

N° 3131

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 25 juin 2020

N° 569

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 juin 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR
LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI **organisant la sortie de
l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions**

PAR Mme Marie GUÉVENOUX,
Rapporteure,
Députée

PAR M. Philippe BAS,
Rapporteur,
Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente ; Mme Jacky Deromedi, sénateur, vice-présidente ; Mme Marie Guévenoux, députée, M. Philippe Bas, sénateur, rapporteurs.

Membres titulaires : MM. Guillaume Vuilletet, Didier Paris, Raphaël Schellenberger, Antoine Savignat et Mme Isabelle Florennes, députés ; Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Philippe Bonhecarrère, Jean-Luc Fichet, Jean-Pierre Sueur et Alain Richard, sénateurs.

Membres suppléants : Mme Coralie Dubost, M. Bruno Questel, Mme George Pau-Langevin, MM. Paul Molac et M'jid El Guerrab, députés ; Mmes Catherine Di Folco, Marie Mercier, MM. Vincent Séguin, Hervé Marseille, Jean-Yves Leconte, Mmes Nathalie Delattre et Esther Benbassa, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{re} lecture : **3077, 3092** et T.A. **442, 3122**. Commission mixte paritaire : **3131**.

Sénat : 1^{re} lecture : **537, 540, 541** et T.A. **106** (2019-2020).
Commission mixte paritaire : **569** (2019-2020).

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire s'est réunie à l'Assemblée nationale le jeudi 25 juin 2020.

Elle a procédé à la désignation de son bureau qui a été ainsi constitué :

– Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente ;

– Mme Jacky Deromedi, sénateur, vice-présidente.

La commission a également désigné :

– Mme Marie Guévenoux, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale ;

– M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

*

* *

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion du projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. Mes chers collègues, nous sommes réunis pour examiner les dispositions restant en discussion du projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, adopté par l'Assemblée nationale le lundi 15 juin et le lundi 22 juin, mais dans des termes différents, par le Sénat.

Nous allons voir si cette commission mixte paritaire peut connaître la même issue que les deux précédentes qui ont été convoquées sur le même sujet – l'état d'urgence sanitaire – au cours de la période récente – au Sénat le dimanche 22 mars, puis à l'Assemblée nationale le samedi 9 mai –, toutes deux conclusives.

Nous savons tous quel est le fait générateur de cet agenda parlementaire : la situation épidémiologique qui prévaut dans notre pays, qui s'améliore, certes, mais qui demeure préoccupante. Le virus circule encore en France, et la situation s'aggrave dans certains pays.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. Je voudrais commencer en faisant part à chacun de mon plaisir de vous retrouver pour cette commission mixte paritaire, la troisième tenue sur le sujet de l'état d'urgence sanitaire depuis le début de la crise que traverse la France. Il me revient de vous présenter les lignes directrices qui ont présidé à l'action du Sénat dans l'examen de ce projet de loi.

Nous avons eu le sentiment, en étudiant le texte, qu'il s'agissait de maintenir un état d'urgence sanitaire sans en prononcer le nom. C'est ainsi que l'article 1^{er}, de notre point de vue, se bornait à retranscrire l'existant.

Au contraire, nous souhaitons que les choix effectués soient clairs et se traduisent, sur le plan juridique, par une véritable différence entre le régime de l'état d'urgence sanitaire et le dispositif de sortie de crise. Nous estimons que, si les circonstances justifient encore des prérogatives de police exceptionnelles, celles-ci ne sauraient déroger à l'excès au droit commun. Si une résurgence de l'épidémie devait être à déplorer, le Gouvernement aurait toujours la possibilité de restaurer l'état d'urgence sanitaire, y compris de manière localisée, puisque ses dispositions ne disparaîtront du code de la santé publique qu'au printemps prochain.

Nous avons donc veillé à ce qu'une juste proportionnalité soit respectée entre les mécanismes exceptionnels prévus par le projet de loi et les conditions de la sortie de crise. Le Gouvernement nous semble suffisamment pourvu par les pouvoirs que lui procure le droit commun, notamment l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. Cette disposition, employée d'ailleurs dans les premiers temps de l'épidémie, a cependant été jugée fragile par le Conseil d'État, ce qui a précipité l'édiction de la loi dite d'urgence du 23 mars 2020. Nous nous sommes donc employés à lui apporter des modifications propres à assurer sa constitutionnalité, en prévoyant les garanties nécessaires pour les mesures les plus strictes.

