



N° 4141

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 mai 2021

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, SUR
LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,

*relatif à la **gestion de la sortie de crise sanitaire** (n° 4105)*

PAR M. JEAN-PIERRE PONT
Député

Voir le numéro : **4105**

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI	7
<i>Article 1^{er}</i> : Régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire	7
<i>Article 2</i> : Articulation du régime transitoire avec l'état d'urgence sanitaire.....	14
<i>Article 3</i> : Adaptation du régime transitoire en outre-mer	16
<i>Article 4</i> (art. L. 3131-15, L. 3136-1, L. 3821-11, L. 3841-2 et L. 3841-3 du code de la santé publique) : Renforcement des régimes de quarantaine et d'isolement et de répression des infractions aux règles de police sanitaire.....	17
<i>Article 5</i> (art. 11 et 12 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions) : Systèmes d'information mis en œuvre aux fins de lutter contre l'épidémie de Covid-19	20
<i>Article 6</i> (art. 41 et 52 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020, art. 6 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020, art. 22-2, 22-4, 22-5 et 23 de l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020, art. 11 et 12 de l'ordonnance n° 2020-321 du 25 mars 2020, art. 1 ^{er} , 2, 3 et 4 de l'ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020, art. 11 et 12 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1 ^{er} avril 2020, art. 3 de l'ordonnance n° 2020-1401 du 18 novembre 2020, art. 1 ^{er} de l'ordonnance n° 2020-1441 du 25 novembre 2020, art. 4 de l'ordonnance n° 2020-1502 du 2 décembre 2020, art. 1 ^{er} et 3 de l'ordonnance n° 2020-1507 du 2 décembre 2020, art. 7 de l'ordonnance n° 2020-1553 du 9 décembre 2020, art. 4 de l'ordonnance n° 2020-1599 du 16 décembre 2020) : Prolongation et adaptation des mesures d'accompagnement de la crise sanitaire	24
<i>Article 6 bis (nouveau)</i> : Prorogation jusqu'au 31 octobre 2021 de la dérogation au jour de carence des agents publics et de certains salariés en cas de congés maladie directement liés à la covid-19	40
<i>Article 7</i> : Habilitation à procéder par ordonnance en matière d'activité partielle, de trêve hivernale et cyclonique et de revenus de remplacement	41
<i>Article 8</i> (art. L. 62 et L. 65 du code électoral) : Adaptation de l'organisation des élections départementales, régionales et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique de juin 2021	46
<i>Article 9 (nouveau)</i> : Avancement d'une semaine de la date limite de délivrance du récépissé définitif de candidature.....	54

<i>Article 10 (nouveau) : Remboursement des dépenses de propagande électorale exposées à l'occasion d'élections législatives partielles reportées</i>	55
<i>Article 11 (nouveau) : Annulation des opérations de recensement pour l'année 2021</i>	56
<i>Annexe : Les régimes de gestion de la crise sanitaire</i>	58
AUDITION DE M. OLIVIER VÉRAN, MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ, ET DE M. CÉDRIC O, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DE LA TRANSITION NUMÉRIQUE ET DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES, ET DISCUSSION GÉNÉRALE	59
COMPTE RENDU DES DÉBATS	83
Seconde réunion du mardi 4 mai à 21 heures	83
Première réunion du mercredi 5 mai 2020 à 9 heures 30	122
PERSONNES ENTENDUES.....	161

MESDAMES, MESSIEURS,

Il nous est aujourd’hui permis d’entrevoir, avec toute la prudence que cette affirmation impose, la sortie d’une période qui a éprouvé notre pays depuis plus d’un an. En ce printemps 2021, si le virus de la Covid-19 persiste, mute et continue de tuer malgré tous les efforts déployés, au premier rang desquels ceux de nos personnels soignants, la campagne de vaccination est désormais bien engagée et suscite légitimement l’espoir et l’impatience.

Votre rapporteur appelle néanmoins à la prudence : les effets tant attendus du vaccin sont pour bientôt et, dans l’attente, l’effort collectif consenti par les Français doit être maintenu, selon des modalités adaptées, dans le contexte sanitaire actuel qui s’est amélioré mais demeure incertain.

C’est un équilibre fragile et exigeant que cherche donc à atteindre le présent projet de loi : favoriser au maximum la reprise des activités tout en maintenant les mesures nécessaires à la lutte contre l’épidémie. Il s’inscrit dans la continuité de la position exprimée par la commission des Lois lors de la discussion du dernier projet de loi de prorogation de l’état d’urgence sanitaire, discuté au début de cette année : sortir de cet état d’exception dès que possible et déterminer, au moment opportun, le régime transitoire qui lui succédera afin de poursuivre, de manière proportionnée, la lutte contre le virus tout en permettant la reprise des activités.

Telle est l’ambition de ce texte qui comportait, à son dépôt, huit articles dont l’objet est :

– d’organiser la gestion de la sortie de crise sanitaire en instaurant un régime transitoire qui succédera, après le 1^{er} juin 2021, à l’état d’urgence sanitaire et de définir les modalités de la poursuite de la lutte contre l’épidémie (**articles 1^{er} à 5**) ;

– d’aménager de nombreuses mesures d’accompagnement prises depuis le début de la crise, à travers des prorogations et des habilitations à adapter, par ordonnance, certains dispositifs de soutien (**articles 6 et 7**) ;

– d’assurer la tenue des scrutins départementaux et régionaux de juin 2021 dans les meilleures conditions possibles, en apportant des aménagements à la campagne électorale et aux opérations de vote (**article 8**).

En plus de plusieurs modifications de ces dispositions, la Commission a enrichi le texte initial de quatre nouveaux articles permettant de proroger la dérogation au jour de carence dans la fonction publique (**article 6 bis**), d'avancer la remise du récépissé de candidature aux élections de juin (**article 9**), de rembourser les dépenses de propagandes électorales engagées au titre d'élections législatives partielles reportées (**article 10**) et d'annuler les opérations de recensement pour 2021 (**article 11**).

On espère toujours, à chaque nouvel effort demandé aux Français, que celui-ci sera le dernier. Pour nous donner toutes les chances de tourner enfin la page de cette crise sanitaire, il nous faudra réussir, à compter du 2 juin prochain, la sortie de ce second état d'urgence sanitaire et le troisième déconfinement, selon les modalités annoncées par le Président de la République le jeudi 29 avril 2021 et organisées par le présent projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Article 1^{er}

Régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire

Adopté par la Commission avec modifications

➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article organise, à compter du 2 juin 2021, la sortie de l'état d'urgence sanitaire en introduisant un dispositif similaire au régime transitoire qui avait été instauré à l'issue de la première période d'état d'urgence sanitaire et applicable du 11 juillet au 16 octobre 2020.

➤ Dernières modifications législatives intervenues

Le précédent régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire a été instauré par la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

➤ Modifications apportées par la Commission

La Commission a adopté deux amendements du Gouvernement qui élargissent le dispositif du régime transitoire en introduisant, d'une part, la possibilité d'instaurer un passe sanitaire, selon des modalités encadrées par un sous-amendement de la présidente de la Commission, pour l'accès à certains lieux, établissements ou événements impliquant de grands rassemblements de personnes et en donnant, d'autre part, une base juridique à l'annonce du maintien couvre-feu jusqu'au 30 juin 2021.

Elle a également adopté un amendement de M. Sacha Houlié visant à maintenir, pendant la période du régime transitoire, le pouvoir de saisine du Conseil scientifique par les commissions parlementaires.

1. L'état du droit

Le 11 juillet 2020, un régime transitoire avait succédé à l'état d'urgence sanitaire. Son dispositif a été décrit par nos collègues Marie Guévenoux, dans son rapport sur le projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire ⁽¹⁾, devenu la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020, et Alice Thourot, rapporteure sur le projet de loi prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b3092_rapport-fond

sanitaire ⁽¹⁾ dont la discussion avait été suspendue au profit d'une nouvelle déclaration de l'état d'urgence sanitaire.

La loi du 9 juillet 2020 avait fixé le terme de ce dispositif au 30 octobre 2020. Alors que l'état d'urgence sanitaire est de nouveau en vigueur depuis le 17 octobre 2020 ⁽²⁾, la loi du 14 novembre 2020 avait repoussé l'application du régime transitoire jusqu'au 1^{er} avril 2021 alors que l'état d'urgence sanitaire était lui prorogé jusqu'au 16 février 2021 ⁽³⁾. Lors de la discussion du dernier projet de loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire qui a prolongé son application jusqu'au 1^{er} juin 2021 ⁽⁴⁾, la commission des Lois, à l'initiative notamment de votre rapporteur, avait refusé de proroger le régime transitoire jusqu'au 30 septembre 2021. Elle avait en effet estimé que le régime de sortie du présent état d'urgence sanitaire devrait être de nouveau déterminé, comme en juillet 2020, et le moment venu, par le Parlement en fonction de l'évolution de la situation sanitaire et des adaptations qu'elle exige.

2. Le dispositif proposé

a. L'instauration d'un dispositif de sortie de l'état d'urgence sanitaire

L'**article 1^{er}** introduit, à compter du 2 juin prochain, un régime transitoire comparable à celui instauré par la loi du 9 juillet 2020 et adapté à l'état de la situation sanitaire. Dans son avis sur le présent projet de loi, le Conseil d'État qualifie la situation sanitaire de « problématique » et « incertaine ». Il estime que « *le contexte sanitaire actuel et son évolution prévisible justifient dès lors le maintien des mesures de police sanitaires nécessaires à la lutte contre l'épidémie, pour une durée adéquate* » ⁽⁵⁾. Le Conseil scientifique, qui s'est lui aussi prononcé sur le présent projet de loi ⁽⁶⁾, qualifie la situation de « préoccupante » et rappelle que la troisième vague n'est pas terminée. Il indique « *la situation sanitaire fin mai 2021 sera (...) moins bonne que celle qui était observée l'année précédente au cours de la même période* ».

Le choix d'introduire un dispositif calqué sur celui de la loi du 9 juillet 2020 est donc opportun : ce dernier a été particulièrement utile et pertinent pour sortir du premier état d'urgence sanitaire. La plupart des mesures qu'il autorisait, c'est-à-dire les 1^o à 3^o du I de la loi du 9 juillet 2020 concernant la circulation des personnes, les règles relatives aux établissements recevant du public et les rassemblements, restent ainsi inchangées dans le présent projet de loi. Ces dispositions ont d'ailleurs

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b3355_rapport-fond

(2) Décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020.

(3) Alors que le régime transitoire a initialement été introduit pour favoriser une reprise des activités tout en maintenant des mesures nécessaires à la lutte contre le virus, sa vocation eut alors été de s'appliquer soit dans les territoires où l'état d'urgence sanitaire n'était pas en vigueur, soit à l'issue de la période de l'état d'urgence sanitaire.

(4) Loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

(5) Avis n° 402632 du 21 avril 2021, par. 9.

(6) Avis du 21 avril 2021.

été validées par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020. Le Conseil d'État estime pour sa part que « *la nécessité de ces mesures ne peut être écartée* »⁽¹⁾.

Régime transitoire et état d'urgence sanitaire

La loi du 9 juillet 2020 ou le présent projet de loi, ainsi que le droit commun⁽²⁾, permettent de couvrir, en matière de police sanitaire, l'ensemble du champ des mesures permises par l'état d'urgence sanitaire⁽³⁾, à l'exception des dispositions interdisant aux personnes de sortir de leur domicile et limitant de manière générale la liberté d'entreprendre (2° et 10° de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique).

Seul l'état d'urgence sanitaire permet de fonder les mesures de couvre-feu et de confinement⁽⁴⁾.

Le tableau annexé compare les différents régimes de gestion de la crise sanitaires et les modifications apportées par le présent projet de loi.

L'action du Gouvernement reste soumise, y compris dans le cadre du régime transitoire, au contrôle parlementaire renforcé prévu pour l'état d'urgence sanitaire par l'article L. 3131-13 du code de la santé publique. L'ensemble des garanties juridiques qui encadrent l'état d'urgence sanitaire sont par ailleurs reprises dans le cadre du régime transitoire⁽⁵⁾.

Ce régime transitoire est instauré jusqu'au 31 octobre 2021. Cette date, qui correspond à celle qui avait été déterminée, en 2020, par la loi du 9 juillet 2020, permet de couvrir la période estivale et l'achèvement de la campagne de vaccination. La durée de mise en œuvre, pour cinq mois, de ce régime de portée moindre que l'état d'urgence sanitaire est identique à celle qui avait été décidée lors de sa dernière prorogation⁽⁶⁾.

(1) *Ibid*, par. 10.

(2) *Il s'agit des dispositions relatives à la mise en quarantaine et au placement en isolement (art. L. 3131-1 du code de la santé publique), aux réquisitions (art. L. 3131-8 et L. 3131-9 du même code) et au contrôle des prix (art. L. 410-2 du code de commerce).*

(3) *Les mesures qui peuvent être prises concernant la circulation, les établissements recevant du public et les rassemblements sont cependant conditionnées et s'avèrent de portée plus réduite et que celles qui peuvent être prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Par exemple, la fermeture provisoire d'établissements recevant du public ne peut être ordonnée que lorsqu'ils accueillent des activités qui, par leur nature même, ne permettent pas de garantir la mise en œuvre des mesures de nature à prévenir les risques de propagation du virus ou que lorsqu'ils se situent dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus.*

(4) *Au point n° 7 de son avis n° 401919 du 11 janvier 2021, le Conseil d'État rappelle que « le régime de sortie de l'état d'urgence exclut le prononcé des mesures de police de nature à créer, par leur nature ou leur portée, les atteintes les plus graves aux droits et libertés des personnes, en particulier la mise en œuvre d'un confinement général et indifférencié, ou de mesures d'interdiction des déplacements des personnes hors de leur lieu de résidence sur certains créneaux horaires (couvre-feu), le Conseil constitutionnel ayant notamment précisé qu'à la lumière des travaux parlementaires préalables à l'adoption de la loi du 9 juillet 2020, « l'interdiction de circulation des personnes ne peut conduire à leur interdire de sortir de leur domicile ou de ses alentours » (décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020, par. 15) ».*

(5) *III à VI de l'article 1^{er} (voir annexe).*

(6) *La loi du 14 novembre 2020 avait prorogé l'application du régime transitoire, initialement fixée au 30 octobre 2020, jusqu'au 1^{er} avril 2021.*

In fine, le Conseil d'État estime dans son avis « que le régime de sortie de crise défini par le projet du Gouvernement procède à une conciliation conforme à la Constitution des exigences en présence » et que « le terme prévu pour l'application de ce cadre juridique, fixé au 31 octobre par le projet du Gouvernement, apparaît adéquat au vu des données disponibles sur la situation sanitaire et son évolution prévisible »⁽¹⁾. De son côté, le Conseil scientifique a émis « un avis favorable à l'instauration d'un régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 31 octobre 2021 »⁽²⁾.

b. Une reprise facilitée et sécurisée de certains déplacements

En lien avec la proposition de la Commission européenne, formulée le 17 mars 2021⁽³⁾, visant à mettre en place un certificat vert numérique pour rétablir et sécuriser les déplacements au sein de l'Union européenne, le Gouvernement propose, par le second alinéa du 1^o de l'article 1^{er}, d'instaurer une forme de passeport sanitaire **pour les seuls déplacements** à destination ou en provenance à du territoire hexagonal, de la Corse ou d'un département ou d'une collectivité d'outre-mer. Cette disposition ne s'applique pas à la circulation et aux déplacements quotidiens des Français mais aura vocation à s'appliquer aux déplacements vers ou depuis l'Europe, l'international, les outre-mer ou la Corse.

Le régime transitoire permettait d'ores et déjà, par le 4^o du I de l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020, d'imposer à un passager aérien la présentation d'un test de dépistage négatif. Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire⁽⁴⁾, cette disposition a été systématisée à chaque entrée sur le territoire national et à tous les moyens de déplacement utilisés – aérien, maritime, ferroviaire ou terrestre. Elle est également appliquée pour les déplacements à destination des départements et collectivités d'outre-mer et de la Corse.

Le présent dispositif donne la faculté, entre le 2 juin et le 31 octobre 2021, au Premier ministre, d'imposer, par décret, aux personnes souhaitant se déplacer à destination ou en provenance du territoire hexagonal, de la Corse ou de l'une des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution de présenter, de manière alternative⁽⁵⁾ :

– le résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19 ;

– un justificatif de l'administration d'un vaccin contre la covid-19 ;

(1) *Op. cit.*, par. 15.

(2) *Op. cit.*

(3) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats interopérables de vaccination, de test et de rétablissement afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 (certificat vert numérique).

(4) Décret n° 2020-1310 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.

(5) Le mot « ou » pourrait également permettre d'imposer une présentation cumulative de certains de ces documents ou d'en exclure un ou plusieurs suivant les circonstances.

– ou un document attestant de leur rétablissement à la suite d’une contamination par la covid-19 ⁽¹⁾.

Si la présentation d’un document en version papier restera toujours possible, le Gouvernement a proposé une évolution des fonctionnalités de TousAntiCovid afin d’y intégrer, **sur la base exclusive du volontariat**, au sein d’un carnet électronique, les documents précités de manière sécurisée et infalsifiable. Le Gouvernement a mis en place une expérimentation de cette fonctionnalité pour les déplacements vers la Corse. Celle-ci devrait être prochainement étendue pour les trajets vers les départements et les collectivités d’outre-mer.

En plus de permettre la sécurisation des déplacements et de protéger certains territoires vulnérables face à l’épidémie, notamment en outre-mer, cette mesure constitue un outil attendu de simplification. En effet, alors que de plus en plus de Français sont vaccinés, il apparaît logique de leur permettre de produire l’attestation de leur vaccination au lieu de leur imposer la réalisation de nouveaux tests de dépistage afin d’effectuer les déplacements pour lesquels ils sont d’ores et déjà exigés. Néanmoins, les personnes qui ne sont pas ou qui ne souhaitent pas être vaccinées pourront continuer à produire le résultat d’un test de dépistage négatif. **Le présent dispositif n’introduit donc pas d’obligation vaccinale, ne conditionne pas les déplacements à la vaccination et n’introduit aucune rupture d’égalité.** Il s’agit par ailleurs d’une mesure temporaire dont l’application est limitée à la période du régime transitoire ⁽²⁾.

Votre rapporteur estime donc que cette disposition s’avère à la fois nécessaire, adaptée et proportionnée à la situation épidémique et à l’organisation de la reprise sécurisée des déplacements de personnes. Pour le Conseil d’État, « *de telles mesures sont par elles-mêmes de nature à concilier les nécessités de lutte contre l’épidémie avec, notamment, la liberté d’aller et venir sur le territoire national, ainsi qu’avec la libre circulation au sein de l’Union européenne* » ⁽³⁾.

Le dispositif proposé par le Gouvernement ne retient pas l’exception qui avait été introduite lors de la discussion du projet de loi organisant la sortie de l’état d’urgence sanitaire. Elle excluait l’application du 4^o du I de l’article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020 aux déplacements par transport public aérien en provenance d’un département ou d’une collectivité d’outre-mer qui n’est pas mentionnée dans la liste

(1) Pour le Conseil d’État (avis précité, par. 13), « cette notion doit s’entendre, à la lumière des travaux européens dont elle est reprise, comme visant notamment l’écoulement d’une période minimale après un dépistage positif ou l’apparition des symptômes au-delà de laquelle la transmission du virus par la personne apparaît peu probable en l’état des connaissances ».

(2) Cependant, une telle mesure pourrait également être mise en œuvre dans le cadre de l’état d’urgence sanitaire. Cette interprétation est confirmée par le Conseil d’État dans son avis sur le présent projet de loi (par. 11) qui écrit que « les déplacements peuvent, sous réserve de stricte nécessité, être subordonnés à des conditions analogues pendant l’application de l’état d’urgence sanitaire, au titre du 1^o de l’article L. 3131-15 du code de la santé publique ».

(3) *Op. cit.*, par. 12.

des zones de circulation de l'infection ⁽¹⁾. À ce jour, cette disposition s'applique à tous les départements et collectivités d'outre-mer, sauf à la Guyane qui est soumise à un régime spécifique en raison de la menace du variant brésilien ⁽²⁾. En audition, les représentants du ministère de solidarité et de la santé ont indiqué à votre rapporteur que le Gouvernement continuerait de prendre en compte les caractéristiques sanitaires et la situation épidémique dans ces territoires pour l'application de cette disposition dans la mesure où cette suppression était de portée essentiellement législative ⁽³⁾.

Le présent dispositif, de portée générale, ne constitue que le cadre législatif de cette mesure dont l'application relève du Gouvernement. Cette mise en œuvre fait néanmoins l'objet d'une vigilance importante et constante de nombreuses institutions ⁽⁴⁾, dont la commission des Lois, qui a décidé de se saisir du suivi de ce sujet ⁽⁵⁾.

3. La position de la Commission

La Commission a validé l'instauration de ce nouveau régime transitoire, modifié par trois amendements.

a. L'introduction d'un passe sanitaire pour l'accès à certains lieux, établissements ou évènements impliquant de grands rassemblements de personnes

La portée du présent dispositif, qui peut s'assimiler à un passe sanitaire, est différente de celle du passeport sanitaire, applicable pour les grands déplacements et figurant dans le projet de loi initial. Le passe sanitaire vise à renforcer les mesures de précaution nécessaires à la maîtrise de la circulation de l'épidémie tout en favorisant une reprise anticipée de certaines activités.

Si les documents qui auront vocation à être présentés dans le cadre de ce dispositif sont identiques à ceux précédemment commentés, cette nouvelle mesure concernera l'accès aux établissements, lieux ou évènements mettant en présence

(1) Article 1^{er} de l'arrêté du 10 juillet 2020 identifiant les zones de circulation de l'infection du virus SARS-CoV-2.

(2) Voir le commentaire de l'article 4.

(3) L'étude d'impact du présent projet de loi précise que « la disposition conditionnant la mise en place d'un tel dispositif de test ou d'attestation, pour les déplacements en provenance d'un territoire mentionné à l'article 72-3 de la Constitution, au classement de ce territoire par arrêté en zone de circulation de l'infection, n'est pas reprise, dès lors que ce classement relève davantage du régime de mise en quarantaine ou de placement en isolement prévu par le II des articles L. 3131-15 et L. 3131-17 du code de la santé publique, et ne constitue pas nécessairement un critère approprié pour la mise en œuvre d'un dispositif de test ou d'attestation » (pp. 36-37).

(4) C'est notamment le cas de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (<https://www.cnil.fr/fr/la-cnile-precise-les-garanties-que-doit-respecter-la-fonctionnalite-tousanticovid-carnet>) ou du Comité de contrôle et de liaison Covid-19 (<https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/point-de-vigilance-20-avril-2021.pdf>).

(5) Voir notamment la réunion du jeudi 18 mars 2021 : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_lois/l15cion_lois2021072_compte-rendu

simultanément un nombre important de personnes pour des activités de loisirs ou des foires ou salons professionnels. Ces cas de figure impliquent en effet d'importants brassages de populations et présentent un risque avéré de contaminations. Le Gouvernement a indiqué que ce dispositif ne pourra pas concerner l'accès aux activités de la vie quotidienne (restaurant, commerces, services publics) et qu'il envisageait de retenir pour la définition du seuil de fréquentation la limite de 1000 personnes. Il n'a cependant pas inscrit ce seuil dans le dispositif de l'amendement afin de préserver une certaine souplesse et une faculté d'adaptation dans sa mise œuvre.

Le Conseil scientifique a estimé, dans un avis rendu le 3 mai 2021, que cet instrument temporaire et exceptionnel était de nature à « *permettre à la population une forme de retour à la vie normale en minimisant les risques de contamination* ». Il a cependant indiqué, ainsi que l'a rappelé votre rapporteur en commission, que sa mise en œuvre ne saurait conduire, en l'état de la situation épidémique, à un relâchement des mesures nécessaires pour limiter les contaminations, par exemple le port du masque.

Cet amendement, adopté par la Commission, a été utilement précisé par un sous-amendement de sa présidente. Il a été présenté sur le fondement des travaux conduits par la commission des Lois sur le sujet. Le sous-amendement permet un double encadrement du dispositif :

– il sécurise le fait que le passe sanitaire ne pourra pas être étendu aux activités du quotidien et qu'il se limitera au champ des lieux, établissements ou évènements visés par l'amendement du Gouvernement ;

– il précise également que la présentation des documents couverts par le passe sanitaire ne pourra pas être demandée en dehors des cas prévus par l'amendement : tout citoyen pourra donc, en cas de besoin, se saisir de cette disposition législative en cas de demande abusive effectuée par un professionnel non habilité à exiger le passe sanitaire.

b. Le maintien du couvre-feu jusqu'au 30 juin 2021

Suite à l'annonce faite par le Président de la République de maintenir le couvre-feu jusqu'au 30 juin 2021, le Gouvernement a présenté un amendement, adopté par la Commission, permettant de fonder légalement la prorogation de cette mesure décrétable après le 1^{er} juin 2021. En effet, comme cela a été décrit précédemment, seul l'état d'urgence sanitaire permet, en l'état du droit, de fonder les mesures d'interdiction de sortie du domicile, à savoir le couvre-feu et le confinement.

La prorogation du couvre-feu doit permettre, face à une situation sanitaire qui demeure fragile, d'organiser une sortie progressive de l'état d'urgence sanitaire et du confinement. En effet, ainsi que l'a rappelé le Conseil scientifique, la sortie du second état d'urgence sanitaire se fera dans des conditions sanitaires moins favorables que celle du premier état d'urgence sanitaire. La définition, pour le début

de l'été 2021, d'un régime transitoire provisoirement plus restrictif que celui qui avait prévalu en 2020 apparaît donc adapté à l'état de la situation sanitaire.

Le dispositif proposé par le Gouvernement est par ailleurs strictement délimité : il ne pourra s'appliquer que jusqu'au 30 juin, et non pendant toute la durée du régime transitoire, et sur une plage horaire de 21 heures à 6 heures définie par le législateur. Ces limites pourront néanmoins être adaptées aux spécificités des collectivités d'outre-mer sans pour autant en allonger la durée. Cette mesure ne pourra concerner les déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé. Surtout, elle ne vise à rendre applicable, parmi les deux mesures que couvre, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, la notion d'interdiction de sortie du domicile, que celle qui est comparativement la moins attentatoire à la liberté d'aller et venir.

c. Les modalités de saisine du Conseil scientifique par le Parlement

Enfin, la Commission a adopté un amendement de M. Sacha Houlié dans le prolongement du dispositif adopté, à l'initiative du même auteur, lors de la discussion de la loi du 15 février 2021. Il permet aux commissions parlementaire de saisir le Conseil scientifique pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire. Le maintien du Conseil étant prévu dans le cadre du nouveau régime transitoire, l'amendement adopté permet de maintenir, par cohérence, cette faculté après le 1^{er} juin 2021.

*

* *

Article 2

Articulation du régime transitoire avec l'état d'urgence sanitaire

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article organise l'articulation du régime transitoire avec l'état d'urgence sanitaire en prévoyant notamment les conditions dans lesquelles le délai de déclaration initial de l'état d'urgence sanitaire par décret, avant son éventuelle prorogation par la loi, pourra être porté à deux mois.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le régime juridique de l'état d'urgence sanitaire a été introduit par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. Initialement fixée au 1^{er} avril 2021, l'échéance de son cadre législatif a été

repoussée au 31 décembre 2021 par la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a supprimé la disposition introduisant un délai dérogatoire de déclaration de l'état d'urgence par décret.

1. L'état du droit

En application de l'article L. 3131-13 du code de la santé publique, l'état d'urgence sanitaire est déclaré en Conseil des ministres, sa prorogation au-delà d'un mois ne pouvant être autorisée que par la loi ⁽¹⁾.

L'état d'urgence sanitaire actuellement en vigueur a été déclaré, à compter du 17 octobre 2020, par décret du 14 octobre 2020. Sa prorogation au-delà du 16 novembre 2020 a été une première fois autorisée par la loi du 14 novembre 2020.

2. Le dispositif proposé

Le I reprend une disposition qui prévalait d'ores et déjà dans le cadre du précédent régime transitoire : celui-ci n'est pas applicable dans les territoires où l'état d'urgence sanitaire est en cours d'application.

Le II a pour objet de porter à deux mois le délai pendant lequel l'état d'urgence sanitaire peut être déclaré par décret avant sa nécessaire prorogation par la loi. Il vise à favoriser une réponse réactive au cœur de la période estivale et à permettre de faire face à des dégradations localisées de la situation sanitaire.

Deux conditions importantes permettent d'encadrer ce dispositif dérogatoire et provisoire qui ne sera applicable :

– qu'en cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire effectuée entre le 2 juin et le 31 août 2021 ;

– que si l'état d'urgence sanitaire est déclaré dans une ou plusieurs circonscriptions territoriales représentant moins de 10 % de la population nationale.

Dans son avis, le Conseil d'État a écarté la rédaction, insuffisamment précise, proposée par le Gouvernement sans pour autant exclure « *la possibilité de prévoir un délai plus long pour les périodes où le Parlement n'est pas réuni* » ⁽²⁾.

(1) Par exception, la loi du 23 mars 2020 avait directement déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois.

(2) *Op. cit.*, par. 17.

3. La position de la Commission

En adoptant des amendements identiques de M. Philippe Gosselin, de Mme Marietta Karamanli, de M. Philippe Latombe et de M. Sacha Houlié, la Commission a supprimé le II de l'article 2.

L'adoption de ces amendements n'a pas permis la discussion de l'amendement du rapporteur qui prévoyait un triple encadrement du dispositif proposé par le Gouvernement et qui avait pour objectif de répondre à certaines des critiques légitimement soulevées par les auteurs des amendements précités. Il avait tout d'abord pour objet de restreindre la période d'application de cette disposition dérogatoire qui aurait été en vigueur à partir du 15 juillet et non du 2 juin. Cette nouvelle durée était mieux adaptée aux périodes pendant lesquelles le Parlement est en mesure de se réunir sans difficulté et cohérente avec la prorogation du couvre-feu jusqu'au 30 juin. Sur le fondement de l'avis du Conseil d'État, il introduisait également un mécanisme visant à expliciter l'articulation des délais en cas de dépassement du seuil de 10 %. Enfin, il permettait d'assurer une information renforcée du Parlement sur la mise en œuvre du dispositif.

*

* *

Article 3

Adaptation du régime transitoire en outre-mer

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai d'un mois à compter de la publication de la présente loi, les mesures d'adaptation du dispositif des articles 1^{er} et 2 dans les collectivités d'outre-mer, dans le respect de leurs compétences.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La commission a adopté, sur proposition du Gouvernement, une nouvelle rédaction de l'article 3 qui procède directement aux adaptations des articles 1^{er} et 2 en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie Française.

1. Le dispositif proposé

Si le VIII de l'article 1^{er} précise que le régime transitoire s'applique sur l'ensemble du territoire de la République, des adaptations sont cependant nécessaires en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie Française, conformément à ce qui avait été mis en œuvre par les articles 4 et 5 de la loi du 9 juillet 2020 qui ont

été commentés par notre collègue Marie Guévenoux dans son rapport de nouvelle lecture ⁽¹⁾.

Cet article d’habilitation s’explique par le fait que le congrès de la Nouvelle-Calédonie et l’assemblée de la Polynésie française n’ont pas rendu leur avis sur les conditions d’application et d’adaptation de ce nouveau régime transitoire dans leur territoire.

2. La position de la Commission

Après avoir reçu les avis émis par les assemblées concernées, le Gouvernement a présenté un amendement de rédaction globale, adopté par la Commission, qui reprend le dispositif prévu par la loi du 9 juillet 2020. Il permet au Premier ministre d’habiliter les hauts-commissaires des deux territoires à pouvoir prendre, notamment, des mesures de mise en quarantaine et de placement et maintien en isolement.

*

* *

Article 4

(art. L. 3131-15, L. 3136-1, L. 3821-11, L. 3841-2 et L. 3841-3 du code de la santé publique)

Renforcement des régimes de quarantaine et d’isolement et de répression des infractions aux règles de police sanitaire

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article :

– étend la possibilité initialement accordée au représentant de l’État dans les départements et les collectivités d’outre-mer de s’opposer au choix du lieu d’hébergement retenu par la personne faisant l’objet d’une mesure de quarantaine ou d’isolement (1°) ;

– aménage le régime de répression des infractions aux règles de police sanitaire en habilitant les agents des douanes à constater ces infractions et en étendant l’habilitation accordée aux agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes pour leur permettre de contrôler les prescriptions édictées en matière d’établissements recevant du public (2°) ;

(1) https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b3135_rapport-fond

– rend applicable ces modifications à Wallis et Futuna, en Nouvelle Calédonie et en Polynésie Française (3°) ⁽¹⁾.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions a défini le régime juridique de la quarantaine et de l'isolement.

La loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire avait rendu applicable au régime transitoire le dispositif de l'article L. 3131-6 du code de la santé publique renforcé par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et mis en œuvre pendant l'état d'urgence sanitaire.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article modifié par un amendement rédactionnel de son rapporteur.

1. Le renforcement des mesures de quarantaine et d'isolement

a. L'état du droit

Le régime juridique de la quarantaine et de l'isolement, défini aux articles L. 3131-1 ⁽²⁾, L. 3131-15 et L. 3131-17 du code de la santé publique a été décrit par notre collègue Marie Guévenoux dans son rapport sur le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions ⁽³⁾.

En application du troisième alinéa du II de l'article L. 3131-15 précité, les mesures de mise en quarantaine, de placement et de maintien en isolement peuvent se dérouler, au choix des personnes qui en font l'objet, à leur domicile ou dans les lieux d'hébergement adaptés.

Le IV de l'article 12 de la loi du 11 mai 2020 avait néanmoins introduit une dérogation à cette disposition dans les départements et collectivités d'outre-mer afin de permettre au représentant de l'État de s'opposer au choix du lieu retenu par l'intéressé s'il apparaît que ce lieu ne répond pas aux exigences sanitaires qui justifient son placement en quarantaine. Cette disposition a constitué le fondement des arrêtés de réquisition pris, dans ces territoires, par les représentants de l'État qui ont permis de mettre en œuvre, lorsque cela s'avérait nécessaire, les mesures de quarantaine dans des hébergements adaptés ⁽⁴⁾.

(1) La consultation de ces collectivités n'étant pas nécessaire sur ces modifications, leurs conditions d'application sont donc directement fixées par le présent article.

(2) Le renvoi effectué par cet article au régime juridique de la quarantaine et de l'isolement permet son application hors période de l'état d'urgence sanitaire et du régime transitoire (voir annexe).

(3) https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b2905_rapport-fond#_Toc256000018

(4) À Mayotte, le centre de rétention administrative a par exemple été fermé et réquisitionné par un arrêté préfectoral du 17 avril 2020 afin d'être utilisé comme centre de mise en quarantaine.

b. Le dispositif proposé

Le présent article étend à l'ensemble du territoire national la possibilité, pour le représentant de l'État, de s'opposer au choix du lieu retenu par l'intéressé.

Outre le fait qu'il permet d'uniformiser le régime juridique de la quarantaine et de l'isolement, cet article s'inscrit dans la stratégie de renforcement des mesures de quarantaine et d'isolement décidée par le Gouvernement depuis le 24 avril dernier. Sur le fondement de l'avis du Conseil scientifique du 16 avril ⁽¹⁾, et afin de faire face à la propagation de nouveaux variants, notamment brésilien et indien, les voyageurs en provenance du Brésil, d'Argentine, du Chili, d'Afrique du Sud, d'Inde et de Guyane ⁽²⁾ font l'objet d'un arrêté préfectoral de mise en quarantaine stricte pendant dix jours à leur arrivée sur le territoire national ou métropolitain. Le contrôle de ce dispositif a été renforcé par l'augmentation du montant des amendes – 1000 euros pour l'amende forfaitaire et 1300 euros pour l'amende forfaitaire majorée – prononcées en cas de non-respect de la mesure ⁽³⁾.

Afin d'assurer la conciliation de cette mesure avec les droits et libertés fondamentaux, les raisons pour lesquelles le représentant de l'État pourra s'opposer au choix du lieu de déroulement de la mesure et le déterminer sont précisées par le présent article. Cette décision pourra être prise s'il apparaît que ce lieu ne répond pas aux exigences visant à garantir l'effectivité de la mesure de placement en quarantaine ou en isolement et à permettre le contrôle de son application. Sur ce fondement, « *le Conseil d'État estime que la disposition envisagée, ainsi formulée, ne procède pas à une conciliation contraire à la Constitution entre les droits et libertés (...) et l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé* » ⁽⁴⁾.

2. L'aménagement du régime des infractions aux règles de police sanitaire

a. L'état du droit

Le régime de répression du non-respect des mesures prises dans le cadre du régime transitoire a été décrit par notre collègue Marie Guévenoux dans son rapport sur le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions ⁽⁵⁾. Le VII de l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 2020 prévoyait en effet l'application des troisième à septième et des deux derniers alinéas de l'article L. 3136-1 du code de la santé publique aux mesures prises dans le cadre du régime transitoire.

(1) https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/avis_conseil_scientifique_16_avril_2021.pdf

(2) Depuis le 21 avril 2021, l'article 1-1 de l'arrêté du 10 juillet 2020 identifiant les zones de circulation de l'infection du virus SARS-CoV-2 liste les pays et territoires confrontés à une circulation particulièrement active de l'épidémie de covid-19.

(3) Décret n° 2021-490 du 22 avril 2021 modifiant la contravention réprimant la violation des mesures de mise en quarantaine et de placement et de maintien en isolement édictées sur le fondement des 3° et 4° du I de l'article L. 3131-15 ou du troisième alinéa de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique.

(4) *Op. cit.*, par. 20.

(5) https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b2905_rapport-fond#_Toc256000018

Lors de la discussion de ce projet de loi, la Commission des Lois, à l'initiative de sa rapporteure, avait souhaité affiner le dispositif de répression de ce régime en excluant les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes mentionnés au huitième alinéa de l'article L. 3136-1 précité ⁽¹⁾.

b. Le dispositif proposé

Le 2° permet un double renforcement du régime de répression des infractions aux règles de police sanitaire :

- le *a* habilite les agents des douanes à constater ces infractions ;
- le *b* permet aux agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes de contrôler les prescriptions édictées en matière d'établissements recevant du public ⁽²⁾.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article modifié par un amendement rédactionnel de son rapporteur.

*

* *

Article 5

(art. 11 et 12 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020
prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions)

**Systemes d'information mis en œuvre
aux fins de lutter contre l'épidémie de Covid-19**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article permet d'intégrer les données recueillies par les systèmes d'information mis en œuvre aux fins de lutter contre l'épidémie de Covid-19 au système national des données de santé.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

(1) Ces agents ont leur utilité pour contrôler, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, l'application du 8° de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique relatif aux contrôles des prix. Cette disposition n'est néanmoins pas reprise dans le cadre du régime transitoire.

(2) Par coordination, le VII de l'article 1^{er} du présent projet de loi rend applicable cette disposition au régime transitoire.

Les systèmes d'information mis en œuvre aux fins de lutter contre l'épidémie de Covid-19 ont été introduit par la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions. Ils ont été prorogés, jusqu'au 31 décembre 2021, par loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

1. L'état du droit

L'article 11 de la loi du 11 mai 2020 précitée a autorisé, dans le respect du règlement général sur la protection des données (RGPD) ⁽¹⁾ et sous certaines conditions, la mise en œuvre temporaire de **deux outils informatiques** :

– le système d'information national de dépistage (**SI-DEP**), pour centraliser l'ensemble des résultats des tests effectués ⁽²⁾ ;

– « **Contact Covid** », élaboré par l'Assurance Maladie, pour assurer le suivi des patients et de leurs cas contacts.

Les données ainsi collectées peuvent être utilisées, le cas échéant sans le consentement des personnes concernées, en vue de servir **cinq finalités** ⁽³⁾ :

– l'identification des personnes infectées par le dépistage et la collecte des résultats des tests ;

– l'identification des personnes présentant un risque d'infection, et notamment des cas contacts ;

– l'orientation de ces personnes vers des prescriptions médicales d'isolement prophylactiques, ainsi que leur suivi médical ;

– la surveillance de l'épidémie et la recherche sur le virus. Dans ce cas, les données doivent être pseudonymisées et leur traitement est conditionné au consentement des personnes concernées ;

(1) Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

(2) Ce système permet à la fois d'informer le patient et le professionnel de santé prescripteur sur les résultats du test et de regrouper l'ensemble des résultats obtenus pour les mettre à la disposition des autorités et personnels participant à la lutte contre l'épidémie (données individuelles) ou chargées du suivi épidémiologique et de la recherche sur le virus (données agrégées).

(3) Les acteurs pouvant accéder à ces données, dans la mesure où elles sont nécessaires à leur intervention, sont notamment les services du ministère de la santé, Santé publique France, l'Assurance-maladie, les agences régionales de santé, les communautés professionnelles territoriales de santé, les établissements et centres de santé, les médecins prenant en charge les personnes concernées, les pharmaciens et les laboratoires autorisés à réaliser les examens de dépistage.

– l’accompagnement social des personnes infectées et des personnes susceptibles de l’être pendant et après la fin des prescriptions médicales d’isolement prophylactiques, sous réserve du recueil préalable de leur consentement.

Ces dispositions ont été décrites dans les rapports de nos collègues Marie Guévenoux ⁽¹⁾ et Alice Thourot ⁽²⁾.

La durée de conservation maximale des données collectées est de **trois mois après leur collecte**. À l’issue de ce délai, elles sont supprimées. Toutefois, la loi du 14 novembre 2020 précitée a prolongé la durée de conservation des données nécessaires à **la surveillance épidémiologique et à la recherche sur le virus** jusqu’au 1^{er} avril 2021. La loi du 15 février 2021 a prorogé cette date, ainsi que l’échéance des systèmes d’information eux-mêmes, au **31 décembre 2021**.

Les autres systèmes d’information pour faire face à l’épidémie de Covid-19

Le décret n° 2020-650 du 29 mai 2020 relatif au traitement de données dénommé « StopCovid » a permis de mettre en œuvre l’application « StopCovid », devenue « TousAntiCovid » le 22 octobre 2020. Elle constitue un outil complémentaire dans le traçage des contacts des patients atteints par la maladie et qui ont volontairement téléchargé l’application. Cette application servira désormais de support, via TousAntiCovid-Carnet, à la mise en œuvre du passeport sanitaire pour certains déplacements.

Le décret n° 2020-1690 du 25 décembre 2020 autorisant la création d’un traitement de données à caractère personnel relatif aux vaccinations contre la covid-19 a mis en place le système d’information « Vaccin Covid » pour assurer le suivi de la campagne de vaccination. Celui-ci a pour finalités principales l’organisation de la vaccination, l’approvisionnement en vaccins, l’information des personnes vaccinées, la recherche et le suivi de pharmacovigilance.

2. Le dispositif proposé

Le 1° de l’**article 5** ⁽³⁾ autorise l’intégration des données recueillies dans les systèmes d’information SI-DEP et Contact-Covid au système national des données de santé.

Ce système, créé par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé rassemble les principales bases de données de santé publiques. Il constitue un outil indispensable pour améliorer la prise en charge et la connaissance médicales. En application du III de l’article L. 1461-1 du code de la santé publique, il a notamment pour finalité de contribuer à l’information sur la santé, à la mise en œuvre des politiques de santé, à la surveillance, à la veille et à la sécurité sanitaire ou encore à la recherche, aux études, à l’évaluation et à l’innovation dans le domaine de la santé.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b3092_rapport-fond

(2) http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b3355_rapport-fond

(3) Le 2° constitue une coordination de la mesure commentée au 1° de l’article 4.

Compte-tenu de l'importance des données recueillies dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de Covid-19 et afin de suivre et gérer efficacement l'évolution de la situation sanitaire, cette disposition apparaît comme particulièrement opportune. L'intégration de ces données, qui seront **assemblées sous forme pseudonymisée**, sera encadrée par les dispositions d'ores et déjà prévues par le chapitre I^{er} du titre VI du livre IV de la première partie du code de la santé publique.

Le principal impact de cet article porte sur la durée de conservation de ces données qui pourra être portée jusqu'à **vingt ans** en application du 4^o du IV de l'article L. 1461-1 précité. Dans son avis sur le présent projet de loi, le Conseil d'État « *considère que, compte tenu de la pseudonymisation des données qui précède nécessairement leur transfert dans le système national des données de santé, les durées de conservation (...) ne sont pas excessives au regard de l'intérêt public qui s'attache à ce que les données de santé puissent être utilisées pour l'amélioration des connaissances sur le SARS-CoV-2* »⁽¹⁾. Il ajoute que « *l'ensemble des exigences prévues par la loi pour restreindre l'accès aux données traitées par ce système et garantir leur sécurité* » font que cet article ne méconnaît ni le droit au respect de la vie privée, ni les dispositions du règlement RGPD.

L'intégration des données relatives à la Covid-19 au sein de ce système ne constitue pas un précédent puisque ce dernier rassemble et met d'ores et déjà à disposition, en application du I de l'article L. 1461-1 précité, les données de l'Assurance Maladie, les données des hôpitaux, les causes médicales de décès, les données relatives au handicap et les données destinées aux professionnels et organismes de santé recueillies à l'occasion des activités de prévention, de diagnostic, de soins ou de suivi social et médico-social.

