

⁵ [Publications Office \(europa.eu\)](https://publications-office.europa.eu)

⁶ <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr20-509.html>

⁷ [Reponse AP certificat vert numerique.pdf \(senat.fr\)](#)