Parce que les dernières heures ont permis de nombreux échanges avec les représentants de l'Assemblée nationale, je pense pouvoir affirmer que nous avons adopté deux approches radicalement différentes dans nos travaux, qui me semblent à la fois tout à fait légitimes et très difficilement conciliables.

Pour les sénateurs, la sortie de crise doit autoriser l'autorité administrative à imposer des mesures restrictives dans les foyers de contamination identifiés, mais aucune interdiction générale et absolue comparable à celles que nous avons vécues il y a quelques semaines. Si de telles prescriptions devaient s'étendre à l'échelle de tout un département, nous considérons qu'il serait de la responsabilité du Gouvernement de proclamer, à nouveau, l'état d'urgence sanitaire. Dans l'hypothèse inverse, nous pensons le droit commun suffisant.

Pour les députés, il me semble comprendre que les votes ont été guidés par la volonté d'épargner aux Français un retour à l'état d'urgence qui serait perçu comme un traumatisme pour la population, et comme un handicap certain pour la reprise naissante des activités. C'est une approche politique qui a sa pertinence.

Mais le Sénat est d'avis qu'il s'agirait d'une décision inéluctable, sans alternative, que la population pourrait tout à fait comprendre à la condition qu'elle lui soit exposée avec franchise.

Mme Marie Guévenoux, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. Si j'éprouve beaucoup de plaisir à vous retrouver aujourd'hui, je mesure néanmoins la responsabilité qui est la nôtre sur ce troisième texte relatif à l'état d'urgence sanitaire. Même si la situation sanitaire n'a cessé de s'améliorer depuis la dernière fois que nous nous sommes réunis, je ne minimise pas l'importance de ce projet de loi : celui-ci doit permettre de conforter les efforts fournis collectivement pendant le confinement et le déconfinement progressif.

Rien ne serait pire que de « baisser la garde » et d'anéantir trois mois de vigilance constante face au virus.

Le 11 juillet prochain, nous entrerons dans une nouvelle phase qu'il nous faut anticiper. En effet, même si le virus est aujourd'hui sous contrôle sur le territoire métropolitain et dans la plupart des collectivités d'outre-mer, il continue néanmoins de circuler activement dans certaines zones. Je pense au Grand Est par exemple ou à la Guyane et à Mayotte. Entre une sortie « sèche » de l'état d'urgence sanitaire, imprudente, et sa prorogation, injustifiée, la seule voie crédible est celle qui nous a été proposée par le Gouvernement dans le projet de loi qu'il a déposé.

L'Assemblée nationale s'est saisie de ce texte en souhaitant, comme le Sénat l'a fait, renforcer les garanties qui encadreraient ce dispositif transitoire appelé à succéder aux seize semaines d'état d'urgence sanitaire. Je pense que ce travail, mené en concertation avec l'ensemble des groupes politiques et le Gouvernement, a été utile : nous avons avancé l'échéance du dispositif transitoire au 30 octobre ; nous avons encadré les conditions de la limitation des rassemblements ; nous avons réduit et rendu plus transparentes les mesures individuelles d'application des décisions prises par le Premier ministre. Par ailleurs, nous avons souhaité maintenir le Conseil scientifique qui permettra d'éclairer les décisions prises pendant cette période.

Le Sénat a ensuite utilement approfondi le travail qui avait été engagé par l'Assemblée nationale et a souhaité que le dispositif transitoire qui succèdera à l'état d'urgence sanitaire s'en distingue davantage et soit strictement adapté à l'évolution de la situation sanitaire. Dans cette perspective, je me réjouis de certains rapprochements sur lesquels nous pouvons nous accorder, même si je prends acte de la vision plus pessimiste du rapporteur pour le Sénat sur notre capacité à aboutir à un accord : je pense, par exemple, à la question de la réglementation des rassemblements et des manifestations et, bien entendu, à l'article 2, relatif à la recherche et à la surveillance épidémiologique, sur laquelle nous sommes parvenus à un accord équilibré.

Maintenant que nous avons construit une base de travail commune à la fois protectrice des libertés fondamentales et adaptée aux circonstances sanitaires, nous

devons nous assurer que le dispositif que nous élaborons est suffisamment abouti pour être également efficace et opérant.