Auditionnée par votre rapporteur, la Commission nationale de l'informatique et des libertés n'a soulevé aucune remarque sur le présent article.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

(1) *Op. cit.*, par. 22.

Article 6

(art. 41 et 52 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020, art. 6 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020, art. 22-2, 22-4, 22-5 et 23 de l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020, art. 11 et 12 de l'ordonnance n° 2020-321 du 25 mars 2020, art. 1^{er}, 2, 3 et 4 de l'ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020, art. 11 et 12 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020, art. 3 de l'ordonnance n° 2020-1401 du 18 novembre 2020, art. 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-1441 du 25 novembre 2020, art. 4 de l'ordonnance n° 2020-1502 du 2 décembre 2020, art. 1^{er} et 3 de l'ordonnance n° 2020-1507 du 2 décembre 2020, art. 7 de l'ordonnance n° 2020-1553 du 9 décembre 2020, art. 4 de l'ordonnance n° 2020-1599 du 16 décembre 2020)

Prolongation et adaptation des mesures d'accompagnement de la crise sanitaire

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article porte sur les différents aménagements dérogatoires prévus à titre temporaire dans le cadre de la crise sanitaire s'agissant :

– du fonctionnement des assemblées de copropriété, des juridictions, des organes collégiaux des entreprises et de certaines personnes publiques, des assemblées délibérantes locales et des services et établissements médico-sociaux ;

– du droit du travail et du dialogue social, incluant la santé au travail et le régime des gens de mer ;

– des conditions financières de résolution de contrats dans les secteurs de la culture et du sport.

Cet article proroge ces différents aménagements jusqu'au 31 octobre 2021 – et jusqu'au 31 décembre 2021 s'agissant des décisions administratives individuelles applicables aux gens de mer.

Par ailleurs, des ajustements *ad hoc* sont prévus en matière de droit du travail, de garantie des financements des établissements médico-sociaux et de pérennité des professionnels de la culture et du sport.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Le nombre de dispositions dérogatoires adoptées depuis mars 2020 étant trop important pour figurer dans cette synthèse liminaire, il est renvoyé aux développements du présent commentaire pour identifier les normes pertinentes en vigueur pour chacun des thèmes concernés.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission, à l'initiative du rapporteur, a adopté cinq amendements de nature rédactionnelle.

A. LES DIFFÉRENTS AMÉNAGEMENTS PRÉVUS DANS LE CADRE DE LA CRISE SANITAIRE ET DE SA SORTIE

Divers aménagements, dans de nombreuses matières, ont été pris depuis le début de la crise sanitaire, en dérogeant de façon exceptionnelle et temporaire à certaines dispositions. Le présent article, pour l'essentiel, proroge ces aménagements et apportent des ajustements complémentaires.

Les mesures concernées par le présent article sont regroupées par thème, avec pour chacun une présentation du droit en vigueur et une analyse du dispositif proposé. Elles sont synthétisées dans un tableau didactique (*cf. infra*, B).

1. Les aménagements des modalités de fonctionnement des juridictions et de certains organes publics et privés

a. *L'état du droit*

Dès le début de la crise sanitaire, en mars 2020, de nombreuses institutions et organes ont fait l'objet d'aménagements particuliers – et temporaires – afin d'en garantir le bon fonctionnement. Ont notamment été concernés par ces mesures les assemblées de copropriété, les juridictions, les organes collégiaux d'entreprises et de personnes publiques ainsi que les assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

● Les modalités de fonctionnement des **assemblées de copropriété** ont été aménagées par l'ordonnance du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété⁽¹⁾, modifiée plusieurs fois depuis. Ont ainsi été prévus :

– la possibilité pour les copropriétaires de ne pas participer aux assemblées générales par présence physique, mais par visioconférence ou tout autre moyen sécurisé de communication électronique (article 22-2) ;

– l'assouplissement des conditions de délégations de vote, en permettant à un mandataire de recevoir plus de trois délégations dans la limite d'un total des voix n'excédant pas 15 % des voix du syndicat et des copropriétaires (article 22-4) ;

– la possibilité pour le syndic – à la place de l'assemblée générale – de décider des modalités techniques de tenue à distance de l'assemblée générale (article 22-5).

Ces aménagements sont, en l'état, applicables jusqu'à un mois après la fin de l'état d'urgence sanitaire.

(1) Ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux contrats de syndic de copropriété.

- Le fonctionnement des juridictions a également été aménagé, en particulier s’agissant des audiences.

Concernant les **juridictions judiciaires non pénales**, une ordonnance du 18 novembre 2020 ⁽¹⁾ a prévu plusieurs aménagements applicables jusqu’à un mois après la cessation de l’état d’urgence sanitaire, ainsi qu’en dispose son article premier :

- l’encadrement des conditions d’accès à la juridiction, aux salles et aux services, ainsi que de la publicité des audiences (article 3) ;

- la possibilité de tenir des auditions et audiences à distance, par un moyen de télécommunication audiovisuelle ou, à défaut, par tout moyen de communication électronique, dès lors qu’il offre les garanties nécessaires en matière de vérification d’identité des personnes, de qualité de la transmission et de la confidentialité des échanges (article 5) ;

- la possibilité de prêter serment par écrit (article 7).

- La possibilité de tenir des audiences à distance, par un moyen de télécommunication audiovisuelle ou, à défaut, par tout moyen de communication électronique – sous réserve des exigences précédemment mentionnées – a aussi été offerte aux **juridictions administratives** par l’article 2 de l’ordonnance du 18 novembre 2020 relative aux juridictions de l’ordre administratif ⁽²⁾, jusqu’à la cessation de l’état d’urgence sanitaire – ainsi que le prévoit l’article premier de cette ordonnance.

L’article 4 de cette même ordonnance permet en outre au président du tribunal administratif de prononcer par ordonnance, après mise en demeure du représentant de l’État de présenter ses observations, l’injonction tendant au logement d’un demandeur de logement social prévue à l’article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l’habitation (CCH).

- Le fonctionnement des **juridictions pénales** a fait l’objet d’aménagements par l’ordonnance n° 2020-1401 du 18 novembre 2020 ⁽³⁾, prévoyant notamment :

- la possibilité, par ordonnance du premier président de la cour d’appel, de transférer à une autre juridiction tout ou partie de l’activité d’une juridiction pénale du premier degré se trouvant dans l’incapacité totale ou partielle de fonctionner (article 3) ;

(1) Ordonnance n° 2020-1400 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l’ordre judiciaire statuant en matière non pénale et aux copropriétés.

(2) Ordonnance n° 2020-1402 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l’ordre administratif.

(3) Ordonnance n° 2020-1401 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables aux juridictions de l’ordre judiciaire statuant en matière pénale.

– l’encadrement des conditions d’accès à la juridiction, aux salles et aux services, ainsi que de la publicité des audiences (article 4) ;

– des dérogations à la composition collégiale des formations de jugement en matière correctionnelle (article 6), pour le tribunal pour enfants (article 7) et en matière d’application des peines (article 8) ;

– des dérogations aux modalités de remplacement des juges d’instruction en cas d’absence, de maladie ou d’autres empêchements (article 9).

Ces mesures, aux termes de l’article 11 de l’ordonnance du 18 novembre 2020 précitée, sont applicables sur l’ensemble du territoire de la République jusqu’à un mois après la cessation de l’état d’urgence sanitaire – les ordonnances de transfert prises en application de son article 3 étant prises pour une durée ne pouvant excéder un mois après cette cessation.

● Enfin, les modalités de fonctionnement de certains organes collégiaux et assemblées délibérantes locales ont, elles aussi, été adaptées par des dispositions législatives exceptionnelles dans le cadre de la crise :

– les **organes des établissements publics**, de la Banque de France, des groupements d’intérêt public, des autorités administratives ou publiques indépendantes et des organismes de droit privé chargés d’une mission de service public administratif, se sont vu reconnaître la possibilité de tenir des réunions à distance, même si les dispositions régissant ces institutions excluent une telle pratique, jusqu’à un mois après le terme de l’état d’urgence sanitaire (article premier de l’ordonnance du 2 décembre 2020 ⁽¹⁾) ;

– les **organes collégiaux des entreprises** et entités de droit privé dépourvues de la personnalité juridique (tels que les assemblées d’actionnaires et les organes de direction ou de surveillance) ont vu aménagées leurs règles de convocation, d’information, de tenue de réunion et de délibération par l’ordonnance du 21 mars 2020 ⁽²⁾ ; aux termes de l’article 11 de cette ordonnance et de l’article premier du décret du 9 mars 2021 pris pour son application ⁽³⁾, ces aménagements sont applicables jusqu’au 31 juillet 2021 ;

– les règles de réunion et de délibération des **assemblées délibérantes des collectivités territoriales** et de leurs groupements ont été substantiellement aménagées :

(1) Ordonnance n° 2020-1507 du 2 décembre 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l’état d’urgence sanitaire.

(2) Ordonnance n° 2020-321 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles de réunion et de délibération des assemblées et organes dirigeants des personnes morales et entités dépourvues de la personnalité morale de droit privé en raison de l’épidémie de covid-19.

(3) Décret n° 2021-255 du 9 mars 2021 prorogeant la durée d’application de l’ordonnance n° 2020-321 du 25 mars 2020, du décret n° 2020-418 du 10 avril 2020 et du décret n° 2020-629 du 25 mai 2020.

- les réunions de ces assemblées peuvent se tenir en tout lieu, sous conditions, avec encadrement de la publicité des séances, aux termes de l'article 6 de la loi du 14 novembre 2020 ⁽¹⁾, et ce jusqu'au terme de l'état d'urgence sanitaire en application du III de cet article 6 ;
- les réunions peuvent en outre se tenir à distance jusqu'au terme de l'état d'urgence sanitaire, en application des articles 6 et 11 de l'ordonnance du 1^{er} avril 2020 ⁽²⁾ ;
- les règles de vote ont été assouplies, là aussi jusqu'au terme de l'état d'urgence sanitaire, par le IV de l'article 6 de la loi du 14 novembre 2020 précitée : le quorum a été porté au tiers des membres, chacun de ces derniers pouvant par ailleurs être porteur de deux pouvoirs.

b. Le dispositif proposé

• Le présent article prévoit, à ses **I à VII**, de **proroger jusqu'au 31 octobre 2021 le terme de l'application des aménagements** apportés au fonctionnement des institutions et structures précédemment mentionnées, à savoir :

- les assemblées de **copropriété (I du présent article)** ;
- les **juridictions judiciaires non pénales (1° du II)** ;
- les **juridictions administratives (2° du II)** ;
- les **juridictions pénales (premier alinéa du III)** ;
- les **organes des établissements publics** et des instances collégiales administratives **(IV)** ;
- les organes collégiaux des **entreprises (V)** ;
- les assemblées délibérantes des **collectivités territoriales (VI et VII)**.

Les **ordonnances de transfert de compétences entre juridictions pénales** prises sur le fondement de l'article 3 de l'ordonnance n° 2020-1401 précitée le seront pour une **durée dont le terme est fixé au 31 octobre 2021 (deuxième alinéa du III)**.

• La prorogation des aménagements au fonctionnement des assemblées de copropriété, des juridictions judiciaires non pénales et des juridictions administrative, et des organes collégiaux des entreprises, aux termes du **second**

(1) Loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire.

(2) Ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19.

alinéa du I, du **dernier alinéa du II** et du **2° du V du présent article**, sera également applicable dans les îles Wallis et Futuna.

La prorogation des aménagements concernant les juridictions pénales et les établissements publics et instances collégiales administratives s'appliquera sur l'ensemble du territoire de la République (**dernier alinéa du III** et **2° du IV**).

Les aménagements relatifs aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements, dans leur rédaction résultant du présent projet de loi, seront applicables aux communes et groupements de communes de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie (**3° du VI** et **2° du VII du présent article**).

2. Les aménagements en matière de droit du travail et de dialogue social

a. L'état du droit

Plusieurs aménagements ont été apportés au droit du travail pour tirer les conséquences de la crise sanitaire et de ses incidences sociales et économiques.

● En premier lieu, la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 ⁽¹⁾ a prévu des adaptations :

– au nombre maximal de **renouvellement des contrats à durée déterminée** (CDD) et des contrats de mission et au calcul du délai de carence entre chacun de ces contrats (I et II de son article 41) ; ces adaptations doivent être fixées par un accord collectif d'entreprise et sont applicables aux contrats conclus au plus tard jusqu'au 31 décembre 2020 ou jusqu'à une date prévue par l'accord et qui ne peut excéder le 30 juin 2021 ;

– aux modalités de **prêt de main d'œuvre à but non lucratif** régi par le titre IV du livre II de la huitième partie du code du travail, et ce jusqu'au 30 juin 2021 (article 52 de la loi précitée).

● En deuxième lieu, l'ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020 ⁽²⁾ a mis en place des aménagements spécifiques en matière de **droits à congés et à repos**, afin d'ajuster l'organisation et l'activité des entreprises dans le contexte de crise sanitaire et des mesures prises pour y faire face :

– l'article premier de cette ordonnance permet à un employeur, sous réserve d'un accord collectif en ce sens, d'imposer à un salarié de prendre des jours de congés ou de modifier les dates de ceux posés, dans la limite de six jours ; la période de congés ainsi imposée ou modifiée ne peut aller au-delà du 30 juin 2021 ;

(1) Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relatives à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures d'urgence ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

(2) Ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de congés payés, de durée du travail et de jours de repos.

– les articles 2 et 3 de cette ordonnance permettent à l’employeur, sous conditions et lorsque l’intérêt de l’entreprise le justifie, d’imposer la prise de jours de repos ou de modifier les dates de prise de ces jours, sans que la période de prise des jours ne s’étende, là aussi, au-delà du 30 juin 2021 ;

– l’article 4 de ladite ordonnance, enfin, ouvre à l’employeur, sous réserve que l’intérêt de l’entreprise le justifie, la possibilité d’imposer à un salarié que les droits affectés sur le compte épargne-temps (CET) de ce dernier soient utilisés par la prise de jours de repos dont l’employeur détermine les dates – ici encore sans que la période de prise de jours de repos ne s’étende au-delà du 30 juin 2021.

Pour mémoire, un dispositif voisin concernant les jours de réduction du temps de travail ou de congés des agents publics a également été prévu entre le 16 mars et le 31 mai 2020 ⁽¹⁾.

• En troisième lieu, et s’agissant des **instances représentatives du personnel**, est prévue la possibilité de tenir les réunions de ces organismes à distance, par visioconférence, conférence téléphonique ou messagerie instantanée, aux termes de l’article premier de l’ordonnance n° 2020-1441 du 25 novembre 2020 ⁽²⁾, et ce jusqu’à l’expiration de l’état d’urgence sanitaire.

Le V de cet article premier précise en outre que la limite de trois réunions par visioconférence en l’absence d’accord pour tenir les réunions selon ce format, prévue à l’article L. 2315-4 du code du travail, ne s’applique pas aux réunions tenues pendant l’état d’urgence sanitaire, mais uniquement à celles organisées en dehors de cette période.

• Enfin, en matière de **santé au travail**, plusieurs mesures ont été prévues par l’ordonnance n° 2020-1502 du 2 décembre 2020 ⁽³⁾ pour faire face, dans les meilleures conditions possibles, à la crise sanitaire et à ses conséquences :

– les services de santé au travail se sont vu reconnaître des prérogatives en matière de lutte contre la propagation de la covid-19, consistant notamment en la diffusion de messages de prévention contre le risque de contagion, en l’assistance à la définition et à la mise en œuvre par les entreprises des mesures de prévention adéquates et de l’adaptation de leur organisation, ainsi qu’en la participation aux actions de dépistage et de vaccination (article premier de l’ordonnance précitée) ;

– les médecins du travail, aux termes de l’article 2 de cette ordonnance, peuvent prescrire ou renouveler des arrêts de travail en cas d’infection ou de

(1) Ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020 relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés dans la fonction publique de l’État et la fonction publique territoriale au titre de la période d’urgence sanitaire, modifiée par l’article 10 de l’ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d’urgence sanitaire.

(2) Ordonnance n° 2020-1441 du 25 novembre 2020 portant adaptation des règles relatives aux réunions des instances représentatives du personnel.

(3) Ordonnance n° 2020-1502 du 2 décembre 2020 adaptant les conditions d’exercice des missions des services de santé au travail à l’urgence sanitaire

suspicion d'infection, établir des certificats médicaux en vue du placement des salariés vulnérables en activité partielle, et prescrire et réaliser des tests de détection ;

– enfin, l'article 3 de cette ordonnance prévoit la possibilité de reporter des visites médicales réalisées dans le cadre du suivi individuel de l'état de santé des salariés, sauf si cet état de santé rend indispensable le maintien de la visite – le report ainsi prévu étant également applicables aux visites qui ont déjà fait l'objet d'un report en application de l'ordonnance n° 2020-386 du 1^{er} avril 2020 ⁽¹⁾ et qui n'ont pu être réalisées à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 2 décembre 2020 précitée.

Les prérogatives prévues en matière de santé au travail sont, aux termes du I de l'article 4 de l'ordonnance du 2 décembre 2020 précitée, applicables jusqu'au 1^{er} août 2021, s'agissant des missions des services de santé au travail et des prescriptions des médecins du travail.

En ce qui concerne les reports de visites médicales, les II et III de cet article 4 prévoient des modalités particulières :

– les reports effectués en application de l'article 3 de l'ordonnance concernent les visites dont l'échéance prévue antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 1^{er} avril 2020 précitée intervient avant le 2 août 2021 ;

– les visites reportées doivent être organisées dans la limite d'une année suivant le 2 août 2021.

b. Le dispositif proposé

Les aménagements prévus en matière de droit du travail et de dialogue social sont adaptés par les **VIII à XI et le XIV du présent article**.

Sont ainsi **prorogés jusqu'au 31 octobre 2021** :

– les aménagements concernant les **CDD et les contrats de mission (VIII du présent article)** ;

– les aménagements concernant les **prêts de main d'œuvre à but non lucratif (IX)** ;

– la possibilité d'imposer la prise de **jours de congés ou de repos** ou d'en modifier les dates (**2° du X**) ;

– la possibilité d'imposer l'utilisation des **droits affectés au CET** à la prise de jours de repos (**même 2° du X**) ;

(1) Ordonnance n° 2020-386 du 1^{er} avril 2020 adaptant les conditions d'exercice des missions des services de santé au travail à l'urgence sanitaire.

– la possibilité de tenir à **distance** les **réunions des instances représentatives du personnel (1° du XI)**, étant précisé que la limite de trois réunions par visioconférence en l’absence d’accord pour ce format ne s’applique qu’aux réunions tenues après le 31 octobre 2021 (**2° du même XI**) ;

– les prérogatives des services de **santé au travail** et des médecins du travail (**1° du XIV**) ;

– la date avant laquelle doit intervenir l’échéance des **visites médicales pouvant être reportées (2° du XIV)**.

Par ailleurs, le **1° du X du présent article augmente de six à huit jours le contingent de jours de congés dont la prise ou les dates peuvent être unilatéralement imposées** par l’employeur dans les conditions prévues à l’article premier de l’ordonnance n° 2020-323 précitée.

3. Les aménagements au fonctionnement des services et établissements médico-sociaux

a. L’état du droit

Le **fonctionnement des établissements et services sociaux et médico-sociaux** a fait l’objet d’adaptations particulières par l’article 7 de l’ordonnance n° 2020-1553 du 9 décembre 2020. Sont concernés les services et établissements mentionnés au I de l’article L. 312-1 du code de l’action sociale et des familles (CASF).

Cet article 7 prévoit notamment, à ses I et II, des **dérogations aux conditions minimales techniques d’organisation et de fonctionnement** (lieu d’exercice, qualifications des professionnels, taux d’encadrement), aux conditions d’accueil (en permettant notamment la prise en charge de personnes ne relevant pas de la zone d’intervention autorisée et l’accueil de populations relevant en principe d’autres catégories d’établissements ou services) et aux conditions d’admission.

Le IV du même article a trait au financement des services et établissements médico-sociaux et des lieux de vie et d’accueil. Il prévoit, en cas de sous-activité ou de fermeture, le maintien des financements.

Aux termes du V de cet article 7, les aménagements prévus s’appliquent à compter du 11 octobre 2020 et jusqu’à la fin de l’état d’urgence sanitaire. Les mesures prises en application de cet article prennent fin au plus tard trois mois après cette date.

b. Le dispositif proposé

Les **XII et XIII du présent article** ajustent les mesures prévues par l’ordonnance n° 2020-1553 précitée.

- Le **2° du XII** prévoit la **prorogation des aménagements** à l'organisation et au fonctionnement des services et établissements (qui figurant aux I à III de l'article 7 de cette ordonnance), en **fixant leur terme au 31 octobre 2021**.

- S'agissant du financement des services et établissements médico-sociaux, le **1° du XII** conserve le terme actuellement prévu des aménagements figurant au IV de l'article 7 de l'ordonnance précitée.

Le **XIII du présent article**, quant à lui, consacre l'**absence de prise en compte, pour les financements pour 2022, de la baisse d'activité en 2021** : les financements ne pourront être modulés par l'autorité de tarification dans une telle hypothèse.

Sont concernés par ce dispositif de neutralisation financière pour 2022, par renvoi à l'article L. 313-11-2, au IV *ter* de l'article L. 313-12 et à l'article L. 313-12-2 du code de l'action sociale et des familles, les **services et établissements d'hébergement et de réinsertion sociale, les EHPAD et les services et établissements accompagnant les personnes en situation de handicap** sous contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens – dont la conclusion entraîne l'application de règles tarifaires particulières tenant notamment compte de l'activité (ainsi qu'il ressort de l'article L. 314-2 du même code, auquel déroge le XIII du présent article).

4. Les aménagements au régime des gens de mer

a. L'état du droit

- La catégorie des gens de mer est définie au 4° de l'article L. 5511-1 du code des transports et recouvre toute personne, salariée ou non, exerçant à bord d'un navire une activité professionnelle à quelque titre que ce soit.

Le code des transports soumet l'exercice des professions des gens de mer à plusieurs obligations, notamment s'agissant de l'aptitude médicale et de la formation professionnelle (articles L. 5521-1 et L. 5521-2 pour les marins, article L. 5549-1 pour les gens de mer autres que marins).

- L'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 a prorogé plusieurs délais et mesures échus pendant l'état d'urgence sanitaire ⁽¹⁾. Le 3° de son article 3, en particulier, proroge les mesures administratives en matière d'autorisations, de permis et d'agrément, jusqu'à l'expiration d'un délai de trois mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire.

Ces dispositions ont été déclinées, s'agissant des gens de mer, par le décret n° 2020-480 du 27 avril 2020, modifié par le décret n° 2021-370 du 31 mars

(1) Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'état d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

2021 ⁽¹⁾, dont l'article premier organise les modalités de prorogation de certaines décisions administratives individuelles en matière de navigation en mer :

– les décisions administratives individuelles relatives aux certificats d'aptitude médicale et aux titres et attestations de formation professionnelle qui ont expiré entre le 12 mars 2020 et le 10 janvier 2021 sont prorogées jusqu'à une date qui ne peut excéder le 1^{er} juillet 2021 ;

– les décisions qui ont expiré entre le 11 janvier et le 1^{er} avril 2021, ou qui expirent ultérieurement, font l'objet d'une prorogation au plus tard jusqu'au 1^{er} septembre 2021.

La durée de ces prorogations est déterminée selon des priorités qui tiennent compte de différents critères tels que les impératifs de sécurité maritime, les nécessités du service ou encore les formalités d'instruction préalablement requises.

b. Le dispositif proposé

Le **XV du présent article** prévoit la possibilité de **proroger les décisions administratives individuelles relatives aux gens de mer** échues à compter du 12 mars 2020.

Cette prorogation, dont les conditions seront fixées par décret en Conseil d'État, **ne pourra aller au-delà du 31 décembre 2021**.

Le **second alinéa de ce XV** conditionne la durée de la prorogation proposée aux mêmes priorités que celles actuellement prévues et précédemment mentionnées.

5. Les aménagements aux conditions financières de résolution de contrats dans les domaines culturels et sportifs

a. L'état du droit

● Le troisième alinéa de l'article 1229 du code civil précise les modalités d'inexécution d'un contrat lorsque les prestations que celui-ci prévoit ne peuvent trouver leur utilité que par son exécution complète : dans cette hypothèse, et en l'absence d'une telle exécution complète, les parties doivent restituer l'intégralité de ce qu'elles se sont procuré l'une à l'autre – emportant donc, en matière d'achat de places ou d'abonnements, le remboursement du prix d'achat si la prestation afférente n'a pu être réalisée.

● En raison des mesures sanitaires ayant affecté les secteurs de la culture et du sport, de nombreuses prestations culturelles et sportives, n'ont pu être réalisées.

(1) Décret n° 2021-370 du 31 mars 2021 relatif aux certificats d'aptitude médicale ainsi qu'aux titres et attestations de formation professionnelle des professions maritimes et portant modification du décret n° 2020-480 du 27 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière d'encadrement des activités et professions maritimes et le décret n° 2015-723 du 24 juin 2015 relatif à la délivrance des titres de formation professionnelle maritime et aux conditions d'exercice de fonctions à bord des navires armés au commerce, à la plaisance, à la pêche et aux cultures marines.

Pour éviter de compromettre la pérennité des acteurs de ces secteurs, l'article 4 de l'ordonnance n° 2020-1599 du 16 décembre 2020 a fixé des conditions financières particulières de résolution des contrats ⁽¹⁾.

En application de ces dispositions, et par dérogation à l'article 1229 du code civil, les entrepreneurs, organisateurs ou propriétaires de spectacles vivants, de manifestations sportives ou de salles de sport peuvent **substituer au remboursement de leurs clients qui n'ont pu accéder aux prestations contractuelles prévues, un avoir équivalent**. Cela permet aux professionnels concernés de proposer de nouvelles prestations à la place de remboursements qui pourraient fragiliser leur situation, voire aboutir à leur faillite.

● La **durée de validité des avoirs** ainsi prévus est :

– de douze mois s'agissant des spectacles vivants (1° du IV de l'article 4 de l'ordonnance précitée) ;

– de dix-huit mois s'agissant des manifestations sportives (2° du même IV) ;

– de dix mois s'agissant des salles de sport (3° dudit IV).

b. Le dispositif proposé

Le **XVI du présent article**, en complétant par un nouveau 4° le IV de l'article 4 de l'ordonnance précitée, prévoit une **prolongation complémentaire d'une durée de six mois pour les avoirs dont la période initiale de validité est échue**, lorsque les professionnels concernés n'ont pas été en mesure de proposer durant cette période une nouvelle prestation équivalente en raison des mesures sanitaires en vigueur.

B. SYNTHÈSE DU DISPOSITIF PROPOSÉ AU PRÉSENT ARTICLE

Le tableau ci-après présente la synthèse des mesures prévues au présent article, en les regroupant par thème et en indiquant, pour chacune d'elle, l'objet de l'aménagement sur lequel elle porte et la nature des modifications qu'elle prévoit.

(1) Ordonnance n° 2020-1599 du 16 décembre 2020 relative aux aides exceptionnelles à destination des auteurs et titulaires de droits voisins touchés par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation du virus covid-19 et aux conditions financières de résolution de certains contrats dans les secteurs de la culture et du sport.

Type de mesure	Objet de la mesure	Fondement	Dispositif proposé	Dispositions de l'article 6
Aménagements des modalités de fonctionnement des assemblées de copropriété	Tenue des assemblées à distance (visioconférence, vote par correspondance)	Ord. n° 2020-304 art. 22-2	Prorogation : terme des aménagements passant d'un mois après la fin de l'EUS à la date du 31 octobre 2021	I, al. 1 ^{er}
	Assouplissement des modalités de délégation de vote à un mandataire (jusqu'à 15 % du total des voix, contre 10 % en principe)	Ord. n° 2020-304 art. 22-4		
	Décision par le syndic des modalités techniques de tenue à distance de l'assemblée	Ord. n° 2020-304 art. 22-5		
Modalités de tenue et d'accès aux audiences des juridictions judiciaires non pénales	Conditions d'accès et encadrement de la publicité des audiences	Ord. n° 2020-1400 art. 3 (et 1 ^{er})		II, 1 ^o
	Possibilité de tenir des audiences et auditions à distance (notamment par visioconférence)	Ord. n° 2020-1400 art. 5 (et 1 ^{er})		
	Possibilité de prêter serment par écrit	Ord. n° 2020-1400 art. 7 (et 1 ^{er})		
Tenue des audiences devant les juridictions administratives	Possibilité de tenir des audiences à distance (notamment par visioconférence)	Ord. n° 2020-1402 art. 2	Prorogation : terme des aménagements passant de la fin de l'EUS à la date du 31 octobre 2021	II, 2 ^o
	Possibilité de prononcer par ordonnance une injonction de logement d'une personne prioritaire	Ord. n° 2020-1402 art. 4		
Fonctionnement des juridictions pénales	Possibilité de transfert de compétence, par ordonnance, à une autre juridiction en cas d'impossibilité de fonctionner (durée de la prise d'ordonnance : jusqu'à un mois après la fin de l'EUS)	Ord. n° 2020-1401 art. 3 (et 11)	Prorogation : terme des aménagements passant d'un mois après la fin de l'EUS à la date du 31 octobre 2021 Durée de la prise des ordonnances de transfert de compétence jusqu'au 31 octobre 2021	III
	Conditions d'accès et encadrement de la publicité des audiences	Ord. n° 2020-1401 art. 4 (et 11)	Prorogation : terme des aménagements passant d'un mois	

Type de mesure	Objet de la mesure	Fondement	Dispositif proposé	Dispositions de l'article 6
	Dérogation à la composition collégiale de la formation de jugement	Ord. n° 2020-1401 art. 6 à 8 (et 11)	après la fin de l'EUS à la date du 31 octobre 2021	
	Dérogation aux modalités de désignation des juges d'instruction remplaçants	Ord. n° 2020-1401 art. 9 (et 11)		
Fonctionnement des organes des établissements publics et des instances collégiales administratives	Possibilité de tenir des réunions à distance dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 2014-1329	Ord. n° 2020-1507 art. 1 ^{er}		IV
Fonctionnement des organes collégiaux des entreprises	Adaptation des règles de convocation, information, réunion et délibération des assemblées et organes collégiaux des entreprises	Ord. n° 2020-321 art. 11 Décret n° 2021-255	Prorogation : terme des aménagements passant du 31 juillet 2021 au 31 octobre 2021	V
Fonctionnement des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements	Possibilité de réunir l'assemblée délibérante en tout lieu, sous condition ; encadrement de la publicité des séances	Loi n° 2020-1379 art. 6 (I à III)	Prorogation : terme des aménagements passant de la fin de l'EUS à la date du 31 octobre 2021	VI, 1°
	Aménagement du quorum et des délégations de vote	Loi n° 2020-1379 art. 6 (IV)		VI, 2°
	Possibilité de tenir des réunions à distance	Ord. n° 2020-391, art. 6 et 11		VII
Aménagements au droit du travail et au dialogue social	Aménagement du nombre maximal de renouvellements de CDD et de contrats de mission et du délai de carence entre ceux-ci	Loi n° 2020-734 art. 41	Prorogation : terme des aménagements passant du 30 juin 2021 au 31 octobre 2021	VIII
	Aménagement du prêt de main d'œuvre à but non lucratif	Loi n° 2020-734 art. 52		IX

Type de mesure	Objet de la mesure	Fondement	Dispositif proposé	Dispositions de l'article 6
	Possibilité d'imposer la prise de congés payés ou d'en modifier les dates	Ord. n° 2020-323 art. 1 ^{er}	Augmentation du nombre de jours de congés concernés de six à huit Prorogation : terme de la possibilité passant du 30 juin 2021 au 31 octobre 2021	X, 1° X, 2°
	Possibilité d'imposer la prise de jours de repos ou d'en modifier les dates	Ord. n° 2020-323 art. 2 et 3	Prorogation : terme de la possibilité passant du 30 juin 2021 au 31 octobre 2021	X, 2°
	Possibilité d'imposer l'utilisation de droits affectés au CET à la prise de jours de repos	Ord. n° 2020-323 art. 4		
	Possibilité de tenir les réunions des instances représentatives du personnel à distance (visioconférence, conférence téléphonique, messagerie instantanée)	Ord. n° 2020-1441 art. 1 ^{er}	Prorogation : terme des aménagements passant de la fin de l'EUS à la date du 31 octobre 2021	XI
Fonctionnement des services et établissements médicaux-sociaux	Aménagements aux conditions d'organisation et de fonctionnement (notamment sur les prestations délivrées, la qualification des personnels et les conditions d'accueil et d'admission)	Ord. n° 2020-1553 art. 7	Prorogation : terme des aménagements passant de la fin de l'EUS à la date du 31 octobre 2021	XII, 2°
	Financement des services et établissements	Ord. n° 2020-1553 art. 7, IV	Absence d'incidence de la sous-activité sur le financement : application du 11 octobre 2020 à la fin de l'EUS (maintien du droit en vigueur)	XII, 1°
			Absence d'incidence sur le financement pour 2022 d'une sous-activité en 2021	XIII
Santé au travail	Mission des services de santé au travail face à la Covid-19 et prérogatives des médecins du travail (arrêts, certificats et tests)	Ord. 2020-1502 art. 4 (et 1 ^{er} et 2)	Prorogation : terme des missions et prérogatives passant du 1 ^{er} août 2021 au 31 octobre 2021	XIV, 1°

Type de mesure	Objet de la mesure	Fondement	Dispositif proposé	Dispositions de l'article 6
	Possibilité de reporter des visites médicales	Ord. 2020-1502 art. 4 (et 3)	Prorogation : antériorité de l'échéance des visites concernées passant du 2 août 2021 au 31 octobre 2021	XIV, 2°
Régime des gens de mer (personnes salariées ou non salariées exerçant une activité professionnelle à bord d'un navire)	Prorogation de la validité des administratives individuelles applicables aux gens de mer	Ord. 2020-306, art. 3 Décrets n° 2020-480 et n° 2021-370	Prorogation, sous conditions, des décisions arrivées à échéance à compter du 12 mars 2020 : terme maximal passant du 1 ^{er} septembre 2021 au 31 décembre 2021	XV
Conditions financières de résolution de contrats dans les domaines culturels et sportifs (avoirs)	Possibilité de substituer au remboursement la délivrance d'un avoir (spectacles vivants, manifestations sportives, abonnements aux salles de sport) valable pendant une période comprise entre dix et dix-huit mois	Ord. n° 2020-1599 art. 4	Possibilité de prolonger pour six mois la validité des avoirs arrivés à échéance en cas d'impossibilité de proposer une prestation dans la durée initiale de validité	XVI

C. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté cinq amendements du rapporteur apportant au présent article des précisions légistiques et rédactionnelles.

*

* *

Article 6 bis (nouveau)

Prorogation jusqu'au 31 octobre 2021 de la dérogation au jour de carence des agents publics et de certains salariés en cas de congés maladie directement liés à la covid-19

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par la Commission à l'initiative du Gouvernement, cet article proroge jusqu'au 31 octobre 2021 la dérogation au jours de carence pour les agents publics et certains salariés dont les congés maladie sont directement liés à la covid-19.

- Le jour de carence dans la fonction publique est prévu à l'article 115 de la loi de finances pour 2018 ⁽¹⁾, qui concerne également les salariés relevant de régimes spéciaux de sécurité sociale ; il signifie que les agents et salariés concernés, en cas de congé maladie, ne perçoivent pas leur rémunération au titre du premier jour de congé.

Ce jour de carence ne s'applique toutefois pas à certaines hypothèses, telles que les congés de longue durée et les congés pour invalidité temporaire imputable au service.

Pour les salariés de droit privé relevant du régime général de sécurité sociale, le principe d'un délai de carence est prévu à l'article L. 323-1 du code de la sécurité sociale ; ce délai est de trois jours aux termes de l'article R. 323-1 du même code.

- Afin de tenir compte de la crise sanitaire et pour assurer une protection maximale de la population, des aménagements au délai de carence ont été prévus par le 1° du III de l'article 76 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 ⁽²⁾.

(1) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(2) Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

En application de ces dispositions, le Gouvernement a, le 8 janvier 2021, pris deux décrets, modifiés à plusieurs reprises, permettant de déroger au délai de carence pour les personnes symptomatiques ou cas contact ⁽¹⁾.

Ces dispositions s'appliquent jusqu'au 1^{er} juin 2021.

• Le présent article, fruit de l'adoption par la Commission d'un amendement du Gouvernement ayant fait l'objet d'un avis favorable du rapporteur, permet de proroger jusqu'à la fin de la période transitoire, soit jusqu'au 31 octobre 2021, la dérogation au jour de carence pour les agents publics et salariés des régimes spéciaux dont les congés maladie sont directement liés à la covid-19.

L'objectif est d'inciter les personnes concernées à s'isoler, sans craindre de perdre un jour de rémunération, afin de casser les chaînes de contamination.

*

* *

Article 7

Habilitation à procéder par ordonnance en matière d'activité partielle, de trêve hivernale et cyclonique et de revenus de remplacement

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour adapter et prolonger :

- certaines mesures en matière d'activité partielle, en particulier le dispositif d'activité partielle de longue durée ;
- les dispositions applicables à la « trêve hivernale » (interdiction d'interruption des réseaux collectifs, sursis à l'exécution des expulsions, indemnisation des bailleurs) ;
- l'indemnisation chômage des intermittents du spectacle ayant épuisé leurs droits.

(1) Décret n° 2021-13 du 8 janvier 2021 prévoyant l'application de dérogations relatives au bénéfice des indemnités journalières et de l'indemnité complémentaire prévue à l'article L. 1226-1 du code du travail ainsi qu'aux conditions de prise en charge par l'assurance maladie de certains frais de santé afin de lutter contre l'épidémie de Covid-19 ; décret n° 2021-15 du 8 janvier 2021 relatif à la suspension du jour de carence au titre des congés de maladie directement en lien avec la covid-19 accordés aux agents publics et à certains salariés.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Renforcé dès le début de la crise, le dispositif d'activité partielle a notamment été étendu à certains salariés dans l'impossibilité de travailler par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, et aménagé dans une perspective de longue durée par la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020.

La trêve hivernale a été prolongée jusqu'au 31 mai 2021 et aménagée par l'ordonnance n° 2021-141 du 10 février 2021.

Enfin, l'ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 a prolongé, au plus tard jusqu'au 31 août 2021 la période d'indemnisation des demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits, notamment s'agissant des intermittents du spectacle.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté trois amendements rédactionnels du rapporteur.

1. L'état du droit

a. Les aménagements du dispositif d'activité partielle

● Dans le cadre de la crise sanitaire, et pour faire face aux conséquences sociales et économiques de celle-ci, le Gouvernement et la majorité ont considérablement renforcé le dispositif d'activité partielle, plus connu sous l'appellation de « chômage partiel », conduisant à ce que :

– les salariés d'entreprises qui font face à une baisse d'activité perçoivent une indemnité égale à 70 % de leur rémunération brute (soit environ 84 % de leur rémunération nette) ;

– les entreprises perçoivent une allocation au titre des indemnités versées à leurs salariés, égale au montant de l'indemnité dans la limite de 4,5 SMIC – le coût de l'activité partielle est donc intégralement supporté par l'État et l'Unédic jusqu'à 4,5 SMIC.

Les modalités du dispositif d'activité partielle ont connu de nombreuses évolutions, au gré des changements sanitaires, sociaux et économiques. Il est renvoyé au rapport sur le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 pour une présentation exhaustive du dispositif d'activité partielle ⁽¹⁾. Trois mécanismes particuliers peuvent toutefois être ici mentionnés.

● D'une part, l'activité partielle a été étendue, par l'article 20 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 ⁽²⁾, aux salariés se trouvant dans

(1) Laurent Saint-Martin, Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2020, *Assemblée nationale*, XV^e législature, [n° 3132](#), 25 juin 2020, pages 33 à 42.

(2) Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

l'impossibilité de continuer à travailler, ce qui vise ceux isolés pour cause de vulnérabilité et ceux ne disposant pas de solution de garde d'enfants.

Ces modalités s'appliquent au plus tard jusqu'au 31 décembre 2021 aux termes du deuxième alinéa du III de l'article 20 de la loi de finances précitée.

• D'autre part, a été créé par l'article 53 de la loi du 17 juin 2020 ⁽¹⁾ le dispositif d'activité réduite pour le maintien en emploi (« activité partielle de longue durée », ou APLD).

Ce dispositif permet à un employeur, dans la limite de vingt-quatre mois, de réduire l'activité de l'entreprise jusqu'à 40 % de la durée légale de travail (50 % en cas de circonstances exceptionnelles), tout en garantissant aux salariés une rémunération égale à 70 % du salaire brut par heure chômée, ce taux étant ramené à 60 % à compter du 1^{er} juin 2021 ⁽²⁾. L'employeur perçoit quant à lui une allocation équivalant à 60 % de la rémunération brute du salarié ⁽³⁾.

La mise en place du dispositif d'APLD suppose un accord collectif d'établissement, d'entreprise, de groupe ou de branche, ou un accord collectif de branche étendu. Doivent être souscrits des engagements de maintien dans l'emploi.

Ce dispositif est applicable aux accords transmis à l'administration au plus tard le 30 juin 2022.

• Enfin, le II de l'article 5 de la loi du 17 juin 2020 précitée prévoit des modalités particulières de calcul de l'indemnité d'activité partielle pour les salariés des associations de réinsertion par l'emploi – associations intermédiaires mentionnées au 3^o de l'article L. 5132-4 du code du travail – qui sont titulaires d'un contrat à durée déterminée dit d'usage (CDDU), conclu en application du 3^o de l'article L. 1242-2 du même code. En vertu de ces modalités, les contrats sont réputés avoir été conclus en application de contrats de mise à disposition sur la base d'un volume horaire reposant :

– sur une estimation du nombre d'heures qui aurait dû être effectué, pour les salariés nouvellement inscrits dans l'association en octobre 2020 ;

– sur le volume horaire prévu par le contrat de travail, lorsque ce dernier en prévoit un ;

– sur le nombre d'heures déclarées réalisées du plus favorable des trois derniers mois clos avant le début de l'état d'urgence sanitaire.

(1) Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

(2) Décret n° 2020-1316 du 30 octobre 2020 relatif à l'activité partielle et au dispositif d'activité partielle spécifique en cas de réduction d'activité durable, article 4. Le décret n° 2021-508 du 28 avril 2021 a repoussé du 1^{er} mai au 1^{er} juin 2021 le passage de 70 % à 60 %.

(3) Décret n° 2020-926 du 28 juillet 2020 relatif au dispositif spécifique d'activité partielle en cas de réduction d'activité durable, modifié notamment par le décret n° 2020-1786 du 30 décembre 2020 relatif à la détermination des taux et modalités de calcul de l'indemnité et de l'allocation de l'activité partielle.

Ces modalités sont applicables à compter du 17 octobre 2020 et pour une durée qui n'excède pas six mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire.

b. Les aménagements apportés à la « trêve hivernale »

• Le dispositif communément appelé « trêve hivernale », prévu par le code de l'action sociale et des familles (CASF) au soutien des familles ou personnes en difficulté, est un outil qui, entre le 1^{er} novembre d'une année donnée et le 31 mars de l'année suivante :

– empêche les fournisseurs de procéder à l'interruption de la fourniture d'électricité, de chaleur et de gaz pour non-paiement des factures afférentes, aux termes du troisième alinéa de l'article L. 115-3 du CASF ;

– prévoit de sursoir à toute mesure d'expulsion non exécutée (sauf en cas de relogement des personnes intéressées), aux termes du premier alinéa de l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution (CPCE) – les articles L. 611-1, L. 621-4, L. 631-6 et L. 641-8 du même code transposant dans les outre-mer ce sursis à expulsion en tenant compte des particularités climatiques des collectivités concernées (« trêve cyclonique »).

Aux termes de l'article L. 153-1 du CPCE, le refus de l'État de prêter son concours à l'exécution des expulsions qui résultent de jugements ou titres exécutoires ouvre droit, au profit du bailleur, à réparation – il s'agit de la traduction législative du principe bien connu de responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques dégagé en 1923 par le Conseil d'État ⁽¹⁾.

• Le terme de la période de trêve hivernale a été repoussé à titre exceptionnel du 31 mars 2021 au 31 mai 2021 par l'article premier de l'ordonnance du 10 février 2021 relative au prolongement de la trêve hivernale ⁽²⁾.

Les articles 2 et 3 de cette ordonnance prévoient des modalités particulières de détermination de la période retenue pour le calcul du droit à réparation des bailleurs en cas de refus d'exécution par l'administration.

c. Les aménagements apportés à l'indemnisation chômage des intermittents du spectacle

Enfin, des aménagements particuliers en matière d'indemnisation chômage ont été prévus par l'ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 ⁽³⁾.

L'article premier de cette ordonnance consacre le principe de la prolongation des droits à indemnisation pour les demandeurs d'emploi ayant épuisé

(1) Conseil d'État, 30 novembre 1923, Couitéas, n^{os} [38284](#) et [48688](#), au Recueil.

(2) Ordonnance n° 2021-141 du 10 février 2021 relative au prolongement de la trêve hivernale.