Mon souci premier concerne la résurgence de clusters très localisés qui doivent être maîtrisés, sans tarder, afin d'éviter tout risque de reprise épidémique. Sans revenir à des mesures générales et absolues qui ne se justifient plus, nous devons être capables, dans les territoires, d'agir de manière rapide et efficace sans avoir nécessairement à déclencher l'état d'urgence sanitaire, même en cas de reprise de l'épidémie à l'échelle d'un département.

Cette préoccupation, d'autant plus vive que nous voyons bien ce qui se passe en Allemagne depuis quelques jours, doit être prise en compte en matière de circulation des personnes ou d'accueil du public dans certains établissements lorsque les circonstances locales le justifient.

Sur la question des tests à l'embarquement pour les passagers par transport public aérien, je souhaite que nous aboutissions à un dispositif opérant, protecteur des territoires les plus fragiles sans être pour autant discriminant envers ceux-ci.

Cet équilibre est parfois difficile à trouver et nous l'avons expérimenté lors de la dernière commission mixte paritaire : nous vous proposons de limiter la possibilité de placer en quarantaine des personnes provenant des outre-mer aux seuls territoires où circule activement le virus. Il ne s'agit donc pas d'une mesure discriminante ou excluante, mais d'une mesure sanitaire à rapprocher des propositions sur la gestion des clusters. Vous connaissez mon attachement à notre œuvre collective et aux compromis que nous parvenons à bâtir ensemble : ce sujet en est un bon exemple.

Je remercie par ailleurs le rapporteur du Sénat d'avoir initié un travail utile de clarification de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique : ses faiblesses n'ont cessé d'être mises en évidence au cours de nos débats et personne ne saurait s'en satisfaire pour l'après-30 octobre. En effet, puisqu'il constituera le régime de droit commun pour répondre aux menaces sanitaires, il me paraît important de le clarifier mais aussi de le renforcer.

Je suis très attachée à la préservation de l'équilibre construit successivement par chacune de nos assemblées et à l'assurance que le dispositif que nous bâtissons soit efficace et adapté à l'évolution de la situation sanitaire.

Il n'y a, en définitive, qu'un seul sujet qui puisse véritablement nous empêcher d'aboutir aujourd'hui : il s'agit de la capacité pour le préfet d'agir, sur habilitation du Premier ministre, pour gérer, à l'échelle du département si cela est justifié ou au niveau infradépartemental si cela est pertinent, une reprise de l'épidémie pendant la période transitoire.

Se priver d'un outil d'action comme celui-ci alors que nous sortons de l'état d'urgence sanitaire nous obligerait, même en cas de cluster localisé, à rétablir l'état d'urgence sanitaire. Je pense que nous pouvons faire confiance à nos préfets qui ont

montré dans la crise leur capacité à appréhender la situation locale et à agir rapidement et en responsabilité pour apprécier si des mesures sanitaires doivent être décidées au niveau d'une ville, d'une agglomération ou du département. C'est donc un dispositif proportionné et utile que je vous propose en guise de compromis entre nos deux assemblées.

J'admets avoir une vision plus optimiste que celle du rapporteur pour le Sénat s'agissant de l'issue de nos discussions. J'insiste sur le fait que ce dispositif ne permettrait en aucun cas le retour à un confinement généralisé sur le territoire national ou sur une partie de celui-ci. Il s'agit, à la lumière de ce qui se passe actuellement en Allemagne et dans le contexte de la période estivale mêlant les flux de vacanciers, de pouvoir limiter la circulation en cas de cluster localisé, dans le territoire le plus restreint possible.

M. Raphaël Schellenberger, député. Au cours des débats que nous avons eus, certains concepts ont pu être opposés ou hiérarchisés, à l'image de la différence entre les libertés publiques et les libertés individuelles. Le parti pris de ce texte sur la sortie de l'état d'urgence est de considérer que les libertés individuelles sont plus importantes que les libertés publiques. Pourtant, la liberté individuelle peut aussi conduire à des actes affectant les libertés publiques. Le primat de l'une par rapport à l'autre est contestable.

C'est une clarification qui peut paraître abstraite mais elle souligne une incohérence du projet de loi, qui privilégie la restriction des libertés collectives plutôt que d'appliquer des mesures personnelles permettant de protéger le plus grand nombre.

Dans la panique qui nous a collectivement saisis, nous avons tous manqué de discernement s'agissant de la circulation du virus. Aujourd'hui, dans certains territoires, le virus circule encore, voire beaucoup, dans la mesure où il y a peu circulé auparavant. À l'inverse, dans d'autres départements où il a beaucoup circulé, les risques sont désormais réduits grâce à une forme d'immunité qui s'est développée dans la population.

Il faut à tout prix éviter de reproduire ce manque de discernement territorial. Les Français ont identifié ce problème de cohérence. Cela conduit aujourd'hui à l'inacceptabilité de mesures excessivement restrictives des libertés.

Nous avons été tremblants lors de la commission mixte paritaire de mars dernier. J'ai tendance à considérer que nous ne l'avons pas été assez, ce qui m'incite à croire qu'il faut être davantage vigilant aujourd'hui. Il est peut-être nécessaire de préciser que l'état d'urgence sanitaire peut être circonscrit territorialement. Cependant, nous ne pouvons pas profiter de ce texte de sortie de l'état d'urgence pour maintenir de façon générale l'application de ses dispositions. Cela affecterait l'acceptabilité des mesures que nous allons prendre. Si la sortie de l'état d'urgence permet de restreindre trop fortement les libertés, les Français ne l'accepteront pas. Il s'agirait d'une sortie imprévisible, alors que la fin de l'état d'urgence doit

correspondre à un retour des libertés. Un dispositif territorialement localisé pourrait être actionné. Il serait de nature à améliorer la confiance des Français dans la loi que nous nous apprêtons à voter.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. M'exprimant au nom du groupe Socialiste et républicain, je citerai le titre d'une célèbre pièce d'Alfred de Musset, *Il faut qu'une porte soit ouverte ou fermée*. Nous devons donc soit prolonger l'état d'urgence sanitaire, soit y mettre fin. Je ne vois pas pourquoi on devrait organiser la fin d'un état d'urgence qui peut être recréé si nécessaire par une nouvelle décision. C'est pourquoi mon groupe s'est opposé à la rédaction de l'article 1^{er} qui est un faux semblant : il met fin à l'état d'urgence sanitaire, tout en dotant le Premier ministre de toutes les prérogatives qui existaient dans l'état d'urgence. Cet article est ambigu, nous l'aurions volontiers supprimé, nous allons donc plus loin que le président Philippe Bas qui a beaucoup œuvré pour trouver un compromis.

Compte tenu des considérations relatives aux libertés publiques – nous ne pouvons ignorer la position du Conseil d'État sur les manifestations – nous avons déposé un amendement proposant que les restrictions relatives aux manifestations cessent dès l'adoption de ce texte.

D'autres éléments doivent être pris en compte. Ainsi, il est possible de convoquer le Parlement à tout moment, y compris au mois de septembre, pour instaurer l'état d'urgence sanitaire si cela s'avérait nécessaire. Il n'est donc pas nécessaire de le prolonger en donnant ces prérogatives au Premier ministre.

Par ailleurs, nous souscrivons à la proposition de réécriture de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique adoptée par le Sénat. Je ne vois pas quelle mesure urgente ne pourrait pas être prise si cette version améliorée de l'article L. 3131-1 était adoptée. En outre, si l'article 1^{er} était supprimé, il faudrait prévoir des dispositions pour l'outre-mer, qui est dans une situation spécifique. Enfin, nous proposons que les avis du Comité scientifique soient rendus publics et que le Parlement en soit saisi.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. Nous avons recherché activement un compromis. Cette nuit, les propositions et contre-propositions se sont multipliées et nos positions se sont rapprochées sur certains points. J'espère que si la commission mixte paritaire échoue, le texte final portera la trace de ces travaux.

Nous ne sommes pas hostiles au principe de la mesure que je qualifierai, par simplicité, de mesure « cluster ». Nous disons simplement que lorsqu'il s'agit de restreindre les libertés publiques à l'échelle de tout un département – un département français compte en moyenne 600 000 habitants – il ne s'agit plus d'une mesure s'inscrivant dans la sortie de l'état d'urgence sanitaire mais en relevant. On prend des dispositions qui sont tellement restrictives des libertés qu'on se situe dans un autre cadre.