(3) Ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail.

leurs droits à compter du 1^{er} mars 2020. Cette prolongation a pour terme le 31 mai 2020, sauf pour :

– les artistes et techniciens intermittents du spectacle, pour lesquels la prolongation s’applique au plus tard jusqu’au 31 août 2021 ;

– les demandeurs d’emploi qui résident à Mayotte, pour lesquels la prolongation s’applique au plus tard jusqu’au 31 juillet 2020.

Un dispositif particulier a été prévu à l’article 1^{er} *bis* de la même ordonnance pour les demandeurs d’emploi qui ont épuisé leurs droits à compter du 30 octobre 2020 : la durée pendant laquelle l’allocation chômage leur est versée est exceptionnellement prolongée au plus tard jusqu’au dernier jour du mois au cours duquel la fin de l’état d’urgence sanitaire intervient.

2. Le dispositif proposé

Le présent article prévoit l’habilitation du Gouvernement à **légiférer par ordonnance en matière d’activité partielle, de trêve hivernale et d’indemnisation chômage des intermittents du spectacle**, afin d’adapter les dispositifs actuellement en vigueur.

● En premier lieu, l’habilitation prévue au **1^o du I du présent article** vise à adapter et prolonger, pour tenir compte de la situation sanitaire et de ses conséquences et, le cas échéant, de façon territorialisée :

– l’activité partielle et l’APLD (**a du 1^o**) ;

– les modalités de calcul des indemnités des salariés d’associations intermédiaires en CDDU (**b dudit 1^o**) ;

– la position d’activité partielle pour les salariés dans l’impossibilité de travailler en raison d’une vulnérabilité ou d’absence de solution de garde d’enfants (**c du même 1^o**).

● En deuxième lieu, l’habilitation prévue au **2^o du même I** porte sur l’adaptation des dispositions applicables en matière de trêve hivernale s’agissant :

– de la période de la trêve hivernale, au regard de la fourniture des réseaux (**a du 2^o**) et du sursis à expulsion (**b du même 2^o**) ;

– des modalités d’indemnisation des bailleurs en cas de refus d’exécution d’une décision ou d’un titre d’expulsion, afin d’étendre la période de responsabilité de l’État pour y inclure la prolongation de la période de trêve hivernale (**c dudit 2^o**).

● En troisième et dernier lieu, l’habilitation prévue **au II du présent article** vise à permettre la prorogation des dispositions relatives à la prolongation de l’indemnisation des artistes et techniciens intermittents du spectacle une fois échu le terme actuellement prévu – soit après le 31 août 2021.

• Les **ordonnances** prévues au présent article devront être **prises au plus tard** :

– le **31 octobre 2021**, s’agissant des mesures en matière d’**activité partielle** et de **trêve hivernale** prévues à son I ;

– le **31 août 2021**, s’agissant des mesures en matière d’**indemnisation chômage des intermittents du spectacle** prévues à son II.

Aux termes du **III du présent article**, le Gouvernement devra déposer un projet de loi de ratification dans un délai de trois mois à compter de la publication de chaque ordonnance prise sur le fondement de cet article – précision constitutionnellement indispensable.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans autre modification que trois amendements rédactionnels du rapporteur.

*

* *

Article 8

(art. L. 62 et L. 65 du code électoral)

Adaptation de l’organisation des élections départementales, régionales et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique de juin 2021

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Dans la perspective des élections locales prévues en juin 2021, le présent article aménage les obligations prévues par le code électoral en matière :

– de campagne électorale, en permettant la dématérialisation des professions de foi des candidats, en anticipant l’apposition des affiches électorales et, pour les élections régionales, en prévoyant l’organisation de débats entre les candidats ;

– d’opérations de vote, en permettant, sous condition, le déroulement du vote en extérieur, et en assouplissant certaines exigences matérielles relatives à l’équipement des bureaux de vote.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les élections départementales, régionales et aux assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique ont été reportées de mars à juin 2021 par la loi n° 2021-191 du 22 février 2021.

Le calendrier électoral a été précisé par le décret n° 2021-483 du 21 avril 2021 : le premier tour se tiendra le 20 juin 2021, le second tour le 27 juin suivant.

Le présent article propose, s'agissant des élections départementales, régionales et aux assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique prévues en juin 2021, de consacrer des recommandations issues de la consultation des élus locaux, des associations d'élus et des forces politiques nationales, en matière de campagne électorale et d'opérations de vote.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

En plus d'aménagements rédactionnels, la Commission a modifié le dispositif sur deux points :

– en adoptant un amendement du Gouvernement, elle a précisé les obligations du service public audiovisuel concernant la couverture du débat électoral, qui a également été élargie aux élections départementales ;

– à l'initiative du rapporteur, la Commission a étendu à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna, les aménagements pérennes concernant le matériel électoral.

1. Les modifications prévues en matière de campagne électorale

a. L'état du droit

La campagne électorale fait l'objet d'un encadrement strict par la loi, afin de garantir l'égalité de traitement des candidats et le bon déroulement des élections. Ne seront abordés ici que les aspects concernés par le présent article.

● **Les documents de propagande électorale des candidats** à une élection, parmi lesquels les « circulaires électorales » (profession de foi des candidats) sont envoyés et distribués par les commissions de propagande électorale prévues par le code électoral aux articles :

– L. 212, s'agissant des élections départementales ;

– L. 354, s'agissant des élections régionales ;

– L. 376, s'agissant des élections à l'Assemblée de Corse ;

– L. 558-26 s'agissant des élections aux assemblées de Guyane et de Martinique.

La distribution des circulaires électorales est faite selon un format physique, les documents devant être imprimés (le format des documents, y compris leur grammage, est régi par la partie réglementaire du code électoral, la commission de propagande électorale étant chargée de vérifier la conformité des documents aux dispositions en vigueur).

Pour le second tour des élections municipales de 2020, et par dérogation au droit commun, la dématérialisation des circulaires électorales a été autorisée par décret pour les communes d'au moins 2 500 habitants : les candidats ont eu la possibilité de fournir une version numérique de leur circulaire, mise en ligne par le ministère de l'Intérieur sur un site Internet dédié sous réserve que la version numérique fut identique à la version imprimée ⁽¹⁾.

● En matière d'**affichage**, le premier alinéa de l'article L. 51 du code électoral prévoit que l'apposition des affiches est faite pendant la durée de la période électorale sur des emplacements spéciaux réservés à cet effet.

La période électorale est en principe ouverte à compter du deuxième lundi qui précède le premier tour du scrutin, ainsi qu'il ressort des articles L. 47 A (applicable notamment aux élections départementales), L. 353 et L. 375 (applicables aux élections régionales et à l'Assemblée de Corse) et L. 558-25 (applicable aux élections aux assemblées de Guyane et de Martinique) du code électoral. La campagne prend fin la veille du scrutin à zéro heure, aux termes de l'article L. 49 du même code.

Pour les élections départementales et régionales prévues en 2021, cette période a été étendue par la loi du 22 février 2021 organisant le report de ces élections de mars à juin 2021 ⁽²⁾ : aux termes de l'article 7 de cette loi, la période électorale est, pour ces élections, ouverte à compter du troisième lundi précédant le premier tour du scrutin – soit le lundi 31 mai 2021.

La loi du 22 février 2021 a également avancé d'une semaine la date limite de dépôt des candidatures pour le premier tour des élections régionales de juin 2021.

Rappelons qu'aux termes des articles L. 350 et L. 558-22 du code électoral ⁽³⁾, les déclarations de candidature pour le premier tour des élections régionales doivent être déposées au plus tard le quatrième lundi qui précède le jour du scrutin ; il en est donné récépissé provisoire. Le représentant de l'État délivre ensuite un récépissé définitif, après enregistrement, au plus tard le quatrième vendredi qui précède ce même jour. Pour les élections départementales, la date

(1) Décret n° 2020-742 du 17 juin 2020 prévoyant des dispositions spécifiques en vue du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon prévu le 28 juin 2020 et adaptant certaines dispositions du code électoral, article 2.

(2) Loi n° 2021-191 du 22 février 2021 portant report, de mars à juin, du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.

(3) L'article L. 350 concerne les élections régionales et l'article L. 558-22 celles aux assemblées de Guyane et de Martinique ; s'agissant des élections à l'Assemblée de Corse, l'article L. 372 renvoie à l'article L. 350.

limite est déterminée par arrêté préfectoral, ainsi qu'il ressort de l'article R. 109-1 du code électoral.

Tirant les conséquences de l'extension de la période électorale, l'article 8 de la loi du 22 février 2021 précitée a avancé la date limite de déclaration des candidatures pour le premier tour des élections régionales et aux assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique, au cinquième lundi précédant le jour du scrutin, soit le lundi 17 mai 2021 : ainsi, est maintenu entre la déclaration des candidatures et le début de la campagne officielle un délai de deux semaines.

• Enfin, en matière de **campagne électorale audiovisuelle** pour les élections régionales, il convient de noter l'absence de cadre législatif – à l'exception des élections aux assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique en application des articles L. 375 et L. 558-25 du code électoral, qui prévoient, pour les listes dont la candidature a été régulièrement enregistrée, la mise à disposition des antenne du service public de télévision et de radiodiffusion pour des durées totales de trois heures à la télévision et trois heures à la radio, réparties également entre les listes.

Relevons également que, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif au report des élections départementales et régionales, l'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur de sa Commission des Lois, a supprimé un article introduit par le Sénat tendant à organiser la diffusion audiovisuelle des clips de campagne des candidats aux élections régionales. En revanche, a été retenue une proposition issue du Sénat, devenue l'article 12 de la loi promulguée, tendant à ce que l'audiovisuel public consacre certains de ses programmes à l'explication du rôle et du fonctionnement des assemblées délibérantes dont le renouvellement interviendra en juin 2021 ainsi que des modalités et dates des scrutins.

Plus généralement, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose l'organisation de débats entre les candidats. Les services de communication, notamment les chaînes de télévision et les stations de radio, sont libres d'organiser de tels débats – à titre d'exemple, lors des élections municipales de 2020, France 3 a organisé près de 240 débats sur ses antennes régionales.

En revanche, si un débat a lieu, le principe d'équité de traitement entre candidats doit être respecté – ce principe s'appliquant de manière générale à l'ensemble de la campagne audiovisuelle, qui se déroule sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Le Conseil d'État a eu l'occasion de consacrer cette approche dans une décision rendue au titre des élections municipales de Paris tenues en 2001 ⁽¹⁾ : si le choix d'organiser un débat électoral relève, dans son principe, de la politique éditoriale du média concerné et que rien ne contraint ce dernier à inviter l'ensemble des candidats, il lui incombe toutefois « *de veiller à ce que ce choix n'entraîne pas une rupture du principe d'équité de traitement entre candidats* ». Il revient à ce titre

(1) Conseil d'État, Ord. référés, 24 février 2001, M. Tibéri, [n° 230611](#), au Recueil.

au CSA de rechercher si les modalités offertes aux candidats non conviés sont de nature à assurer le respect de ce principe.

b. Le dispositif proposé

Tirant les conséquences des mesures sanitaires prises pour faire face à la pandémie, le présent article prévoit divers aménagements aux modalités de campagne pour les élections organisées en juin 2021 ⁽¹⁾.

● En premier lieu, le **1° de son I** ouvre, pour les élections départementales, régionales et aux assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique, la possibilité de **publier les circulaires électorales des candidats par voie dématérialisée**, à travers un processus en trois étapes :

– les candidats pourront fournir à la commission de propagande électorale compétente une version électronique de leur circulaire à l’occasion de la remise des exemplaires imprimés ;

– la commission sera alors chargée de vérifier que cette version électronique est non seulement conforme aux prescriptions en vigueur, mais qu’elle est aussi identique à la version imprimée ;

– si tel est le cas, la commission transmettra la version électronique de la circulaire électorale au représentant de l’État ⁽²⁾, aux fins de sa publication sur un service de communication au public en ligne (site Internet).

Le dispositif proposé reprend ici les modalités prévues par l’article 2 du décret du 17 juin 2020 précité s’agissant du second tour des élections municipales dans les communes d’au moins 2 500 habitants.

● En deuxième lieu, là aussi pour les élections départementales, régionales et aux assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique, le **3° du I du présent article étend la période d’affichage** en avançant le point de départ de l’apposition des affiches électorales, par dérogation à l’article L. 51 du code électoral.

L’apposition pourra en effet intervenir dès la publication, par le représentant de l’État, **de l’état ordonné des listes** des binômes (pour les élections départementales) et de candidats (pour les autres élections), et non pas seulement à compter du début de la période électorale – fixée, pour mémoire, au troisième lundi précédent le premier tour du scrutin.

La publication de l’état ordonné des listes intervient dans les jours qui suivent la fin du dépôt des candidatures.

(1) Ces élections sont prévues les 20 et 27 juin 2021, en application du décret n° 2021-483 du 21 avril 2021 portant convocation des collèges électoraux pour procéder à l’élection des conseillers départementaux, des conseillers régionaux, des conseillers à l’Assemblée de Corse, des conseillers à l’assemblée de Guyane et des conseillers à l’assemblée de Martinique.

(2) Préfet de département pour les élections départementales ; préfets de région, de Corse, de Guyane et de Martinique pour les élections régionales et aux assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.

- Enfin, en troisième et dernier lieu, le **II du présent** article prévoit **l'organisation de débats électoraux entre les candidats aux élections régionales** et aux assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique – ces dispositions ne concernent pas les élections départementales.

L'organisation de ces débats incombera au service public audiovisuel et radiophonique (soit France Télévisions, Radio France et France Médias Monde). Dans chacune des circonscriptions électorales concernées, un débat devra ainsi avoir lieu entre les candidats tête de liste ou leur représentant, et sera diffusé la semaine qui précède chaque tour de scrutin.

Les débats ainsi organisés devront demeurer accessibles au moins jusqu'à la fin de la campagne électorale sur le site Internet du média qui les aura diffusés.

2. Les modifications prévues en matière d'organisation des opérations de vote

La campagne électorale n'est pas le seul objet du présent article : ce dernier prévoit également des aménagements aux opérations de vote.

À titre liminaire, et dans la mesure où les scrutins de juin 2021 se tiendront dans un contexte sanitaire particulier, rappelons que la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire ⁽¹⁾ a précisé, dans un nouvel article L. 3136-2 du code de la santé publique, les conditions d'engagement éventuel de la responsabilité des élus locaux chargés de l'organisation des opérations de vote, en indiquant expressément que l'application des dispositions pertinentes du code pénal était subordonnée notamment à la prise en compte des compétences, pouvoir et moyens dont ils disposaient dans la situation sanitaire particulière. Ainsi, s'agissant de la tenue des opérations de vote et dans la mesure où la vaccination n'est pas obligatoire, les autorités municipales ayant par ailleurs respecté les obligations et préconisations sanitaires (telles que le port du masque et la distanciation sociale) ne devraient pouvoir être tenues responsables d'éventuelles contaminations lors du scrutin.

a. L'état du droit

- Les opérations de vote aux élections départementales, régionales et aux assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique se tiennent dans des « salles », ainsi qu'il ressort notamment des articles L. 58, L. 60 et L. 62 du code électoral. Il s'agit souvent de salles situées dans des établissements scolaires ou d'enseignement secondaire ; elles doivent être accessibles aux personnes en situation de handicap, comme le prévoit l'article L. 62-2 du code électoral.

Les lieux de vote sont désignés par arrêté préfectoral, ainsi qu'il ressort de l'article R. 40 du code électoral.

(1) Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, article premier.

- Les modalités d'aménagement des bureaux de vote sont fixées par le code électoral, qui prévoit notamment :

- le nombre d'isoloirs, en fonction du nombre d'électeurs inscrits : aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 62 du code électoral, doit être prévu un isoloir par 300 électeurs inscrits ou par fraction (à titre d'exemple, si 1 200 électeurs sont inscrits, le bureau devra compter quatre isoloirs) ;

- le nombre de tables de dépouillement : les opérations de dépouillement sont régies par l'article L. 65 du code électoral, dont le premier alinéa prévoit que les scrutateurs sont divisés par tables de quatre au moins, et que le nombre de tables ne peut être supérieur à celui des isoloirs.

Dans la perspective des élections locales prévues en juin 2021, la loi du 22 février 2021 précitée prévoit, à son article 9, qu'une même machine à voter pouvait être utilisée pour les deux scrutins (départemental et régional) et que, dans une telle hypothèse, le bureau de vote est commun aux deux scrutins.

Par ailleurs, l'article R. 42 du code électoral, dans sa version résultant du décret du 4 février 2021 ⁽¹⁾, prévoit que lorsque deux scrutins se tiennent concomitamment, les fonctions de président et de secrétaire du bureau de vote peuvent être mutualisées – ce que rappelle d'ailleurs la circulaire du 28 avril 2021 adressée par le ministre de l'Intérieur aux maires en vue des élections de juin 2021.

b. Le dispositif proposé

Le présent article apporte trois modifications aux dispositions régissant les opérations de vote, l'une ponctuelle et les deux autres pérennes.

- D'une part, pour tenir compte des exigences sanitaires liées à la pandémie, le **2° du I du présent article** ouvre la possibilité pour les maires de décider d'organiser les opérations de vote en extérieur dans le but d'assurer une meilleure sécurité sanitaire.

Dans une telle hypothèse, les opérations devront se dérouler dans les limites de l'emprise du lieu de vote désigné par arrêté préfectoral – incluant donc l'extérieur – sous réserve de respecter toutes les prescriptions régissant de déroulement des opérations de vote (telles que la sincérité du scrutin ou encore l'exercice de la police de l'assemblée électorale).

Ces aménagements sont applicables aux élections départementales, régionales et aux assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique prévues en juin 2021.

(1) Décret n° 2021-118 du 4 février 2021 portant application de l'article 10 de l'ordonnance n° 2020-1304 du 28 octobre 2020 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la création de la Collectivité européenne d'Alsace, modifiant les délais de dépôt des déclarations de candidatures et de remise de la propagande électorale pour le second tour des élections des conseillers départementaux et adaptant les opérations de vote en cas de scrutins concomitants.

- D'autre part, le **III du présent article** met en place, de façon pérenne, des assouplissements à certaines obligations concernant le matériel électoral :

- le **1° de ce III** prévoit que le ratio d'un isoloir par 300 électeurs ou par fraction s'applique y compris si deux scrutins sont organisés de façon simultanée dans la même salle ;

- le **2° du même III** supprime le lien arithmétique entre le nombre d'isoloirs et le nombre de tables de dépouillement : le second n'aura plus à être nécessairement égal au premier, mais pourra lui être supérieur – ou inférieur.

3. La position de la Commission

En plus de deux ajustements rédactionnels, la Commission a modifié le dispositif sur deux aspects.

- En premier lieu, s'agissant de la campagne électorale, elle a précisé les obligations relevant du service public audiovisuel en matière de débats électoraux, en adoptant un amendement du Gouvernement ayant recueilli du rapporteur un avis favorable.

Le dispositif initial s'est en effet révélé trop contraignant, en ce qu'il ne tenait pas nécessairement compte des programmations déjà prévues – notamment dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens conclu avec l'État – et aurait pu conduire à un effet d'éviction non souhaité au détriment des chaînes et stations privées.

Par ailleurs, l'exclusion automatique des élections départementales, si elle répondait à des considérations pratiques, n'est finalement pas apparue justifiée.

Le dispositif adopté par la Commission clarifie donc les obligations incombant à chacun, sans pénaliser l'audiovisuel privé, et étend la couverture du débat électoral au scrutin départemental.

- En second lieu, à l'initiative du rapporteur, la Commission a étendu aux scrutins organisés dans les collectivités du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et les îles Wallis et Futuna) les aménagements pérennes relatifs au matériel électoral que prévoit le III du présent article, qui a ainsi été complété par un nouveau IV modifiant à cet effet l'article L. 388 du code électoral.

*

* *

Article 9 (nouveau)

**Avancement d'une semaine de la date limite de délivrance
du récépissé définitif de candidature**

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Résultant de l'adoption par la Commission de deux amendements identiques du rapporteur et de M. Guillaume Gouffier-Cha et les membres du groupe La République en Marche, cet article avance d'une semaine la date limite de délivrance, par le préfet, du récépissé définitif de candidature, permettant d'étendre la période d'affichage électoral aménagée par le 3° du I de l'article 8 du présent texte.

- Aux termes du troisième alinéa des articles L. 350 et L. 558-22 du code électoral, pour les élections régionales et aux assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique, la délivrance de ce récépissé définitif doit intervenir au plus tard le quatrième vendredi qui précède le jour du scrutin, soit quatre jours après la date limite de déclaration des candidatures, prévue le quatrième lundi qui précède le jour du scrutin.

Or, l'article 8 de la loi du 22 février 2021 ayant procédé au report des scrutins départementaux et régionaux de mars à juin 2021 ⁽¹⁾ a avancé d'une semaine la date limite de déclaration des candidatures, aboutissant ainsi à ce qu'un délai de désormais onze jours sépare cette date de celle de délivrance du récépissé.

- Le présent article, qui résulte de l'adoption par la Commission de deux amendements identiques du rapporteur et de M. Guillaume Gouffier-Cha et les membres du groupe La République en Marche, avance cette dernière date d'une semaine, et rétablit ainsi un écart de quatre jours entre les deux dates.

Il permet ainsi de renforcer les effets des dispositions prévues au 3° du I de l'article 8 du présent projet de loi en matière d'affichage électoral : en avançant la date de délivrance du récépissé, il étend la période d'affichage électoral, dont le point de départ est, par dérogation, fixé à la publication de l'état ordonné des listes de candidats.

- Les échanges que le rapporteur a pu avoir avec le Gouvernement ont établi la pertinence d'une telle mesure, que le Gouvernement pourrait souhaiter

(1) Loi n° 2021-191 du 22 février 2021 portant report, de mars à juin 2021, du renouvellement général des conseillers départementaux, des conseillers régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.

mettre en œuvre par voie réglementaire en raison du calendrier d'examen du présent projet de loi et de la possibilité que la loi en résultant soit promulguée après la date limite proposée – soit le 21 mai 2021.

Ces préoccupations sont partagées par les auteurs des amendements identiques dont l'adoption a conduit au présent article, qui prévoit à cet effet une alternative : la date limite de délivrance du récépissé sera fixée au lendemain de la publication de la loi, si cette date est postérieure au 21 mai et antérieure au 28 mai.

*

* *

Article 10 (nouveau)

**Remboursement des dépenses de propagande électorale exposées
à l'occasion d'élections législatives partielles reportées**

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par la Commission à travers l'adoption d'un amendement du Gouvernement, cet article prévoit le remboursement des dépenses de propagande électorale des élections législatives partielles qui ont fait l'objet d'un report.

● Compte tenu des restrictions sanitaires, le législateur a aménagé les modalités d'organisation des élections législatives partielles en prévoyant que les sièges vacants donnent lieu à de telles élections dès que la situation sanitaire le permet et, au plus tard, le 13 juin 2021 – par dérogation au délai de trois mois prévu à l'article L.O. 178 du code électoral ⁽¹⁾.

Par ailleurs, et aux termes du second alinéa de l'article L. 167 du code électoral, applicable aux élections législatives, les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés sont remboursés, par l'État, du coût du papier, de l'impression des bulletins de vote, affiches et circulaires, ainsi que des frais d'affichage qu'ils ont engagés. Le remboursement est plafonné en vertu de l'article L. 52-11 du code électoral ; ce plafond a été majoré par l'article 3 de la loi n° 2020-1670 du 24 décembre 2020 ⁽²⁾.

Ce remboursement suppose donc que l'élection se soit tenue, puisqu'il est fonction des suffrages obtenus par les candidats.

(1) *Loi organique n° 2020-1669 du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles.*

(2) *Loi n° 2020-1670 du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales.*

● Or, deux élections législatives partielles, dans la 6^e circonscription du Pas-de-Calais et dans la 15^e circonscription de Paris, convoquées les 4 et 11 avril 2021, ont été reportées après que la campagne eut commencé.

Les dépenses de propagande électorale engagées par les candidats avant la décision de report ne sont donc, en l'état, pas éligibles à un remboursement, et la propagande produite dans la perspective du scrutin d'avril doit être renouvelé (en particulier si les candidats ont changé).

● Le présent article, qui résulte de l'adoption, par la Commission, d'un amendement du Gouvernement ayant fait l'objet d'un avis favorable du rapporteur, tire les conséquences de cette lacune du droit actuel, et prévoit que les dépenses de propagande électorale engagées pour des élections législatives partielles reportées sont remboursées.

*

* *

Article 11 (nouveau)

Annulation des opérations de recensement pour l'année 2021

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Résultant de l'adoption d'un amendement du Gouvernement, cet article introduit par la Commission prévoit l'annulation des opérations de recensement en 2021 et de la dotation forfaitaire de recensement pour la même année.

● Les opérations de recensement de la population sont organisées par l'article 156 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité⁽¹⁾. Aux termes du VI de cet article 156 :

– pour les communes d'au moins 10 000 habitants, l'enquête de recensement est annuelle et repose sur un échantillon de logements ;

– pour les communes de moins de 10 000 habitants, est prévue une enquête quinquennale exhaustive.

Le résultat de ces opérations de recensement permet de connaître les populations légales de la France et de chacune de ses circonscriptions administratives. Les chiffres des populations légales sont pris en compte :

(1) Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

– pour le calcul des dotations que l’État verse aux collectivités territoriales, en particulier la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;

– s’agissant des élections municipales, pour la détermination du nombre de conseillers municipaux et du mode de scrutin applicable.

Si la collecte des informations est organisée et contrôlée par l’Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), les enquêtes sont préparées et réalisées par le bloc communal. À cet effet, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale reçoivent de l’État une dotation forfaitaire de recensement (DFR), ainsi que le prévoit le III de l’article 156 de la loi du 27 février 2002 précitée.

● Les opérations de recensement supposant de nombreux déplacements et des échanges avec les habitants, elles se sont révélées peu opportunes dans un contexte sanitaire tel que celui que nous connaissons. Aussi, l’Insee a suspendu les enquêtes qui auraient dû se tenir en janvier et février 2021, après une large concertation, et alors que les solutions alternatives au recensement traditionnel sont apparues sous-optimales.

Afin de ne pas fragiliser les chiffres des populations légales – qui auraient dû intégrer les résultats des opérations de 2021 – et de justifier légalement la suppression de la DFR cette année, faute d’opérations de recensement, le présent article, qui résulte de l’adoption par la Commission d’un amendement du Gouvernement ayant recueilli du rapporteur un avis favorable, prévoit :

– l’annulation des enquêtes de recensement en 2021, pour les communes d’au moins 10 000 habitants (**premier alinéa du I**) ;

– le décalage d’un an du cycle quinquennal des enquêtes, pour les autres communes (**second alinéa du I**) ;

– le non versement de la DFR en 2021 (**II**).

Le Département de Mayotte n’est pas concerné (**III**), le recensement s’y étant achevé en avril dernier.

*

* *

ANNEXE : LES RÉGIMES DE GESTION DE LA CRISE SANITAIRE

		<u>Droit commun</u> → <i>Applicable en permanence</i>	<u>État d'urgence sanitaire</u> → <i>Applicable jusqu'au 1^{er} juin 2021</i>	<u>Sortie de l'état d'urgence sanitaire</u> → <i>Applicable du 2 juin au 31 octobre 2021</i>
Droit existant	Dispositif	Article L. 3131-1 du CSP	État d'urgence sanitaire (art. L. 3131-12 à L. 3131-20 du CSP)	Régime transitoire (loi du 9 juillet 2020 et projet de loi relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire)
	Critère	Menace sanitaire grave	Catastrophe sanitaire	
	Déclenchement		Décret en Conseil des ministres pour quatre semaines puis prorogation par la loi	Mise en œuvre et prorogation par la loi
	Mesures explicitement prévues <i>(dont certaines mesures également permises par le droit commun)</i>	* Toute mesure proportionnée aux risques encourus * Quarantaine et isolement	* Réglementation ou interdiction de la circulation * Interdiction de sortie du domicile * <i>Quarantaine et isolement</i> * Fermeture et réglementation des ERP * Limitation ou interdiction des rassemblements * <i>Réquisitions</i> * <i>Contrôle des prix</i> * Mise à disposition de médicaments * Limitation de la liberté d'entreprendre * Organisation et fonctionnement du dispositif de santé * Systèmes d'information (SI-DEP et Contact-Covid)	* Réglementation ou interdiction de la circulation (<i>sous conditions</i>) * Fermeture et réglementation des ERP (<i>sous conditions</i>) * Réglementation des rassemblements * Présentation d'un test de dépistage pour les passagers aériens * Systèmes d'information (SI-DEP et Contact-Covid)
	Mesures également permises par le droit commun	* <i>Réquisitions</i> * <i>Contrôle des prix</i>		* <i>Mesures de l'article L. 3131-1 (dont quarantaine et isolement)</i> * <i>Réquisitions</i> * <i>Contrôle des prix</i>
Garanties	Examen périodique du Haut Conseil de la santé publique	* Mise en place du Conseil scientifique * Prorogation par la loi * Information du Parlement des mesures prises * Le Parlement peut requérir toute information complémentaire * Contestation des mesures par la voie du référé * Comité de contrôle et de liaison et rapport détaillé sur les systèmes d'information tous les trois mois	* Maintien du Conseil scientifique * Mise en œuvre et prorogation par la loi * Information du Parlement des mesures prises * Le Parlement peut requérir toute information complémentaire * Contestation des mesures par la voie du référé * Comité de contrôle et de liaison et rapport détaillé sur les systèmes d'information tous les trois mois	
Modifications proposées par le projet de loi après examen par la commission	* Renforcement des mesures de quarantaine et d'isolement : le préfet peut s'opposer au choix du lieu d'hébergement retenu par l'intéressé (art. 4).		* En cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire entre le 2 juin et le 31 août 2021 dans une ou plusieurs circonscriptions territoriales représentant moins de 10 % de la population nationale, la prorogation par le Parlement intervient au bout de deux mois et non quatre semaines (II de l'art. 2 supprimé).	* Détermination d'un régime <i>ad hoc</i> , distinct, de la loi du 9 juillet 2020 mais qui reprend la plupart de ses dispositions (art. 1 ^{er}). * Extension de la disposition imposant la présentation d'un test de dépistage : instauration d'un passeport sanitaire (art. 1 ^{er}). * Instauration d'un passe sanitaire pour l'accès à certains établissements, lieux ou événements mettant en présence simultanément un nombre important de personnes (art. 1 ^{er}). * Base juridique pour le maintien du couvre-feu entre le 2 et le 30 juin 2021 (art. 1 ^{er})
			* Intégration des données recueillies par les systèmes d'information au système national des données de santé (art. 5). * Ajout des agents des douanes parmi les agents habilités à constater les infractions aux règles de police sanitaire et extension de l'habilitation accordée aux agents de la DGCCRF pour leur permettre de contrôler les prescriptions édictées en matière d'ERP (art. 4).	

AUDITION DE M. OLIVIER VÉRAN, MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ, ET DE M. CÉDRIC O, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DE LA TRANSITION NUMÉRIQUE ET DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES, ET DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa première réunion du mardi 4 mai 2021, la Commission auditionne M. Olivier Véran, ministre des Solidarités et de la Santé, et M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la Transition numérique et des Communications électroniques, et procède à une discussion générale sur le projet de loi relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire (n° 4105) (M. Jean-Pierre Pont, rapporteur).

Lien vidéo :

https://videos.assemblee-nationale.fr/video.10714757_60916e12da874.commission-des-lois--m-olivier-veran-ministre-des-solidarites-et-de-la-sante-m-cedric-o-secret-4-mai-2021

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. L'état d'urgence sanitaire a été décrété le 14 octobre dernier puis prorogé par les lois du 14 novembre 2020 et du 15 février 2021. Il deviendra caduc le 2 juin prochain. Le projet de loi dont nous engageons la discussion a pour objet de préparer un cadre de sortie de l'état d'urgence sanitaire sur le modèle de celui qui était en vigueur entre juillet et octobre 2020.

M. Olivier Véran, ministre des Solidarités et de la Santé. Si j'étais optimiste, je vous dirais que l'espoir renaît enfin. Si j'étais pessimiste, je vous dirais qu'il est trop tôt pour se réjouir. Mon rôle de ministre des Solidarités et de la Santé est d'être pragmatique, lucide et responsable, évidemment. Le projet de loi de sortie de l'état d'urgence sanitaire n'est pas un point de bascule. Il ne marque pas une rupture nette entre les contraintes qu'impose l'épidémie et le retour à la vie d'avant ; il fixe une destination à laquelle il nous tarde d'arriver depuis longtemps. Ce projet de loi dessine des perspectives sur le long terme. Il installe de manière progressive et pérenne les conditions d'un retour à la normale sûr, efficace et durable. Ce projet de loi n'est pas celui des incantations, des prophéties et des spéculations. Il est guidé par notre volonté collective de sortir une bonne fois pour toutes de la crise sanitaire.

Nous avons tous conscience de la lassitude des Français, si légitime après plus d'un an d'une crise sanitaire qui a exigé de chacun tant de sacrifices. Cette lassitude, vous la partagez, je la partage, parce que ce n'est pas de gaieté de cœur que l'on renonce à toutes ces choses qui font le charme de notre mode de vie. Dans cette assemblée, nous n'avons cessé, depuis le début de l'épidémie, de chercher le juste équilibre pour qu'elle ne balaie pas nos valeurs les plus fondamentales. Le juste équilibre, ce n'est pas un équilibre parfait, ce n'est pas la décision unanime – qui n'existe pas ou si rarement en démocratie –, mais celui de l'intérêt général, que

vous définissez ici comme nulle part ailleurs. L'état d'urgence sanitaire n'a pas été une fantaisie. Il n'a pas été un excès de zèle ou de prudence. Il a permis de donner un cadre juridique et démocratique à des décisions sans précédent, qui se sont toujours appuyées sur les données de la science, sur notre connaissance du virus et sur nos moyens de lutter contre celui-ci avec une seule boussole : protéger la santé des Français.

L'état d'urgence sanitaire a surtout permis de contenir autant que possible la propagation d'un virus qui a déjà tué plus de 105 000 de nos concitoyens. Qu'en est-il aujourd'hui et que devons-nous faire ? Le virus est toujours présent : plus de 23 000 contaminations aujourd'hui, ce qui est certes bien mieux qu'il y a quelques semaines où nous avons atteint 40 000 cas par jour, mais est encore beaucoup. La semaine dernière, le nombre de patients en soins critiques sur l'ensemble du territoire a diminué de plus de 6 % et le volume total de patients covid en soins critiques a entamé une diminution depuis le 27 avril – il y a ce soir 5 520 patients en soins critiques, quand il y en avait plus de 5 600 hier, et 28 500 malades covid hospitalisés.

Les départements ayant fait l'objet de mesures renforcées dès la fin du mois de mars connaissent une amélioration nette de l'évolution épidémique, avec des baisses très dynamiques, à Paris, en Seine-Saint-Denis, dans le Val-d'Oise, dans les Yvelines, de même que dans l'Oise et dans les Alpes-Maritimes. C'est une tendance favorable, mais à l'heure où je vous parle, tous les leviers restent mobilisés pour permettre de répondre dans chaque région aux besoins des établissements de santé, notamment face au risque de maintien d'un plateau haut.

Le projet de loi tient compte de cette réalité, et s'il crée un régime de sortie de crise sanitaire, c'est pour que le retour à la vie normale ne soit pas un slogan mais un projet sérieux, raisonnable et réaliste. Le texte consacre des changements substantiels par rapport à ce que nous avons connu jusqu'à présent, des changements majeurs même dans le quotidien. C'est d'abord la fin de l'état d'urgence sanitaire, déclaré le 14 octobre dernier et que le Gouvernement a été contraint de demander au Parlement de proroger. La fin de cette période marquera des évolutions juridiques concrètes pour nos concitoyens. Le projet de loi consacre ainsi dès le 2 juin l'impossibilité de prendre des mesures de confinement. Nous estimons cependant nécessaire de conserver à titre très temporaire l'outil du couvre-feu, pour éviter de proroger d'un mois supplémentaire l'état d'urgence sanitaire, compte tenu de la situation. Un amendement du Gouvernement permettra le couvre-feu, et lui seul, en encadrant très précisément ses bornes horaires : au plus entre 21 heures et 6 heures du matin, en limitant son application à quatre semaines, du 2 au 30 juin, et en garantissant la possibilité des déplacements indispensables aux besoins familiaux ou de santé. La rédaction qui vous sera proposée encadre et limite ainsi très strictement ce dispositif.

Cette mesure montre le caractère progressif de notre démarche, qui ne se traduira pas par une bascule immédiate de l'état d'urgence sanitaire vers le régime de sortie, mais par une période transitoire de quatre semaines, avant d'aboutir au

régime de sortie lui-même, sans couvre-feu, à compter du 1^{er} juillet. Faire passer le couvre-feu de 19 heures à 21 heures, ce n'est évidemment pas une victoire et nous avons déjà connu des bonheurs plus grands, mais c'est un changement qui va dans le bon sens. Comme le Président de la République l'a annoncé, cette heure sera encore retardée dans la soirée, dès lors que la situation sanitaire se sera suffisamment améliorée. Aller dans le bon sens, c'est choisir la bonne direction, éviter les accélérations trop brutales et les sorties de route. C'est la seule ambition du projet de loi.

Le texte tire également les leçons des expériences vécues. Nous savons que la circulation du virus n'est pas la même d'un territoire à l'autre, ce qui a d'ailleurs justifié des mesures territorialisées à de nombreuses reprises. Si une nouvelle flambée épidémique devait survenir en un point très circonscrit du territoire, la possibilité serait alors laissée ouverte, pendant la période estivale, de renforcer les mesures sanitaires sur une fraction du territoire, pour une durée initiale de deux mois, avant d'avoir à solliciter une prorogation par la loi. Je vous rappelle que l'été dernier, alors que la situation sanitaire s'était considérablement améliorée sur le territoire métropolitain, une flambée épidémique était apparue en Guyane – je m'y étais déplacé avec le Premier ministre et le ministre des Outre-mer – et nous avons dû prononcer des mesures de confinement qui avaient permis de sauver de nombreuses vies.

Par ailleurs, et beaucoup de députés y tenaient, ce texte permet de verser les données pseudonymisées des systèmes d'information covid au sein du système national des données de santé (SNDS), afin de pouvoir les conserver après la crise sanitaire, uniquement à des fins de recherche, ce qui sera indispensable pour l'avenir, alors que le monde sera très certainement confronté à de nouvelles épidémies.

La campagne vaccinale progresse, et avec elle nos espoirs grandissent. Nous avons vacciné, dans les dernières vingt-quatre heures, 546 000 personnes, un record pour un mardi qui laisse présager d'une semaine qui marquera des records dans la campagne vaccinale. J'ai une pensée particulière pour les 150 000 de nos concitoyens qui sont mobilisés dans tous les centres, les pharmacies, les cabinets médicaux et au domicile des patients. De nouvelles questions se posent. Je n'esquive pas celle du passe sanitaire, mais je laisserai la parole sur ce sujet à mon collègue Cédric O.

Dans la liste des outils dont nous disposons pour lutter contre l'épidémie, il y a bien entendu le vaccin et les preuves d'immunité, mais l'épidémie ne se réduit pas à sa seule dimension sanitaire. Le projet de loi tient compte de la situation économique du pays. Depuis plus d'un an, l'État a prouvé qu'il était capable d'accompagner nos entreprises. Des aides et des accompagnements ont été mis en œuvre parmi les plus favorables d'Europe et des plans spécifiques ont été amplifiés dans certains secteurs. Il convient désormais d'adapter plusieurs mesures d'accompagnement économique et social prises lors des étapes précédentes de

l'épidémie, afin de limiter les conséquences de la crise sanitaire et de soutenir la reprise progressive de l'activité.

S'il est une chose qui ne s'est pas arrêtée pendant l'épidémie, c'est notre vie démocratique, et le débat de ce soir l'illustre une fois encore. Cette vie démocratique est indissociable des rendez-vous électoraux. Au mois de juin doivent se tenir les élections régionales et départementales, que ce projet de loi permet de sécuriser, tant pour la campagne que pour le scrutin.

Le texte, applicable à compter du 2 juin jusqu'au 31 octobre 2021, est la condition d'un optimisme raisonnable. Chacune de ses lignes tient compte de la persistance du virus, du rapport de force, toujours évolutif, dans le combat que nous menons contre lui. Avant d'être ministre, j'ai siégé dans l'hémicycle et j'ai une très haute idée de la mission qui vous est confiée comme représentants de la nation. Face à la crise sanitaire, votre responsabilité n'est pas grande, elle est immense. Je mesure l'amertume provoquée par le régime de l'état d'urgence sanitaire, mais je sais aussi que sans vous, sans la force de la démocratie, notre combat perd son sens et notre avenir est plus qu'incertain. Dans le projet de sortir une bonne fois pour toutes de la crise sanitaire, nous devons poser des jalons et trouver ensemble les conditions dans lesquelles la vie pourra redevenir ce qu'elle était. Je suis sûr que vous serez au rendez-vous.

M. Cédric O, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie, des finances et de la relance et de la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la transition numérique et des communications électroniques. Un amendement visant à étendre l'application du passe sanitaire aux grands rassemblements a été déposé par le Gouvernement. Rappelons d'abord que ce projet se conçoit dans un contexte européen. Il est piloté par l'Europe, afin d'y faciliter les déplacements. La France est le premier pays à le mettre à disposition techniquement. J'ai d'ailleurs eu l'occasion d'échanger avec Thierry Breton à ce sujet il y a quelques jours encore. Il s'agit bien d'un passe sanitaire et non d'un passe vaccinal, qui comprendra trois options : un certificat de vaccination complet ; un test PCR négatif de moins de quarante-huit heures ; un test positif datant de deux semaines à deux mois.

Les cas d'usage seront pluriels. Dès que le projet de loi sera adopté, pourront voyager sans avoir besoin d'un test PCR négatif les personnes allant en outre-mer ou en Corse, ou en provenant, alors qu'actuellement même les personnes vaccinées, qui ont pourtant une contagiosité statistiquement inférieure aux personnes ayant un test PCR négatif de moins de quarante-huit heures, sont obligées de se faire tester, en l'absence de base légale. À partir du 9 juin, l'objectif du Gouvernement est d'utiliser le passe sanitaire pour rouvrir de manière anticipée les grands rassemblements de 1 000 personnes et de 5 000 personnes à partir du 30 juin – festivals, concerts, salons professionnels, rencontres sportives. Le Président de la République et le ministre des Solidarités et de la Santé ont été extrêmement clairs quant au fait que nous écartons l'usage du passe sanitaire pour les activités quotidiennes – restaurants, shopping, théâtre, cinéma – contrairement à d'autres

pays européens, comme le Danemark. À partir de la mi-juin, l'objectif de l'Union européenne est de généraliser le passe sanitaire pour les déplacements intra-européens. Il pourra également être utilisé, lors d'une phase ultérieure, dans le cadre de discussions soit bilatérales soit par l'intermédiaire de la Commission européenne, avec les autres pays du monde. Ne seront acceptés pour venir en France ou en Europe que les vaccins reconnus par les autorités de santé. Le passe sanitaire ne reconnaîtra donc ni les vaccins russes ni les chinois.

Les avantages du passe sont multiples : sa simplicité, sa rapidité, sa plus grande sécurité sanitaire, puisque tout se fera sans contact, en flashant le QR code, enfin, sa certification, puisque le QR code ne peut pas être falsifié. Le Conseil scientifique a rendu un avis favorable sur ce projet, estimant que le passe sanitaire était susceptible de réduire les risques. Évidemment, il ne constitue pas une garantie à 100 %. Nous avons saisi la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dans la foulée.

Le passe sanitaire permet également de protéger les données de santé. Actuellement, quand vous souhaitez prendre un vol vers l'outre-mer, vous êtes obligés de montrer votre résultat de test et de dévoiler une donnée de santé. Demain, en montrant le QR code, l'application de lecture ne fera que donner le feu vert, sans que la personne effectuant le contrôle puisse savoir si vous avez été vacciné, testé positif ou testé négatif. Par ailleurs, le déploiement du passe sanitaire n'impose la création d'aucun nouveau fichier. Est seulement mis à disposition dans l'application TousAntiCovid ou sur la feuille de résultat le QR code que chacun peut emporter dans son téléphone portable, seul espace où il sera stocké. Enfin, personne n'est obligé de télécharger TousAntiCovid. Toutes les personnes qui se font vacciner depuis hier ou qui se font tester depuis dix jours reçoivent un document de résultat certifié sur lequel apparaît le QR code. Ce document, qui est soit récupéré en ligne soit demandé au personnel soignant, peut tout à fait suffire. Il nous paraît essentiel que nos compatriotes qui ne sont pas familiers des outils informatiques ou qui ne souhaitent pas les utiliser puissent bénéficier de ce dispositif.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Je ne reviendrai pas sur l'état de la situation sanitaire qui justifie le dépôt de ce projet de loi. Je ne retiens qu'une seule donnée, dont fait état le Conseil scientifique dans son avis du 21 avril : la situation sanitaire fin mai sera moins bonne que celle qui était observée l'année précédente au cours de la même période. Face à ce constat, il serait inconcevable de laisser le pays désarmé à compter du 2 juin prochain. Prétendre que l'on pourrait se dispenser des mesures de freinage de la circulation du virus à l'échéance de l'état d'urgence sanitaire relève d'une rhétorique plus que dangereuse.

Le projet de loi que nous a présenté le ministre apparaît donc à la fois nécessaire, adapté et proportionné à l'état de la situation sanitaire. Je me réjouis qu'il tienne compte de la position exprimée par notre commission lors de la discussion du dernier projet de loi de prorogation : sortir de l'état d'urgence sanitaire dès que possible et déterminer, au moment opportun, le régime transitoire qui lui succédera afin de poursuivre, de manière proportionnée, la lutte contre le

virus, tout en permettant la reprise des activités. Tel est l'objet de l'article 1^{er} qui instaure un régime transitoire similaire à celui que nous avons bâti à la sortie du premier état d'urgence sanitaire et qui avait été applicable du 11 juillet au 16 octobre 2020.

Je sais que nos débats porteront, de nouveau, sur la durée de mise en œuvre de ce régime et le prétendu chèque en blanc qu'accorderait le Parlement au Gouvernement dans la gestion de cette crise. J'aurai l'occasion de répondre à de tels arguments mais permettez-moi d'ores et déjà d'observer que nous discutons aujourd'hui du septième projet de loi relatif à la gestion de la crise sanitaire en à peine plus d'un an. Le Gouvernement a effectué six déclarations, en application de l'article 50-1 de la Constitution, devant l'Assemblée nationale, dont cinq ont été suivies d'un vote. En outre, les ministres répondent chaque semaine, en séance publique ou en commission, aux questions des parlementaires. La présence des ministres ce soir témoigne encore une fois du lien robuste et constant qui lie le Gouvernement au Parlement dans la gestion de cette crise, et je veux l'en remercier.

Nos débats sur l'article 1^{er} porteront néanmoins sur trois sujets nouveaux : l'un figurait dans le projet de loi initial et deux nous ont été soumis hier soir sous forme d'amendements du Gouvernement. Nous aurons l'occasion d'en discuter mais je constate que ces trois dispositions – le passeport sanitaire pour les déplacements et le passe sanitaire pour l'accès à certains grands événements ainsi que la prorogation du couvre-feu jusqu'au 30 juin – s'inscrivent dans l'équilibre fragile et exigeant que cherche à atteindre ce projet de loi : favoriser au maximum la reprise des activités tout en maintenant les mesures nécessaires à la lutte contre l'épidémie.

À ce propos, messieurs les ministres, je souhaitais vous interpellier sur la mise en œuvre du passe sanitaire. J'estime, en tant que médecin, qu'il ne doit pas conduire à un relâchement des comportements et à l'abandon des gestes barrières, surtout dans le cadre des grands rassemblements. En effet, nous savons que la vaccination n'empêche pas une personne d'être porteuse du virus, et donc d'être contagieuse. Le Conseil d'État l'a d'ailleurs rappelé très clairement dans une récente décision. Pouvez-vous nous apporter des garanties à ce sujet ?

J'en viens à l'article 2 qui, en prévoyant une durée dérogatoire de déclaration de l'état d'urgence sanitaire pour la période estivale, a pu susciter des interrogations et des critiques, lesquelles ont d'ailleurs été légitimement renforcées par l'avis du Conseil d'État. Je vous proposerai un amendement qui devrait permettre d'y répondre. Il visera à réduire la durée d'application de ce dispositif dérogatoire, précisera ses conditions de mise en œuvre et prévoira une information renforcée du Parlement pendant cette période.

Alors que l'article 3 prévoit l'adaptation des deux premiers articles en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, l'article 4 permettra un double renforcement du régime de la quarantaine et de l'isolement, dans la foulée des récentes décisions prises par le Gouvernement pour l'élargissement de notre

contrôle sanitaire aux frontières, et du régime de contrôle des infractions aux règles de police sanitaire.

L'article 5 me semble essentiel en ce qu'il permet d'intégrer les données recueillies par les systèmes d'information mis en œuvre aux fins de lutter contre l'épidémie de covid-19 au SNDS. Ce versement, qui se fera de manière sécurisée et respectueuse de la protection des données personnelles, vise à aligner les modalités de recueil des informations relatives à la covid-19 sur le régime de droit commun. Il constitue un outil indispensable pour améliorer, à terme, la prise en charge et la connaissance médicales et pour apprendre à mieux faire face aux éventuelles épidémies à venir. J'espère vivement que nos discussions permettront de dissiper les malentendus qui ont pu apparaître sur cet article.

Parallèlement aux mesures que je viens d'évoquer, le projet de loi assure une transition en douceur vers la sortie définitive de crise et le retour à la normale, en prorogeant et en adaptant plusieurs mesures d'accompagnement.

Ainsi, des adaptations et prolongations pourront être prises par ordonnance, en vertu de l'article 7, s'agissant de l'activité partielle, de l'indemnisation chômage des intermittents du spectacle et de la trêve hivernale – qu'il s'agisse de l'interdiction des coupures d'énergie ou des sursis à expulsion. Je rappelle que nous avons déjà opportunément prolongé la trêve hivernale jusqu'à fin mai.

L'article 6, quant à lui, prévoit de proroger, pour l'essentiel jusqu'au terme du régime transitoire, le 31 octobre prochain, toute une série d'aménagements qui, j'insiste, ne sont que des possibilités, et non des obligations, et qui ont pour but d'adapter diverses modalités au plus près des besoins et de la situation sanitaire.

Ces aménagements ont trait au fonctionnement des juridictions, des assemblées délibérantes locales, des organes collégiaux des personnes publiques et des entreprises, des établissements sociaux et médico-sociaux ou encore des assemblées de copropriété. L'article proroge aussi des aménagements en matière de droit du travail et prévoit une validité prolongée de six mois des avoirs délivrés à leurs clients par les professionnels du sport et de la culture.

Enfin, le projet de loi apporte, avec son article 8, des aménagements bienvenus aux scrutins de juin prochain, qui sont le fruit du dialogue entre le Gouvernement et les élus locaux, les associations d'élus et les forces politiques nationales. Nous avons, en février dernier, décidé du report des scrutins régionaux et départementaux de mars à juin et déjà apporté des ajustements – extension de la période de campagne électorale ou diffusion sur les chaînes de télévision de clips pédagogiques sur les élections à venir.

L'article poursuit ce travail et prévoit des mesures de deux ordres. S'agissant de la campagne électorale, il permet la numérisation des professions de foi et une extension de la période d'affichage électoral – deux amendements destinés à étendre encore plus cette période vous seront d'ailleurs proposés ; il prévoit également l'organisation de débats électoraux avant chaque tour pour les

régionales – là aussi, des aménagements vous seront suggérés. S’agissant des opérations de vote, l’article permet leur tenue en extérieur et assouplit de manière pérenne des obligations logistiques portant sur le matériel électoral – nombre d’isoloirs et de tables.

Je profite de mon intervention pour vous interroger, messieurs les ministres, sur deux sujets qui, certes, ne concernent pas directement notre projet de loi, mais qui sont incontournables sur le terrain. Est-il prévu de renforcer le soutien financier apporté aux communes pour compenser les dépenses engagées en matière d’équipements de protection et, plus généralement, pour assurer la bonne tenue sanitaire des scrutins ? S’agissant du nettoyage des lieux de vote, dans les écoles notamment, des mesures particulières sont-elles prévues pour concilier le bon déroulement des dépouillements, le nettoyage des locaux et la reprise de l’école le lundi matin ?

Ces interrogations visent à renforcer la pertinence de l’article 8, dont l’objectif est de permettre aux scrutins de juin prochain de se dérouler dans les meilleures conditions possibles au regard de la situation sanitaire et d’adapter la campagne au contexte. Les aménagements prévus sont tout à fait judicieux, et les auditions que j’ai conduites ont d’ailleurs montré que l’article recueillait l’adhésion des élus locaux.

M. Guillaume Gouffier-Cha. Voilà plus d’un an que le monde entier et notre pays sont plongés dans cette crise sanitaire particulièrement violente qui touche chaque jour des millions de personnes et cause de très nombreux décès. Voilà plus d’un an qu’en responsabilité nous prenons, dans le respect de notre constitution et de notre droit, des mesures adéquates et proportionnées pour agir, protéger les vies, enrayer la propagation du virus et permettre à nos personnels soignants de réaliser leur travail au quotidien. Bien entendu, nous savons les efforts que toutes ces mesures représentent pour chacune et chacun, mais elles sont nécessaires.

Au moment où nous nous parlons, l’épidémie est encore une réalité quotidienne dans tous les territoires de notre pays, même si nous arrivons à entrevoir des perspectives plus heureuses, grâce aux mesures prises ces derniers mois, grâce au civisme des Françaises et des Français qui respectent les gestes barrières et grâce à la montée en puissance de la campagne vaccinale. C’est cette situation qui nous conduit à discuter d’un projet de loi qui ne vient pas proroger une nouvelle fois l’état d’urgence sanitaire mais en propose un cadre de sortie progressive et proportionnée.

Depuis le début de cette crise, dans le cadre d’un droit de l’urgence sanitaire que nous avons dû construire au fur et à mesure de l’évolution du contexte, nous avons à nous prononcer tous les trois mois en moyenne sur la nature du régime juridique de gestion de la crise, son périmètre, son opportunité et ses moyens d’action. C’est dans cet état d’esprit que nous avons institué une clause de revoyure pour fin mai dans le projet de loi de prorogation de l’état d’urgence sanitaire en janvier. C’est dans cet état d’esprit également que nous devons aborder cette

nouvelle étape de la lutte contre l'épidémie pour faire le point sur la situation sanitaire et définir le régime juridique d'action adéquat.

Dans ce cadre, au regard du contexte sanitaire, en bonne voie mais toujours critique, et du déroulement de la campagne vaccinale, au regard aussi de la situation économique, psychologique et sociale de nos concitoyens, nous tenons à saluer la décision du Gouvernement de ne pas proroger l'état d'urgence sanitaire au-delà du 1^{er} juin et d'entrer, à partir du 2 juin et jusqu'au 31 octobre, dans une période de transition, afin de sortir progressivement de l'état d'urgence sanitaire. Nous sommes convaincus que face à la durée exceptionnelle de la crise, nous devons réussir à mettre en œuvre un cadre d'action proportionné et efficace en dehors de l'état d'urgence sanitaire. Nous devons apprendre à retourner progressivement à la vie d'avant, tout en gardant des leviers d'action justes et respectueux de nos libertés individuelles.

À ce titre, je souhaitais vous interroger, messieurs les ministres, sur le dispositif prévu à l'article 2, qui ouvre la possibilité au Gouvernement de déclarer l'état d'urgence sanitaire à partir du 2 juin, dans des circonscriptions regroupant moins de 10 % de la population pour deux mois, et non plus pour un mois. Ce dispositif n'existait pas l'année dernière. Dans quelle mesure l'expérience de l'été 2020 vous a-t-elle conduits à le proposer ? Nous avons déposé un amendement visant à le renforcer.

À l'article 5, vous souhaitez intégrer les données pseudonymisées issues de l'épidémie au SNDS. Comment justifiez-vous leur entrée dans le droit commun ? Certains de nos collègues semblent peu convaincus.

En conséquence de la déclaration du Président de la République, vous allez défendre plusieurs amendements, messieurs les ministres. Je souhaite vous interroger sur l'élargissement de l'utilisation du passe sanitaire aux grands rassemblements. Je tiens à souligner notre refus qu'il soit mis en œuvre dans le cadre quotidien. Pouvez-vous nous dire quels sont les événements et les secteurs concernés ? Quelle est la jauge maximale prévue ?

Enfin, le couvre-feu ne peut pas être instauré hors de l'état d'urgence sanitaire. Son maintien pose une question de droit, dans la mesure où il touche à la liberté fondamentale d'aller et venir. Nous aimerions connaître la mécanique de sa mise en place, notamment avoir plus de précisions sur son décret d'application, les critères de déclenchement et de modulation, au regard de l'évolution de l'épidémie. Une territorialisation du couvre-feu est-elle envisageable ?

M. Philippe Gosselin. Une certaine impatience se fait jour dans notre pays, en effet : l'attente de la sortie de l'état d'urgence sanitaire et, plus encore, de la fin de cette fichue pandémie commence à être bien longue...

Une fois encore, il n'est bien évidemment pas question d'empêcher le Gouvernement de travailler mais, une fois encore aussi, ce texte banalise certains

points qui devraient relever de l'exception. Le rapporteur jugera peut-être que je radote mais il se pourrait aussi que ce soit la loi.

Nous déplorons plus de 100 000 morts, des millions de nos compatriotes sont touchés de près ou de loin par cette épidémie, les tests se multiplient, la vaccination est en cours et je ne sous-estime pas le risque que le plateau demeure élevé : peut-on donc parler d'une sortie de l'état d'urgence, même si la situation semble se normaliser ? Apparemment oui puisque, dès le 2 juin, la vie reprendra son cours normal... Sauf que le couvre-feu continuera de s'appliquer et qu'un passe sanitaire entrera en vigueur. Quel sera, d'ailleurs, son contenu ? Il ne devra pas être utilisé dans les circonstances de la vie quotidienne, et c'est heureux, sinon, ce ne serait plus un passe mais un passeport sanitaire. Mais en quoi est-ce si différent d'aller au cinéma ou d'assister à un festival ? Des éclaircissements s'imposent tant la frontière entre les deux est parfois ténue – je ne voudrais pas rappeler de mauvais souvenirs sur la distinction entre ce qui était essentiel et ce qui ne l'était pas...

Quid de la territorialisation ? Le groupe Les Républicains a toujours justifié sa nécessité et son principe ne nous choque évidemment pas, mais des confinements locaux pourront être déclarés pour des circonscriptions territoriales représentant moins de 10 % de la population nationale, ce qui peut tout de même concerner une ou deux régions dont les densités de population sont relativement faibles. Là encore, un équilibre doit être trouvé.

Personne ne conteste le fait que le Gouvernement cherche à travailler au service de l'intérêt général, mais je ne suis pas sûr que vous ayez trouvé le juste équilibre entre la nécessaire sécurité sanitaire et la reconquête d'un certain nombre de nos libertés collectives et individuelles. Cette sortie dite en ciseaux ou en sifflet correspond à un état d'urgence « Canada Dry ». En fait, la vie normale ne sera pas de retour, loin s'en faut, peut-être même ne reviendra-t-elle pas avant le 31 octobre.

Vous ne serez pas surpris que je m'étonne que ce texte ne mentionne aucune clause de revoyure. On nous explique chaque fois que c'est inutile, que le Gouvernement est toujours revenu devant le Parlement, sauf qu'il l'a fait sous la pression des circonstances et non suite à des rendez-vous programmés, ce qui fait une grande différence. Respecter notre assemblée, ce n'est pas s'en remettre aux hasards de la situation sanitaire, c'est prendre ses responsabilités en lui donnant des rendez-vous.

M. Philippe Latombe. Nous souhaitons ardemment que nos travaux nous permettent d'avancer mais nous ne voterons ce texte qu'à trois conditions.

La date du 31 octobre est beaucoup trop lointaine. Par cohérence avec la stratégie du Gouvernement annoncée par le Président de la République, nous souhaitons qu'elle soit avancée, au mieux, à la fin de la vaccination, cet été, au pire, au 30 septembre.

Nous souhaitons faire le tour de la question du passe sanitaire, lequel doit présenter toutes les garanties possibles. Nos concitoyens doivent connaître sa

nature, son contenu, les conditions de son utilisation. À quoi correspond le « certificat de rétablissement » ou plutôt, le Conseil d'État ayant pointé un risque quant à « l'exigence constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la loi », l'attestation que vous avez prévue ? À partir de quel seuil peut-on parler d'une grande manifestation ? Les Français ne peuvent pas rester dans le flou.

Enfin, le délai de deux mois au-delà duquel le Parlement doit autoriser la prorogation d'un état d'urgence sanitaire local doit être ramené à un mois. Nous ne souhaitons pas de précédent, même pendant la période estivale.

D'autres points, qui ne conditionneront pas forcément notre vote, devront être aussi clarifiés.

Un couvre-feu de 21 heures à 6 heures est incohérent avec les annonces du Président de la République. Les Français ne comprennent plus, or, ils ont besoin de savoir où on les emmène et comment.

L'article 5 concerne les données relevant du champ du SNDS. Nous avons déposé un amendement afin de garantir que leur effacement prévu à la fin de 2021 soit maintenu. Pourquoi le Gouvernement envisage-t-il aujourd'hui de les conserver, fût-ce à des fins de recherche et de manière pseudonymisée ?

Enfin, des personnes qui ont perdu leur conjoint suite au covid-19 et qui ont un enfant mineur ne peuvent pas aujourd'hui se faire vacciner si elles ne souffrent pas de comorbidités ou si elles n'ont pas l'âge requis. Nous souhaiterions qu'elles puissent le faire le plus vite possible afin de retrouver une vie plus normale dans le cadre du passe sanitaire.

Mme Marietta Karamanli. La France doit donc sortir de l'état d'urgence le 2 juin mais le Gouvernement entend encore conserver des prérogatives importantes jusqu'en octobre. Le Premier ministre pourrait ainsi prendre des mesures par décret « dans l'intérêt de la santé publique et aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19 » et, ainsi, « Réglementer ou, dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus, interdire la circulation des personnes et des véhicules, *etc.* ». Comment définir cette circulation active du virus ?

Il pourra également « interdire ou restreindre les déplacements de personnes et la circulation des moyens de transport, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux, professionnels et de santé ». Il pourra aussi « réglementer les rassemblements de personnes, les réunions et les activités sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public. » Nous avons besoin de précisions !

Pour « répondre à des dégradations localisées de la situation sanitaire », le texte précise que l'état d'urgence pourrait être déclaré jusqu'au 31 octobre « dans une ou plusieurs circonscriptions territoriales déterminées », « le délai pour

l'intervention du législateur aux fins d'une prorogation de l'état d'urgence sanitaire » pouvant être porté à deux mois, ce qui est très long.

L'exécutif limite donc les libertés publiques et individuelles et habilite les préfets à prendre des mesures dans le cadre d'une gestion territorialisée. Certes, le projet de loi prévoit l'information du Parlement mais il aurait été heureux de préciser qu'elle doit se faire « sans délai ».

En mars, mai, juillet, novembre 2020 puis en février 2021, le Parlement a accepté d'accorder au Gouvernement des pouvoirs exceptionnels face à la crise. Pendant ces quinze mois, nous avons espéré que des mesures d'encadrement général des pouvoirs ainsi accordés seraient examinées. Or, une fois de plus depuis le texte de sortie précédent, en juin 2020, ce projet de loi confie au Premier ministre l'application de toutes les mesures induites par l'état d'urgence et certaines restrictions des libertés fondamentales, en l'état, pourraient être maintenues plusieurs mois sans aucune intervention de notre assemblée.

La limitation des libertés publiques et individuelles, cependant, doit être temporaire, le Parlement doit pouvoir se prononcer régulièrement et les juges doivent pouvoir s'assurer de la proportionnalité de telles mesures. Nos amendements sont fondés sur ces principes, tant en ce qui concerne la définition de ce qu'est la « circulation active du virus » – en lien avec les restrictions portées à la liberté d'aller et de venir –, que la limitation à trente jours de la durée de validité des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire allégé en l'absence de durée et de référence à la circulation du virus, ou l'information du Parlement sur les décisions prises par l'autorité administrative au plan territorial.

Plus généralement, nous avons besoin d'en savoir un peu plus sur le bilan des derniers mois, la campagne de vaccination, ses priorités, sa logistique, les différents scénarios alternatifs et l'estimation de leurs effets et, enfin, sur les avis scientifiques, bien souvent contradictoires, quant à la poursuite ou à l'évolution de la pandémie. Nous avons tous besoin de transparence, y compris afin de convaincre les plus réticents que les mesures prises sont toujours proportionnées, efficaces en l'état des connaissances disponibles, et répondent seulement aux nécessités de la situation sanitaire. Cela suppose également de placer l'expertise publique, collégiale, transparente et contradictoire au cœur de la décision.

À propos du passe sanitaire, le nombre de personnes arrivant dans notre pays – y compris en provenance de zones à risque – et devant être testées sera de plus en plus important avec l'été. Or le temps d'attente est déjà parfois assez long. Qu'en sera-t-il, plus précisément, des voyageurs en provenance d'Inde ? Plus globalement, quelle est la stratégie déployée à nos frontières, en liaison avec les États membres de l'Union européenne ? Enfin, quel sera le prix des tests obligatoires dans le cadre du passe ?

M. Olivier Becht. Ce texte nous est présenté à l'issue du troisième confinement, alors que notre pays a franchi la barre des 105 000 morts et des

5,6 millions de cas confirmés par test, mais probablement deux fois plus si l'on compte les cas asymptomatiques et les personnes qui n'ont pas été testées, notamment lors de la première vague.

Votre stratégie se fonde sur des mesures de freinage, une politique de *stop and go* en fonction de l'évolution du virus, alliant interdictions et réglementations des libertés de circulation, de commerce, de réunion, parfois de culte, et sur l'indemnisation des activités économiques qui sont à l'arrêt – si l'on y ajoute les mesures de relance et les prêts garantis par l'État (PGE), cela représente une dépense d'environ 400 milliards d'euros en quatorze mois.

Ce projet de loi est cohérent avec cette stratégie et il est raisonnable de le voter, car il permet le maintien d'outils de freinage, alors même que le pic de la troisième vague est dépassé mais que la situation reste tendue et le niveau des contaminations élevé : 23 000 par jour sur une moyenne de sept jours, environ 300 décès quotidiens depuis plus de sept mois.

Deux points doivent être discutés.

Nous sommes plutôt favorables au passe sanitaire, qui repose sur la vaccination et, surtout, sur les test PCR, afin de pouvoir voyager et participer à de grands événements – concerts, festivals, rassemblements de plus de 1 000 personnes. Cela nous semble raisonnable, dès lors que ce passe ne sera pas nécessaire dans les autres circonstances de la vie quotidienne.

Le couvre-feu, quant à lui, est un outil efficace, même si l'on peut se poser la question de sa constitutionnalité dans un texte de sortie de crise et non d'instauration de l'état d'urgence sanitaire.

Pour autant, nous sommes en désaccord avec la stratégie elle-même : il ne faut pas se contenter de freiner la propagation du virus : celui-ci doit être éradiqué, comme nous le disons depuis plus de huit mois. On ne peut pas admettre un nombre aussi important que 15 000 ou même 10 000 contaminations quotidiennes : ce sont autant de covid longs, de drames humains, et cela pénalise également notre potentiel économique à long terme. De la même manière, on ne peut pas admettre que 300 personnes meurent chaque jour du covid, ce qui correspond au nombre de victimes d'un crash de Boeing 777. C'est insupportable, tout comme la tension de notre système de santé et la pression qui s'exerce sur nos soignants depuis près de quatorze mois.

Il existe deux méthodes d'éradication : la vaccination – que nous soutenons – mais son efficacité dépend du nombre de personnes vaccinées, l'immunité collective supposant que 80 % de la population le soient et que des variants ne la remettent pas en cause ; la stratégie « zéro covid », soit un confinement strict, un dépistage universel, un isolement des personnes positives ou une quarantaine aux frontières avec un accompagnement adéquat. Nous notons que le Gouvernement avance timidement mais ces mesures ne seront efficaces que si elles sont prises globalement et complètement : la quarantaine est efficace à

condition qu'il ne soit pas possible de sortir pendant deux heures pour aller disperser ses variants !

Nous avons mis tous les œufs dans le panier de la vaccination : espérons qu'il n'est pas percé ! Nous voterons ce texte mais nous ne voterons pas un nouveau projet d'état d'urgence sanitaire reposant sur des mesures de freinage.

M. Pascal Brindeau. Nous voici revenus en mai dernier, à débattre d'instruments juridiques visant à proroger l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 31 octobre, même si ce ne sont pas les termes employés. Ainsi discutons-nous de l'équilibre acceptable entre restrictions des libertés individuelles et collectives, et indispensables protections sanitaires pour que le virus reflue et que les malades et les décès soient, demain, beaucoup moins nombreux. À la différence du mois de mai dernier, toutefois, nous avons des perspectives positives grâce à une vaccination de plus en plus massive.

Nos concitoyens sont las et espèrent que ces restrictions s'éloigneront le plus rapidement possible.

Deux points, toutefois, distinguent ce texte de l'état d'urgence : le confinement, qui pourra être partiel et territorialisé pendant deux mois – durée que nombre d'entre nous jugent trop long – et le couvre-feu, qui est réintroduit jusqu'à la fin du mois de juin à partir de 21 heures, puis de 23 heures. Nous sommes donc dans un régime de transition vers la fin de l'état d'urgence qui s'apparente toutefois à ce dernier ; nous devons en être conscients.

Depuis le début de la crise, le Gouvernement promet une approche globalisée de l'arsenal dont il souhaite disposer en dessaisissant complètement le Parlement de ses prérogatives, même si les rendez-vous avec lui sont constants – quoiqu'ils soient plus contraints que délibérés, comme l'a dit Philippe Gosselin – , ce qui soulève un problème quant à l'équilibre de nos institutions.

Nous devons également rediscuter des questions soulevées par le passe sanitaire.

Deux questions, enfin. Le projet de loi présente des mesures d'adaptation pour les élections des 20 et 27 juin. Or les élus locaux demandent que les assesseurs puissent être vaccinés le plus tôt possible, ce que ne permettent pas les conditions actuelles d'accès à la vaccination : en aucun cas, la seconde dose ne pourra leur être administrée avant ces échéances.

Qu'en est-il de la stratégie vaccinale estivale ? Nos concitoyens pourront-ils recevoir une seconde dose sur leur lieu de villégiature ou, inversement, là où ils demeurent ?

M. Paul Molac. Nous nous retrouvons régulièrement pour proroger l'état d'urgence sanitaire. Or vous connaissez nos réticences face à ce qui consiste,

finalement, à dessaisir le Parlement au profit du pouvoir exécutif. À mes yeux, la séparation des pouvoirs est essentielle et je conteste cette façon de faire.

Des erreurs ont été commises : était-il raisonnable de pénaliser quelqu'un qui fait son footing sur une plage, d'envoyer des hélicoptères pour traquer les gens dans les montagnes ou de verbaliser une dame parce qu'elle n'a pas son attestation pour aller acheter sa baguette ou parce que le document n'a pas été rempli comme il le fallait ? Face à une telle infantilisation et à de tels excès, je suis heureux que l'on opte aujourd'hui pour des mesures plus proportionnées. Heureusement, les forces de l'ordre ont souvent fait la différence entre l'esprit et la lettre de la loi... mais pas toujours. Il y a donc une lassitude de nos concitoyens à laquelle il faut faire attention.

Il est vrai que les mesures du projet de loi sont de moindre portée qu'auparavant, et qu'elles ont aussi l'avantage d'être territorialisées. Nous l'avions demandé dès le départ. Je vous avais même donné l'exemple de la communauté des Monts d'Arrée, dont le taux d'incidence a dû, au plus fort de l'épidémie, avoisiner les 60 : comment expliquer à ses habitants qu'il faut respecter un couvre-feu à 19 heures ? Certaines décisions ont été dures à accepter, par exemple dans le département du Finistère, qui est le moins touché de France. Nous n'avons pas agi de façon suffisamment proportionnelle.

L'article 1^{er} du projet de loi propose donc un régime de demi-sortie de l'état d'urgence sanitaire qui commencera par une étape d'allègement. Les mesures relatives au couvre-feu devraient être prises en concertation avec les maires. Celles relatives à un éventuel reconfinement, permis par l'article 2, le seront-elles aussi ? Souvent, pour l'instant, le préfet se contente de prendre les décisions et d'en informer ensuite les élus locaux. Une véritable concertation me semble primordiale, telle que nous l'avions d'ailleurs eue pendant le premier confinement lorsque nous avons rouvert les marchés : il y a eu une véritable coopération, qui a très bien fonctionné dans mon département.

L'article 4 nécessite quelques explications. J'ai un peu de mal à imaginer qu'on puisse décider de l'endroit où une personne passera sa quarantaine. Il me semble qu'en quarantaine, on doit rester chez soi. Le champ de l'article doit donc être mieux défini : pourquoi certains ne pourront-ils pas rester chez eux ; qui est concerné ; où iront-ils ? Sinon, on touchera vite à l'assignation à résidence !

Quant à l'article 6, je m'étonne qu'il contienne encore des mesures dérogatoires au code du travail. Puisque nous cherchons justement à revenir à une situation de droit commun, pourquoi prolonger les possibilités de dérogations aux règles de prise des congés, par exemple ?

M. Éric Coquerel. J'ai un peu peur que ce projet de loi soit moins relatif à la gestion de la sortie de la crise sanitaire qu'à la gestion de la prolongation de celle-ci, au prix de restrictions de libertés telles que celles qu'on connaît depuis un an et avec une efficacité sanitaire que, pour ma part, je conteste.

Avec ce texte, on ne sort pas réellement de l'état d'urgence sanitaire, on passe à un état d'exception, calqué sur le régime transitoire prévu par la loi de juillet 2020. Entre le 2 juin et le 31 octobre donc, la seule différence avec le véritable régime d'état d'urgence sanitaire sera l'impossibilité de décréter un confinement strict. Tout le reste sera possible. Il s'agit donc bien d'un système d'exception, avec des curseurs : plus ou moins de confinement, de couvre-feu, de restrictions, de contrôles.

Il n'est pas possible de continuer ainsi, avec un système qui n'a pas montré son efficacité en un an. Vous ne comptez manifestement que sur le vaccin pour nous sortir de la situation – je reste étonné, au passage, que la France ait voté en octobre 2020 à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) contre la proposition de l'Afrique du Sud et de l'Inde pour une licence publique du vaccin : c'est tout de même gros. Mais si le vaccin doit être renouvelé régulièrement, comme celui contre la grippe, ou alors s'avère moins efficace en matière de transmission qu'on ne l'espère – car pour l'instant on n'est sûr de rien –, nous aurons encore des mois et des années de restriction des libertés, faute d'avoir examiné les alternatives au confinement. Toutes les oppositions vous ont pourtant proposé d'autres solutions, que vous n'avez pas voulu retenir.

Nous sommes donc partis pour un confinement des libertés jusqu'au 31 octobre 2021. Votre stratégie n'est pas d'éradiquer le virus mais de vivre avec, de le gérer, moyennant plus ou moins de restriction des libertés. La différence se voit sur le passe sanitaire. On pourrait s'entendre sur l'efficacité sanitaire d'un passeport aux frontières – encore faudrait-il fixer des conditions d'application humaines, pas comme à Roissy où des gens en provenance d'Inde vivent à même le sol dans une salle d'embarquement depuis des jours. Mais j'ai entendu M. Castex et M. Macron dire que le passe pourrait servir à autre chose, et que le Parlement allait débattre de son élargissement à des événements sportifs ou culturels par exemple ! Si le passe ne sert en fait qu'à des activités de loisirs et sociales, jamais pour le travail et l'école, cela va poser problème : le passe sanitaire n'est pas une fin en soi, d'un point de vue sanitaire. Je préfère nettement qu'on décide de tester de manière systématique les gens qui vont à l'école et au travail et qu'on leur fasse des propositions concrètes pour s'isoler s'ils sont contaminés, sans parler de contrainte. Tout cela, vous ne l'avez pas fait depuis un an. Je reste donc dubitatif.

Vous n'avez pas non plus réuni les conditions matérielles permettant l'isolement des gens qui vivent dans des logements exigus, par exemple. En un an, cinquante propositions ont été faites en Seine-Saint-Denis ! Vous envisagez pourtant de contraindre des gens à aller passer leur quarantaine ailleurs que là où ils le veulent. La contrainte est possible, mais pas l'organisation qui permettrait aux personnes qui le souhaitent de s'isoler quand leur logement n'est pas adéquat. Belle contradiction !

Enfin, je suis contre la possibilité d'imposer sur une période prolongée des mesures différenciées selon les territoires, notamment un couvre-feu, lequel n'a jamais fait ses preuves sur le plan sanitaire et compromet les libertés. Les territoires

où le virus circule, on les connaît : ce sont les plus défavorisés, comme la Seine-Saint-Denis – parce que les gens travaillent en première ligne, parce que l’offre de santé est insuffisante, parce que les logements sont exigus. Si la seule solution est un couvre-feu plus strict, ce n’est pas acceptable : ce n’est pas une stratégie de punition qu’il faut, mais une stratégie de solution. Cette stratégie passe par la vaccination, avec une priorité pour les travailleurs en première ligne, par des possibilités d’isolement, par des purificateurs d’air dans les classes, par des ouvertures de lits d’hôpital et des embauches de personnel soignant dès maintenant, en prévision de la prochaine vague – ce que vous n’avez pas fait en mars dernier. Bref cela passe par des solutions alternatives au confinement.

M. Stéphane Peu. Un point au moins nous réunit : je n’ai jamais entendu personne, d’aucun groupe, proposer que notre pays soit désarmé face à la pandémie. Chacun a fourni des arguments, fait des propositions pour être collectivement plus efficaces, y compris en acceptant l’idée que l’intérêt général pouvait nécessiter des restrictions des libertés individuelles, à condition que nous le décidions collectivement.

Le problème, avec ce projet de loi comme avec le précédent, est d’être sûr que l’état d’urgence sanitaire, cette mise entre parenthèses de la démocratie, ce renforcement considérable des pouvoirs de l’exécutif, est efficace. Avec un an de recul, on peut en douter. Peut-être, si la démocratie avait été plus vivante, si le Parlement avait été plus consulté, si les remontées du terrain avaient été mieux prises en compte, sachant que le Parlement peut prendre des décisions dans des délais très courts, certaines erreurs auraient-elles été évitées. Je n’accablerai d’ailleurs pas le Gouvernement, car personne ne souhaite être à sa place pour gérer la crise. Mais si l’exercice est difficile, la critique est nécessaire. Pour prendre, comme souvent, l’exemple de la Seine-Saint-Denis, il y avait des forces pour déployer la stratégie d’isolement, mais elle ne l’a jamais été. C’est bien dommage, cela aurait été de nature à freiner la maladie. Quant aux mesures territoriales, on les évoque pour le déconfinement, mais jamais pour la vaccination : encore aujourd’hui, la Seine-Saint-Denis, qui est le département le plus contaminé, est aussi le moins vacciné ! En tenant un peu mieux compte des avis du terrain, pour l’école aussi par exemple, les choses auraient été différentes.

L’état d’urgence pose également une question vertigineuse à notre démocratie. Sur les cinq dernières années, nous avons passé plus de temps en état d’urgence que dans une démocratie normale, pour des raisons liées soit au terrorisme, soit à la crise sanitaire. Mais le monde s’avère chaotique, avec des pandémies qui surviendront de nouveau, le terrorisme qui continue de nous menacer, et des événements par exemple climatiques. La démocratie est-elle inapte à faire face au monde d’aujourd’hui ? Faut-il donc donner du crédit à ceux qui prônent un pouvoir autoritaire ? Quand on met la démocratie entre parenthèses, quand l’état d’urgence règne plus de la moitié du temps sur cinq ans, c’est l’idée qu’on risque de favoriser. On ne peut pas jouer trop facilement avec la démocratie, le Parlement souverain et les décisions collectives.

Enfin, nous demanderons, au fur et à mesure des débats, des explications très précises sur le volet social du texte. Certaines choses nous inquiètent, s'agissant des aménagements du chômage partiel, des intermittents du spectacle ou des possibilités données aux employeurs de jouer avec les RTT ou les congés payés. Quant à la trêve hivernale des expulsions, je n'ai pas bien compris si elle était prolongée jusqu'au 31 octobre. Nous aurons à cœur de clarifier tout cela.

M. Sacha Houlié. Le principe même de la sortie de l'état d'urgence sanitaire, que nous avons réclamée et qui fait l'objet de ce projet de loi, est très satisfaisant, même si vous déposez un amendement maintenant le couvre-feu jusqu'au 30 juin. À ce propos, et même si je suis réservé sur le principe, le couvre-feu a bien montré son efficacité : 21 500 cas sont recensés ce soir, bien moins que le pic de la troisième vague. La territorialisation aussi demeure, ce qui est une bonne chose. Elle s'applique aux mesures de gestion de la crise sanitaire. Des décisions de couvre-feu localisé peuvent aussi être prises, avec une échéance particulière au 31 août.

Je m'interroge néanmoins sur la date posée par le texte pour la sortie de l'état d'urgence sanitaire. Philippe Gosselin et moi avons souhaité, dans notre rapport sur le régime juridique de l'état d'urgence sanitaire, que le Parlement puisse se prononcer tous les trois mois. Nous avons devant nous le mois de la session ordinaire de juin, le mois de la session extraordinaire qui nous attend probablement en juillet et le mois de la session extraordinaire que je devine pour septembre. Je proposerai donc de ramener l'échéance du texte au 30 septembre 2021.

Je trouve ensuite que la définition des grands rassemblements pour lesquels le passe sanitaire serait utilisé est trop floue et imprécise. Elle ne permet pas d'embrasser correctement les situations. Il est clair qu'on n'aura pas recours au passe sanitaire dans la vie quotidienne, mais s'agissant des événements sportifs, qui sont récurrents, cela pourra poser des difficultés.

Enfin, je proposerai un amendement pour rétablir un droit des parlementaires que nous avons acquis à l'occasion de la dernière loi d'urgence sanitaire, celui de saisir le Conseil scientifique pour avoir accès à la même information que le Gouvernement. Je pense que ce parallélisme est sain.

M. Pieyre-Alexandre Anglade. Dans cette crise brutale, il est important de donner des perspectives claires à nos concitoyens. C'est ce que vous faites aujourd'hui. Des clarifications restent cependant à apporter à ceux qui sont établis à l'étranger, et en particulier en Europe.

La semaine dernière, le Parlement européen a validé l'instauration d'un passe sanitaire à l'échelle européenne, repris dans le projet de loi, qui vise à faciliter la circulation entre les frontières européennes grâce à la présentation soit d'un certificat de vaccination, soit d'une attestation de rémission, soit d'un test de dépistage négatif. Cette mesure va dans le bon sens après les contrôles aux frontières qui ont été appliqués depuis un an, instaurés de façon non concertée, qui ont causé

beaucoup de difficultés et pesé lourdement sur la vie de millions de citoyens français et européens.

Pour autant, il reste des questions en suspens. Ainsi, la France a une stratégie de tests extrêmement ambitieuse, vraisemblablement la meilleure d'Europe. On peut accéder gratuitement à peu près partout sur le territoire à un test PCR ou antigénique, et il y a maintenant des autotests. Or, un Français habitant à l'étranger doit faire un test pour revenir en France et devra déboursier environ 150 euros s'il habite aux Pays-Bas, 50 euros s'il habite en Belgique ou encore 60 euros s'il habite au Luxembourg. C'est un coût colossal pour une famille. Que prévoit concrètement le projet de loi pour prendre en charge les tests des Français de l'étranger et leur permettre de revenir sur le territoire national ? À défaut, travaillez-vous avec vos partenaires européens à ce que l'ensemble des pays de l'Union garantissent un dépistage universel accessible et gratuit, de manière à éviter toute forme de discrimination ?

Mme Cécile Untermaier. Je trouve ce projet de loi d'une complexité terrifiante et je me demande comment les citoyens s'y retrouveront dans le dispositif que vous nous proposez. L'état d'urgence, on savait ce que c'était ; l'état d'urgence transitoire, non. D'autre part, en l'absence de contrôle du Parlement, nous allons manquer à la coconstruction qui aurait été si utile pour élaborer l'état d'urgence transitoire, qui est en fait celui où l'on vit avec le virus. Les effets d'une vie avec le virus seront extrêmement sévères pour les populations les plus précaires, et rien n'est prévu de ce point de vue.

Le manque général de lisibilité et de clarifications que nous connaissons se retrouve dans ce texte. Pour prendre l'exemple des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), on constate que les possibilités offertes aux personnes âgées ne sont pas du tout les mêmes entre les établissements, y compris dans un même département, faute d'une information suffisante. C'est grave, parce qu'il s'agit de liberté : des personnes âgées peuvent recevoir leur famille dans certains EHPAD et pas dans d'autres, alors qu'elles se sont pourtant fait vacciner pour cela. C'est une défaillance de l'État, qui doit apporter, même si ce n'est pas facile, une information uniforme pour assurer l'application d'une même règle dans des organismes équivalents. Comment comptez-vous clarifier les choses, vis-à-vis des citoyens comme des acteurs ?

Par ailleurs, il est vrai que les déplacements dans l'Union européenne sont chers. Les tests sont remboursés quand on part de France, mais pas d'un pays étranger. Un déplacement entre deux États, c'est 120 euros : 60 euros par test. Imaginez pour une famille de quatre ou cinq personnes ! C'est une question concrète à poser au niveau de l'Union européenne.

M. Olivier Véran, ministre. Pour commencer par des questions d'ordre général sur l'ensemble de la situation et de notre stratégie, il y a trois façons de combattre une épidémie : la stratégie de l'atténuation, celle de la suppression et celle l'éradication. L'atténuation, c'est comme pour la grippe : le virus circule, on protège

les plus fragiles par la vaccination et lorsque l'épidémie est particulièrement violente, on prend des mesures de prévention pour éviter des dégâts sanitaires trop importants. La suppression, c'est quand on confine un pays au moment où le virus circule pour ramener ce dernier au plus bas niveau possible – même s'il ne s'agit pas à proprement parler de le supprimer. C'est ce que nous avons fait avec le premier confinement, qui avait porté ses fruits puisqu'on était descendu à quelques centaines de cas par jour. Quant à la stratégie d'éradication, l'humanité l'a connue pour la variole et actuellement pour la poliomyélite – on constate, d'ailleurs, que les deux seules pathologies que nous avons réussi à éradiquer l'ont été au moyen de la vaccination de masse.

Aujourd'hui, nous poursuivons les trois stratégies à la fois : la stratégie d'atténuation, puisque nous vaccinons en priorité les plus vulnérables, pratiquons les gestes barrières et préservons nos hôpitaux ; la stratégie de suppression, que nous corrélons avec des mesures de freinage, notamment le couvre-feu ; la stratégie d'éradication enfin, celle du « zéro covid », puisque nous vaccinons la planète. Nous en sommes à 1,2 milliard d'humains vaccinés et savons que la vaccination, peut-être renouvelée mais en tout cas massive, de toute la planète, est indispensable. C'est pourquoi il faut aider l'Afrique et l'Amérique du Sud à se vacciner : c'est à ce prix que nous pourrions éradiquer définitivement la covid-19 de la surface du globe.

Vouloir mener une stratégie d'éradication à l'échelle française ou européenne n'est même plus une utopie ; c'est un mythe. Les seuls pays qui peuvent le faire sont insulaires. La Nouvelle-Zélande reconfine à chaque nouveau cas – elle a passé beaucoup de temps en confinement. Notre seul territoire ultramarin qui avait été épargné, Wallis-et-Futuna, pourtant très isolé, est désormais touchée depuis l'arrivée d'une personne potentiellement contagieuse.

Nous poursuivons donc ces trois stratégies, sachant que l'apparition de variants encore plus contagieux a rendu la stratégie de pure suppression beaucoup plus difficile à tenir. J'en veux pour preuve l'exemple allemand. Angela Merkel avait annoncé en décembre un confinement généralisé, dur, prolongé, devant permettre de presque stopper la circulation du virus. Les Allemands sont descendus à 5 000 contaminations par jour après trois mois de confinement et sont aujourd'hui à presque 20 000 contaminations par jour, quasiment le même niveau que nous, voire plus puisqu'ils font deux fois et demie moins de tests.

Il est vraiment important de saisir cette stratégie. Mme Karamanli demandait ce qu'est une circulation active du virus : tout dépend du moment. Aujourd'hui, la circulation du virus est active à l'échelle du pays, voire du continent européen. L'été dernier, elle était extrêmement faible sur tout le territoire, mais sont apparus çà et là des foyers épidémiques qui ont éveillé notre vigilance. Nous sommes intervenus en urgence, dans les abattoirs de Mayenne ou dans certaines communes rurales, pour éviter une nouvelle vague épidémique au cœur de l'été. Pendant ce temps, même si l'Europe se portait assez bien, l'hémisphère sud connaissait des vagues épidémiques intenses. Il faut préserver nos territoires

ultramarins, y compris par la loi – raison pour laquelle nous vous demandons la possibilité de déclencher un état d’urgence sanitaire localisé –, y compris au cœur de l’été, y compris lorsque le Parlement est au repos. Nous devons pouvoir intervenir en urgence pour protéger les populations, comme nous l’avons fait en Guyane l’été dernier.

S’agissant des mesures qui ont été prises, vous avez parfaitement le droit de considérer, monsieur Coquerel, qu’elles ne sont pas efficaces. Pourtant, cela se voit comme le nez au milieu de la figure. Regardez les courbes de la situation en France à la suite de l’application des mesures contre lesquelles vous avez voté : on n’en est plus à 40 000 cas par jour, mais à 20 000. La concordance de temps est évidente en France, mais aussi en Allemagne, au Royaume-Uni, en Espagne, en Italie, au Japon, ou encore aux États-Unis là où les États ont édicté ces mesures. Nier l’évidence est votre droit, mais je ne crois pas que cela fasse progresser la science.