C'est pourquoi nous faisons la contre-proposition suivante : lorsque les circonstances locales l'exigent et aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19, le Premier ministre pourra habiliter le préfet, après avis de l'agence régionale de santé, à prendre, par arrêté, dans une ou plusieurs localités seulement, des mesures tendant à limiter la circulation des personnes et des véhicules, sous réserve des déplacements indispensables pour des motifs professionnels, familiaux ou de santé, dans des lieux circonscrits et à des horaires précis, et à restreindre temporairement l'accès à des établissements recevant du public dans la seule finalité d'assurer les règles d'hygiène et de distanciation physique. Cette contre-proposition prend en compte le fait qu'il peut y avoir encore localement des lieux de circulation active du virus.

Nous devons également trancher la question de la rédaction de l'article L. 3131-1. La rapporteure pour l'Assemblée nationale a fait des propositions qui démontrent un effort pour rejoindre notre position. Cependant il y a un peu de faux-semblants dans ces dispositions. La rédaction proposée permet au ministre chargé de la santé, en temps normal, de réglementer l'accès aux transports publics, l'accès aux établissements recevant du public et d'imposer des règles d'hygiène et de distanciation sociale pour les rassemblements. Or ce sont précisément les trois points qui figurent dans l'article 1^{er}. Il est proposé de réglementer ces trois points jusqu'au 30 octobre, puis de prolonger ces mesures dans le cadre permanent défini par l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. Si ce dernier article est fragile et pose un problème de constitutionnalité, c'est parce qu'il autorise le ministre chargé de la santé à prendre des mesures restreignant les libertés publiques. Il s'agit là d'un pouvoir de police qui dépasse la compétence d'un ministre de la santé.

Je ne peux donc accepter la dernière proposition faite par la rapporteure pour l'Assemblée nationale, qui réduit à néant les efforts que nous avons fait pour sécuriser les mesures prises sur le fondement de l'article L. 3131-1. Les tentatives pour que nos propositions se rejoignent ont pour l'instant échoué.

S'agissant des tests avant les déplacements aériens et le dispositif de quarantaine pour les personnes au départ ou à l'arrivée d'un territoire d'outre-mer, nous devrions pouvoir trouver un compromis. En revanche, notre désaccord demeure sur les points principaux.

M. Alain Richard, sénateur. Nous n'arriverons pas à un accord, je ne vais donc pas prolonger le débat. Néanmoins, puisque le désaccord porte sur l'ampleur territoriale de la mesure et sur la volonté d'avoir une portée plus limitée que le département, je pense que l'expression « une ou plusieurs localités » qui figure dans la rédaction proposée par le rapporteur pour le Sénat n'est pas assez précise.

Mme Marie Guévenoux, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. L'état d'urgence sanitaire peut être déclenché sur une partie du territoire, comme c'est le cas à Mayotte et en Guyane. En cas de résurgence localisée dans un département, comme on le voit en Allemagne, le représentant de l'État doit pouvoir

agir pour limiter la circulation à l'intérieur du département et les déplacements depuis ou vers celui-ci. Nous souhaitons évidemment que cette possibilité soit la plus circonscrite possible et qu'elle soit réduite au périmètre de quelques communes plutôt qu'à l'échelle d'un département. Mais on ne peut exclure que cela arrive durant la période estivale. Si nous devons organiser la fin de l'état d'urgence sanitaire à l'automne, je partagerais probablement votre position. Mais l'état d'urgence sanitaire prend fin le 10 juillet et nous entrons dans une période estivale qui n'est pas anodine, compte tenu des flux importants de voyageurs. Or le temps de réactivité est déterminant pour maîtriser l'épidémie. Le Gouvernement a la possibilité de déclencher l'état d'urgence sanitaire, mais cela ne nous semble pas souhaitable pour les raisons qui ont été exposées.

Je tiens à préciser que déclencher l'état d'urgence en juillet dans un département pour limiter la circulation ou fermer quelques établissements recevant du public et proroger l'état d'urgence au mois d'août est possible. Ce n'est cependant pas nécessairement évident compte tenu de la période estivale et du renouvellement du Sénat.

À propos de l'article L. 3131-1, il n'y a aucun faux-semblant de ma part. Les mesures qui sont proposées ne sont pas des mesures de police sanitaire mais des mesures sanitaires. Mes propositions n'ont pas vocation à permettre de limiter ou d'interdire la circulation ou encore de fermer des établissements recevant du public. Il s'agit de permettre, le cas échéant, au ministre chargé de la santé ou au représentant de l'État territorialement compétent de réglementer l'accès aux transports collectifs, c'est-à-dire imposer le port du masque, ou de limiter l'accès du public aux établissements recevant du public pour garantir le respect des gestes barrières.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. Je constate que le rapprochement n'est pas encore suffisant...

M. Guillaume Vuilletet, député. Je regrette que nous ne trouvions pas un compromis car la cohésion de notre pays repose également sur notre capacité à le faire. Compte tenu de nos divergences, qui ne me paraissent pas insurmontables, je trouve dommage que nous ne puissions pas envoyer un tel message aux citoyens.

Nous faisons face à une crise à propos de laquelle nous apprenons tous les jours. Au moment des débats sur le déconfinement, nous nous sommes dit que la situation s'était améliorée. Depuis, des clusters réapparaissent, notamment en Allemagne, et la situation est instable. Il faut donc prévoir une période transitoire pendant laquelle nous pourrions réagir plus vite. Je rappelle que six jours de débat avaient été nécessaires pour le vote du premier texte sur l'état d'urgence.

Le choix du niveau départemental déséquilibrerait-il complètement les pouvoirs donnés à l'exécutif ? Je rappelle qu'à l'article 17 de la loi tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales, nous avons admis sans difficulté que le Gouvernement pouvait annuler le second tour des élections

municipale jusque dans 5 % des communes. Conservons cette souplesse qui nous permettra de réagir vite et bien.

M. Raphaël Schellenberger, député. Je regrette cet abandon de la volonté de construire un consensus. Nous voudrions démontrer, sur des sujets aussi importants, que nous sommes prêts à nous entendre. Seulement, il faut sortir de l'incohérence. Le 7 mars, le Président de la République invitait les Français à aller au théâtre. Le signal donné était important. Or le signal que vous voulez donner maintenant, c'est que la sortie de l'état d'urgence écarte la possibilité de faire réappliquer des règles que les Français ont comprises. Il faut dire la vérité aux Français : *a priori* ça va, mais nous pourrions être amenés à appliquer les mêmes règles si la situation venait à s'aggraver de nouveau. Il faut retranscrire de façon juridiquement claire cette situation que les Français peuvent comprendre et accepter. Ne pas le faire, ce serait rompre le peu de confiance qui est en train de se rétablir.

Il y a cependant deux arguments que je ne peux pas entendre.

D'abord, celui sur la période. Certes, nous parlerions de ce sujet différemment à l'automne car nous serions éclairés de l'expérience de deux mois supplémentaires ; mais ce n'est pas parce qu'à l'approche de l'été, nous, parlementaires, refuserions de nous voir régulièrement pour faire évoluer le droit en fonction des circonstances. Madame la rapporteure, depuis le début, vous nous expliquez qu'il faut une durée de quatre mois parce que, pendant l'été, le Parlement ne peut pas se réunir. Expliquer aux Français que le Parlement ne peut pas se réunir en été, c'est quand même fort de café ! Même en plein milieu du mois d'août, nous nous astreindrons à venir siéger s'il le faut.

Ensuite, celui sur le renouvellement sénatorial. Ce n'est pas parce qu'il y a un renouvellement qu'il n'y a pas une permanence des institutions. Les institutions de la République sont permanentes même si elles sont renouvelées et même si vous voulez nous expliquer qu'il faudra ensuite décaler les élections régionales et départementales...

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. Monsieur Schellenberger, vous allez un peu loin. L'idée est de prévoir une situation qui pourrait survenir et nous serions coupables si nous ne regardions pas ce qui pourrait se passer au-delà des jours qui viennent. On sait bien, au regard des expériences de nos voisins européens, que les reconfinements sont possibles et nous devons l'envisager dans la loi dès maintenant.

M. Didier Paris, député. Je ne connais pas un état d'urgence dont on n'évoque pas la sortie. Il faut prévoir une sortie maîtrisée. Il faut réfléchir à deux fois avant de dire que ce ne serait pas grave de reprendre un état d'urgence alors qu'on en serait sorti au plan sanitaire et économique.