Pour entrer dans des sujets plus détaillés, il a été question des tests PCR qui sont exigés de nos ressortissants qui rentrent en France. Comme cela a été dit, la France est le seul pays de l’Union européenne dans lequel tous les tests sont gratuits et sans conditions. Faut-il prendre en charge les tests effectués par les Français revenant de voyage ou de vacances ? Cela relève-t-il de la sécurité sociale ? C’est une discussion que nous avons au niveau européen et qui n’a pas encore abouti. J’y suis sensible. Notre système de protection sociale est formidable même pour ceux qui tombent malades à l’étranger, avec un système de conventions de prise en charge des soins. Mais concernant la question que vous évoquez, nous sommes en train d’y travailler.

S’agissant des bureaux de vote et de la vaccination des assesseurs, un certain nombre de propositions ont été faites. Nous sommes en train d’y travailler avec le ministre de l’Intérieur. Une partie non négligeable des assesseurs sont déjà vaccinés parce qu’ils ont plus de 55 ans ; d’autres sont déjà identifiés et pourront être vaccinés de façon prioritaire ; d’autres encore pourront bénéficier du vaccin Janssen, monodose, qui permet d’éviter l’écueil du rappel. Tout cela est en train de s’organiser.

La différence entre l’état d’urgence sanitaire et le régime de sortie ne se trouve pas seulement dans l’impossibilité de confiner, mais aussi dans l’impossibilité de restaurer un couvre-feu – à l’exception de l’amendement que nous déposons pour le mois de juin, qui est une exception et non la règle, et encadré par des conditions très précises – ou encore dans des capacités moindres d’encadrer les rassemblements, déplacements et activités. Dans le texte que nous vous proposons, l’autorisation sous conditions est la règle et l’interdiction devient l’exception, qui doit se justifier plus strictement qu’auparavant.

Les données sur le covid du SNDS sont des données pseudonymisées. Pour le citoyen lambda, cela revient exactement au même que les données anonymisées en termes de sécurité. En termes de recherche, en revanche, c’est très différent. Le SNDS permet d’avancer en matière de données de santé, avec notamment l’espace

numérique de santé qui va voir le jour pour tous les Français au 1^{er} janvier 2022. Vous avez voté tout cela. La pseudonymisation permet l'accès à ces données, à des fins de recherche et dans des conditions très encadrées, avec l'accord systématique de la CNIL. Il ne faut pas laisser disparaître ces données fin 2021, c'est capital. D'une part, les textes prévoient la conservation des données du SNDS pour une durée de vingt ans. C'est important pour la recherche. Prévoir de conserver moins longtemps certaines données juste parce qu'elles sont liées au covid serait un peu curieux, et dommage. D'autre part, ces données peuvent être utiles en cas de résurgence du virus. Nous connaissons d'autres épidémies, d'autres pandémies, d'autres virus, d'autres germes, même si j'espère que ce sera le plus tard possible. Nous aurons besoin de connaissances affinées sur les relations entre l'environnement et la diffusion des vecteurs infectieux.

Pour répondre à la question du rapporteur, le passe sanitaire ne dispensera pas l'organisateur de l'événement de faire respecter les mesures de prévention, comme le port du masque, la distanciation ou le respect des jauges. Il ne sera donc pas un blanc-seing pour les organisateurs, mais pour les participants.

Si le régime transitoire est prévu pour durer jusqu'au 31 octobre plutôt qu'au 30 septembre, c'est essentiellement pour des raisons pratiques. Même si nous connaissons le même été que l'année dernière, avec une reprise globale des libertés et du vivre ensemble, on ne peut pas exclure, comme cela s'est produit en août, l'émergence de foyers infectieux qui imposent d'intervenir rapidement. L'échéance du 31 octobre ne nous permet pas de faire durer le régime pour le plaisir, mais d'être sûrs de ne pas avoir à convoquer en urgence le Parlement un 25 août pour valider un état d'urgence localisé ou prendre des mesures de gestion de crise sanitaire. Je sais que vous répondriez à l'appel, mais j'ai aussi une pensée pour les fonctionnaires des ministères qui n'ont pas pris de vacances depuis quinze mois. Éviter de les faire revenir s'ils n'ont qu'une semaine de vacances en août, ce sont des considérations pratiques, mais qui me semblent importantes.

Si l'on veut comprendre pourquoi nous allégeons les contraintes sanitaires à un niveau de circulation du virus plus élevé que précédemment, il y a deux données importantes à considérer. D'abord, la dynamique épidémique est baissière. Nous pouvons envisager qu'elle le reste et qu'à la prochaine étape de levée des mesures, dans quinze jours, le niveau soit plus bas. Ensuite, la vaccination a changé la donne : la mortalité est plus faible que ce qu'elle aurait été si nous n'avions pas vacciné. Le nombre d'hospitalisations et de réanimations est aussi moins élevé que ce qu'il aurait été, bien que nous fassions face à un variant plus dangereux et plus nocif.

Enfin à propos du couvre-feu, c'est le Président de la République qui a annoncé le calendrier général du plan de réouverture. Le couvre-feu sera fixé à 21 heures le 19 mai et à 23 heures le 9 juin, et il disparaîtra le 30 juin, sauf situation sanitaire départementale dégradée. Le texte nous donne, pour ce cas, la possibilité d'une approche territorialisée, ce qu'un certain nombre d'entre vous ont salué.

M. Cédric O, secrétaire d'État. S'agissant du passe sanitaire, pour éviter de retomber à chaque fois dans des débats interminables sur les événements concernés ou non, le Gouvernement se propose de fixer une jauge d'application à 1 000 personnes quels que soient les lieux ou les cas. Un cinéma de plus de 1 000 entrées est concerné, un restaurant de plus de 1 000 couverts aussi. On considère qu'on gère le risque. C'est conforme à l'avis du Conseil scientifique. Nous considérons que cette jauge basse de 1 000 personnes ne touche pas le quotidien des Français et que c'est le dispositif le plus simple à comprendre pour tout le monde. La jauge maximale sera de 5 000 personnes. Du 9 au 30 juin, il n'y aura pas d'événement qui rassemble plus de monde, même avec un passe sanitaire – qui sera obligatoire pour les événements de plus de 1 000 personnes. À partir du 30 juin, il n'y aura plus de jauge maximale, si tant est que l'épidémie n'est pas repartie : on continuera à respecter les protocoles et les gestes barrières, mais sans limite de nombre.

S'agissant du certificat de rétablissement, dont il est question également au niveau européen, il est envisagé d'utiliser les tests PCR positifs. On considère en effet que quelqu'un est immunisé à partir de deux semaines après un test positif. Aujourd'hui déjà, on peut aller outre-mer en produisant un test PCR positif datant de deux semaines à deux mois. En effet, certaines personnes sont systématiquement testées positives pendant assez longtemps alors même qu'elles ne sont plus contagieuses, ce qui leur interdirait de voyager. Reste la question de savoir combien de temps on est immunisé. Aujourd'hui, on considère que c'est deux mois ; le Conseil scientifique, dans son avis, suggère six mois. Il y a un débat au niveau européen. Je suis d'avis que l'on conserve de la flexibilité, mais quoi qu'il en soit, il n'y a pas de certificat de rétablissement. Le Conseil scientifique déconseille d'ailleurs l'utilisation de tests de sérologie au-delà de six mois.

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de ses réunions des mardi 4 et mercredi 5 mai 2021, la Commission examine le projet de loi relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire (n° 4105) (M. Jean-Pierre Pont, rapporteur).

Seconde réunion du mardi 4 mai à 21 heures

Lien vidéo :

https://videos.assemblee-nationale.fr/video.10717668_609196a4ba383.commission-des-lois--examen-des-articles-du-projet-de-loi-relatif-a-la-gestion-de-la-sortie-de-cris-4-mai-2021

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, nous entamons l'examen des articles du projet de loi relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire (n° 4105).

Article 1^{er} : Régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire

Amendements de suppression CL1 de Mme Emmanuelle Ménard, CL10 de M. Philippe Gosselin, CL15 de Mme Martine Wonner, CL28 de M. Pascal Brindeau, CL40 de Mme Marie-France Lorho, CL41 de M. Ugo Bernalicis et CL138 de M. Paul Molac.

Mme Emmanuelle Ménard. Alors qu'il est censé définir un régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire, l'article 1^{er} continue de restreindre grandement nos libertés, pour cinq mois supplémentaires. Comme le projet de loi qui nous a été soumis l'année dernière, il reprend les restrictions de l'état d'urgence sanitaire et en ajoute même de nouvelles. *Bis repetita placent !* Il n'est pas acceptable que le Gouvernement dispose, pour une durée aussi longue, du pouvoir de suspendre nos libertés du jour au lendemain. La démocratie ne peut pas être mise entre parenthèses pour cinq mois de plus. Il convient donc de supprimer cet article, afin de redonner ses pouvoirs au Parlement.

M. Xavier Breton. Alors que le Gouvernement avait dit qu'il ne serait pas nécessaire de proroger l'état d'urgence sanitaire au-delà du 1^{er} juin, cet article continue de restreindre fortement nos libertés dans de nombreux domaines – déplacements, accès aux transports, gestion de certains établissements, rassemblements –, pour plusieurs mois supplémentaires. On ne peut pas rester dans un entre-deux : soit la situation sanitaire permet de sortir de l'état d'urgence, et il faut le faire, soit elle ne le permet pas et il faut le maintenir. Selon les informations que le Gouvernement nous a délivrées, la situation sanitaire est en train de

s'améliorer. Une reprise de la vie normale semble donc pouvoir être envisagée et il n'y a pas lieu de prolonger ces mesures liberticides.

M. Pascal Brindeau. Depuis le premier projet de loi instaurant l'état d'urgence sanitaire, nous avons eu des débats sur l'équilibre institutionnel à trouver entre l'exécutif, qui doit pouvoir gérer les choses au plus vite, et le Parlement, qui se trouve, de fait, dessaisi d'une partie de son pouvoir. Si nous pouvons accepter le principe de ce dessaisissement sur certaines questions, en revanche, nous nous opposons à sa généralisation dans la durée.

Mme Marie-France Lorho. L'article 1^{er} donne la possibilité au Premier ministre de continuer à gouverner le pays par voie réglementaire, alors même que cela ne sera peut-être plus justifié. Le Parlement siège, les parlementaires sont à même de légiférer et de remplir démocratiquement leur mission. C'est d'autant plus important, monsieur le ministre, que le Gouvernement n'a pas toujours pris des décisions cohérentes. J'ai entendu des collègues de tous les bancs faire des propositions intéressantes : il faut les écouter. Si la situation sanitaire s'améliore, comme vous nous le dites, pourquoi prolonger ces mesures liberticides ?

M. Ugo Bernalicis. Je m'interroge, moi aussi, sur la cohérence de l'article 1^{er}. Il donne au Gouvernement la possibilité de prendre de nombreuses mesures attentatoires à nombre de nos libertés, mais on ne sait pas dans quel but et selon quels critères. Quand va-t-on activer ce dispositif ? Quand va-t-on le désactiver ? À Noël, le Président de la République nous avait dit le déconfinement serait possible si le nombre de contaminations quotidiennes était inférieur à 5 000. Aujourd'hui, il est à 30 000 et le déconfinement commence quand même. On ne sait pas bien pourquoi. Le rapport Debré disait que les élections régionales ne pourraient pas être organisées si l'on était encore dans un cadre d'état d'urgence sanitaire actif. Or c'est le cas. Vous avez décalé les élections d'une semaine seulement. Pourquoi ?

À quoi rime d'accorder les pleins pouvoirs à un gouvernement en roue libre, qui fait face à une pandémie qu'il ne semble absolument pas maîtriser, avec une stratégie on ne peut plus floue ? Nous sommes consultés à intervalles réguliers, soit pour voter des textes qui donnent les pleins pouvoirs au Gouvernement, soit pour donner quitus au Président de la République pour son intervention télévisée de la veille. Tout cela n'est satisfaisant ni d'un point de vue démocratique, ni d'un point de vue sanitaire – les chiffres parlent d'eux-mêmes. Aucun argument juridique ne justifie que l'on donne de tels pouvoirs au Gouvernement : il faut qu'il fasse la démonstration que c'est nécessaire. Nous voulons nous prononcer sur des propositions précises, par signer un chèque en blanc.

M. Paul Molac. Le groupe Libertés et Territoires est très soucieux de faire respecter les droits du Parlement. Ça a toujours été un point de blocage entre vous et nous, monsieur le ministre, puisque vous m'avez dit un jour que vous ne vouliez pas de cogestion. Il me semblait pourtant que c'était précisément le rôle du Parlement.

Nous avons toujours pensé qu'il fallait, pour que des mesures soient acceptées, qu'elles soient expliquées et votées par le Parlement, à plus forte raison lorsqu'elles concernent les libertés essentielles. Il est vrai que ce projet de loi est moins contraignant que ceux que nous avons votés depuis un an, mais il continue tout de même de restreindre fortement nos libertés.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Si nous supprimions cet article, nous serions totalement démunis face au virus. Si ce dernier était en train de disparaître et si les services de réanimation se vidaient soudainement, nous pourrions l'envisager mais les chiffres, hélas, nous montrent que ce n'est pas le cas.

Certains estiment que nous pourrions gérer cette crise avec les outils du droit commun, mais ce n'est pas vrai. Pour d'autres, il n'y a d'autre choix que de proroger l'état d'urgence sanitaire : ce n'est pas non plus l'option qui a été choisie.

Nous avons fait le choix d'une solution moyenne, adaptée et proportionnée, qui nous semble la mieux à même de lutter contre le virus. Si certains parlent liberté, moi, je parle santé. Et j'émetts un avis défavorable à tous ces amendements.

M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé. Défavorable.

M. Philippe Gosselin. J'aimerais rebondir sur les propos du rapporteur – il me sera plus difficile de le faire sur ceux du ministre, puisqu'il n'a dit qu'un mot.

Vous nous dites, monsieur le rapporteur, qu'entre la liberté et la santé, vous choisissez la santé. Mais pourquoi opposer les tenants de la santé à ceux des libertés ? Nous ne sommes pas opposés à la santé : il est évident que des questions de santé publique et de sécurité sanitaire se posent, de façon individuelle et collective. Nul ne le conteste. Mais, pour notre part, nous cherchons à concilier liberté et santé, plutôt que d'en choisir une au détriment de l'autre. Par ailleurs, de quelle santé, de quelles victimes parle-t-on ? On pense évidemment aux 105 000 décès, mais il ne faut pas oublier la santé morale et psychique de nos concitoyens, les centaines de milliers de personnes qui dépriment, qui sont, psychologiquement, plus que fragilisées. Quid du syndrome de glissement, dans les maisons de retraite, qui fait que des personnes d'un certain âge, même vaccinées, continuent de se laisser mourir ? On ne peut pas faire le seul choix de la santé. Il faut concilier la santé, d'une part, les libertés publiques et individuelles, d'autre part. C'est tout l'enjeu !

Je ne dis pas que nous sommes dans un pays liberticide, mais en négligeant la question des libertés, vous passez à côté d'enjeux qui sont essentiels pour nos concitoyens.

M. Ugo Bernalicis. Pour ma part, je pense qu'on est plutôt dans un régime liberticide. Qu'un gouvernement demande, dans une situation d'urgence, pour faire face à une pandémie, sinon les pleins pouvoirs, du moins les moyens d'agir rapidement, cela peut se comprendre. Mais cela fait plus d'un an que la crise a commencé ! Nous ne sommes plus dans cette situation d'urgence ! Et votre incapacité à associer le Parlement à vos décisions montre que vous êtes déjà dans

un régime autoritaire. Le Président de la République continue, en conseil de défense, à prendre les décisions les plus importantes pour le quotidien des Françaises et des Français. Et ensuite, vous venez nous voir pour faire un petit texte sur la transition, l'interstice, l'entre-deux entre l'état d'urgence sanitaire et l'état « à moitié d'urgence ». Nous en avons assez d'être sollicités pour vous accompagner dans vos turpitudes, dans votre incurie, dans votre incapacité à gérer la crise sanitaire. Vous nous dites qu'on peut tout rouvrir, avec 30 000 contaminations par jour, alors qu'avant-hier, vous nous disiez qu'au-dessus de 5 000, c'était trop pour déconfiner ! Que doit-on comprendre ?

La situation sanitaire était à ce point dégradée qu'on a avancé les vacances scolaires. Elle ne s'est pas améliorée et on rouvre les classes, alors qu'il n'y a toujours pas de purificateurs d'air, qu'il n'y a pas de tests en nombre suffisant et que les enseignants n'ont toujours pas été vaccinés ! Et vous voudriez qu'on vous dise : « Continuez ! Faites-vous plaisir ! » ? Non ! Vous ne conciliez rien du tout et c'est pourquoi nous demandons la suppression de l'article 1^{er}.

Mme Emmanuelle Ménard. Je suis absolument sidérée par les propos du rapporteur, qui oppose effectivement la santé aux libertés.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Je n'ai pas dit cela !

Mme Emmanuelle Ménard. C'est bien ce que vous avez dit : peut-être vous êtes-vous mal exprimé...

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. J'ai dit que personne, parmi vous, n'avait parlé de la santé, mais que vous aviez tous parlé des libertés.

Mme Emmanuelle Ménard. Mais vous avez dit aussi que vous choisissiez la santé : c'est donc que vous l'opposez aux libertés. Cela me choque, car je ne crois pas que l'on puisse opposer l'une aux autres. Dans une situation de crise sanitaire comme celle que nous connaissons, il faut prendre en compte le critère de la santé : c'est une évidence et c'est ce qui est fait depuis longtemps – même s'il y a eu beaucoup de ratés. Mais on ne peut pas balayer d'un revers de main les libertés fondamentales ! Nous sommes en train de banaliser les restrictions de liberté, projet de loi après projet de loi, et les Français l'acceptent de moins en moins : un vrai ras-le-bol s'exprime. Est-ce un effet de la météo, de la durée des restrictions, ou des deux ? Toujours est-il que les Français ont envie de retrouver leur liberté, de sortir sans masque, de retrouver leur vie sociale, leur vie professionnelle sans télétravail, leurs professeurs sans visioconférence, pour les étudiants et les élèves. Or la sortie de l'état d'urgence que vous proposez dans ce projet de loi n'en est pas une : comme l'an dernier, elle n'en a que l'apparence. Certes, on met fin au confinement, mais il reste le couvre-feu, qui est une restriction de liberté. On ne peut pas opposer purement et simplement la santé et les libertés. Les libertés fondamentales des Français n'ont pas à être restreintes pour une si longue durée, sans contre-pouvoir du Parlement.

M. Guillaume Gouffier-Cha. À entendre certains collègues, cette crise ne toucherait que notre pays. Or il s'agit d'une crise mondiale. La question de la conciliation entre santé et libertés doit être abordée avec sérénité, comme elle l'est dans tous les autres pays démocratiques – car nous sommes bien dans un pays démocratique, n'en déplaise à certains. Depuis un peu plus d'un an, nous nous voyons à intervalles réguliers, tous les trois mois, pour construire le cadre juridique de l'état d'urgence sanitaire et de la sortie de celui-ci. L'enjeu est de sauver des vies, tout en permettant à nos activités économiques de se poursuivre et à la vie sociale de reprendre. Ce projet de loi, madame Ménard, est bien un texte de sortie de l'état d'urgence : il ne vise pas à le proroger mais à en sortir progressivement. Le Gouvernement ne pourra plus décider d'un confinement, ni d'un couvre-feu, et la prolongation de celui qui est actuellement en vigueur sera très encadrée – nous pourrons d'ailleurs proposer de conditionner encore davantage le dispositif. En tout cas, toutes les restrictions seront beaucoup plus limitées que dans l'état d'urgence sanitaire.

Le Président de la République, la semaine dernière, a réaffirmé son souci de concilier santé et libertés et il a eu à cœur de donner le calendrier d'un retour à une vie la plus normale possible. Les Françaises et les Français l'ont bien compris. S'agissant, d'ailleurs, de l'acceptation de ces mesures, je n'ai pas la même lecture que vous, madame Ménard. Il est bien évident qu'ils veulent sortir de cette crise et retrouver une vie normale. Nous avons tous envie de retrouver une vie normale et de retirer nos masques ! Mais les Françaises et les Français ont bien conscience que nous sommes encore dans une période de crise et que certaines mesures s'imposent. La très grande majorité de nos concitoyens appliquent les règles.

M. Rémy Rebeyrotte. Nous avons débattu pendant des heures et des heures, à sept reprises, de l'état d'urgence sanitaire ! Je n'ai donc pas le sentiment que le Parlement ait été tenu à l'écart : dire cela, c'est mentir un peu. Nous avons des débats, nous en avons eu, et c'est bien ainsi. Ce qui est vrai, madame Ménard, c'est que contrairement à d'autres pays où on continue de débattre démocratiquement, nous n'avons pas su trouver, en France, une unité nationale face à la crise.

M. Philippe Gosselin. Interrogez-vous !

M. Rémy Rebeyrotte. C'est vous qui devriez vous interroger ! L'unité nationale, c'est avant tout ce que les oppositions savent délaissier d'un débat polémique pour se resserrer autour de l'intérêt général et de l'intérêt de la population. Et cela, hélas, vous n'avez pas su, nous n'avons pas su, le faire vivre !

M. Philippe Gosselin. Le groupe Les Républicains a été au rendez-vous de la loi du 23 mars 2020, qui a fondé l'état d'urgence sanitaire. Nous avons fait preuve, collectivement, d'un esprit de responsabilité. Nous avons fait preuve d'unité, et même d'union nationale à ce moment-là, parce qu'il fallait faire face à la situation. Depuis, nous avons attendu une main tendue du Gouvernement, mais cela ne s'est pas produit. Il aurait été préférable de fixer des clauses de revoyure, plutôt

que de convoquer le Parlement à chaque fois que les événements vous y contraignent. Il y a eu un rendez-vous manqué : chacun doit en assumer sa part de responsabilité, et la vôtre est loin d'être négligeable.

M. Sacha Houlié. Les mesures que vous contestez, vous les avez adoptées dans la loi du 9 juillet 2020, dans les mêmes circonstances et dans les mêmes termes. On peut débattre de certaines échéances – et je le ferai moi-même – mais, sur le principe, ces mesures sont celles que nous avons déjà votées pour la sortie de l'état d'urgence le 11 juillet. Ce texte prévoit bien une sortie transitoire de l'état d'urgence, avec un calendrier précis – le 30 juin pour la fin du couvre-feu, le 31 août pour la fin du dispositif prévu à l'article 2. Dire que l'on peut sortir sèchement de l'état d'urgence au 1^{er} juin, alors que l'on compte encore 21 000 contaminations par jour, ça n'a pas de sens.

La Commission rejette les amendements.

Amendements CL85 de Mme Marie-France Lorho, CL151 de M. Paul Molac, CL5 de M. Philippe Gosselin, CL29 de M. Pascal Brindeau et amendements identiques CL56 de Mme Marietta Karamanli, CL76 de M. Philippe Latombe et CL105 de M. Sacha Houlié (discussion commune).

Mme Marie-France Lorho. Le texte prévoit un régime de sortie de crise allant jusqu'au 31 octobre 2021. Nous proposons que les restrictions de liberté que comporte le dispositif ne s'étendent pas au-delà du 9 juin. La date du 31 octobre nous emmène à cinq mois du premier tour de l'élection présidentielle et rien ne garantit que ce régime dérogatoire ne sera pas prorogé jusque-là, ce qui n'est évidemment pas souhaitable. Si l'objectif de ce texte est réellement la sortie de la crise sanitaire, il paraît plus cohérent qu'il ne s'applique que sur le court terme et qu'il prévoit une sortie la plus rapide possible. En l'état, il s'apparente plus à un texte de gestion, que de sortie de crise. Nos concitoyens appellent de leurs vœux une sortie de crise au plus vite. Le 22 avril, douze fédérations de commerçants et plus de cent-cinquante dirigeants de réseaux d'enseigne ont appelé à une réouverture au plus tard le 10 mai. La succession des textes octroyant à l'exécutif des prérogatives a un coût humain et financier contre lequel se sont élevées de nombreuses voix, que nous devons entendre.

M. Paul Molac. Nous proposons de ramener l'échéance du dispositif de sortie de l'état d'urgence au 31 juillet. À la fin de la session extraordinaire, nous verrons si la situation sanitaire justifie, ou non, que le Gouvernement conserve ses pleins pouvoirs. La date du 31 octobre paraît beaucoup trop lointaine.

M. Philippe Gosselin. On a vraiment l'impression de rabâcher, en demandant des clauses de revoyure et en rappelant qu'il est nécessaire de prévoir des rendez-vous avec le Parlement. Le rapporteur aura beau jeu de dire que nous ne sommes pas d'accord sur la date, puisque certains demandent le 31 juillet, d'autres, comme nous, le 31 août et d'autres encore le 30 septembre. Je note que, même au sein de la majorité, certains députés demandent à avancer la date fixée par le

Gouvernement : c'est le cas de Sacha Houlié, qui plaide, comme les députés du groupe du Mouvement Démocrate et Démocrates apparentés, pour le 30 septembre.

M. Sacha Houlié. Sur la base de la mission que nous avons conduite ensemble !

M. Philippe Gosselin. Bien sûr, et c'est pourquoi je pense, comme vous, qu'il faut avancer la date d'échéance de l'article 1^{er}. Le Gouvernement nous propose, lui, un long tunnel de cinq mois, sans clause de revoyure, alors que le Parlement pourrait tout à fait se réunir au mois de juillet. Du reste, nous y serons peut-être contraints par les événements – ce que je ne souhaite pas. Et le rapporteur nous dira, doctement, qu'il y a bien un débat, puisque nous serons réunis pour la huitième fois. Bref, on a l'impression de radoter, et cette banalisation des mesures d'exception est assez terrible. Cela devient un mode de fonctionnement qui doit être accepté sans coup férir. Nous, nous ne l'acceptons pas et c'est pourquoi nous proposons une clause de revoyure au 31 août.

M. Pascal Brindeau. Ce débat sur les dates et le raccourcissement des délais prévus par le Gouvernement, nous l'avons déjà eu à propos des autres projets de loi – et il est d'ailleurs arrivé que le Parlement vote une date antérieure à celle prévue par celui-ci. Ce qui est en jeu, c'est moins la date à laquelle nous pensons que la situation sanitaire permettra de sortir de cet état transitoire, que l'équilibre institutionnel entre le Parlement et le Gouvernement. Que des restrictions de libertés soient décidées pour faire face à la situation sanitaire – liberté de circulation, d'aller et de venir, de commerce –, nous l'admettons. Mais ces mesures doivent être prises pour la durée la plus courte possible, en adéquation avec la gestion de la crise sanitaire. Pour notre part, nous demandons que les mesures de sortie de l'état d'urgence sanitaire prennent fin le 15 septembre.

Mme Marietta Karamanli. Nous regrettons que les textes qui nous ont été soumis depuis un an ne comportent jamais de clause de revoyure. Pour notre part, nous proposons de retenir une date proche de l'équinoxe. Ce qui nous pose un problème, ce n'est pas le choix de la date – juillet, août ou septembre –, mais le fait qu'aucun rendez-vous avec le Parlement n'a été fixé. Il est également problématique qu'aucun référentiel n'ait été défini, s'agissant de la circulation du virus, et que les mesures prévues à l'article 1^{er} ne soient pas limitées dans le temps – seul le cadre juridique l'est. Si la circulation du virus demeure élevée cet été, un dispositif très proche de l'état d'urgence sanitaire pourrait s'appliquer pendant cinq mois sans aucune intervention du Parlement. Il serait vraiment souhaitable que le Parlement puisse réexaminer la situation de manière régulière.

M. Philippe Latombe. Je l'ai indiqué dans mon propos liminaire : cette date du 31 octobre 2021 constitue une vraie ligne rouge pour nous et nous souhaitons que l'échéance du dispositif de sortie de l'état d'urgence soit avancée. Le Président de la République a indiqué que tous les Français qui le souhaitent doivent pouvoir être vaccinés avant la fin de l'été. Il convient donc, par cohérence, de fixer la sortie du régime transitoire à la fin du mois d'août. Nous comprenons

que les circonstances puissent imposer de prendre de nouvelles mesures et qu'il faille prolonger ce dispositif au-delà de cette date, mais certainement pas jusqu'à la fin du mois d'octobre. Si de nouvelles restrictions devaient être décidées, le Parlement devrait être consulté et pouvoir en discuter. Nous proposons la date du 30 septembre : je répète que ce point conditionnera notre position sur le texte dans sa globalité.

M. Sacha Houlié. Avec Philippe Gosselin, nous avons conduit ensemble une mission flash sur le régime juridique de l'état d'urgence sanitaire. Nous avons estimé que le Parlement devait pouvoir s'exprimer tous les trois mois sur les mesures restrictives de libertés. Si nous comptons les mois ouverts pour le Parlement – juin, juillet, septembre –, cela nous mène au 30 septembre.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Les chiffres restent élevés, même s'ils sont en légère diminution. Pour moi, le tournant pourrait avoir lieu non pas en juin ou juillet mais en septembre, si nous avons atteint l'immunité collective – ce qui suppose d'avoir vacciné 60 % de la population, soit 40 millions de personnes. Nous aurons donc une bonne base pour prendre des décisions dans le courant du mois d'octobre. Prendre une décision plus tôt, avant d'avoir mesuré les effets de la vaccination, n'aurait aucun sens. Je suis donc défavorable à tous ces amendements.

M. Olivier Véran, ministre. Pour résumer, certains députés sont contre les mesures liées à l'état d'urgence sanitaire, parce qu'ils considèrent qu'elles ne servent à rien – c'est ce qu'a dit tout à l'heure M. Éric Coquerel.

M. Ugo Bernalicis. C'est vous qui ne servez à rien !

M. Olivier Véran, ministre. Il y a des députés qui considèrent que les mesures sont excessives, au regard de la situation sanitaire. Il y a ceux qui estiment qu'elles sont prévues pour une durée trop longue et insuffisamment contrôlées par le Parlement. Il y a ceux, enfin, qui considèrent que les mesures sont justes, appropriées, et prises pour la bonne durée. Et, jusqu'ici, ils ont été majoritaires.

M. Ugo Bernalicis. Comme c'est étrange !

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Monsieur Bernalicis, je vous demande de respecter cette Commission et le ministre.

M. Olivier Véran, ministre. J'en viens à la question des délais. La dernière fois que je suis venu devant vous, j'ai présenté un texte qui prévoyait une fin de l'état d'urgence sanitaire pour le 1^{er} juin et, par anticipation, un plan de mesures dérogatoires de sortie de l'état d'urgence sanitaire, qui devait aller jusqu'au 30 septembre. Je vous rappelle ces faits parce que nos prévisions étaient assez bonnes : nous avons retenu le 1^{er} juin comme date de sortie de l'état d'urgence sanitaire il y a plusieurs mois de cela. Et nous avons respecté la position de la commission des Lois, qui avait estimé qu'il était prématuré d'anticiper des mesures transitoires de sortie de l'état d'urgence sanitaire et qu'il fallait prévoir une clause de revoyure pour en discuter.

Mesdames et messieurs les députés, de la même manière qu’il y a quelques mois, je vous avais dit qu’à l’évidence nous aurions besoin de mesures dérogatoires de sortie de l’état d’urgence sanitaire en juin, je vous dis qu’il sera trop tôt, le 30 septembre, pour nous désarmer en toute confiance. Rappelez-vous ce qui s’est passé l’été dernier : à la mi-août, alors que tout était calme, nous avons assisté à la réémergence de foyers épidémiques dans le Bouches-du-Rhône, ce qui a conduit à la réintroduction de mesures de couvre-feu dès la fin du mois et à la fermeture d’établissements recevant du public (ERP) ; et, en septembre, la diffusion de l’épidémie nous a obligés à agir dans l’urgence. Les premières décisions de gestion de la crise sanitaire dans les Bouches-du-Rhône, je les ai prises en août.

Je ne suis pas arc-bouté sur une date et le Gouvernement a souvent été amené à modifier les dates qu’il avait fixées, à la demande de la représentation nationale. Par ailleurs, je me suis toujours engagé à revenir devant vous à chaque fois qu’il le faudrait. Nous examinons le septième texte en quatorze mois : on ne peut pas dire que la démocratie est bâillonnée. Dans les pays qui nous entourent, les parlementaires ont voté deux textes, au mieux. Je reviendrai devant vous autant qu’il le faudra, et je reviendrai en septembre si vous le souhaitez : ce n’est pas le problème.

Tout l’enjeu, c’est d’avoir suffisamment de visibilité, non seulement sur les mesures de gestion sanitaire, mais aussi, et presque plus encore, sur les mesures d’accompagnement économiques et sociales qui en dépendent, et qui sont essentielles pour les Français. Toutes les mesures que nous prenons auront des conséquences pour les commerçants, les artisans, les restaurateurs, les patrons de clubs de nuit, les salariés qui sont au chômage partiel. Cette visibilité, elle nous est demandée par le secteur économique, et elle très importante aussi pour le secteur social. Je vous rappelle que nous avons été amenés à prolonger la trêve hivernale jusqu’à la fin de l’été et que cette visibilité est une sécurisation par le droit des mesures d’accompagnement que nous pourrions prendre.

On peut très bien débattre au Parlement dès le mois de septembre mais tout l’enjeu, c’est de donner de la visibilité au secteur sanitaire, ainsi qu’au secteur économique et social. Je vous enjoins donc de ne pas voter ces amendements. Personne ne peut dire qu’il a trouvé la martingale pour identifier la date parfaite, au-delà de laquelle tout va s’arrêter. Moi, je ne la connais pas et je ne suis jamais venu devant vous en vous disant qu’à telle date, tout serait fini.

M. Ugo Bernalicis. Quel menteur !

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Monsieur Bernalicis !

M. Olivier Véran, ministre. Je ne suis pas venu pour me faire insulter ! Je ne crois pas manquer de respect à la Commission.

M. Ugo Bernalicis. Mais au pays, oui !

M. Olivier Véran, ministre. Je répète qu'il est impossible de donner une date précise mais qu'il faut, malgré tout, de la visibilité. Nous n'avons jamais abusé du pouvoir que le Parlement nous conférait : nous n'avons jamais appliqué l'état d'urgence sanitaire dans un territoire métropolitain ou ultramarin au sein duquel il n'y avait pas une reprise épidémique qui le justifiait. Ce n'est pas parce que vous prévoyez un droit exceptionnel que ce droit est utilisé, en pratique, par le Gouvernement.

Mme Emmanuelle Ménard. M. Thierry Breton a estimé, il y a un mois, que l'Europe pouvait atteindre l'immunité collective d'ici au 14 juillet. Compte tenu des dates annoncées pour la vaccination – le 15 mai pour les personnes âgées de 50 ans et plus, le 15 juin pour tous les adultes, souffrant ou non de comorbidités –, il pourrait être intéressant de viser cette échéance symbolique, même si elle arrivera sans doute un peu trop tôt. En tout état de cause, il serait souhaitable que l'on se fixe un rendez-vous fin juillet, au terme de la session extraordinaire. Monsieur le rapporteur, vous disiez que le taux d'incidence et le nombre de contaminations connaissaient une légère diminution. Je préférerais évidemment que les chiffres baissent drastiquement mais, indépendamment de leur évolution, je vous demande de nous indiquer une date de revoyure pour faire un point sur la situation – et non pour se prononcer sur la sortie de l'état d'urgence sanitaire. Le Parlement a besoin de rendez-vous plus réguliers pour pouvoir assurer pleinement son rôle.

M. Philippe Gosselin. Le nombre de décès a évidemment une importance cruciale, et il ne s'agit pas de désarmer l'État ou le Gouvernement mais, indépendamment des chiffres, nous demandons des rendez-vous réguliers. Ceux-ci n'obéiraient en rien la visibilité de l'action publique. Il ne s'agit pas de priver le Gouvernement de l'exercice de certains pouvoirs, mais de se fixer un rendez-vous collectif, au cours duquel on pourrait juger nécessaire, pour des raisons notamment sanitaires, de proroger les dispositifs en vigueur. Vous nous annoncez, officiellement, une sortie de l'état d'urgence sanitaire. Or, le texte soumis à notre examen, qui est très proche de celui que nous avons examiné en juillet 2020, instaure un état d'urgence sanitaire qui ne dit pas son nom. Il institue à nouveau un droit d'exception, en permettant d'accorder les pleins pouvoirs au Gouvernement – qui ne pourra toutefois pas décider d'un confinement général. Peut-être les pleins pouvoirs sont-ils nécessaires pour gérer certains aspects de la crise, mais, comme nous le répétons depuis quatorze mois, nous estimons que le Parlement doit être associé régulièrement à la prise de décision. Loin de nuire à la qualité de l'action publique, le débat démocratique l'enrichirait.

M. Philippe Latombe. Monsieur le ministre, vous avez fait référence au dernier projet de loi prorogation de l'état d'urgence sanitaire, à l'égard duquel la commission des Lois avait émis des réserves. Avant cela, le Gouvernement avait déposé un projet instituant un régime pérenne de gestion des urgences sanitaires auquel le groupe Mouvement Démocrate et Démocrates apparentés n'était pas favorable, notamment parce que le texte visait à insérer des mesures d'exception dans le droit commun ; nos réticences ne tenaient absolument pas à des considérations liées au contrôle et au freinage de l'épidémie.

L'expérience de l'été dernier vous permet d'établir des projections, mais la vaccination constitue un nouveau facteur à prendre en compte. Nous avons besoin de visibilité, mais aussi, comme nous le demandent les Français, de cohérence. Nos compatriotes ont compris que toutes les personnes qui le souhaiteront pourront se faire vacciner cet été et que le vaccin était la seule solution pour enrayer l'épidémie. À cet égard, la date du 31 octobre n'est pas cohérente. La multiplication des seuils – 1 000, 5 000 personnes... – et des dates – 15 mai, 19 mai, 15 juin... – nuit à la visibilité du dispositif : les Français n'y comprennent plus rien. Ils ont besoin d'échéances claires et cohérentes. Les vaccins rendent possible une amélioration de la situation cet été. Revoyons-nous le 30 septembre pour dresser un bilan de l'évolution constatée pendant l'été. Laissons au Parlement la possibilité de vous réentendre pour lui permettre d'exercer son activité de contrôle. Nous reconnaissons que vous avez répondu présent à chaque fois que c'était nécessaire, et nous nous en félicitons.

M. Pascal Brindeau. Monsieur le ministre, vous avez estimé qu'il ne serait ni raisonnable, ni utile d'avancer les dates, en vous fondant sur deux arguments. Premièrement, vous avez affirmé que le Gouvernement ne devait pas être « désarmé » si l'on connaissait une résurgence de l'épidémie, comme ce fut le cas à l'automne dernier. Rappelons toutefois qu'à l'époque, il n'y avait pas de vaccin ; comme l'a indiqué le rapporteur, 40 millions de nos concitoyens devraient être vaccinés à la fin de l'été. Deuxièmement, vous avez craint que cela marque l'arrêt des mesures économiques et sociales adoptées dans un cadre dérogatoire et que cela nuise à la visibilité des acteurs économiques et sociaux. Nous souscrivons à ces propos, tout en rappelant que, pour accompagner les secteurs économiques particulièrement touchés, nous avons dû adopter un certain nombre de projets de loi de finances rectificatives et un plan de relance, qui ont été le fruit de travaux législatifs réguliers. Il n'y a pas de contradiction entre la conservation des moyens d'une politique sanitaire efficace et la fixation de clauses de revoyure devant le Parlement. Il faut articuler la loi de finances et les mesures d'accompagnement.

M. Guillaume Gouffier-Cha. Le groupe La République en marche votera contre l'ensemble de ces amendements. Les dates fixées dans le texte nous paraissent pertinentes et proportionnées, compte tenu, notamment, des prévisions d'évolution de la campagne vaccinale et de l'immunité collective des Français. Il faut aussi prendre en considération l'expérience acquise au cours de l'été dernier et la visibilité que nous devons apporter à nos concitoyens dans les mois à venir. On ne peut exclure qu'il s'agisse du dernier projet de loi que nous discuterons en la matière. Enfin, monsieur le ministre, soyez assurés de tout notre soutien face aux propos et attitudes déplacés, voire injurieux, d'Ugo Bernalicis.

La Commission rejette successivement les amendements.

Amendement CL57 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Cécile Untermaier. L'article 1^{er} confère des pouvoirs impressionnants à l'exécutif, dont les décisions seront susceptibles de produire des

effets considérables sur les citoyens et les acteurs sociaux, économiques et culturels. Le pouvoir exécutif pourra aller très loin. Cela étant, vous avez l'obligation de concilier santé et liberté, et vous exercerez cette tâche seuls, puisque le Parlement ne sera pas impliqué. Pour atténuer cet état de fait et vous aider à prendre les décisions nécessaires, nous vous proposons que les décrets qui seront pris par le Premier ministre soient élaborés après avis du Conseil d'État.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Le décret du 29 octobre 2020, qui fonde l'ensemble des mesures prises par le Gouvernement pour faire face à l'épidémie de Covid-19, a été modifié quarante-cinq fois en six mois. La réactivité réglementaire qu'exige l'évolution constante de la situation sanitaire ne permet pas d'émettre un avis favorable sur votre amendement. Le Conseil d'État continue néanmoins de jouer un rôle essentiel, comme conseil du Gouvernement, notamment sur les projets de loi relatifs à la crise sanitaire, mais aussi comme juge des décrets pris en application des dispositions législatives que nous adoptons. Avis défavorable.

M. Olivier Véran, ministre. Même avis.

Mme Cécile Untermaier. Les conseillers d'État apprécieront l'argument selon lequel la haute juridiction administrative n'aurait pas l'agilité voulue. Il nous paraît nécessaire de s'assurer que les mesures que vous prendrez seront proportionnées et respectueuses des principes de liberté et d'égalité.

La Commission rejette l'amendement.

Amendements identiques CL6 de M. Philippe Gosselin et CL38 de Mme Marie-France Lorho.

M. Philippe Gosselin. On nous dit que l'état d'urgence sanitaire prendra fin début juin et que nous connaîtrons alors un régime beaucoup plus favorable, peut-être jusqu'au 31 octobre. Toutefois, l'alinéa 2 de l'article 1^{er} prévoit la possibilité d'« interdire la circulation des personnes et des véhicules », ce qui nous paraît contredire l'annonce de la fin de l'état d'urgence. Qu'il soit possible de réglementer, d'encadrer les déplacements, nous le comprenons, mais prononcer une interdiction quasi générale et absolue nous semble un contresens juridique, compte tenu de la fin programmée de l'état d'urgence. Dans les textes de mars et de juillet 2020, le régime juridique était un peu plus favorable que celui-ci. Il s'agit, peu ou prou, d'une double peine, alors que le pays est censé aller mieux.

Mme Marie-France Lorho. L'alinéa 2 prévoit la possibilité pour le Premier ministre de prendre par décret des mesures visant à interdire purement et simplement la circulation des personnes et des véhicules. Cette disposition s'oppose frontalement à la liberté de circulation, droit fondamental consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les libertés peuvent être restreintes, à condition que la limitation soit proportionnée aux objectifs recherchés et justifiés par la nature de la tâche à accomplir. C'est le caractère proportionnel qui fait ici défaut. Autoriser le Premier ministre à poser un

interdit absolu face à l'une des principales libertés fondamentales, alors même que la situation sanitaire s'améliore et que la maîtrise de l'épidémie se renforce, c'est cautionner une forme de dérive autoritaire qui n'est pas nécessaire. Nos textes doivent être en adéquation avec la réalité.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Après le 1^{er} juin, on devrait assister à une multiplication des déplacements estivaux qui risquent de fragiliser des territoires qui ne sont pas les mieux armés pour faire face à d'éventuelles reprises épidémiques. L'application de cette disposition n'a pas été nécessaire l'été dernier ; nous pouvons espérer qu'il en ira de même l'été prochain. Je vous rappelle que nous n'adoptons qu'un cadre législatif et que l'ensemble des mesures, y compris d'interdiction, qui pourront être prises à l'intérieur de celui-ci devront être strictement proportionnées à la situation sanitaire. Avis défavorable.

M. Olivier Véran, ministre. L'avis du Gouvernement sera défavorable aux amendements qui visent à « vendre à la découpe » les mesures de freinage. Si nous les avons insérées dans le texte, c'est que nous considérons que nous pourrions en avoir besoin, le cas échéant.

M. Philippe Latombe. Nous comprenons les points de vue qu'ont exprimés les auteurs des amendements. On peut admettre que vous souhaitiez réglementer la circulation : la sortie de l'état d'urgence justifie des mesures de freinage. En revanche, les mots « ou interdire » nous posent problème, car ils signifient qu'on pourrait revenir à une sorte de confinement des territoires. L'amendement CL77 rejoint les amendements en discussion, à une réserve près : nous ne souhaitons pas supprimer les mots « dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus », car des mesures de freinage pourraient être justifiées en certains endroits. En revanche, le Gouvernement ne peut instituer un confinement qu'avec l'autorisation du Parlement. Nous souhaitons une clarification de la rédaction de l'alinéa.

La Commission rejette les amendements.

Amendements identiques CL39 de Mme Marie-France Lorho et CL77 de M. Philippe Latombe.

Mme Marie-France Lorho. Cet amendement vise à supprimer l'interdiction des déplacements de personnes par le transport aérien ou maritime, laquelle constitue non seulement une atteinte à la liberté de circulation, mais aussi à la liberté de commercer et d'entreprendre. Cette mesure restrictive de liberté pose un interdit absolu qui heurte trois libertés fondamentales. Cela apparaît disproportionné au regard de ce qu'ont subi nos concitoyens depuis plus d'un an et de l'évolution de la situation sanitaire. Une telle mesure, loin de favoriser une sortie de crise sanitaire, risque d'aggraver la crise économique qui en découle. Elle fragilise par ailleurs notre droit en banalisant l'usage de mesures restrictives des libertés et en galvaudant la notion de proportionnalité.

M. Philippe Latombe. Les variants, qui peuvent se propager par le transport aérien ou maritime, suscitent des interrogations légitimes. Nous souhaitons laisser au Gouvernement la possibilité d'adopter des mesures de freinage.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Pour répondre à l'inquiétude soulevée par l'amendement CL77 de M. Latombe, la faculté d'interdire la circulation n'a pas vocation à permettre le rétablissement du confinement ou du couvre-feu – nous aurons ce débat juridique ultérieurement. Le législateur a clairement exprimé son intention lors de la discussion de la loi du 9 juillet 2020, comme l'avait d'ailleurs relevé le Conseil Constitutionnel. Votre amendement offre néanmoins l'occasion de la réaffirmer. Je demande le retrait des amendements.

M. Olivier Véran, ministre. Avis défavorable.

La Commission rejette les amendements.

Amendement CL67 de Mme Marie-France Lorho.

Mme Marie-France Lorho. L'atteinte disproportionnée aux droits des Français est à nouveau manifeste à l'alinéa 3. Il pourra être demandé à une personne souhaitant se déplacer de prouver qu'elle n'est pas porteuse du virus. Miser sur la coercition plus que sur la responsabilité collective est, à mon sens, une erreur. La conduite exemplaire de la majorité des Français durant la crise doit nous amener à leur faire confiance. Cela passe par la garantie d'exercice de libertés trop longtemps confisquées. L'alinéa 3 m'inquiète pour un autre motif : il consacre le passe sanitaire et instille dans les esprits l'idée du passeport vaccinal, qui donnera probablement lieu à un débat prochain. Le Président de la République a certes exprimé son opposition à ce passeport, mais rien ne garantit que le concept ne sera pas imposé à l'échelle européenne. Le passe sanitaire est le fruit des travaux en cours en Europe et constitue la première étape d'un renoncement face à l'échelon européen.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Je vous rappelle que les déplacements vers la Corse, les outre-mer, l'Union européenne et l'international sont d'ores et déjà conditionnés à la présentation d'un test PCR négatif. La disposition dont nous allons discuter, qui vise à appliquer la proposition de règlement présentée par la Commission européenne le 17 mars, a pour seul objet d'ajouter aux documents qui pourront être présentés par les voyageurs un justificatif de l'administration d'un vaccin ou un document attestant leur rétablissement à la suite d'une contamination. Les personnes qui ne sont pas ou qui ne souhaitent pas être vaccinées pourront continuer à produire le résultat d'un test de dépistage négatif. Le présent dispositif n'introduit donc pas d'obligation vaccinale, ne conditionne pas les déplacements à la vaccination et, partant, n'introduit aucune rupture d'égalité. Avis défavorable.

M. Olivier Véran, ministre. Même avis.

La Commission rejette l'amendement.

Amendements CL35 de M. Pascal Brindeau et CL7 et CL8 de M. Philippe Gosselin (discussion commune).

M. Pascal Brindeau. Il s'agit de préciser que, dans le cadre de l'application du passe sanitaire, la nécessité d'être vacciné pour effectuer certains déplacements ne pourra entrer en vigueur que lorsque l'ensemble de la population aura accès au vaccin.

M. Philippe Gosselin. Nous voulons nous assurer qu'une grande partie de la population aura été vaccinée. Nous n'excluons pas l'application du passe sanitaire si un certain nombre de conditions sont remplies. On peut s'attendre à une généralisation des tests, grâce, notamment, aux autotests. En revanche, tous ceux qui veulent être vaccinés ne peuvent pas encore l'être. Dans ce contexte, exiger que les personnes soient vaccinées conduirait à une impasse, en empêchant les uns et les autres de circuler. L'amendement CL7 vise à ce que l'on attende l'immunité collective, qui devrait être atteinte lorsque 60 % de la population sera vaccinée ; l'amendement de repli CL8 prévoit un taux de 50 %.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Je l'ai dit, les personnes qui ne sont pas encore vaccinées ou qui ne souhaitent pas l'être pourront continuer à produire le résultat d'un test PCR. Il n'est donc pas nécessaire de conditionner l'entrée en vigueur de ce dispositif à l'accès de toute la population au vaccin. Avis défavorable.

M. Olivier Véran, ministre. Même avis.

La Commission rejette successivement les amendements.

Amendements CL78 de M. Philippe Latombe, CL84 de M. Cyrille Isaac-Sibille et CL25 de M. Philippe Dunoyer (discussion commune).

M. Philippe Latombe. L'amendement CL78 vise à supprimer, à la fin de l'alinéa 3, les mots « ou un document attestant de leur rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19 ». Il nous semble nécessaire d'avoir une discussion à ce sujet. Le Conseil d'État a souhaité des clarifications sur la notion de certificat de rétablissement – que vous qualifiez de « document attestant » du rétablissement –, en invoquant le risque d'un manque d'intelligibilité de la loi. Le Parlement européen l'a défini comme un certificat confirmant que le titulaire s'est rétabli après avoir été infecté par le SARS-COV-2 – fait attesté par un résultat positif à un test NAT – ou garantissant, au moyen d'un test sérologique ou d'un test de détection des anticorps, qu'il a développé une réponse immunitaire contre le SARS-COV-2 ; par ailleurs, ce document doit mentionner la date du premier test NAAT positif ou du test sérologique ou de détection des anticorps. Il nous paraît nécessaire de préciser la définition des documents qui peuvent être intégrés dans le passe sanitaire. Votre rédaction ne semble pas suffisamment explicite. Nous souhaitons, à tout le moins, que le texte emploie les mots « certificat de rétablissement », qui sont utilisés à l'échelle européenne dans le cadre du certificat vert numérique.

M. Cyrille Isaac-Sibille. L'amendement CL84 vise à préciser la notion de « rétablissement ». Le Conseil d'État a souhaité des clarifications sur cette notion et a invoqué le risque d'un manque d'intelligibilité de la loi. La rédaction actuelle mériterait d'être précisée, afin d'être alignée sur celle du règlement de certificat vert européen. Il est indiqué dans le règlement européen que le certificat confirme que le titulaire s'est rétabli après avoir été infecté par le SARS-COV-2 – fait attesté par un résultat positif à un test NAAT – ou garanti, au moyen d'un test sérologique ou d'un test de détection des anticorps, qu'il a développé une réponse immunitaire contre le SARS-COV-2. Il est essentiel que nous ayons cette discussion concernant les tests sérologiques. Le secret médical n'est pas un obstacle, car les anticorps peuvent provenir d'une contamination ou de la vaccination. La rédaction du projet de loi devrait, sur ce point, être identique à celle du texte européen, ou du moins s'en rapprocher.

M. Pascal Brindeau. Nous proposons un quatrième type d'attestation, à savoir un certificat médical attestant qu'une personne n'a jamais été contaminée par la covid-19. Cela concernerait des personnes qui, pour des raisons médicales, ne pourraient subir un prélèvement naso-pharyngé ou se faire vacciner.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Monsieur Latombe, dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a indiqué que la notion de rétablissement, à la suite d'une contamination, « doit s'entendre, à la lumière des travaux européens dont elle est reprise, comme visant notamment l'écoulement d'une période minimale après un dépistage positif ou l'apparition des symptômes au-delà de laquelle la transmission du virus par la personne apparaît peu probable en l'état des connaissances. » Le terme de « rétablissement » garantit la cohérence du dispositif à l'échelle européenne. Il fait l'objet, actuellement, d'un important travail de définition aux niveaux français et européen, qui prendra sans nul doute en considération les remarques légitimes que vous formulez. Sur la base des explications complémentaires que pourra vous donner le ministre, je vous propose de retirer votre amendement. À défaut, j'émettrais un avis défavorable.

Monsieur Isaac-Sibille, la notion de rétablissement doit faire l'objet d'approfondissements scientifiques et d'une harmonisation au niveau européen. Le Conseil d'État a validé la formulation du projet de loi. Demande de retrait ou avis défavorable.

Monsieur Brindeau, la Haute autorité de santé recommande aux personnes pour lesquelles le prélèvement naso-pharyngé est difficile ou impossible, pour raison médicale ou du fait de leur situation personnelle, de demander au professionnel de santé d'adapter le test PCR en privilégiant un prélèvement oro-pharyngé ou salivaire. Avis défavorable.

M. Olivier Véran, ministre. La rédaction actuelle satisfait vos attentes, monsieur Isaac-Sibille, puisqu'elle reprend exactement la réglementation européenne. Celle-ci prévoit trois voies potentielles : le certificat de vaccination, le certificat de rétablissement ou un test PCR négatif récent. Nous n'avons pas encore

tranché la question du certificat de rétablissement. Il est déjà fait usage du test PCR et du certificat de vaccination. En revanche, il y a encore des discussions scientifiques à propos du certificat de rétablissement, liées à la présence d'anticorps en l'absence de vaccination. Le bon sens voudrait que, si on a des anticorps, ils soient protecteurs mais, compte tenu de l'incertitude scientifique, je reste prudent. Le texte reprend le principe européen, que nous aurons à adapter en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques.

Monsieur Latombe, si l'on voulait supprimer le certificat de rétablissement au nom du secret médical, il faudrait aussi supprimer la présentation d'un test PCR et d'un certificat de vaccination : l'argument ne me semble donc pas recevable.

Monsieur Brindeau, si je comprends bien l'amendement CL25, une personne qui ne supporterait ni un test PCR, ni un test salivaire, ni un autotest, ni un test antigénique, ni une vaccination, ni une prise de sang, pour démontrer qu'elle a des anticorps, pourrait se passer de tout cela grâce à un certificat médical, afin de circuler librement... Je vous suggère de retirer l'amendement.

M. Philippe Latombe. L'amendement de suppression ne porte pas sur le certificat de rétablissement proprement dit mais sur les mots « un document attestant de leur rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19 ». Il s'agit de coller à la définition du certificat de rétablissement, qui a une existence juridique. Votre rédaction peut désigner de nombreuses autres choses que le certificat de rétablissement, tel qu'il est prévu à l'échelle européenne. Nous souhaiterions, à tout le moins, que vous employiez le mot « certificat » à la place du mot « document », lequel pourrait se heurter au secret médical.

M. Cyrille Isaac-Sibille. Monsieur le ministre, je suis tout à fait d'accord avec vous sur le test PCR et la vaccination. Le problème tient au certificat de rétablissement. M. le rapporteur nous dit que nous devons harmoniser notre législation avec le règlement européen. S'agissant des anticorps, l'Europe a tranché : dans le certificat, il est question de tests sérologiques ou de détection d'anticorps. Il faut harmoniser notre rédaction en conséquence.

M. Olivier Véran, ministre. Le projet de règlement que vous avez sous les yeux est une base de travail, qui ne ferme aucune porte tant que la situation n'est pas consolidée. C'est exactement ce que nous vous proposons avec ce projet de loi. Imaginez que, d'ici un mois ou deux, vous découvriez que vous avez eu le covid-19 : étant protégé par des anticorps, vous n'avez plus besoin de faire de test PCR ou d'apporter la preuve de votre vaccination. Il serait assurément dommage, voire dangereux, de se priver d'une telle possibilité.

La Commission rejette successivement les amendements.

La Commission rejette l'amendement CL148 de Mme Paula Forteza.

Amendement CL24 de M. Philippe Dunoyer.

M. Pascal Brindeau. Il vise à préciser, en réponse à une interrogation du congrès de Nouvelle-Calédonie sur le caractère cumulatif ou alternatif de ces différents modes d'attestation, que les conditions ne sont pas cumulatives – mais je pense déjà connaître l'avis du rapporteur et du ministre sur cet amendement.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Avis défavorable puisque le mot « ou » fait que ces trois possibilités pourront être aussi bien alternatives que cumulatives.

M. Olivier Véran, ministre. Défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Amendement CL79 de M. Philippe Latombe.

M. Philippe Latombe. L'alinéa 4 vise à réglementer l'ouverture au public de certains établissements et lieux de réunion, à l'exception des locaux à usage d'habitation. Il est nécessaire d'en clarifier la rédaction afin d'assurer le respect des libertés. Si la loi ne peut pas tout préciser, un décret pris en Conseil d'État apporterait des garanties en ce sens. Ce n'est pas de la défiance : les Français nous demandent d'être vigilants sur les libertés que nous leur laissons par l'intermédiaire de la loi.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Le dispositif que vous souhaitez amender est celui introduit par l'amendement CL153 du Gouvernement, et non par l'alinéa 4.

M. Olivier Véran, ministre. Défavorable.

M. Philippe Gosselin. Ce besoin de précision dans la rédaction du texte montre bien que la confiance n'est pas totale ; or c'est indispensable pour que nos concitoyens s'y retrouvent. Il faudrait vraiment modifier ces éléments si nous voulons envoyer un signal. Mais il n'y a rien à faire : l'avis est systématiquement défavorable, M. le rapporteur lit sa fiche sans jamais s'en écarter. Il serait dommage que cela se poursuive ainsi toute la soirée !

M. Philippe Latombe. Ayant déposé nos amendements avant que le Gouvernement ne dépose le sien, nous n'avons pu en proposer une nouvelle rédaction. Nous en prenons acte mais nous regrettons que les travaux en Commission se déroulent ainsi.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Certains de nos collègues ont réussi à sous-amender les amendements du Gouvernement, même s'ils ont été déposés tardivement – nous avons eu vingt-quatre heures pour les travailler, ce qui est suffisant ! Je vous rappelle qu'à défaut de révision constitutionnelle, le Gouvernement a le droit d'amender jusqu'au dernier moment.

La Commission rejette l'amendement.

Amendement CL139 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Il vise à préciser que le Gouvernement pourra réglementer l'ouverture des ERP mais ne pourra l'interdire au-delà du 2 juin 2021. La liberté de travailler est une liberté essentielle. Les commerces ont pris toutes les mesures nécessaires pour garantir un accueil du public sans risque durant la crise. Leur fermeture sur l'ensemble du territoire, sans tenir compte des contextes épidémiques locaux, est une véritable erreur. Alors que la majorité de la population française sera vaccinée d'ici l'été, nous dit-on, il ne nous semble ni nécessaire ni proportionné d'accorder au Gouvernement une telle possibilité sans consulter le Parlement, jusqu'à une date aussi lointaine que le 31 octobre.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Le présent dispositif ne permettra pas de prononcer la fermeture des commerces sur l'ensemble du territoire. Le deuxième alinéa du 2° prévoit seulement deux cas de figure dans lesquels la fermeture provisoire des ERP pourra être prononcée : lorsqu'ils accueillent des activités qui, par leur nature même, ne permettent pas de garantir la mise en œuvre des gestes barrières ou lorsqu'ils se situent dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus. Demande de retrait ou avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Amendement CL9 de M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. On nous dit que l'état d'urgence sanitaire prend fin début juin. En réalité, il sera toujours loisible au Gouvernement de fermer des lieux de réunion, symboles de démocratie, de rassemblement et d'échanges. Or le mois de juin sera une période de campagne électorale : la cloche qui étouffe notre vie démocratique depuis de trop longs mois, en raison du covid-19, doit être levée. Les élections sont compliquées à organiser et il n'est déjà pas simple de faire campagne mais si, en plus, les lieux de réunion peuvent être fermés, sans consultation du Parlement et sans clause de revoyure – nous avons bien compris que tout était cadenassé de ce point de vue –, cela viderait de son sens le desserrement de l'étau annoncé.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Les lieux de réunion ne concernent pas spécifiquement les réunions électorales – il n'y a pas que la politique dans la vie ! Ces réunions sont le plus souvent organisées dans des ERP. Les lieux de réunion ne sont pas catégorisables, comme les ERP ; c'est notamment le cas des plages ou des parcs. Demande de retrait ou avis défavorable.

M. Olivier Véran, ministre. Défavorable.

M. Xavier Breton. Il est dommage que vous ne répondiez pas à la question sur la vie démocratique. La fixation des dates des prochaines échéances électorales a donné lieu à diverses rumeurs ; elles sont finalement maintenues, étant reportées seulement d'une semaine. C'est un exercice démocratique important : il est donc nécessaire de savoir dans quelles conditions auront lieu les élections régionales et

départementales. Il fait habituellement beau au mois de juin, ce qui laisse la possibilité de s'adapter en organisant des réunions aussi bien en intérieur qu'en plein air. Mais alors que nous aurions besoin d'en savoir un peu plus, le rapporteur, qui en est réduit à lire des fiches, nous répond « circulez, il n'y a rien à voir » : c'est regrettable car cela empêche tout débat dans notre Commission.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je ne crois pas que le débat soit empêché dans notre Commission, cher collègue !

M. Rémy Rebeyrotte. J'ai déjà rencontré des personnes de mauvaise foi mais jamais à ce point ! Il y a peu, chers collègues, vous souhaitiez absolument que les élections aient lieu au mois de juin, malgré les difficultés posées par le covid-19. C'est le cas : nous allons vivre une campagne électorale et des élections dans un contexte de crise sanitaire. Cela présente des inconvénients et des avantages, mais tel est le choix que nous avons fait, et qui est approuvé par les maires.

M. Éric Coquerel. Je soutiens cet amendement. Les élections ne peuvent se tenir sans une véritable campagne électorale. Il faudra qu'on m'explique pourquoi il ne serait pas possible de se rendre dans un lieu de réunion alors que l'on va rouvrir les lieux de culture et, progressivement, les bars et les restaurants. Sous certaines conditions – utilisation de purificateurs d'air, respect des distances sociales –, il est possible de tenir des réunions.

Mme Marietta Karamanli. À titre personnel, j'étais pour le report à la rentrée des élections régionales et départementales. Mais dès lors qu'elles doivent avoir lieu en juin, on ne comprend pas pourquoi des réunions ne pourraient pas être organisées – il ne s'agit pas de meetings de 1 000 personnes ! Il faut absolument faire évoluer ce dispositif en vue de la séance car chacun, quelle que soit son appartenance politique, partage cet avis. Nous soutiendrons cet amendement de notre collègue.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Chers collègues, l'alinéa 4 de l'article 1^{er} précise que le Gouvernement pourra réglementer, et non interdire, l'ouverture de tout lieu accueillant du public, y compris les lieux de réunion. Je ne vois donc pas en quoi cela serait antinomique avec le fait de mener une campagne électorale pour les régionales et les départementales. Je vous avoue que cela m'échappe !

M. Xavier Breton. La question est de savoir dans quel état d'esprit ce texte sera appliqué. Certes, il y aura des modulations en fonction des situations. Mais, en l'état, le texte accorde une possibilité d'ordre général – on peut tout craindre ! Peut-on savoir de quelle manière cela sera appliqué aux élections ? C'est une question importante pour la démocratie locale – si tant est que l'on puisse encore poser des questions sur ce texte.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. On peut poser des questions et on peut débattre, comme nous le démontrons depuis dix-huit heures aujourd'hui – il faut être un peu honnête !

M. Philippe Gosselin. Ce serait bien également d'obtenir des réponses ! Le rapporteur, trop content de pouvoir dire qu'il n'y a pas que la politique dans la vie, n'a pas répondu à la question sur les élections posée par des parlementaires de différents groupes politiques. Nous ne sommes pas obnubilés par ce sujet mais il s'agit d'un choix collectif, approuvé par la majorité en dépit des manœuvres du Gouvernement consultant les maires un vendredi soir à dix-neuf heures trente. Comment le Gouvernement compte-t-il utiliser ses pouvoirs de réglementation, voire d'interdiction ? Sera-t-il possible de tenir non pas des meetings dans des salles de réunion, mais au moins des réunions de proximité ? Nous n'avons pas d'autre réponse que la fiche lue par le rapporteur : ce n'est pas satisfaisant !

M. Olivier Véran, ministre. Le ministre de l'intérieur est plus à même de vous répondre sur les questions électorales que moi. Cette disposition est un copier-coller de la mesure adoptée l'année dernière : elle aurait pu permettre, en cas de flambée épidémique dans un territoire donné, de réglementer l'usage de certains lieux de rassemblement. Cela n'a donc rien d'extraordinaire. Du reste, en dehors de quelques territoires où des mesures très fortes de freinage ont été adoptées parce qu'il y avait une flambée épidémique, il n'a pas été fait usage de cette possibilité.

S'agissant des campagnes électorales, cette disposition n'a pas pour objectif de faire obstacle à la tenue de réunions. Celles-ci pourront avoir lieu dans le respect des règles de jauge dans les différents lieux recevant du public, des gestes barrières et des règles sanitaires en vigueur. Ce sont vraiment deux sujets que je vous invite à regarder de façon indépendante. Si la volonté du Gouvernement est de ne pas faire entrave à l'organisation de la campagne dans de bonnes conditions, nous devons garder la possibilité d'agir si la situation sanitaire l'exige dans certains endroits.

La Commission rejette l'amendement.

Amendement CL80 de M. Philippe Latombe.

M. Philippe Latombe. Il s'agit d'élargir aux usages privés, et pas seulement aux lieux à usage d'habitation, l'exception prévue à l'alinéa 4. Pendant la période estivale, certains locaux, posés sur des terrains de loisirs, ne sont pas à usage d'habitation, comme les cabanes de pêche ou de chasse. Il faudrait pouvoir les inclure dans l'exception prévue dans le texte.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Si le législateur n'a jamais entendu permettre la réglementation des conditions de présence dans les locaux d'habitation, il arrive que certains ERP soient gérés par des personnes privées tout en étant ouverts au public, ou par des personnes publiques mais utilisés à des fins privées. Dans ces cas, je ne vois pas de raison de les soustraire aux règles sanitaires qui sont nécessaires pour freiner la circulation du virus. Avis défavorable.

M. Olivier Véran, ministre. Défavorable.

M. Philippe Latombe. Pardonnez-moi, monsieur le rapporteur, mais je n'ai pas compris. L'alinéa 4 prévoit une règle pour tous les établissements recevant du

public, avec une exception pour les locaux à usage d'habitation. Vous me répondez que l'exception est dans la règle sans y être, tout en y étant – je ne comprends plus !

La Commission rejette l'amendement.

Amendement CL68 de Mme Marie-France Lorho.

Mme Marie-France Lorho. Au fur et à mesure de l'évolution de la crise sanitaire, les ouvertures et fermetures intempestives des ERP ont plongé les professionnels dans un très grand embarras. Il est nécessaire qu'ils bénéficient d'une feuille de route claire au moins deux semaines avant leur réouverture.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Le Président de la République a annoncé des dates jeudi dernier, vous donnant ainsi satisfaction. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Amendement CL71 Mme Marie-France Lorho.

Mme Marie-France Lorho. Je retire cet amendement afin de le retravailler.

L'amendement est retiré.

Amendement CL153 du Gouvernement faisant l'objet des sous-amendements CL159 de Mme Paula Forteza, CL161 de M. Pascal Brindeau, CL160 de M. Philippe Gosselin et CL162 de Mme Yaël Braun-Pivet et amendement CL149 de Mme Paula Forteza (discussion commune).

M. Olivier Véran, ministre. Cet amendement vise à permettre au Premier Ministre de subordonner à la présentation d'un passe sanitaire l'accès à certains lieux, établissements ou événements impliquant de grands rassemblements de personnes – une jauge de 1 000 personnes pourrait être retenue – pour des activités de loisirs ou des foires ou salons professionnels. Il s'agit de situations avec une forte concentration de population, exposant à des risques de contamination, de clusters, voire de super clusters, comme nous avons pu en connaître dans notre pays. Cet amendement correspond à une démarche que l'on voit émerger dans pratiquement tous les pays : elle vise à vous permettre de vous balader dans une foire, dans un salon, dans de grands événements en ayant moins la crainte de vous faire contaminer par les autres ou de contaminer des centaines de personnes autour de vous.

Cette rédaction exclut de fait les activités de la vie courante. J'ai déjà eu l'occasion de vous indiquer qu'à titre personnel, je n'étais pas favorable à un passe sanitaire pour aller au restaurant, au cinéma ou pour pratiquer des activités de la vie quotidienne, et je vous confirme que c'est également la position du Gouvernement. Cela concerne donc des activités exceptionnelles.

M. Pascal Brindeau. Cette nouvelle disposition du Gouvernement apparaît par voie d'amendement : on peut se demander pourquoi elle n'a pas été incluse dans

le texte initial. Quant à la jauge de 1 000 personnes que vous venez d'évoquer, nous proposons par noter sous-amendement de la porter à 5 000 personnes. Le nombre de 1 000 personnes peut en effet être rapidement atteint, y compris sur des sites très étendus, par exemple les foires. Il ne faudrait pas que cela constitue un frein à l'organisation de ce type d'événements, lorsque les conditions sanitaires le permettront.

M. Philippe Gosselin. Plusieurs questions sur le passe sanitaire demeurent sans réponse. Aucun distinguo n'est fait entre les rassemblements intérieurs et extérieurs : 1 000 personnes sur une tribune à l'extérieur, réparties sur des dizaines d'hectares, ou bien à l'intérieur d'une salle, ce n'est pas la même chose ! Les grandes foires traditionnelles, dans la Manche, peuvent ainsi attirer 200 000 ou 300 000 personnes en un week-end. Or le dispositif gouvernemental n'en tient pas compte. Il faudrait pouvoir le clarifier, au moins oralement.

Par ailleurs, poser la condition de la vaccination dès le mois de juin, alors que seuls 8 % de la population ont reçu les deux doses et 18 % une seule injection, cela revient à interdire à des gens qui n'ont pas pu se faire vacciner de participer à des rassemblements. C'est donc la double peine : non seulement ils n'ont pas pu se faire vacciner, mais en plus ils n'ont pas accès à ces activités. Nous proposons donc par ce sous-amendement que la référence à la vaccination ne soit pas possible tant que 60 % de la population n'auront pas été vaccinés, ce qui correspond au seuil d'immunité collective communément admis.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mon sous-amendement fait suite aux auditions organisées en commission des Lois, qui montraient que la limite à ne pas franchir était les lieux fréquentés dans le cadre de la vie quotidienne. J'entends bien que la volonté du Gouvernement est de réserver le passe sanitaire aux grands événements, mais certains de nos concitoyens pourraient souhaiter limiter l'accès à leur restaurant ou à certains lieux comme les cinémas ou les théâtres à la possession d'un passe sanitaire. La loi doit préciser très clairement que cela n'est pas possible et qu'ils ne pourront pas le faire.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Cette disposition, annoncée par le Président de la République le 29 avril dernier, est attendue par les Français qui aspirent à un retour le plus rapide possible à la vie normale. Elle est aussi très fortement souhaitée par les professionnels des secteurs concernés, qui n'attendent qu'une chose : pouvoir reprendre leur activité. Cette annonce a donc constitué un soulagement pour nombre de nos concitoyens, et je partage leur sentiment. Ce constat ne doit pas faire oublier les questions légitimes que soulève cet amendement. J'estime pour ma part que le dispositif qui nous est proposé est entouré de garanties suffisantes, notamment parce qu'il ne s'appliquera pas aux activités de la vie quotidienne mais bien aux grands événements ou rassemblements. Par ailleurs, toutes les institutions jouent ou joueront un rôle important dans le contrôle de son déploiement : la commission des Lois, à l'initiative de sa présidente, suit attentivement ce sujet, la Commission nationale de l'informatique et des libertés

(CNIL) en sera saisie et le Conseil constitutionnel en contrôlera la constitutionnalité.

Permettez-moi de rappeler que cette mesure ne doit pas conduire à l'abaissement de notre vigilance collective dans le respect des gestes barrières, et ce tant que la circulation du virus n'aura pas été éliminée ou que la couverture vaccinale ne sera pas suffisante pour atteindre l'immunité collective.

J'émetts un avis défavorable sur le sous-amendement de M. Gosselin parce qu'il est bien indiqué qu'il faudra un test PCR ou un justificatif de vaccination : les gens qui ne sont pas encore vaccinés peuvent aller dans ce genre de manifestations avec un test PCR négatif. En ce qui concerne la jauge proposée par M. Brindeau, le nombre de 1 000 personnes me paraît plus adapté, car c'est déjà un nombre important. Enfin, le sous-amendement de Mme la présidente va dans le sens de ce dont nous avons discuté : avis favorable.

M. Olivier Véran, ministre. Je vous ai déjà fait part de mon opinion personnelle, même si elle ne compte pas : je suis contre le passe sanitaire pour les activités de la vie quotidienne. Toutefois, il y a un certain nombre d'établissements dont nous ne sommes pas sûrs qu'ils pourront rouvrir rapidement, parce qu'ils présentent des risques de contagiosité plus importants, par exemple des lieux fermés où l'on se concentre pour danser et boire sans masque. Pourquoi choisir de priver ce type d'établissements de la possibilité de proposer des soirées sécurisées aux personnes vaccinées ou acceptant de se faire tester ? Les décisions que vous êtes en train de prendre auront un impact dans les mois à venir. Cela ne veut pas dire que l'on ne rouvrira pas ces établissements, mais que c'est un sujet qui pourrait émerger dans quelques semaines ; on pourrait nous demander pourquoi nous ne les avons pas autorisés à procéder ainsi.

Sur le fond, il n'est pas possible d'affirmer que l'on ne risque rien dans un rassemblement en extérieur. Les risques de contamination sont moindres quand on est dehors, dans la rue ou sur la plage, mais ils existent dans un grand rassemblement extérieur. Le plus gros cluster au monde s'est produit lors d'un rassemblement de motards dans le Dakota du Sud, aux États-Unis, où l'on estime que 260 000 personnes sur 400 000 ont été contaminées. Tout cela procédera du bon sens : un décret définira les règles – différentes jauges pourront être fixées, par exemple 1 000 personnes dans certains événements dans des lieux fermés. Je suis en revanche très défavorable à la proposition de passer le seuil de 1 000 à 5 000 personnes : la présence de 4 950 personnes dans une pièce fermée, sans passe sanitaire, constituerait un risque majeur dans la période actuelle, avec un virus qui circule encore beaucoup.

M. Gosselin affirme qu'il ne faut pas imposer de passe sanitaire parce que ce serait injuste, nombre de personnes n'étant pas encore vaccinées. C'est une vision des choses. En l'état du texte, chacun est obligé de faire un test pour entrer dans ce type d'événement. Si le passe sanitaire ne peut entrer en vigueur tant que tous les Français ne sont pas encore vaccinés, cela obligerait les personnes vaccinées à faire

quand même un test : ce n'est pas très cohérent ! Il n'est plus nécessaire de se faire tester quand on est déjà protégé. Chaque jour, des centaines de milliers de Français supplémentaires se font vacciner ; d'ici à la mi-juin, 30 millions d'entre eux seront concernés. Je vous invite donc à ne pas voter ce sous-amendement afin de ne pas les pénaliser.

Enfin, madame la présidente, la rédaction actuelle du texte autorise l'utilisation du passe sanitaire dans les situations indiquées, à l'exclusion de toutes les autres. Votre sous-amendement reviendrait à dire « par ailleurs, on exclut le passe sanitaire dans toutes les autres situations ». Ce serait au mieux une loi bavarde, au pire une précision apportant une insécurité juridique au dispositif. Il conviendrait de le retravailler d'ici la séance ; je vous propose donc de ne pas le voter en l'état.

Mme Emmanuelle Ménard. Je me pose un certain nombre de questions ; peut-être faudrait-il retravailler l'ensemble de ces sous-amendements. Vous ciblez l'accès à certains lieux, établissements ou événements impliquant de « grands rassemblements », qui est une notion un peu floue. Vous proposez une jauge à 1 000 personnes, d'autres à 5 000. Les ferias, dans le sud de la France, rassemblent bien plus que 1 000 personnes ! Dans les arènes, on peut produire des spectacles – théâtre, concert – qui ne seraient pas rentables avec une jauge de 1 000 personnes. Une telle limite empêcherait de facto la tenue de ce genre d'événements, alors que les arènes, ou par exemple le théâtre antique d'Orange, sont des lieux ouverts, en extérieur, qui peuvent contenir 13 000 personnes. Le problème est le même que pour les stades : une jauge de 1 000 personnes, c'est très peu dans un lieu qui peut en contenir 13 000, tandis que 5 000, c'est déjà plus acceptable économiquement.

Par ailleurs, vous ciblez les activités de loisirs, les foires et les salons professionnels, excluant les activités du quotidien. Je reprendrai l'exemple des ferias : ce sont des fêtes qui durent plusieurs jours et comportent des spectacles et des activités séparés. Cela relève-t-il d'une activité du quotidien ? Les ferias autour du 15 août ont aussi une dimension culturelle et religieuse ; elles peuvent comporter une procession ou une messe en plein air rassemblant beaucoup de monde – on est alors plus proche des 5 000 que des 1 000. Doivent-elles être considérées comme une activité du quotidien ou comme une activité de loisirs ? Des problèmes d'interprétation peuvent se poser.

M. Philippe Latombe. Je le répète : pour nous, une définition claire du passe sanitaire et de ce à quoi il sert est absolument nécessaire. Nous avons besoin aujourd'hui de celle de grand rassemblement, avec, a minima, une jauge, qu'elle soit de 1 000 ou de 5 000 personnes : il faut que la loi soit claire et qu'une interprétation par décret ne soit pas laissée à la main du Gouvernement.

Les parlementaires doivent donner le cadre, que le décret précise ensuite. Or préciser quelque chose qui est totalement imprécis depuis le début dans la loi pose un problème de contrôle parlementaire.

Nous avons besoin de savoir ce que veut dire grands rassemblements, même si cela soulève une difficulté, car 1 000 ou 5 000 personnes, ce n'est pas la même chose en fonction de la densité ou de la surface.

Rappelez-vous de ce qui s'est passé l'été dernier au Puy du Fou, et qui a fait hurler tout le monde : le préfet avait autorisé un évènement de 15 000 personnes parce que cela équivalait à trois fois 5 000 personnes. Quelle est donc l'interprétation de l'administration et du Gouvernement de ce type de terme ?

C'est notre ligne rouge : nous avons besoin, en tant que parlementaires, que ce passe sanitaire soit clair. Le sous-amendement de Mme la présidente a au moins un mérite : la loi bavarde permet en effet parfois de clarifier les choses, comme nous l'avons fait à plusieurs reprises et comme un certain nombre de ministres de votre gouvernement l'ont accepté, et d'éviter des interprétations qui ne sont pas les bonnes.

Nous avons besoin aujourd'hui non pas de lire en creux mais de lire en clair, comme nous le demandent les Français. Ils ne veulent plus de parlementaires anémiques : ils en veulent qui disent clairement ce qu'ils veulent, ce qui n'est pas le cas, monsieur le ministre, dans votre amendement.

Nous vous demandons donc de clarifier la notion de grands rassemblements et d'apporter un certain nombre de précisions afin d'éviter le renvoi à un décret que nous ne pourrons jamais contrôler, qui sera éventuellement déféré au Conseil d'État et qui produira des effets après le confinement et après ce projet de loi, ce qui n'est pas acceptable pour les Français.

Mme Alice Thourot. Deux questions, monsieur le ministre, sur votre amendement. Vous nous avez tout d'abord parlé de rassemblements de 1 000 personnes : pourquoi ne pas l'avoir précisé dans l'amendement ?

S'agissant du passe sanitaire ensuite, j'ai été interrogée par des habitants – notamment des jeunes – de ma circonscription, dans la Drôme : il pourrait en effet constituer une double peine pour les jeunes qui, n'étant pas prioritaires, seront vaccinés après les autres alors qu'ils devront systématiquement produire un document établissant qu'ils ne sont pas porteurs de la Covid. Ils se sentent donc un peu discriminés.

M. Sacha Houlié. L'expression grands rassemblements est effectivement impropre dans le sens où elle ne permet pas de distinguer quels rassemblements seront concernés. J'ai néanmoins été rassuré, monsieur le ministre, par différents éléments dont vous avez fait état.

Tout d'abord, vous avez confirmé, et cela figurera au compte rendu, que cela ne concernera pas les actes de la vie quotidienne, ce qui pose néanmoins un premier problème, dans la mesure où je considère que se rendre dans un stade de football est un acte de la vie quotidienne.

Je suis également rassuré par la volonté de ne pas inscrire la jauge de 1 000 personnes dans la loi, parce que ces grands rassemblements doivent selon moi être lus comme correspondant à une valeur à la fois adaptable et évolutive. La police administrative que l'on vous confie dans le laps de temps courant jusqu'au 31 octobre porte à ce stade, avec 21 000 contaminations par jour, sur 1 000 personnes, mais elle pourra porter au mois de juin sur 5 000 personnes, et au mois de juillet sur 10 000.

C'est pour cette raison que je vous demande, et cela figurera au compte rendu de nos travaux, de pouvoir faire évoluer cette réglementation tout au long de la décroissance de l'épidémie et donc, finalement, de la gestion de la sortie de la crise sanitaire, qui est l'objet de ce texte.

Il faudra que l'on puisse, au cours de l'été, quand on constatera de faibles contaminations et un recul de l'épidémie, recouvrer plus largement nos libertés afin que tout cela soit de plus en plus en plus progressif et de plus en plus palpable pour nos concitoyens.

M. Paul Molac. Notre discussion présente l'intérêt de poser un certain nombre de questions et de construire une loi précise. En ce qui me concerne, organiser des fest-noz, ce qui n'est pas, et c'est bien dommage, possible en ce moment, fait partie de la vie quotidienne.

S'agissant du sous-amendement de Mme la présidente, qui ne fait pas un usage immodéré de son droit d'amendement et que je serais tenté de suivre, je me dis que s'il n'est pas tout à fait rédigé comme il faudrait, le Gouvernement pourra toujours déposer un amendement lors de l'examen du projet de loi en séance.

M. Philippe Gosselin. Il existe vraiment une ambiguïté : ce n'est pas l'esprit de l'amendement qui est en cause, mais plutôt la notion de grand rassemblement. Qu'est-ce ? 1 000 personnes au Stade de France ou au Zénith, ce n'est pas la même chose que 1 000 personnes dans un stade plus local, par exemple dans la Manche.

Cela reste réellement flou : il faudrait introduire la notion de proportionnalité et de différenciation en fonction des salles et des lieux, sinon nous nous retrouverions exactement dans la même situation qu'en mars ou en avril 2020. Tout était alors, de façon très administrative, c'est-à-dire bête et méchante, fermé, sans possibilité de jauger quoi que ce soit. Il y a là une vraie difficulté.

En outre, si le quotidien – c'est-à-dire par exemple pour certains un match de foot, pour d'autres un pèlerinage ou la visite d'un lieu de culte, le Conseil d'État ayant considéré que dans ces deux derniers cas il s'agissait d'une liberté fondamentale – ne sera pas concerné, les pèlerinages seront-ils par exemple inclus dans celui-ci ?

À ce stade, c'est la rédaction de l'amendement, qui ne couvre pas ces cas de figure, qui est contestée, et non son esprit.

Enfin, on veut évidemment éviter que la vaccination devienne un élément discriminant. Si je souhaite qu'il y ait encore plus de personnes vaccinées, les jeunes en particulier ne sont pas aujourd'hui une catégorie prioritaire : ils ne peuvent pas se faire vacciner. Il nous faut donc être certains que dans tous les cas, la vaccination n'est, à défaut des tests, qu'un des éléments possibles : il faut aussi un peu de pédagogie.

M. Pacôme Rupin. Vous avez raison, monsieur le ministre, le débat dépasse les clivages partisans. Je suis personnellement, à la différence de beaucoup des collègues de mon groupe, contre ce passe sanitaire, notre débat illustrant la difficulté de le mettre en place pour un usage domestique, même si je le comprends lorsque l'on voyage et lorsque l'on traverse nos frontières.

Nous créons là un précédent, mettant le doigt dans un dispositif certes heureusement réservé aux grands événements, et non à la vie quotidienne, ce qui constitue une limite appréciable. Mais qu'est-ce qu'un grand événement ? À partir de quel moment faut-il le mettre en place ? Tout cela risque d'être tout à fait compliqué.

Je n'imagine pas qu'en France nous demandions leur état de santé, passé ou présent, aux personnes voulant participer à un grand événement : il s'agit pour moi d'un dispositif intrusif qui obligera nos concitoyens à le révéler, ainsi que leur statut vaccinal, à des personnes qui pourront décider à l'entrée si elles remplissent ou non les conditions requises.

Cela ressemble pour moi à une discrimination. Il ne faudrait pas que ce précédent puisse, à l'occasion d'autres épidémies, se développer. Je n'imagine pas que figure, sur nos portables, notre état de santé qui nous permette d'entrer ici ou là. Pour toutes ces raisons, je suis contre le passe sanitaire à usage domestique, quelle qu'en soit l'utilisation finale.

M. Éric Coquerel. J'ai bien compris que remettre en question certaines stratégies du Gouvernement revenait quasiment, pour M. Véran, à remettre en question des vérités scientifiques. Accordons-nous cependant sur le fait que depuis le début de cette épidémie, la question de savoir où il était possible de se contaminer, et dans quelles proportions, a beaucoup varié. Il nous faut donc rester assez humbles en la matière.

S'agissant des grands événements et de la jauge, le chiffre arbitraire de 1 000 personnes n'a aucun sens. Un critère – plus clair et plus facile à appliquer – pourrait facilement être mis en place, variable selon que l'événement ait lieu à l'intérieur ou à l'extérieur : la densité, exprimée en nombre de personnes au mètre carré. Vous pourriez donc faire avancer le texte dans ce sens.

Je suis en accord total avec ce qui vient d'être dit à propos du passe sanitaire : je crains fortement que nous n'en ayons pas fini avec les épidémies, notamment avec celle-ci. Nous mettons le doigt dans un dispositif discriminant en

fonction de l'état de santé supposé d'une personne, sachant qu'une personne vaccinée ne peut pas prouver qu'elle ne peut pas transmettre le virus.

Produire un document attestant de votre rétablissement suite à une contamination par la covid-19 ne garantit pas que vous ne soyez pas à nouveau – au bout de trois ou de six mois, on ne sait pas – possiblement transmetteur, je peux en témoigner. Le moins que l'on puisse dire est que tout cela est pour le moins hypothétique.

Si une société commence sur ces bases-là en réalité à faire le tri selon un passe sanitaire, cela me paraît extrêmement problématique : nous ne devrions pas nous engager sur une telle voie parce que – notre collègue a raison, c'est absolument certain vu la façon dont c'est parti – cela s'élargira. Je suis donc en accord total avec ce qui a été dit tout à l'heure.

Mme Marietta Karamanlis. Il faut vraiment prendre en considération la question de la densité : on ne peut pas uniquement donner des chiffres.

Je rappelle que la rédaction de l'amendement soulève la question de l'incompétence négative du législateur : si elle était maintenue, je n'exclus effectivement pas qu'il y ait, sur le principe même, contestation. Il faut donc, de manière responsable, prévenir les effets de cette incompétence négative.

M. Pascal Brindeau. Nous avons bien conscience que l'ajout de ce nouvel alinéa implique que des mesures réglementaires préciseront les choses au fur et à mesure, distinguant sans doute les lieux fermés des lieux ouverts.

La rédaction de l'amendement doit cependant préciser un certain nombre de choses, comme certains lieux – c'est-à-dire des espaces publics – et établissements – on pense aux ERP, ce qui nous préserve de la question posée par Mme la présidente –, ainsi que les grands rassemblements, la question de la densité, qui peut sans doute être couplée avec des jauges adaptées ensuite en fonction notamment des conditions sanitaires du moment sur les territoires concernés, me paraissant de bon sens.

Cela vaudrait tout de même le coup de préciser cette rédaction.

M. Guillaume Gouffier-Cha. Nous sommes au tout début d'un débat particulièrement important, auquel nous nous préparons, notamment en Commission et au sein de nos groupes respectifs, depuis la fin de l'année dernière, sur ce passe sanitaire.

Nous savions que nous l'aurions, au-delà de la question du passe sanitaire aux frontières, au regard de ce qui se fait dans les autres États, sur sa déclinaison au moins en ce qui concerne les grands événements, la question de la vie quotidienne pouvant à la demande d'autres pays se poser, compte tenu de l'exigence de pouvoir reprendre le plus vite possible certaines activités et une vie normale.

Je rejoins ce qu'a dit le ministre : il faut la traiter avec la plus grande sérénité possible. Nous abordons donc la première partie d'un débat qui concerne tous nos collègues, quelle que soit leur commission, et que nous aurons en séance.

Le dispositif qui est présenté ce soir par le ministre a le mérite d'être opérationnel, avec un seuil relatif aux grands événements ne figurant pas dans l'amendement même mais dans son exposé sommaire. Nous débattons de ce que recoupe la notion de grand événement, et nous devons sans doute y travailler dans les jours qui viennent.

Il faut également fixer des limites : c'est en cela que je me félicite du sous-amendement de Mme la présidente, que nous devons adopter dès ce soir, à l'amendement présenté par le Gouvernement.

Le passe sanitaire ne doit pas dans notre pays concerner les activités du quotidien, dont ne font pas partie le stade de foot, le fest-noz ou le pèlerinage : il s'agit d'un point particulièrement important. Il faut en effet bien distinguer ce qui relève de la vie quotidienne de ce qui relèvera de moments exceptionnels et spécifiques qui peuvent effectivement voir mis en place un passe sanitaire, qui doit être défini.