Sur la territorialité de l'action, nous avons réduit les pouvoirs attribués au Premier ministre lors de l'état d'urgence. Il ne peut déléguer que les pouvoirs dont

il dispose et ceux-ci ont été restreints. C'est une première satisfaction sur le plan des libertés.

À qui le Premier ministre peut-il déléguer ses pouvoirs si ce n'est le préfet ? Monsieur le rapporteur pour le Sénat, vous avez parlé de sécurité juridique ; le préfet en est le garant. Les préfets ont géré cette crise avec les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale, les directeurs des agences régionales de santé. Il ne viendrait à l'idée de personne de penser que le préfet prendra n'importe quelle décision dans n'importe quel contexte. Donner ces pouvoirs à d'autres qu'aux préfets serait juridiquement instable. Enfin, les recours juridictionnels existent : la boucle est bouclée ! Nous pourrions préciser que le préfet doit prendre une décision localement pertinente mais cela me choquerait sur le plan légistique et je crains que cela ne constitue pas une solution de rapprochement.

Mme Isabelle Florennes, députée. Depuis trois mois, nous avons pu aboutir sur des textes proportionnés et équilibrés permettant d'agir selon l'état de connaissance de l'épidémie que nous avons au moment où nous nous exprimons. C'est l'honneur de nos commissions respectives qui essayent de trouver le meilleur chemin. Je salue la volonté des rapporteurs de trouver des rapprochements et je souhaite qu'ils puissent aboutir.

Mme George Pau-Langevin, députée. Mon groupe avait marqué de fortes réticences car le projet de loi nous semble poser des problèmes au regard des libertés. Je trouve dommage que nous n'arrivions pas à avancer sur la voie du compromis en utilisant les suggestions du Sénat qui encadrent mieux les atteintes aux libertés qui nous souciaient.

Mme Esther Benbassa, sénateur. Vous avez choisi une voie entre le droit d'exception et le droit commun. Cette troisième voie confine nos libertés pendant une longue période. Mon groupe s'y oppose. L'état d'urgence va durer jusqu'au 10 juillet, il faut alors que soit levé l'état d'exception. Je ne vois pas en quoi le problème serait saisonnier. Le virus n'est pas saisonnier. S'il y a urgence, nous siégerons au Sénat que ce soit en juillet, en août ou en septembre, même si cela ne vous sied pas. Nous sommes pour le déconfinement des libertés et du droit de manifester.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. Monsieur le rapporteur pour le Sénat, souhaitez-vous ajouter quelque chose ? Malheureusement, je pense que nous ne parviendrons pas, cette fois-ci, à un accord sauf si votre prise de parole m'indique qu'il y a un chemin que nous puissions emprunter.

M. Philippe Bas, sénateur, rapporteur pour le Sénat. Tout comme la rapporteure pour l'Assemblée nationale, je ne cherche que la bonne solution. Je suis persuadé que dans chacune des deux assemblées les majorités veulent donner au Gouvernement, pendant cette période, des moyens d'action lui permettant de faire face à la situation sanitaire. C'est ce que nous avons toujours fait au cours des

précédentes discussions. Nous avons d'ailleurs adopté ensemble deux projets de loi d'un commun accord.

Notre divergence porte sur le fait que, selon nous, si l'on prétend vouloir revenir à la normale, il n'est alors plus possible d'utiliser des moyens exceptionnels, et que, par ailleurs, si le Gouvernement a besoin d'utiliser des moyens exceptionnels, ils restent à sa disposition jusqu'au 31 mars prochain. Par conséquent, il n'y a pas ici d'un côté ceux qui veulent permettre qu'on mobilise des moyens à la hauteur de la situation, même en cas de rebondissement et, de l'autre côté, les autres.

Ainsi, nous voulons tous que les pouvoirs publics disposent des moyens nécessaires. Seulement, nous disons qu'il faut être cohérent ; cohérent avec notre vote sur la loi du 23 mars qui a permis d'activer l'état d'urgence sanitaire pendant un an ; cohérent aussi avec la décision politique de sortir non seulement du confinement mais aussi de l'état d'urgence sanitaire le 11 juillet prochain. Cela implique qu'on ne donne pas aux pouvoirs publics, pendant cette période qui va s'étendre jusqu'au 30 octobre, des moyens qui seraient en réalité pratiquement les mêmes sur les trois points essentiels de restriction des libertés publiques que les moyens prévus dans le cadre de la loi du 23 mars. Ne prenons pas nos concitoyens pour des enfants. Ils savent très bien que si l'épidémie repart, nous pouvons déclarer l'état d'urgence sanitaire sans procéder à un confinement. Au fond, nous nous sommes résignés au confinement parce qu'alors les moyens n'étaient pas suffisants pour lutter de manière plus fine contre l'épidémie, comme cela a été fait en Corée du Sud. Nos commissions d'enquête respectives vont d'ailleurs procéder à des investigations dans ce domaine. Il peut très bien y avoir un état d'urgence sanitaire avec des moyens exorbitants du droit commun qui ne soient pas le confinement. Fort heureusement, car c'est même tout à fait souhaitable.