C'est en cela que la limite fixée par le sous-amendement de Mme la présidente à l'amendement du Gouvernement me paraît particulièrement importante et qu'il est important de l'adopter dès ce soir.

M. Xavier Breton. Cet amendement fait naître chez moi plusieurs inquiétudes tenant à ses modalités et à ses principes.

S'agissant des premières, il s'agit d'un amendement, alors que la disposition aurait pu figurer dans le projet de loi initial, faire l'objet d'un avis du Conseil d'État qui nous aurait éclairés et d'une étude d'impact. Il est dommage que cette technique, certes habituelle, soit utilisée sur un sujet aussi sensible.

On voit en outre bien que le texte n'est pas du tout ficelé, puisqu'il s'agit de notions vagues – certains lieux, établissements et événements – et que tout sera ensuite défini par voie réglementaire.

Les sous-amendements ne permettront de toute façon pas de définir complètement le périmètre du dispositif du passe sanitaire : il y a donc, concernant ces modalités, beaucoup de flou.

Il faut, s'agissant des principes, s'interroger sur la société dans laquelle nous voulons vivre ; doit-on, lorsque l'on se rend à une manifestation, montrer un passe sanitaire ? Jusqu'où cela ira-t-il ? Nous restreignons en effet progressivement nos libertés, au départ pour des motifs de santé, et nous nous y accoutumons. Nous n'arrivons pas à articuler santé et liberté, comme nous l'avons vu au cours des derniers mois, ce qui se vérifie à nouveau avec ce passe auquel je suis personnellement hostile.

Mme Alice Thourot. Très concrètement, monsieur le ministre, si l'on ne met pas en place de passe sanitaire, cela signifie-t-il qu'il n'y aura pas de grands événements cette année ? Je pose la question car il nous faut savoir ce que nous votons ce soir, ainsi que les conséquences de ce que nous pouvons voter.

Mme Cécile Untermaier. La presse régionale nous a interrogés sur le passe sanitaire, et nous avons été nombreux à répondre : oui à un tel passe lorsqu'il s'agit de prendre l'avion pour se rendre à l'étranger, non lorsqu'il s'agit de notre vie quotidienne, auxquels les grands rassemblements peuvent appartenir.

Se rendre à une foire ou à un salon ou participer à un festival, c'est en effet la vie quotidienne, qui ne se résume pas au métro pour lequel, curieusement, on ne s'en préoccupe pas.

Cette disposition est me semble-t-il d'une tout autre nature que celles prévues à l'article 1^{er}. Elle introduit en effet non pas une réglementation générale s'appliquant à tous mais une discrimination entre les personnes qui pourraient accéder au dispositif et celles qui ne le pourraient pas, alors que finalement la seule règle commune que nous nous sommes tous imposés est d'adopter les gestes de protection vis-à-vis du virus.

Il nous semble effectivement pour le coup extrêmement regrettable que l'amendement n'ait pas fait l'objet d'un examen par le Conseil d'État, compte tenu du fait qu'il y aurait beaucoup de choses à dire sur l'équilibre entre sécurité et liberté.

Enfin, le sous-amendement de Mme la présidente me paraît malvenu dans la mesure où il porte sur un dispositif qui n'est déjà pas précisé, si bien qu'il lui apporte une précision alors qu'il n'est pas suffisamment déterminé. Si j'en comprends le bien-fondé, il n'est pas opérant.

Notre groupe s'opposera donc à l'amendement du Gouvernement ainsi, évidemment, qu'aux sous-amendements.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je rejoins les propos notamment de Philippe Latombe : il faut dire les choses en clair à nos concitoyens.

Lorsqu'un restaurateur par exemple leur demandera leur passe sanitaire, ils ne se référeront pas à vos déclarations en commission des Lois, monsieur le ministre, ni au compte rendu de nos travaux – ce qui est dommage, car il est complet – mais, si elle est très claire sur ce point, à la loi, qui est facilement accessible sur n'importe quel smartphone. Ils consulteront le site Légifrance et verront que le législateur a été très clair sur le fait qu'il ne peut pas l'exiger.

C'est important de le préciser. Cela permettra à beaucoup d'entre nous d'être au clair sur ce que l'on veut.

Mes chers collègues, vous avez été très nombreux à suivre la table ronde que nous avons organisée en commission des Lois avec des professeurs de droit et membres du Conseil d'État. Ils ont justement précisé que ces questions de discrimination et de proportionnalité des dispositions étaient extrêmement importantes et qu'il nous revenait, en tant que législateur, d'être vigilants sur ces points.

C'est la raison pour laquelle je pense que le débat a été très intéressant en commission des Lois et pour laquelle j'ai proposé ce sous-amendement afin de préciser qu'il n'était pas question que l'accès aux lieux de notre vie quotidienne soit subordonné au passe sanitaire. Cela va mieux en le disant clairement.

M. Olivier Véran ministre. J'ai cru comprendre, en écoutant avec attention les différentes interventions, que certaines positions étaient figées et que certains d'entre vous s'interrogeaient.

Je réponds très factuellement aux différents arguments. J'ai pris des risques devant vous puisqu'avant même une décision gouvernementale, j'ai dit que je n'étais pas favorable au passe sanitaire pour le quotidien et que je ne voyais pas, dans un pays qui a soif d'égalité, comment on pouvait demander à des Français de montrer patte blanche pour aller au restaurant ou au cinéma.

Si je partage donc dans l'absolu beaucoup des réserves émises, je suis très favorable au fond à cet amendement : je vais vous expliquer pourquoi.

Le dispositif est d'abord tout sauf discriminatoire : personne ne sera empêché d'accéder à un festival, à un match de foot, à une foire ou à un salon parce qu'il ne serait pas vacciné. Toute personne pourra y accéder dès lors qu'elle présentera un test PCR négatif. Avec le passe sanitaire, si vous avez été vacciné, il ne sera plus nécessaire de faire des tests.

Si vous ne votiez pas cette disposition, et que l'on voulait néanmoins, pour répondre à Mme Alice Thourot, rouvrir ces établissements et rendre accessibles les foires, il faudrait que tout le monde se fasse tester à l'entrée.

Mme Cécile Untermaier. Non, on voudrait que ce ne soit personne.

M. Olivier Véran ministre. J'adorerais déposer un sous-amendement pour expliquer que l'épidémie est terminée : cela serait formidable de pouvoir l'écrire dans la loi. Hélas, cela ne se fait pas, et depuis quinze mois nous avons étudié suffisamment de textes ensemble pour constater qu'à chaque fois qu'on nous a dit que certaines mesures n'étaient pas utiles, certains députés sont allés au bout de leurs convictions et les ont votées, ce qui a permis de protéger la population.

Un concert expérimental, auquel un certain nombre d'entre vous assisteront peut-être, va être organisé à l'Arena de Bercy : toutes les personnes qui voudront y entrer seront testées, ce qui fait partie de l'expérimentation. On ne va pas y mettre 5 000 personnes sans aucun protocole !

Bon nombre de députés, dans tous les groupes politiques, ont fait remonter au ministère des projets expérimentaux dans le domaine sportif et culturel visant précisément à vérifier que le statut vis-à-vis du risque de contamination et de contagiosité des participants était compatible avec leur sécurité, c'est-à-dire qu'ils présentaient un test PCR négatif, qu'ils avaient eu le covid et qu'ils pouvaient le démontrer, ou qu'ils étaient vaccinés.

La question n'est donc pas de savoir si l'on pourra entrer très librement dans des foires et dans des salons : à la rigueur, il s'agit d'un facteur d'accélération du redémarrage de la vie économique et sociale dans notre pays. Le passe sanitaire tel qu'il est défini là pour des salons et des événements exceptionnels nous permettra de rouvrir plus tôt des événements que l'on ne pourra pas rouvrir dans les mêmes conditions si nous ne disposons pas de ces éléments nous permettant de les sécuriser.

Nous allons donc expliquer à tous les professionnels qui attendent depuis des mois de rouvrir leurs salons – vous en comptez dans vos circonscriptions – que nous ne sommes pas en mesure de les rouvrir aussi vite qu'on le pourrait parce que l'on ne peut pas sécuriser les événements qui s'y passent.

Il s'agit, comme l'a dit Mme la présidente, d'une question très sensible.

Pourquoi ne précise-t-on pas tout à l'article 1^{er} de la loi ? Parce qu'on ne le peut pas. Je vous ai dit que l'on retient l'hypothèse selon laquelle rien ne concernerait des événements à moins de 1 000 participants, ce qui ne signifie pas que dès qu'un événement atteindrait ce seuil, il y aurait besoin d'un passe.

En effet, certains événements se dérouleront en intérieur, avec une forte concentration, et leur seuil sera peut-être moins élevé, alors que d'autres se dérouleront à l'extérieur, avec une concentration plus faible, avec peut-être un seuil plus élevé. Si l'on voulait rigidifier dans la loi des niveaux de seuils par catégorie d'ERP ou d'événements, je ne saurais pas comment faire. En outre, quand, au cœur de l'été les contaminations seront plus basses, on conserverait les mêmes seuils, ce qui ne ferait pas forcément sens.

Cette flexibilité est importante et l'introduire par voie d'amendement n'est pas en soi antinomique avec une bonne rédaction du texte.

Ensuite oui, certaines vagues épidémiques, tant en France que dans le monde, sont nées de grands rassemblements de toute nature, parfois en extérieur, et nous savons par expérience que l'épidémie peut redémarrer ainsi.

Monsieur Gosselin, le pèlerinage, et de façon générale le culte, ne fait pas partie des catégories inscrites dans la loi sous la terminologie de loisirs ni de foires ou de salons professionnels. Le texte exclut donc de fait les événements et rassemblements de nature religieuse.

Il s'agit donc de valeurs adaptables et évolutives et de critères permettant d'ouvrir plus tôt dans de meilleures conditions : ce n'est pas vaccin ou rien, mais

vaccin ou PCR *versus* PCR ou PCR, et le dispositif ne s'étendra pas au-delà du texte.

Madame la présidente, si j'ai indiqué les réserves qui m'étaient remontées d'un point de vue purement légistique à propos du sous-amendement, je ne veux certainement pas m'opposer à la démarche des parlementaires visant à sécuriser les choses, d'autant plus qu'elle va dans le sens du Gouvernement. J'é mets donc concernant ce sous-amendement, qui sera probablement adopté, un avis de sagesse et vous propose que, s'il y avait d'ici la séance des choses à modifier, nous puissions travailler en parfaite harmonie de façon à présenter quelque chose de solide au Parlement : vous aurez ainsi, en la matière, ceinture et bretelles.

Mme Cécile Untermaier. Il n'y a ni ceinture, ni bretelles.

M. Philippe Gosselin. L'explication de M. le ministre illustre parfaitement l'ambiguïté du terme rassemblement. Sans être obsédé par les rassemblements religieux comme les grands pardons, il n'empêche qu'un pèlerinage ne se déroule pas nécessairement dans un ERP ou dans une église : il peut avoir lieu à l'extérieur et l'on voit, l'été, sur les côtes bretonnes et vendéennes, des bénédictions de la mer ou de bateaux, qui ont également lieu en Méditerranée. Le grand pardon du mois de juin a également lieu en extérieur. Il ne s'agit pas nécessairement d'offices religieux mais plutôt de rassemblements religieux. Sans chercher la petite bête, il est important que ce soit clair pour nos concitoyens : nous délibérerons ainsi en connaissance de cause. Or la réponse n'est sur ce point pas encore claire.

M. Philippe Latombe. Je partage ce que vient de dire mon collègue Philippe Gosselin : pour l'instant, le texte n'est clair ni sur ce que sont ces grands rassemblements et certains lieux ni sur de nombreux sujets.

Si je veux bien comprendre, monsieur le ministre, que la loi soit rigide, c'est quand même le rôle des parlementaires que de la voter, comme le veut l'article 34 de la Constitution. Nous avons à définir les règles, quitte à ce que vous les précisiez par la suite si c'est nécessaire.

Vous le faites bien dans votre amendement CL152 en introduisant un couvre-feu et en précisant les plages horaires. Précisez les jauges ! Dites-nous quelle densité est prévue ! Il vous faut préciser l'ensemble.

Nous avons besoin que les Français comprennent. Ne revenons pas devant eux avec un débat visant à définir ce qu'est un commerce essentiel ou non essentiel, ce qui nous a occupés pendant des mois. Ils ne vont pas encore en passer d'autres à se demander ce que sont « certains lieux ». Comment allons-nous faire pour les campings qui accueilleront cet été plus de 1 500 personnes ? Reprenez l'exemple du Puy du Fou. Avec trois fois 5 000 personnes, c'est-à-dire 15 000, cela passait : c'est de l'interprétation réglementaire.

C'est le rôle des parlementaires et du Parlement que de définir la loi pour qu'ensuite vous la précisiez, ce qui ne peut pas se faire avec des mots aussi vagues :

telle est, je le répète, notre ligne rouge. L'amendement CL153 ne contient pas suffisamment de précisions pour que nous puissions le voter en l'état.

M. Éric Coquerel. Il n'y a rien de déshonorant à considérer qu'un amendement est mal écrit et ne répond pas au problème. Monsieur Véran, vous avez par exemple tenté de définir les lieux en question par rapport aux lieux de culte : par rapport à la dangerosité de l'épidémie, il faudrait m'expliquer la différence entre les deux. Il existe donc un problème, ce dont vous vous êtes rendu compte en le disant et en nous expliquant les choses.

S'agissant du passe sanitaire, vous nous dites que finalement – comme vous l'avez souvent fait depuis un an : si l'on ne vote pas suffisamment vite, ou si l'on hésite, on favoriserait quasiment une accélération de la covid – nous ne permettrions pas dans ce cas la réouverture de certains lieux.

Nous nous reverrons en octobre pour voir si vous ne le prolongez pas, car nous avons sans arrêt prolongé des mesures qui soi-disant devaient être arrêtées. Je reprends l'exemple des restaurateurs qu'a pris Mme la présidente : le jour où vous instituerez un passe sanitaire, je vous assure que vous ne pourrez pas empêcher qu'ils le demandent pour que l'on pénètre dans leurs établissements.

J'en suis absolument certain : vous instituez un dispositif qui n'aura pas de limite dans la discrimination, de la même façon que même si les restaurateurs sont tenus de par la loi de donner un verre d'eau à toute personne le demandant, ils ne le font pas. Peu à peu, une discrimination se généralisera, ce qui n'est pas la même chose que de demander de façon ponctuelle un test : vous instituez quelque chose de nouveau qui est véritablement problématique.

M. Guillaume Gouffier-Cha. De quoi parlons-nous, mes chers collègues ? D'un dispositif qui doit nous permettre de reprendre le plus rapidement possible un certain nombre d'activités qui rassemble un grand nombre de personnes, que ce soit dans les secteurs de l'événementiel, du sport ou des salons.

Un tel dispositif est attendu par nos concitoyennes et par nos concitoyens ainsi que par ces mêmes secteurs : ne pas le voter enverrait à ces derniers un message selon lequel, au regard de la pandémie qui perdure, ils ne pourront pas reprendre leur activité. On doit donc voter l'amendement tout en fixant la limite proposée par le sous-amendement de la présidente, c'est-à-dire qu'il ne peut pas concerner les activités du quotidien, ce qui est parfaitement clair.

La Commission rejette successivement les sous-amendements CL159, CL161 et CL160.

Elle adopte le sous-amendement CL162.

Puis elle adopte l'amendement CL153 amendé.

En conséquence, l'amendement CL149 de Mme Paula Forteza tombe.

Amendement CL152 du Gouvernement.

M. Olivier Véran, ministre. Cet amendement vise à permettre au Premier ministre de prendre des mesures de couvre-feu dans la plage horaire allant de vingt-et-une heures à six heures, du 2 juin au 30 juin au plus tard. Encore une fois, il s'agit d'une mesure qui nous permet d'accompagner la sortie de la période la plus difficile de la crise sanitaire.

Supprimer maintenant le couvre-feu, alors qu'il est reconnu unanimement par la communauté scientifique – à l'exception du professeur Coquerel... – comme étant très efficace pour lutter contre la diffusion du virus, mettrait en danger tout le plan de levée des mesures de freinage tel qu'annoncé par le Président de la République. Il est donc proposé de maintenir le couvre-feu, mais de manière allégée puisqu'il interviendrait à vingt-et-une heures jusqu'au 9 juin, puis à vingt-trois heures entre le 9 juin et le 30 juin. Il disparaîtrait ensuite et la loi ne donnerait plus la possibilité d'en instaurer un.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Compte tenu des chiffres de l'épidémie, quelles étaient les solutions possibles ?

Premièrement : ne rien faire ; mais il s'agissait d'une option absolument catastrophique et dangereuse, comme l'ont montré les débats précédents sur une éventuelle suppression de l'article 1^{er}.

Deuxièmement : une éventuelle prolongation de l'état d'urgence sanitaire ; je pense que cela aurait été disproportionné.

On pouvait aussi se contenter de mesures de fermetures des ERP, mais cela n'aurait pas permis de limiter les contacts à l'occasion de rendez-vous amicaux ou familiaux.

Restait donc cette solution proposée par le Gouvernement : un couvre-feu limité dans le temps, du 2 au 30 juin, mais aussi dans son amplitude horaire, de vingt-et-une heures à six heures. C'est une mesure appropriée à l'évolution de l'épidémie et qui limitera les contagions. Bien entendu, si les circonstances le permettent, ce couvre-feu pourra être adouci. Avis favorable.

M. Éric Coquerel. Monsieur le ministre, vous aviez expliqué scientifiquement que les masques étaient inutiles, pour dire plus tard qu'ils étaient utiles. À votre place je pratiquerais moins les moqueries et je ferais preuve d'un peu d'humilité.

Toutes les études scientifiques ne montrent pas que le couvre-feu est utile. En revanche, l'imposer aux Français pendant des mois et des mois est liberticide. On ne doit pas s'habituer à une mesure qui doit demeurer exceptionnelle.

Une étude réalisée à Toulouse montre exactement l'inverse de ce que vous dites, et ce pour une bonne raison : demander aux gens de sortir de chez eux pour

prendre les transports en commun ou aller dans les boutiques tous à la même heure produit des concentrations de population qui sont exactement ce qu'il ne faut pas faire en termes épidémiques.

Vous nous dites que d'un point de vue scientifique cela a fait ses preuves. Le moins que l'on puisse dire, c'est que non. Je vous rappelle que le couvre-feu était déjà en vigueur lorsque le Président de la République avait déclaré en janvier que le pari était réussi, que l'on allait pouvoir ne pas fermer les écoles et ne pas dépasser les 20 000 contaminations par jour. Vous avez raté cette marche. Quant au rapport entre privation de liberté et « rentabilité sanitaire », il n'est pas prouvé.

Je vis dans des quartiers où avec les beaux jours les gens ont davantage envie de sortir et les amendes de 135 euros tombent de plus en plus souvent, notamment sur des gamins. Ce n'est plus supportable. Que vous continuiez à vous habituer à ce genre de procédé est vraiment un problème.

La Commission adopte l'amendement.

Amendements CL58 et CL59 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. L'amendement CL58 vise à préciser la notion de « circulation active du virus » qui autorise le Premier ministre à prendre des mesures d'interdiction en matière de libre circulation des personnes et d'ouverture au public de certains types d'ERP. En effet, au regard de la magnitude des pouvoirs qui sont ainsi octroyés, sans limite de durée sur la période allant du 2 juin au 31 octobre, il est essentiel que le référentiel retenu pour le déclenchement de ces mesures soit précisément fixé.

Nous proposons, comme le demande la communauté scientifique et médicale, que ce seuil corresponde à un taux d'incidence moyen sur une semaine de 250 cas positifs pour 100 000 habitants.

L'amendement CL59 propose quant à lui de retenir le seuil évoqué par le Gouvernement, soit 400 cas positifs pour 100 000 habitants.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Le taux d'incidence n'est pas l'unique critère d'appréciation de la circulation du virus, même s'il s'agit d'un critère important. Il faut également prendre en compte la variation de ce taux, ainsi que le taux d'occupation des hôpitaux et des services de réanimation. Avis défavorable.

La Commission rejette les amendements.

Amendement CL60 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Cet amendement vise à encadrer le pouvoir exécutif. Comme l'avis préalable du Conseil d'État n'est pas requis et que la notion de « circulation active du virus » n'est pas précisément définie, il est proposé que les mesures portant atteinte aux libertés tombent d'elles-mêmes trente jours après la publication du décret les instaurant. Cette limitation obligera le Gouvernement à

renouveler ces mesures expressément par un nouveau décret, qui devra être proportionné aux circonstances sanitaires du moment.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Il n'est pas nécessaire de prendre un nouveau décret pour apprécier si une mesure réglementaire est toujours proportionnée aux circonstances sanitaires du moment : le juge le fait en toutes circonstances. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Amendements CL140 et CL141 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Cet amendement, identique à l'amendement CL141 suivant qui porte sur un autre alinéa, vise à associer les maires, les présidents de conseils départementaux et régionaux ainsi que les parlementaires à l'adaptation des décisions aux contextes locaux.

En effet, les élus, en particulier les élus locaux, doivent être associés à la prise de décision dans les territoires qui les concernent. Une politique publique ne doit pas être l'imposition verticale d'une mesure décidée par un pouvoir centralisé, mais doit se construire collectivement par la concertation avec les représentants démocratiquement élus.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. La déclinaison territoriale des mesures pour faire face à l'épidémie fait déjà l'objet, par les préfets, de larges consultations des élus locaux.

Vos amendements vont néanmoins plus loin et parlent de coordination. Je pense que le projet de loi dit « 4D », pour différenciation, décentralisation, déconcentration et décomplexification, constituera un cadre plus opportun pour ce genre de débat. Avis défavorable.

M. Paul Molac. Dans bien des cas, ce sont des directives qui descendent directement et les élus locaux deviennent en fait des agents de l'État, qui appliquent ce qu'on leur demande. Il n'y a donc plus d'adaptation. Ce n'est pas bon, car les élus locaux sont des élus, et non des agents du Gouvernement.

Une véritable association des élus serait naturelle dans les pays qui nous entourent mais ne l'est pas en France.

La Commission rejette les amendements.

Amendement CL31 de M. Pascal Brindeau.

M. Pascal Brindeau. Le rapporteur vient de préciser que, dans la plupart des cas, lorsque les mesures sont territorialisées les préfets consultent les élus locaux. C'est exact, mais je propose de l'inscrire dans le texte de loi pour éviter qu'un préfet oublie de le faire, ce qui peut arriver. Il est important que ces mesures territorialisées soit partagées le plus largement possible.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. L'amendement est satisfait dans la pratique. Il faut néanmoins maintenir de la souplesse et de la réactivité lorsque cela est nécessaire. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Amendement CL61 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. Cet amendement concerne l'action territorialisée de l'État.

Là encore, il paraît utile d'encadrer l'action de l'État, exercée par son représentant dans les départements. Si nous insistons, c'est parce que, dès le XIX^{ème} siècle, le diagnostic a été posé sur notre système centralisé : malgré ses avantages, il présente le grave inconvénient d'un excès de réglementation. On connaît d'ailleurs le mot d'Odilon Barrot au sujet de la déconcentration, vue comme un remède à cette suradministration : « *C'est le même marteau qui frappe mais on en a raccourci le manche* ». L'usage de ce marteau doit lui aussi être contrôlé, donc soumis à une évaluation collégiale et transparente par le Parlement.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. La note d'information hebdomadaire sur les mesures prises par le Gouvernement dans le cadre de la crise sanitaire qu'adresse le Premier ministre au Parlement me semble suffisamment exhaustive.

En cas de besoin, tous les arrêtés préfectoraux restent accessibles via les recueils des actes administratifs qui sont consultables en ligne. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis du rapporteur, elle rejette les amendements CL73 et CL83 de Mme Marie-France Lorho.

Amendement CL104 de M. Sasha Houlié.

M. Sasha Houlié. Il s'agit de rétablir une disposition qui ouvre un droit aux parlementaires, acquis lors du vote de la dernière loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et qui permet aux présidents des commissions parlementaires de saisir le comité scientifique pour être tenus informés de tous les éléments dont ils auraient besoin ou souhaiteraient disposer. Par analogie, nous proposons d'inscrire ce droit dans ce projet de loi qui prépare la sortie de la crise sanitaire.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Vous savez que j'avais exprimé des réserves sur cette disposition lors de la discussion du précédent projet de loi. Elle me semble encore moins nécessaire dans un contexte de sortie de l'état d'urgence sanitaire, d'autant plus qu'aucune demande n'a été adressée au Conseil scientifique depuis l'adoption de la disposition en question. Néanmoins, sagesse.

M. Olivier Véran, ministre. Nous avons en effet eu ce débat lors de la discussion du projet de loi sur la prorogation de l'état d'urgence sanitaire. J'avais

alors eu l'occasion de dire que je jugeais que cette disposition n'était ni légitime ni indispensable. Même si le Gouvernement avait été battu à l'époque, il convient d'être constant et l'avis demeure défavorable. Mais par anticipation je vous indique que nous ne ferions pas une jaunisse si nous étions battus à nouveau.

M. Sasha Houlié. Les parlementaires ont fait un usage très modéré de cette faculté.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Cela peut changer à tout moment !

M. Philippe Gosselin. Il ne faut pas insulter l'avenir.

M. Olivier Véran, ministre. Le Gouvernement émet un avis mollement défavorable...

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'amendement de précision CL120 du rapporteur.

La Commission adopte l'article premier modifié.

*

* *

Première réunion du mercredi 5 mai 2020 à 9 heures 30

Lien vidéo :

https://videos.assemblee-nationale.fr/video.10720249_609247abd07a9.commission-des-lois--gestion-de-la-sortie-de-la-crise-sanitaire-suite-5-mai-2021

Après l'article 1^{er}

Amendement CL142 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Cet amendement vise à ce que le couvre-feu, que l'exécutif a décrété et prolongé sans discontinuer depuis six mois, ne puisse être renouvelé au-delà d'une période d'un mois qu'après accord du Parlement. Le couvre-feu généralisé sur l'ensemble du territoire impliquant pour les citoyens l'impossibilité de sortir de leur domicile durant une longue période est une mesure de privation de liberté exceptionnelle. Le Gouvernement doit donc pouvoir en débattre devant le Parlement, afin que celui-ci apporte ou non son approbation par le vote de la loi.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. J'ai été tenté d'émettre un avis favorable, puisque le couvre-feu ne durera de toute façon qu'un mois, du 2 au 30 juin, mais les termes « après accord du Parlement » ont modifié ma décision. Aussi, monsieur

Molac, je vous demande de retirer votre amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Article 2 : *Articulation du régime transitoire avec l'état d'urgence sanitaire*

Amendements identiques de suppression CL2 de Mme Emmanuelle Ménard, CL12 de M. Philippe Gosselin, CL16 de Mme Martine Wonner, CL30 de M. Pascal Brindeau, CL42 de Mme Danièle Obono, CL69 de Mme Marie-France Lorho, CL70 de Mme Emmanuelle Anthoine et CL143 de M. Paul Molac.

M. Philippe Gosselin. L'état d'urgence sanitaire, supprimé à l'article 1^{er}, semble rétabli à l'article 2, de façon partielle, sur une partie du territoire. Pour ce qui me concerne, je réclame des mesures territorialisées. Le principe de l'article 2 ne me choque donc pas. Le Conseil d'État évoque « l'application de règles disparates », sous-entendant une rupture de l'intérêt général et de l'égalité entre les citoyens sur le plan national. Il appartiendra peut-être au Conseil constitutionnel d'examiner ce point.

Au-delà, le seuil de déclenchement – 10 % de la population nationale, au plus – pose problème. Si l'état d'urgence sanitaire a besoin d'être activé dans deux territoires contigus, dont les habitants représentent plus de 10 % de la population nationale, devra-t-on instaurer une frontière ou renoncer aux dispositions ?

Le seuil de 10 % de la population semble élevé, mais un territoire urbain aggloméré, où la densité est forte, ne pose pas les mêmes problèmes qu'une zone rurale de milliers de kilomètres carrés, dont les habitants doivent circuler d'un point à un autre. Tout cela n'est pas clair.

La durée soulève également des questions : attendre deux mois avant que le Parlement ne puisse être consulté, c'est du jamais vu ! C'est un état d'exception dans une partie du territoire, que l'on ne peut pas envisager démocratiquement.

Étant donné les conséquences qu'il entraîne, ainsi que le délai prévu, qui écarte le Parlement, je vous propose de supprimer l'article, tel qu'il est rédigé.

M. Pascal Brindeau. Mon argumentation rejoint celle de Philippe Gosselin. Nous entendons qu'il faille territorialiser la mesure de reconfinement, si la situation sanitaire se dégrade de manière importante dans certains territoires. Pour autant, si l'on considère que nous avons rétabli hier la possibilité du couvre-feu, même limité dans le temps, dans le cadre de ce qui n'est plus un état d'urgence sanitaire mais des mesures transitoires, on ne peut sans confusion rétablir une possibilité de confinement, même partiel, dans le cadre de mesures transitoires : on ne saurait alors plus ce qu'est un état d'urgence sanitaire. Par principe, nous demandons la suppression de l'article 2.

Mme Danièle Obono. Nous nous opposons à la possibilité laissée au Premier ministre de décréter un état d'urgence sanitaire dans un régime dit « de sortie », tout en écartant encore davantage le Parlement. Ce régime de sortie – un pied dehors, un pied dedans – entretient le flou, quand le débat démocratique et l'intelligibilité de la stratégie du Gouvernement vis-à-vis de la population nécessiteraient plus de clarté. C'est le contraire qui est fait avec cet article.

D'un côté, le texte assoit la possibilité de prendre toutes les mesures d'un état d'urgence sanitaire, hormis le confinement généralisé. De l'autre, il laisse la possibilité d'un prompt retour, territorialisé, à ce régime, avec son lot d'interdictions, de fermetures et de confinements.

En outre, il prolonge d'un mois à deux mois le délai entre le décret et la loi de prorogation, seul moyen pour le législateur d'émettre un avis *a posteriori*, lorsque moins de 10 % de la population nationale est concernée par l'état d'urgence sanitaire.

Par définition, des mesures d'exception doivent être exceptionnelles. Leur inscription dans la durée, comme cela est fait depuis plus d'un an, sans que le Gouvernement ne se donne tous les moyens de lutter efficacement contre la pandémie – l'échec est patent, étant donné la situation dans laquelle nous sommes et le fait que nous soyons obligés de légiférer à nouveau – porte atteinte aux libertés. C'est pourquoi nous nous opposons au présent article et proposons sa suppression.

M. Paul Molac. Je défends également l'amendement CL16 de Mme Wonner. Le régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire prévu à l'article 1^{er} prévoit déjà des mesures très restrictives des libertés, à même de canaliser la circulation du virus – restriction des déplacements de population, fermetures de commerces, possibilité d'instaurer un couvre-feu, notamment.

De nombreux collègues l'ont souligné, la réinstauration locale d'un état d'urgence sanitaire serait positive. Nous l'avons d'ailleurs demandée depuis le début.

L'article 2 prévoit la possibilité de déclarer par décret l'état d'urgence sanitaire, pour une durée allant jusqu'à deux mois, contre un mois dans les textes actuels, avant de devoir consulter le Parlement. Ce régime très restrictif des libertés doit *a minima* être validé par le Parlement. Il n'apparaît pas proportionné que le Gouvernement puisse le mettre en œuvre pour une durée aussi longue sans l'accord des représentants directement élus du peuple. C'est pourquoi nous demandons la suppression de l'article 2.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. J'ai conscience des critiques et des interrogations qui ont été émises sur l'article 2. C'est pourquoi je présenterai un amendement, afin de traiter les questions du cumul des territoires représentant 10 % de la population nationale, du délai d'application et de l'information du Parlement.

Avis défavorable aux amendements de suppression de l'article 2.

M. Philippe Gosselin. Nous ne balayons pas d'un revers de main la territorialisation, mais de très nombreuses interrogations subsistent. Même si la loi ne doit pas être trop bavarde, le texte apparaît trop minimaliste et les incertitudes trop nombreuses pour que nous puissions le voter en l'état. Mon propos peut être partagé par l'ensemble des groupes. Il y a intérêt à trouver une rédaction juste et applicable, qui n'attente pas aux libertés.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. C'est la raison pour laquelle le rapporteur a déposé un amendement, qui apporte des précisions. Il pourra encore être travaillé d'ici à la séance.

M. Guillaume Gouffier-Cha. Le groupe La République en Marche est favorable à l'article. Il a préparé des amendements pour préciser et encadrer le dispositif, qui permettra de disposer d'outils pour répondre à une reprise forte de l'épidémie dans certains territoires, à la superficie limitée.

La Commission rejette les amendements.

Amendements identiques CL11 de M. Philippe Gosselin, CL62 de Mme Marietta Karamanli, CL81 de M. Philippe Latombe et CL101 de M. Sacha Houlié.

M. Philippe Gosselin. Dans la continuité de l'amendement CL12 et des explications du rapporteur, l'amendement CL11 vise à supprimer l'alinéa 2 instaurant le délai de deux mois. S'il devait être maintenu, sans que l'alinéa ne soit modifié, nous ne pourrions voter l'article. Je suis conscient qu'à ce stade, l'amendement CL11 pourrait être rejeté ou sans objet, car nous n'avons pas la vision d'ensemble.

J'appelle du moins l'attention de la Commission sur ce délai de deux mois, qui paraît anormalement long. Il est d'un mois dans l'état d'urgence sanitaire, ce qui est déjà long. Alors que l'on ne proroge pas l'état d'urgence sanitaire, on le fait revenir par la fenêtre, pour une partie limitée du territoire. Il n'empêche qu'il s'agira bien d'un état d'urgence sanitaire pour un territoire limité, et que des mesures exorbitantes du droit commun s'imposeront. Ce délai est donc anormalement long, tant pour les citoyens que pour les libertés publiques. En outre, une fois de plus, il exclut le Parlement pendant deux mois de ses prérogatives de contrôle, qui sont essentielles et légitimes, car constitutionnelles.

Mme Marietta Karamanli. Le groupe Socialistes et apparentés propose également de supprimer l'alinéa 2. Considérant l'importance des restrictions que le dispositif de l'article 1^{er} rend possibles, notamment en cas de « circulation active du virus » – nous n'avons pas reçu hier soir l'ensemble des précisions à ce sujet –, il n'apparaît pas justifié de desserrer le cadre juridique de l'état d'urgence sanitaire et

son contrôle par le Parlement, déjà nettement entamé par la majorité présidentielle à l'Assemblée nationale.

L'argument de la période estivale est sans valeur, compte tenu des moyens de transport et de communication dont nous disposons à l'heure actuelle, dans une année où les parlementaires ont été constamment présents. De même, les arguments en faveur du seuil de 10 % de la population nationale et de la prolongation de deux mois de l'état d'urgence, contre un mois actuellement, semblent disproportionnés. Il semble donc nécessaire de supprimer l'alinéa 2.

M. Philippe Latombe. L'amendement CL81 a été déposé pour deux raisons. D'une part, nous n'avons pas accepté que le ministre justifie le délai de deux mois par la nécessité de ne pas amputer les vacances de certains fonctionnaires des ministères, au motif qu'ils ont beaucoup travaillé depuis dix-huit mois. Il s'agit là d'un problème de management, qui concerne le ministre et son cabinet : qu'ils se débrouillent comme ils veulent pour établir des roulements entre les équipes. Ce ne doit pas être un argument pour prolonger le délai d'un à deux mois.

Sur le fond, le groupe Mouvement Démocrate et Démocrates apparentés ne souhaite pas accentuer encore une fois le déséquilibre entre l'exécutif et le législatif. C'est une ligne rouge pour nous. Le Parlement a toujours répondu présent pour examiner ces textes. Son action est une prérogative constitutionnelle. Nous avons laissé trop de prérogatives à l'exécutif et avons assez fréquemment – peut-être trop – accepté des habilitations à légiférer par ordonnance, qui figurent également dans le texte que nous examinons.

Or les ordonnances arrivent très rarement sur le bureau de l'Assemblée, ou elles y sont présentées très tardivement, et nous ne les ratifions pas. Aujourd'hui, même pour une fraction du territoire, nous ne souhaitons pas créer de précédent et donner à l'exécutif de pouvoir supplémentaire. Nous souhaitons que le Parlement garde les prérogatives constitutionnelles qui sont les siennes, celles d'être convoqué au bout d'un mois. Été ou pas, les parlementaires ont toujours été présents.

À ce titre, nous ne voterons pas le présent projet de loi si le délai de deux mois n'est pas revu. La rédaction que le rapporteur et le groupe La République en Marche ont proposée ne nous satisfait pas non plus, puisqu'elle conserve ce délai. Nous l'avons toujours montré, nous pouvons réagir très vite.

M. Sacha Houlié. Au vu de ce que le Conseil d'État a écrit, l'amendement CL101 est défendu.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Compte tenu de l'amendement que je défendrai par la suite, je donne un avis défavorable aux quatre amendements.

La Commission adopte les amendements.

En conséquence, les amendements identiques CL121 du rapporteur et CL116 de M. Guillaume Gouffier-Cha ainsi que les amendements CL92 et CL93 de M. Pacôme Rupin tombent.

La Commission adopte l'article 2 modifié.

Article 3 : Adaptation du régime transitoire en outre-mer

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission rejette les amendements CL3 de Mme Emmanuelle Ménard, CL17 de Mme Martine Wonner et CL72 de Mme Marie-France Lorho.

Amendements CL154 du Gouvernement ainsi que CL27 et CL26 de M. Philippe Dunoyer (discussion commune).

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. J'émet un avis favorable sur le dispositif du Gouvernement, qui reprend celui de la loi du 9 juillet 2020, après avoir recueilli l'avis des deux collectivités concernées.

Les amendements CL27 et CL26 de M. Dunoyer s'avèrent satisfaits. J'en demande le retrait.

M. Philippe Latombe. Sur la forme, nous habilitons beaucoup le Gouvernement à légiférer par ordonnance. Si les habilitations précisent des dates, nous souhaitons qu'elles soient respectées, non seulement en termes de dépôt, mais aussi d'organisation, afin que des créneaux soient réservés dans l'ordre du jour du Parlement pour examiner les projets de loi de ratification. Que le Gouvernement dépose de tels textes au dernier moment sur le bureau de l'Assemblée et que nous n'ayons pas de temps pour les examiner et les ratifier nous pose problème, d'autant que, sur le sujet des ordonnances, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a évolué et enlevé des prérogatives aux parlementaires.

Nous souhaitons donc inscrire au compte rendu que les délais doivent être respectés et que l'organisation de nos débats doit permettre d'examiner les textes.

M. Pascal Brindeau. Les parlementaires de Nouvelle-Calédonie auraient aimé être associés à la rédaction que propose le Gouvernement sur un sujet qui les concerne au premier chef.

M. Philippe Gosselin. Nous avons une fâcheuse tendance – elle n'est pas propre à la commission des Lois –, à considérer de façon lointaine nos collègues et les territoires ultramarins. Il est important que la République réaffirme son unité : il importe que les règles sanitaires soient respectées sur l'ensemble du territoire.

J'envisage favorablement l'amendement CL154 du Gouvernement, qui ne pose pas de difficulté. Même si c'est le haut-commissaire qui est habilité, au-delà

des obligations légales, des échanges croisés avec les responsables des territoires, qu'il s'agisse des gouvernements ou, en Nouvelle-Calédonie, des présidents des différentes provinces, doivent avoir lieu, afin d'assurer la fluidité, l'application et l'acceptabilité des mesures. Il ne revient pas à certains d'agir de façon autoritaire, sans autre procès.

M. Sacha Houlié. La situation particulière en Nouvelle-Calédonie a justifié de telles dispositions. Je crains que, pour les mêmes raisons qui nous ont conduit à nous réunir dans une mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, le ministre de l'outre-mer ne puisse être avec nous pour défendre l'amendement CL154.

La Commission adopte l'amendement CL154.

L'article 3 est ainsi rédigé.

En conséquence, les amendements CL27 et CL26 tombent.

Article 4 (art. L. 3131-15, L. 3136-1, L. 3821-11, L. 3841-2 et L. 3841-3 du code de la santé publique) : *Renforcement des régimes de quarantaine et d'isolement et de répression des infractions aux règles de police sanitaire*

Amendements identiques de suppression CL18 de Mme Martine Wonner, CL88 de Mme Marie-France Lorho et CL144 de M. Paul Molac.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Outre qu'il permet d'uniformiser le régime juridique de la quarantaine et de l'isolement, l'article 4 s'inscrit dans la stratégie de renforcement de ces dispositifs, décidée par le Gouvernement depuis le 24 avril dernier. Afin de faire face à la propagation de nouveaux variants, notamment brésilien et indien, les voyageurs en provenance du Brésil, d'Argentine, du Chili, d'Afrique du Sud, d'Inde et de Guyane font l'objet d'un arrêté préfectoral de mise en quarantaine stricte pendant dix jours à leur arrivée sur le territoire national ou métropolitain. Le contrôle du dispositif a été renforcé par l'augmentation du montant des amendes prononcées en cas de non-respect de la mesure – 1 000 euros pour l'amende forfaitaire, et 1 300 euros pour l'amende forfaitaire majorée.

Afin d'assurer la conciliation de cette mesure avec les droits et libertés fondamentaux, les raisons pour laquelle le représentant de l'État pourra s'opposer au choix du lieu de déroulement de la mesure et déterminer celui-ci ont été précisées. Une telle décision pourra être prise s'il apparaît que ce lieu ne répond pas aux exigences visant à garantir l'effectivité de la mesure de placement en quarantaine ou en isolement, et à permettre le contrôle de son application. Sur ce fondement, le Conseil d'État a estimé que la disposition « ne procède pas à une conciliation contraire à la Constitution entre les droits et libertés [...] et l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de la santé. »

Avis défavorable.

La Commission rejette les amendements.

Amendement CL43 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Par cet amendement, qui vise à supprimer les alinéas 1 à 5, nous nous opposons à la possibilité laissée au préfet de refuser le lieu d'isolement ou de quarantaine choisi par une personne, dans le cas où ce dernier ne serait pas adapté ou contrôlable. La lettre du texte, qui dispose que le préfet pourra s'opposer au lieu choisi, s'il ne répond pas aux exigences visant à garantir l'effectivité de la quarantaine ou de l'isolement, semble particulièrement floue, et laisse au représentant de l'État une grande marge d'interprétation. Du reste, en cas d'opposition, ce dernier pourra déterminer lui-même le lieu de la mesure.

Comme le relève le Conseil d'État dans son avis sur le texte, « cette disposition est susceptible de porter atteinte au droit des personnes concernées à mener une vie familiale normale, résultant du dixième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 [...], à leur liberté d'aller et de venir protégée par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 [...], ainsi qu'au droit au respect de la vie privée résultant de l'article 2 de cette déclaration [...]. »

Nous considérons que cette atteinte multiple aux libertés fondamentales est disproportionnée. C'est pourquoi nous nous y opposons et souhaitons supprimer ces alinéas.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Amendements CL64 et CL63 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Marietta Karamanli. L'amendement CL64 vise à compléter l'alinéa 1 pour renforcer le contrôle parlementaire, dont la nécessité a été sans cesse rappelée depuis que nous avons commencé à examiner les différents textes relatifs à l'état d'urgence sanitaire. Il prévoit que le Gouvernement remet tous les mois au Parlement un rapport rendant compte des actes pris par les autorités administratives en application du présent chapitre. Sans créer une charge déraisonnable pour l'administration, nous demandons une appréciation globale de ces décisions. Nous souhaiterions que l'ensemble des parlementaires en soient destinataires, au fil de l'eau. Un tel rapport nous tient à cœur. C'est pourquoi nous souhaitons que le rapporteur y donne un avis favorable.

L'amendement CL63 vise à compléter la rédaction de l'article en mettant en œuvre une proposition défendue par nos collègues Sacha Houlié et Philippe Gosselin dans leur mission flash sur le régime juridique de l'état d'urgence sanitaire.

Le code de la santé publique dispose déjà que la loi autorisant la prorogation au-delà d'un mois de l'état d'urgence sanitaire fixe sa durée. L'amendement CL63 entend préciser que cette durée ne peut être supérieure à trois mois.

Le Parlement a démontré depuis quinze mois sa réactivité, en examinant chaque projet de loi de prorogation de l'état d'urgence sanitaire. La contrainte de cette périodicité serait introduite à un niveau législatif, ce qui conduirait à une forme de souplesse. Toute loi de prorogation pourrait prévoir de déroger à ces dispositions, le cas échéant.

Tel est l'esprit de ces amendements que nous souhaitons voir figurer dans le texte qui sera examiné en séance.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. L'amendement CL64 est satisfait puisque le Premier ministre transmet au Parlement un rapport hebdomadaire sur les mesures prises en application de l'état d'urgence sanitaire. Il est transmis aux présidents de groupe et publié sur la page internet de la commission des Lois. Demande de retrait ou défavorable.

S'agissant de l'amendement CL63, les propositions que la mission flash a formulées avaient pour ambition d'être débattues lors de l'examen d'un projet de loi instituant un cadre pérenne de gestion des urgences sanitaires. Ce n'est pas ce texte que nous examinons aujourd'hui. C'est pourquoi je vous suggère de retirer l'amendement CL63, pour le rediscuter dans le cadre de l'examen d'un tel projet de loi.

M. Arnaud Viala. Je soutiens les deux amendements CL64 et CL63. Un état des lieux hebdomadaire des décisions prises, tel que le rapporteur l'a mentionné, n'est pas un rapport mensuel présenté au Parlement. Comme tous les Français, les parlementaires finissent par ne plus voir ni le début ni la fin de toutes ces informations, parfois contradictoires, qui sont diffusées par différents canaux.

Quant à l'amendement CL63, nous sommes précisément fondés à discuter de la durée pendant laquelle les mesures dérogatoires sont votées. Le Parlement a les moyens de se réunir régulièrement, pour continuer de prolonger les mesures dérogatoires, si besoin est. Il est dommage que nous n'en décidions pas dans le cadre de cette discussion.

M. Philippe Gosselin. Un tel rapport au Parlement peut sembler superflu, compte tenu des nombreux éléments mis à disposition. Certes, des informations nous parviennent par centaines, en flux continu, mais il est difficile d'en réaliser une synthèse. Nous souhaiterions un rapport, structuré, qui puisse nous éclairer. Personne ne conteste que l'information, dans sa globalité, est accessible mais il n'y a pas mieux pour noyer le poisson, si je puis dire. Ce qui importe, c'est de disposer d'une information hiérarchisée, quantifiée, qualifiée, C'est cela qui permet le vrai contrôle, car aucun d'entre nous ne peut plonger jour après jour ou toutes les

semaines dans des données complexes, pour en tirer la substantifique moelle. En réalité, l'amendement CL64 n'est pas satisfait, et nous ne le sommes pas non plus de la situation actuelle.

Quant à l'amendement CL63, il introduit une précision que la mission flash proposait pour un régime de pérennisation. Par extrapolation, on peut parfaitement l'appliquer au présent texte. La durée de trois mois envoie un signal, qui est tout à fait pertinent.

Pour toutes ces raisons, nous soutiendrons les amendements CL64 et CL63.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Sur le site de la commission des Lois est publié toutes les semaines un rapport hiérarchisé, structuré, qui est réalisé par le Gouvernement. Le point d'étape n° 25, par exemple, fournit des explications sur les mesures prises en application de différents textes, en rappelle le cadre législatif, et présente un bilan du 24 avril au 2 mai 2021, ainsi qu'un tableau récapitulatif des contentieux. Ce rapport hebdomadaire est accessible à tous nos concitoyens.

M. Guillaume Gouffier-Cha. Le groupe La République en Marche votera contre les amendements CL64 et CL63, qui sont satisfaites. Les informations existent, encore faut-il s'en saisir. Hier soir, un amendement de notre collègue Sacha Houlié a maintenu la possibilité pour les présidents de commissions de saisir le Conseil scientifique. Au sein de la majorité, certains s'étaient battus pour un tel dispositif, qui avait été fortement discuté. Nous avons vu l'utilisation qui en est faite jusqu'à présent. Il n'appartient qu'à nous de nous saisir de ces dispositifs de contrôle.

De même, il n'appartient qu'à nous de suivre, sur l'espace dédié de la commission des Lois, ces rapports réguliers, documentés, qui nous permettent de contrôler l'action du Gouvernement.

*La Commission **rejette** successivement les amendements.*

*Suivant l'avis du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL87 de Mme Marie-France Lorho.*

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL123 du rapporteur.*

Amendement CL45 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement de repli vise à amoindrir les risques que la disposition de l'article 4 fait courir aux libertés fondamentales, en inscrivant dans la loi que l'opposition du représentant de l'État au lieu d'isolement ou de quarantaine choisi par l'intéressé doit se faire « sans préjudice du droit à la poursuite d'une vie familiale normale ».

Une famille qui aurait fait le choix de rester unie dans un tel moment de fragilité ou d'isolement, pourrait en être empêchée sur seule décision de l'État. Or c'est dans ces moments de détresse, de difficulté ou d'incertitude, que le lien familial peut s'avérer le plus précieux. Nous défendons le droit pour les familles de choisir librement, en conscience, de se séparer un temps ou de s'isoler ensemble. La situation sanitaire ne doit pas permettre de contrevenir à toutes les libertés, notamment celle, élémentaire, de poursuivre une vie de famille aussi normale que possible.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Avis défavorable : le dernier alinéa du II de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique mentionne déjà qu'un décret détermine les conditions dans lesquelles est assurée la poursuite de la vie familiale de l'intéressé.

La Commission rejette l'amendement.

*Suivant les avis du rapporteur, elle **rejette** successivement les amendements CL89 de Mme Marie-France Lorho et CL74 de Mme Emmanuelle Anthoine.*

*Elle **adopte** l'article 4 **modifié**.*

Article 5 (art. 11 et 12 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions) : *Systèmes d'information mis en œuvre aux fins de lutter contre l'épidémie de Covid-19*

Amendements de suppression CL14 de M. Philippe Gosselin, CL19 de Mme Martine Wonner, CL32 de M. Pascal Brindeau, CL46 de Mme Danièle Obono et CL91 de Mme Marie-France Lorho.

M. Philippe Gosselin. L'article 5 a trait à la conservation et à la protection des données personnelles de santé. Nous avons déjà eu de longs débats sur la question, en particulier à l'occasion du lancement de l'application StopCovid et lors de l'épisode de fuite de données vers l'étranger – c'est un sujet récurrent. Or l'article prévoit que les données collectées par le traitement ContactCovid et par le système d'information de dépistage populationnel (SI-DEP) seront versées dans le système national des données de santé (SNDS). Si cela peut sembler au premier abord légitime – il faut pouvoir travailler sur ces données afin de mieux appréhender les conséquences de la pandémie –, on étend ainsi la durée de conservation des données à vingt ans, c'est-à-dire, si vous me passez l'expression, à perpète, alors que cela suscitait déjà des interrogations lorsqu'il s'agissait de quelques mois ou quelques années seulement !

Qui plus est, ces données ne seront pas anonymisées, mais pseudonymisées, ce qui n'a rien à voir, puisque cela rend possible – quoique complexe – un retour en arrière.

Tout cela, vous en conviendrez, mérite réflexion. C'est pourquoi nous proposons de supprimer l'article 5 tel qu'il est rédigé – non que nous soyons par principe opposés à la conservation de certaines données, mais les conditions proposées ne nous semblent pas acceptables.

M. Pascal Brindeau. De surcroît, la conservation pendant vingt ans de données non anonymisées est en contradiction avec les engagements pris par le Gouvernement lors de l'examen du premier texte sur l'état d'urgence sanitaire.

Mme Danièle Obono. Nous demandons nous aussi la suppression de l'article 5 parce que nous refusons que les données collectées par SI-DEP et par ContactCovid soient versées dans le SNDS. Nous nous étions déjà opposés à la création de ces deux systèmes d'information par l'article 11 de la loi du 11 mai 2020 – ContactCovid étant le plus sensible des deux et continuant, selon l'avis du 21 janvier 2021 de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), d'occasionner « certaines mauvaises pratiques ». Marchandisation des données, conservation trop longue, risques de piratage : nous avons à l'époque dénoncé l'ouverture de la boîte de Pandore.

Ce que nous craignons devient aujourd'hui réalité. Plutôt que de refermer cette boîte, vous accroissez encore les risques en décidant de centraliser les données au sein du SNDS. Comme le relève le Conseil d'État dans son avis, le délai de conservation des données passera ainsi de trois mois à vingt ans.

Le SNDS collecte des données et les met à disposition, sur avis de la CNIL, de toute personne publique ou privée, à but lucratif ou non, en vue de réaliser une étude, une recherche ou une évaluation. Il s'agit d'un fichier d'ores et déjà très lourd, qui compile de nombreuses données sensibles. Or ce système pose un certain nombre de questions. La CNIL avait ainsi émis un avis critique sur le projet de décret d'application de la loi du 24 juillet 2019 en pointant sa centralisation excessive, les informations individuelles parcellaires et des contrôles lacunaires.

Renforcer ce fichier par les données de ContactCovid et de SI-DEP accroîtra très fortement la durée de conservation des données, ainsi que, du fait de leur centralisation, le risque que leur confidentialité soit violée, le système piraté et nos données personnelles exposées. Nous y sommes opposés.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Si vous estimez que le sujet mérite réflexion, je suis quant à moi étonné par ces amendements de suppression ! Lorsque j'ai commencé mon travail de rapporteur sur le texte, j'ai souhaité clarifier le dispositif et m'assurer que toutes les garanties nécessaires à la protection des données personnelles étaient prises. Or ces garanties figurent d'ores et déjà dans le code de la santé publique et, ainsi que l'a relevé le Conseil d'État, elles sont pleinement satisfaisantes. Surtout, la CNIL, que j'ai auditionnée la semaine dernière, m'a confirmé que le présent article ne présentait à ses yeux aucune difficulté.

Il m'est donc difficile de comprendre le sens de ces amendements, d'autant que ces données, qui sont au demeurant pseudonymisées, serviront à l'amélioration de la prise en charge et de la connaissance médicales. Cet article n'aura d'autre effet que d'aligner ces données sur le régime de droit commun, ni plus ni moins. Quand on sait l'importance que celles-ci revêtent sur le plan scientifique, il serait incompréhensible qu'elles soient détruites à la fin d'année, alors qu'elles peuvent et doivent être utilisées, et cela d'une manière parfaitement respectueuse du droit à la protection des données personnelles : nous ne nous sommes pas en effet à l'abri d'une résurgence de l'épidémie ou d'autres pandémies.

Avis défavorable sur ces amendements de suppression.

M. Philippe Gosselin. Il ne faudrait pas faire croire, monsieur le rapporteur, que nous refusons l'agrégation et la conservation d'un certain nombre de données de santé ; là n'est pas la question. Vous évoquez la CNIL. Il se trouve que je suis par ailleurs membre du collège de la CNIL, et je rappelle que celle-ci a largement critiqué le dispositif sur un certain nombre de points, obligeant le Gouvernement à revoir sa copie à plusieurs reprises au cours des derniers mois. La CNIL a exercé son rôle, et elle continue de le faire ; elle ne délivre pas de blanc-seing. Nous ne soulevons pas de difficulté de principe à ce que, pour des questions de traçabilité ou de recherche, on conserve des données, mais, d'une part, vingt ans, c'est beaucoup trop long, d'autre part, pseudonymiser, ce n'est pas anonymiser. Il faut que la représentation nationale l'ait présent à l'esprit.

M. Philippe Latombe. En tant que rapporteur de la mission d'information « Bâtir et promouvoir une souveraineté numérique nationale et européenne », j'ai auditionné durant de longues heures l'ensemble des représentants de ce qu'on appelle les entrepôts de données de santé. J'ai déposé, avec mes collègues du groupe Mouvement Démocrate et Démocrates apparentés, un amendement qui vise non pas à supprimer l'article, mais à respecter les délais de conservation que nous avons préalablement fixés. Nous avons en effet eu une discussion sur le sujet en commission et dans l'hémicycle et le Gouvernement nous avait déclaré à cinq ou six reprises, la main sur le cœur, que jamais, au grand jamais, ces données ne seraient conservées au-delà du 31 décembre 2021. Or, aujourd'hui, il décide de faire entrer ces données dans le droit commun, avec un délai de conservation qui pourra aller jusqu'à vingt ans.

Ce que la CNIL vous a dit, monsieur le rapporteur, c'est que cette disposition ne présentait pas de difficulté dès lors qu'il existait une base légale – ce qui est logique, puisque la CNIL est légaliste. Mais elle n'a dit rien d'autre.

Or cette base légale, c'est le texte qui nous est présenté aujourd'hui. Sans lui, il ne serait pas possible de verser les données en question dans le SNDS. Mais disons les choses clairement : faisant cela, on les envoie aussi dans le Health Data Hub (HDH), qui a été confié à Microsoft ; les données de santé vont aller on ne sait où, on ne sait comment, sans aucun contrôle. Nous avons compris que le ministre

envisageait de faire machine arrière et de les déposer dans un cloud souverain, mais la directrice générale a déclaré que ce n'était pas le cas, qu'il avait simplement donné l'instruction de s'entourer de garanties supplémentaires.

Tout cela pose un réel problème. Comment allons-nous expliquer aux Français que ce que le Gouvernement avait promis et que nous avons voté, en lui faisant confiance, est désormais modifié ? Quels sont les garde-fous ? Le HDH n'en est pas un, c'est même tout le contraire !

D'autre part, la pseudonymisation n'est pas l'anonymisation. Pourquoi, alors que la CNIL a validé, notamment pour les entrepôts de données de santé, des systèmes d'anonymisation tels que WeData ou Octopize, qui sont fondés sur des avatars et des calculs mathématiques afin de permettre les recherches, cette solution n'est-elle prévue ni dans le texte ni dans les décrets ? C'est tout de même gênant !

M. Guillaume Gouffier-Cha. Qu'est-ce que le SNDS, qui semble susciter tant d'inquiétudes ? Géré par la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), il permet de relier les données de l'assurance maladie, celles des hôpitaux, les causes médicales de décès, les données relatives au handicap, un échantillon de données en provenance des organismes d'assurance maladie complémentaire. Il a pour objet la mise à disposition de ces données en vue de favoriser les études, recherches ou évaluations présentant un caractère d'intérêt public et contribuant à l'une des finalités suivantes : l'information sur la santé ; la mise en œuvre des politiques de santé ; la connaissance des dépenses de santé ; l'information des professionnels et des établissements sur leur activité ; l'innovation dans les domaines de santé et de la prise en charge médico-sociale ; la surveillance, la veille et la sécurité sanitaire. Toute personne ou structure publique ou privée, à but lucratif ou non lucratif, peut accéder aux données du SNDS sur autorisation de la CNIL.

Je pense que le cadre ainsi fixé est solide. Les données qui, grâce à cet article, vont tomber dans le droit commun nous permettront de faire progresser la recherche.

Supprimer l'article 5 reviendrait à autoriser les recherches sur la grippe, mais à interdire celles qui concernent le covid-19. Voilà ce que vous proposez ! Comment l'expliquerions-nous aux Français ? À moins que vous ne vouliez pas que nous puissions tirer les enseignements de cette épidémie et améliorer le dispositif de lutte contre de nouvelles ?

Mme Danièle Obono. Quelle caricature ! Vous balayez d'un revers de la main les arguments sérieux et argumentés qui vous ont été présentés, y compris les critiques et réserves émises par la CNIL elle-même – comme si ce qui est proposé là était anodin et qu'il n'y avait pas déjà eu des alertes concernant la protection des données de santé et leur caractère sensible.

Comme l'a rappelé notre collègue Latombe, nous avons déjà eu cette discussion et le Gouvernement et la majorité avaient pris l'engagement que le

système mis en place serait provisoire. Comme à chaque fois, vous revenez sur la parole donnée, confirmant ainsi qu'on ne peut absolument pas faire confiance à ce gouvernement ni à cette majorité, et vous pérennisez des dispositifs qui n'apportent pas de garanties suffisantes.

Non, collègue Gouffier-Cha, le fait de supprimer cet article n'empêchera pas pour autant les recherches en épidémiologie. S'il n'y en a pas assez, c'est d'abord parce que la recherche n'a pas été assez financée par le Gouvernement actuel et par ceux qui l'ont précédé. C'est de financement que la recherche a besoin, et non de ces fichiers si fragiles. D'abord, notre souveraineté numérique est nettement insuffisante, et peut-être aurait-il fallu se poser la question avant de constituer de telles bases de données. Ensuite – et vous l'avez mentionné dans la définition que vous avez donnée du SNDS –, il sera possible de mettre ces données à la disposition d'entreprises privées à but lucratif. Il s'agit d'une véritable stratégie de marchandisation des données de santé !

Nous avons déjà eu ce débat et vous n'apportez aujourd'hui aucune garantie nouvelle. Voilà pourquoi il nous paraît tout à fait cohérent de nous opposer à cet article.

M. Philippe Gosselin. Pas de chantage, je vous prie, monsieur Gouffier-Cha ! Ne mettez pas le doigt dans cet engrenage – vous n'êtes d'ailleurs pas coutumier du fait. Vous nous dites : soit vous acceptez le système proposé, soit vous êtes contre la recherche, donc pour la mort de nos concitoyens – je simplifie à peine. Il me semblait que nous avions dépassé des argumentations aussi primaires !

Encore une fois, il ne s'agit pas de refuser toute utilisation des données de santé ; nous souhaitons bien évidemment utiliser les moyens technologiques à notre disposition pour développer la recherche. En revanche, une durée de conservation de vingt ans pose un problème. Je présenterai d'ailleurs un amendement de repli visant à fixer un délai plus raisonnable.

Ces derniers mois, il y a eu plus que des alertes : il y a des affaires judiciaires en cours, concernant des marchés publics qui n'ont pas été attribués dans les règles, notamment à Microsoft. Qu'on ne vienne donc pas nous donner des leçons ! Le SNDS et la plateforme des données de santé rencontrent un certain nombre de difficultés, dont la CNIL s'est fait l'écho – même si elle ne se prononce pas dans ses avis sur l'opportunité des mesures, mais sur leur légalité, ce qu'on ne peut d'ailleurs lui reprocher ; elle a toujours considéré que dès lors que la loi habilitait un certain nombre d'instances ou d'outils, elle devait en prendre acte. C'est donc au moment où l'on fabrique la loi qu'il faut se poser les bonnes questions, car la CNIL et les autres instances administratives et établissements publics ne font que l'appliquer. Or, en l'espèce, on se heurte à deux problèmes d'importance.

La Commission rejette les amendements.

Suivant les avis du rapporteur, elle rejette successivement les amendements CL96 et CL90 de Mme Marie-France Lorho.

Amendement CL13 de M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. Il s'agit d'un amendement de repli qui vise à ce que le dispositif prévu à l'article 5 porte sur des données réellement anonymisées, et non pseudonymisées – la pseudonymisation étant une vraie fausse anonymisation –, et qui ne puissent être conservées plus de trois ans.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. D'abord, la collecte des données sous une forme pseudonymisée ne doit pas servir d'épouvantail ! Cette modalité est prévue et encadrée par le RGPD, le règlement général sur la protection des données. Ce format de traitement des données est particulièrement pertinent, en matière de santé, pour croiser les informations utiles à la connaissance et à la recherche médicale sans pour autant conduire à l'identification de la personne, dont les données personnelles restent protégées.

Ensuite, pour ce qui est de leur durée de conservation, pensez-vous qu'un chercheur puisse tirer quoi que ce soit de données en six mois ou même en trois ans ? Il faut beaucoup plus de temps pour connaître ce virus, en particulier vu les formes parfois surprenantes qu'il peut présenter. L'alignement du délai de conservation des données sur le régime de droit commun sera particulièrement utile à la recherche et au progrès médical, notamment si nous voulons à l'avenir mieux comprendre et mieux lutter contre ces épidémies qui, malheureusement, pointent à l'horizon.

Pour ces raisons, j'émetts un avis défavorable sur cet amendement et sur ceux qui suivront.

M. Philippe Latombe. Je pense, monsieur le rapporteur, qu'il est nécessaire de faire une distinction entre les deux fichiers. Si SI-DEP peut éventuellement être versé dans le SNDS puisqu'il s'agit d'une plateforme où sont enregistrés les résultats des tests de détection de la covid-19 effectués par les laboratoires, en revanche ContactCovid ne porte pas réellement sur des données de santé, puisqu'il vise à répertorier les cas contact et à vérifier qu'ils ont bien été informés. Autant l'on peut comprendre qu'à des fins de recherche, on conserve dans le SNDS les résultats de tests et d'autres informations associées, ce qui pourrait d'ailleurs être déjà le cas du fait de la prise en charge par l'assurance maladie des tests PCR par les laboratoires, autant les données répertoriées par ContactCovid, qui concernent la traçabilité des contacts et les liens humains, semblent relever de la vie privée, et non de la sphère médicale. Les verser dans un système de santé avec une durée de conservation de vingt ans n'est pas véritablement compatible avec le RGPD, d'autant que la pseudonymisation offre la possibilité de faire machine arrière, alors que l'intérêt de cet amendement est précisément d'assurer une réelle anonymisation des données. Le fait que l'on ait été un jour cas contact parce que l'on a croisé ou

discuté ou eu une relation intime avec une personne atteinte du virus, mais sans être soi-même malade, n'est pas une donnée de santé !

M. Jean-François Eliaou. Si !

M. Philippe Latombe. Non ! Si la personne concernée fait à ce moment-là un test PCR, alors elle sera répertoriée dans le SI-DEP, mais on n'a pas besoin de savoir pourquoi. On ne peut pas verser ainsi des données dans le SNDS, sans se poser de question.

Il y a aujourd'hui un problème d'utilisation des données de santé. Il n'est pas acceptable de pouvoir reconstruire durant vingt ans des chaînes de relations sociales. Je le répète : le Gouvernement nous avait certifié à cinq reprises que ces données seraient éteintes au 31 décembre 2021 au plus tard – et si nous avons voté à l'époque pour les textes qu'il nous soumettait, c'est bien parce qu'il y avait cette borne. Revenir aujourd'hui sur cette décision afin d'assurer la fongibilité des données des deux systèmes, et cela alors même que la CNAM avait refusé le transfert des données du SNDS au HDH, voilà qui montre les difficultés que l'on rencontre en matière de protection des données de santé !

M. Philippe Gosselin. Excellente démonstration !

La Commission rejette l'amendement.

Amendement CL82 de M. Philippe Latombe.

M. Philippe Latombe. Il s'agit de rétablir la disposition que nous avons adoptée dans les textes précédents, à savoir que les données seraient conservées jusqu'à la fin de l'épidémie ou de l'état d'urgence sanitaire et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2021. Ce que vous êtes en train de faire, c'est une fongibilité à bas bruit, à l'encontre de ce qui avait été dit aux Français, qui, pour certains, ont spontanément accepté les outils de contact tracing et ont délivré les informations demandées lorsqu'on les a sollicités parce qu'on leur avait donné l'engagement qu'elles seraient effacées. Vous leur aviez promis que ce serait le cas au 31 décembre 2021 et, en catimini, vous décidez de les conserver pendant vingt ans ! Je vous le dis : vous envoyez là un très mauvais signal concernant l'utilisation des données par l'État. Et après, vous allez demander à nos concitoyens qu'ils vous fassent confiance ? Mais c'était la pire des choses à faire – d'autant qu'il y avait déjà un problème concernant Microsoft et le HDH !

J'espère que le cabinet du ministre nous écoute et que cela sera transmis à ce dernier – je sais que ce sera pour lui une source de mécontentement supplémentaire contre moi, mais je m'en fiche. Les Français ne font déjà plus confiance à l'État pour gérer les données de santé. Si nous adoptons cette disposition, cela ne fera qu'empirer les choses. Ajoutée aux problèmes des masques et des vaccins, ce sera

une tache indélébile – alors que nous aurions vraiment pu faire quelque chose de bien. C’est vraiment dommage !

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Avis défavorable – et je suis désolé, monsieur Latombe, mais un médecin doit connaître la vie privée de son patient.

M. Philippe Gosselin. C’est assez inquiétant, ce que vous venez de dire, monsieur le rapporteur ! Il ne faudrait pas confondre vie privée, données médicales et secret médical. Je vous le dis franchement : faire un tel amalgame en commission des Lois me semble plutôt dangereux.

Notre collègue Latombe a raison : il y a tromperie sur la marchandise. Depuis le début, les bases de données concernant les données personnelles et les cas contacts font l’objet d’échanges nourris, et pas seulement entre majorité et oppositions, mais aussi au sein même de la majorité, où s’expriment des opinions divergentes. Or là, on change les règles du jeu en cours de route. Certains se sont engagés parce qu’on avait promis que les données ne seraient pas conservées plus d’un an, et voilà qu’on leur dit qu’en réalité la durée sera de vingt ans – autant dire perpète. Il y a là un réel problème.

Inutile de se gargariser en disant que le dispositif est conforme au RGPD. Combien de personnes savent de quoi il s’agit ? Le RGPD, le règlement général pour la protection des données personnelles, est un règlement européen qui a été transcrit en droit français, qui vise à assurer la fiabilité de la protection des données et qui comporte un certain nombre d’exceptions en cas de crise. Heureusement que notre droit est conforme au RGPD ! Il ne s’agit pas pour autant d’un passe qui permettrait d’ouvrir grand la porte à l’accès aux données personnelles de santé. Le HDH, c’est la plateforme de données de santé dans laquelle sont versées un certain nombre de données concernant notre santé. Or qui est chargée de les traiter ? Une entreprise française ou européenne, qui respecterait le RGPD ? Que nenni ! C’est Microsoft, évidemment, à l’issue d’un mécanisme très nébuleux, sans appel d’offres, sur lequel il y aurait beaucoup à dire – des actions en justice ont d’ailleurs été intentées. Les données peuvent être traitées n’importe où dans le monde ; Microsoft est une société américaine, et, même si ce n’est pas nécessairement l’œil de Washington – je ne verse pas dans ces choses-là –, il ne faut pas être naïf : le gouvernement ou l’État américain pourrait fort bien y avoir accès. Est-ce cela, la souveraineté numérique, la protection des données ? Alors qu’il existe en France des start-up remarquables, nous ne disposons pas de société qui soit intégrée dans le processus. Tout cela n’est pas anodin, et nous sommes parfaitement dans notre rôle en alertant l’opinion sur ces problèmes ; cela ne signifie nullement que nous sommes contre la recherche.

M. Rémy Rebeyrotte. Voilà qui nous ramène au débat que nous avons eu au moment de l’adoption du RGPD. Cédric Villani avait mis en lumière le retard pris par notre pays en matière de recherche et développement parce que nous avons du mal à valoriser les données de santé. Nous avons déjà discuté à l’époque de la

question de l'anonymisation ou de la pseudonymisation des données. Il s'agit là, tout simplement, d'inscrire les données relatives à la covid-19 dans le même cadre juridique que celui du RGPD, de manière à pouvoir les utiliser en vue d'élaborer des outils de recherche et développement, avec toutes les sécurités nécessaires et sous le contrôle de la CNIL – comme cela se fait d'ailleurs dans d'autres pays.

C'est pourquoi, monsieur Gosselin, il importe de préciser que le RGPD est le cadre dans lequel nous nous situons. Ces données, dès lors qu'elles sont sécurisées, ont un intérêt majeur pour faire progresser la recherche et développer les start-up du secteur de la santé. C'est essentiel pour notre pays, vu le retard que nous avons pris. Il faut que ces données nous servent, plutôt qu'elles servent à des puissances étrangères.

M. Philippe Latombe et M. Philippe Gosselin. Précisément ! C'est le cas !

Mme Danièle Obono. C'est en effet un débat que nous avons depuis longtemps et les alertes ne datent pas d'aujourd'hui. S'agissant du HDH, je me souviens qu'à l'époque, le secrétaire d'État Cédric O, qui était au banc, n'avait même pas daigné répondre à nos interpellations sur le sujet : « Cela ne pose aucun problème », avait-il prétendu. Or non seulement cela soulève, cela a été rappelé, la question, fondamentale, de notre souveraineté numérique, mais en outre ces données de santé ne sont pas la propriété de l'État, elles appartiennent aux personnes concernées. Je m'inscris en faux contre l'idée qu'elles seraient, d'une certaine manière, un produit. On nous dit qu'elles serviraient à la recherche, mais celle-ci a bon dos ! La recherche a surtout besoin de financements et, aujourd'hui, ceux-ci ne sont pas à la hauteur.

MM. Rémy Rebeyrotte et Jean-François Eliaou. Elle a aussi besoin de données !

Mme Danièle Obono. Ce que vous omettez, très opportunément, de dire, c'est que ces données seront aussi disponibles pour des entreprises privées à but lucratif !

M. Rémy Rebeyrotte. Il existe des entreprises de recherche privées.

Mme Danièle Obono. Il s'agit donc, non pas d'essayer de trouver des solutions aux grandes pandémies, mais d'une entreprise de marchandisation des données de santé, alors que celles-ci, je le répète, n'appartiennent à personne d'autre qu'aux personnes concernées – et certainement pas aux médecins, monsieur le rapporteur, qui n'ont pas à obtenir d'informations sur la vie privée de leurs patients, à moins que ceux-ci ne l'autorisent. Ce que vous dites me semble extrêmement grave. La vie privée, les données de santé et la santé, ce n'est pas la même chose !

Il n'existe aucune garantie concernant la fiabilité et la protection des données. Ce qui se passe aujourd'hui est d'ailleurs révélateur d'une forme de duplicité de la

majorité, car je me rappelle que notre collègue Avia avait retiré à la dernière minute, à la suite d'une levée de boucliers en commission des Lois, un amendement visant déjà à étendre la conservation de ces données au-delà de la crise sanitaire. On voit bien que le ver était dans le fruit depuis le début !

M. Pascal Brindeau. Il me semble qu'il y a trois problèmes.

D'abord, cet article constitue une rupture des engagements pris par le Gouvernement sur le sujet. Le fait que des collègues membres d'un des groupes de la majorité interpellent le Gouvernement d'une manière plutôt véhémement n'est pas anodin. Si l'on veut être crédible sur les questions de protection des données, notamment dans le domaine si sensible des données médicales personnelles, il faut que le Gouvernement tienne ses engagements.

Ensuite, il s'agit d'une question qui touche aux libertés fondamentales. Même si l'on souhaite le progrès de la science et de la recherche, cela ne peut pas être fait à tout prix, et certainement pas en rognant sur les libertés fondamentales, qui sont protégées par la Constitution. Vous dites que le dispositif ne pose pas de problème à la CNIL ni à aucune autre autorité indépendante de contrôle, mais ce n'est pas vrai : depuis le début, ces autorités émettent des alertes sur le sujet, et elles n'évoquent pas uniquement la nécessité d'une base légale pour utiliser des systèmes de ce genre.

Enfin, s'agissant de la souveraineté numérique, depuis plusieurs mois, des hôpitaux et des entreprises qui œuvrent dans le domaine de la recherche ou de la production pharmaceutique subissent des cyberattaques. Notre pays a du retard en matière de protection contre celles-ci. Si l'on offre aux hackers des possibilités supplémentaires pour collecter des données sur des plateformes internationales que nous ne contrôlons pas, je crains qu'on ne s'expose à des problèmes encore plus graves.

La Commission rejette l'amendement.

Amendement CL33 de M. Pascal Brindeau.

M. Pascal Brindeau. Il s'agit de préciser que les données de santé seront anonymisées avant leur rassemblement et leur inscription au sein du système d'information.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Défavorable.

M. Philippe Latombe. Notre amendement précédent ne visait pas à interdire la recherche, mais à préciser qu'on ne peut changer le contrat ou, s'il change, qu'il faut protéger l'anonymat. Si les personnes ont transmis la liste de leurs contacts, que ces contacts ont été appelés, ont fait – ou non – un test, se sont – ou non – isolés et qu'une trace de ces informations est conservée, vous ne pouvez changer les

termes du contrat. Au moment de la collecte de ces données, elles devaient être conservées jusqu'au 31 décembre ; si ce n'est plus le cas, anonymisez les données de ContactCovid, celles de SI-DED l'étant déjà.

Monsieur le rapporteur, la vie privée n'est pas une donnée de santé, regardez dans le RGPD. Le Conseil d'État a eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises, notamment dans le cadre de la réglementation relative aux drones, la définition très particulière de la vie privée, comme celle des données de santé.

En outre, la CNIL a validé des solutions d'anonymisation. Il faut garantir que personne ne pourra identifier nos concitoyens dont les données auront été entrées dans ContactCovid. C'est un minimum si vous souhaitez que les Français vous fassent confiance !

Mme Cécile Untermaier. Dès lors que l'on choisit ce fichier, les données y seront versées pour vingt ans. Nous ne souhaitons pas la création d'un fichier distinct mais, en revanche, l'anonymisation est incontournable pour protéger la vie privée et familiale – la pseudonymisation n'est pas une réponse adéquate. Mon groupe votera donc cet amendement sans réserve.

M. Rémy Rebeyrotte. Dès lors que ces données deviennent des données de santé, elles sont couvertes par le RGPD et font obligatoirement l'objet d'une anonymisation ou d'une pseudonymisation – c'est une des conditions posées par la CNIL.

Pourquoi vingt ans ? Pour des raisons scientifiques, afin tout simplement de suivre une cohorte, ce qui est impossible sur une seule année. C'est fondamental pour la recherche sur le covid.

M. Philippe Gosselin. Vingt ans, c'est long. Personne ne conteste qu'il faut peut-être aller au-delà de la fin de l'année, mais vous changez la règle du jeu en cours de route ! Certains de nos concitoyens ont transmis leurs données et sont entrés dans le processus parce que, la main sur le cœur, le Gouvernement leur a assuré qu'elles ne seraient pas conservées au-delà du 31 décembre. Souvenez-vous de nos débats à l'Assemblée nationale ; relisez le *Journal officiel* ! La parole publique risque d'être décrédibilisée si vous changez les règles du jeu en cours de route.

En outre, n'entretenez pas la confusion avec le RGPD. Bien entendu, il reconnaît la possibilité d'anonymiser ou de pseudonymiser certaines données de santé. Mais il prévoit aussi la possibilité de déroger au RGPD pour des raisons impérieuses liées à la santé ou à des pandémies, et heureusement ! Ce n'est pas le sujet ! Il s'agit de se saisir du RGPD et de l'utiliser à bon escient. En l'occurrence, il ouvre la possibilité d'anonymiser ou de pseudonymiser. Cette dernière option pose une difficulté puisqu'elle permet, grâce à différents processus, de savoir qui a

fait quoi. D'où notre alerte. Vous pouvez accepter le dispositif – ce ne sera pas mon cas – mais encore faut-il l'expliquer !

Enfin, tout cela pourrait être acceptable si nous avons la certitude que nos données ne sont pas traitées à l'étranger. Il est important de souligner cette faiblesse. Bien sûr, les hackers ne seront pas constamment en embuscade, mais les risques existent – et vous les accentuez. C'est notre rôle de vous alerter.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis, suivant l'avis du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL75 de Mme Emmanuelle Anthoine.*

*La Commission **adopte** l'article 5 sans modification.*

Article 6 (art. 41 et 52 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020, art. 6 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020, art. 22-2, 22-4, 22-5 et 23 de l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020, art. 11 et 12 de l'ordonnance n° 2020-321 du 25 mars 2020, art. 1^{er}, 2, 3 et 4 de l'ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020, art. 11 et 12 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020, art. 3 de l'ordonnance n° 2020-1401 du 18 novembre 2020, art. 1^{er} de l'ordonnance n° 2020-1441 du 25 novembre 2020, art. 4 de l'ordonnance n° 2020-1502 du 2 décembre 2020, art. 1^{er} et 3 de l'ordonnance n° 2020-1507 du 2 décembre 2020, art. 7 de l'ordonnance n° 2020-1553 du 9 décembre 2020, art. 4 de l'ordonnance n° 2020-1599 du 16 décembre 2020) : *Prolongation et adaptation des mesures d'accompagnement de la crise sanitaire*

*Suivant l'avis du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement de suppression CL112 de Mme Marie-France Lorho.*

*L'amendement CL107 de M. Sacha Houlié est **retiré**.*

*La Commission **adopte** successivement les amendements de cohérence législative CL124 et CL125 du rapporteur.*

Amendement CL47 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Nous souhaitons supprimer les alinéas 24 à 26, les dispositions que le Gouvernement souhaite prolonger étant profondément anti-sociales. Dans son article 41, la loi du 17 juin 2020 prévoit en effet la possibilité de fixer, par accord d'entreprise, le nombre maximal de renouvellements possibles pour un contrat de travail à durée déterminée (CDD). L'article 1^{er} de l'ordonnance du 25 mars 2020 permet à l'employeur, d'imposer la prise de congés ou de les modifier unilatéralement par un accord d'entreprise ou, à défaut, par un accord de branche, le nombre maximum de jours concernés étant porté de six à huit.

Ces dispositions laissent le soin à des accords d'entreprises de déterminer combien de temps nos concitoyens resteront dans la précarité, sans contrat stable, sans possibilité de trouver un logement en location – et je ne parle même pas de devenir propriétaire. Il laisse à ces accords le soin de décider, unilatéralement, si nos concitoyens pourront ou ne pourront pas passer leurs vacances en famille, avec leurs proches.

Nous refusons que la situation sanitaire soit depuis un an prétexte à rogner les droits sociaux des travailleurs : leur droit au travail décent et pérenne, leur droit au logement, et leur droit à une vie familiale normale.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Ces amendements proposent de supprimer les aménagements apportés en matière de reconduction des CDD. Je rappelle qu'il ne s'agit que d'une possibilité, et non d'une obligation.

Pourquoi avoir prévu de tels aménagements ? Pour fluidifier les successions de contrats si les conditions d'activité le justifient, et pour allonger les relations de travail qui n'ont pas pu se dérouler comme prévu à cause de la crise. L'objectif n'est donc pas du tout de fragiliser les salariés, au contraire. Il s'agit de concilier l'activité de l'entreprise et celle du salarié. Sans ces aménagements, de nombreux salariés seraient dans l'impossibilité de travailler.

Enfin, le dispositif est encadré, notamment par l'exigence d'un accord collectif et du fait de l'impossibilité de détourner l'aménagement pour pourvoir un poste permanent par le biais d'une succession de CDD.

La Commission rejette l'amendement.

Amendements identiques CL109 de Mme Marie-France Lorho, CL111 de M. Ugo Bernalicis et CL145 de M. Paul Molac.

Mme Danièle Obono. Dans la continuité de l'amendement précédent, il s'agit de supprimer les alinéas 28 à 30, mesures anti-sociales. L'article 1^{er} de l'ordonnance du 25 mars 2020, permettant à l'employeur d'imposer la prise de congés, ainsi que les dispositions relatives au contrat de travail, remettent en cause sans justification, au prétexte de la crise sanitaire, les droits fondamentaux, sociaux et familiaux des salariés.

M. Paul Molac. Nous proposons également de supprimer les alinéas 28 à 30, qui prolongent jusqu'au 31 octobre 2021 – pendant tous les congés d'été, durant lesquels les salariés peuvent se retrouver en famille – les dispositions relatives aux congés payés de l'ordonnance précitée. L'employeur pourra décider du moment de la prise de RTT de ses salariés, dans une limite de dix jours. L'ordonnance permet aussi à l'employeur d'imposer à l'employé de prendre jusqu'à six jours de congés payés quand il le souhaite, en prévenant ce dernier seulement un jour à l'avance ! Les patrons pourront ainsi informer leurs salariés au dernier moment. Or il est

complexe d'organiser ses vacances – il faut souvent s'y prendre très à l'avance. De telles dispositions sont donc inacceptables.

L'alinéa 29 aggrave encore la mesure, en faisant passer de six à huit le nombre de jours de congés que l'employeur peut imposer aux salariés. Une telle limitation du dialogue entre salariés et employeur n'est pas souhaitable.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Encore une fois, il ne s'agit pas d'une obligation, mais d'une faculté, au demeurant bien encadrée : il faut un accord collectif s'agissant des jours de congés, et justifier de l'intérêt de l'entreprise pour les jours de repos.

Pourquoi ces aménagements ? Pour lisser la prise de congés ou de repos sur des périodes de moindre activité, afin de limiter l'impact négatif de la crise et, une fois celle-ci passée, assurer le plus possible la robustesse de la reprise. Si l'entreprise va très mal et ne peut fonctionner, ses salariés risquent de ne pas non plus aller très bien : c'est une mesure qui préserve l'activité, et donc l'emploi.

Pourquoi augmenter de six à huit le nombre de jours de congés concernés par ces prérogatives exceptionnelles ? Simplement parce que le quota de six jours est souvent déjà consommé en grande partie, voire totalement. Il s'agit donc de ménager des marges de manœuvre. L'inscription du nouveau quota de huit jours supposera la signature d'un avenant à l'accord collectif.

*La Commission **rejette** les amendements.*

*Suivant l'avis du rapporteur, la Commission **rejette** également l'amendement CL110 de Mme Marie-France Lorho.*

*Elle **adopte** successivement l'amendement de précision CL127 du rapporteur et les amendements rédactionnels CL128 et CL129 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 6 **modifié**.*

Après l'article 6

Amendement CL155 du Gouvernement.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Cet amendement me semble de bon sens. La dérogation au jour de carence pour les arrêts maladie dus à la covid-19 est déjà prévue jusqu'au 1^{er} juin par les décrets du 8 janvier et du 2 avril 2021. Dans la mesure où, malheureusement, la situation sanitaire demeure plus que sérieuse, il est opportun de proroger la dérogation au jour de carence jusqu'à la fin de la période transitoire, c'est-à-dire jusqu'au 31 octobre 2021, afin d'inciter les personnes concernées à rester isolées si elles sont atteintes et contagieuses. Mon avis est donc favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Article 7 : *Habilitation à procéder par ordonnance en matière d'activité partielle, de trêve hivernale et cyclonique et de revenus de remplacement*

Amendements identiques de suppression CL4 de Mme Emmanuelle Ménard, CL20 de Mme Martine Wonner et CL114 de Mme Marie-France Lorho.

Mme Emmanuelle Ménard. Il s'agit de supprimer cet article qui habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance. Nous en avons déjà discuté à de nombreuses reprises en Commission et dans l'hémicycle. Le 17 juin 2020, le Gouvernement avait déjà pris soixante-deux ordonnances au titre de la crise sanitaire. À ma connaissance, toutes n'ont pas été ratifiées par le Parlement.

Depuis, six ont été prises en novembre, dix en décembre et huit en février, soit vingt-quatre ordonnances supplémentaires. D'après mes recherches, aucune de ces dernières ordonnances n'a été ratifiée. Si je comprends, dans certains cas, l'utilité de cette méthode pour des raisons de rapidité et d'efficacité, cela ne doit pas constituer un blanc-seing pour le Gouvernement et nous devons, ensuite, faire notre travail, disposer d'un droit de regard et les ratifier, comme la Constitution en dispose.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Je suis évidemment contre la suppression de cet article nécessaire, et je relève que, dans l'exposé sommaire de l'amendement, vous semblez juger que les mesures prévues sont opportunes et bienvenues. Il y aurait donc un paradoxe à supprimer l'article.

Sur la méthode des ordonnances, l'article 7 permet d'adapter plusieurs dispositifs en fonction de l'évolution de la situation sanitaire, sociale et économique. La nature exacte des mesures à prendre dépendra de cette évolution, qu'on ne peut pas connaître à ce stade – sauf si vous avez le don de prédire l'avenir.

Je sais que le mécanisme des ordonnances peut faire grincer des dents, mais si la Constitution le prévoit, c'est parce qu'il permet de réagir rapidement et avec souplesse. Or, c'est précisément ce dont nous avons besoin. Cela n'empêchera nullement le débat parlementaire – la preuve – ni des consultations élargies, et ce n'est pas un blanc-seing : nous suivrons les ordonnances et leur mise en œuvre.

Bref, la proposition du Gouvernement est non seulement bienvenue sur le fond, mais nécessaire sur la forme. Avis défavorable.

Mme Emmanuelle Ménard. Monsieur le rapporteur, je n'ai jamais dit qu'il s'agissait de mesures opportunes et bienvenues. Ces termes n'engagent que vous ! À l'inverse, nous sommes nombreux à nous en inquiéter.

La Constitution prévoit que le Parlement ratifie les ordonnances. Or, pour l'instant, toutes les ordonnances prises jusqu'au mois de juin 2020 n'ont pas été ratifiées. Je n'arrive pas à en connaître le chiffre exact. La commission des lois pourrait-elle nous renseigner ? En outre, aucune des vingt-quatre ordonnances prises depuis novembre dernier n'a été ratifiée. Je demande simplement que le Parlement puisse exercer ses prérogatives.

La Commission rejette les amendements.

Suivant l'avis du rapporteur, elle rejette l'amendement CL115 de Mme Marie-France Lorho.

L'amendement CL108 de M. Sacha Houlié est retiré.

Amendement CL36 de M. Pascal Brindeau.

M. Pascal Brindeau. Nous avons déjà débattu de la problématique des ordonnances lors des précédents textes. Bien sûr, la Constitution prévoit cette procédure, mais nous nous inquiétons d'une forme de dévoiement de la lettre et de l'esprit de la Constitution dans certains cas.

Beaucoup d'ordonnances n'ont pas encore été ratifiées, alors que c'est une obligation constitutionnelle. En outre, vous avez introduit la possibilité de modifier une ordonnance en cours de mise en œuvre, alors qu'elle n'a pas été ratifiée par le Parlement. Ce faisant, l'exécutif outrepassé quasiment ses pouvoirs constitutionnels. C'est donc l'objet de notre amendement.

Plus largement, un jour, il nous faudra probablement réformer ce dispositif car la systématisation de son utilisation pose problème.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Je l'ai déjà dit, le recours aux ordonnances sur les sujets visés par l'article 7 est nécessaire, puisque les aménagements dépendront de l'évolution de la situation sanitaire, sociale et économique, que nous ne pouvons pas connaître.

Nous nous rejoignons tous sur la prolongation de ces outils, mais leur adaptation me semble tout aussi nécessaire. Or votre amendement nous priverait d'une capacité d'action utile pour ajuster l'activité partielle au plus près des besoins. Enfin, il ne s'agit pas d'un blanc-seing : nous débattons ici, et nous suivrons les ordonnances, avant de pouvoir aussi débattre lors de leur ratification. Mon avis sera donc défavorable.

M. Pascal Brindeau. Non, monsieur le rapporteur, il ne s'agit pas de se priver de la possibilité d'adapter les