Sachons assumer nos responsabilités en disant la vérité et en ne nous réfugiant pas dans l'attribution de moyens exceptionnels pour une période qui est affichée comme un retour à la normale, parce que ce serait quelque chose qui relève de ce que j'ai appelé tout à l'heure, et je ne voulais pas être blessant en disant cela, un « faux-semblant ». La vérité doit être dite. Nous, parlementaires, sommes d'ailleurs parfaitement capables de l'assumer parce que les Français sont capables de l'entendre. Au fond, je vous propose d'adopter ma proposition de rédaction sur les restrictions apportées dans deux cas aux libertés si les circonstances sanitaires l'exigent et la proposition de rédaction de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique telle qu'elle a été proposée par le Sénat, ainsi que les points d'accords que nous avons trouvés sur les autres sujets que j'ai mentionnés tout à l'heure.

Si cela n'est pas possible, alors je regretterai de devoir constater moi-même que le bon aboutissement de cette commission mixte paritaire, malgré tous les efforts de sa présidente, est compromis.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. J'ai pu constater que vous en aviez fait beaucoup, tous les deux, Madame et Monsieur les rapporteurs.

Mme Marie Guévenoux, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. Je souhaite m'assurer d'avoir bien compris ce qui a été dit par Monsieur le rapporteur pour le Sénat.

Sur le dispositif de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, je n'ai pas été blessée mais je répète que ma proposition de rédaction ne prévoit pas des mesures de police sanitaire. Je comprends que ma rédaction ne vous satisfait pas, mais encore une fois il ne s'agit pas d'interdire ou de permettre la fermeture des établissements recevant du public. Il s'agit bien de mesures réglementant l'accès aux moyens de transports collectifs et les conditions de leur usage, sous réserve des déplacements indispensables aux besoins familiaux, professionnels et liés à la santé, de mesures réglementant l'accès et les conditions de présence du public dans les établissements recevant du public tout en garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité, et de mesures d'hygiène et de distanciation sociale de nature à prévenir les risques de propagation de l'épidémie applicables aux rassemblements de personnes, aux réunions et activités sur voie publique et dans les lieux ouverts au public.

Chacun comprend ici, et je souhaite que cela soit clairement dit, qu'il ne s'agit pas d'interdire ou de limiter la circulation dans les transports collectifs. Il s'agit en réalité de permettre le port du masque dans les transports publics, par exemple franciliens, de donner la possibilité à certains établissements recevant du public de maîtriser le flux des personnes qui sont autorisées à y entrer, du respect des mesures barrières, d'hygiène et de distanciation sociale de nature à prévenir les risques de propagation de l'épidémie nés des rassemblements de personnes. Nous nous situons là dans la droite ligne de l'ordonnance du Conseil d'État qui vise à permettre que les gestes barrières soient respectés. J'entends que nous puissions avoir un désaccord mais je n'aimerais pas qu'il soit lié au fait que j'ai peut-être mal présenté les choses. Je souhaite ainsi m'assurer que nous nous comprenons bien et je vous précise que je ne pourrai pas aller au-delà de cette proposition.

En revanche, j'entends celle que vous formulez concernant une restriction de la circulation qui interviendrait en-deçà de l'échelon départemental. C'est une chose sur laquelle je pourrais vous rejoindre sans toutefois écarter la possibilité d'agir au niveau départemental.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. Je constate l'échec de la commission mixte paritaire. J'invite les députés membres de la commission des Lois à déposer leurs amendements pour la nouvelle lecture avant 20 heures. Nous nous retrouverons dans cette même salle pour les examiner ce soir à partir de 21 heures. Je vous remercie.

*

* *

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire.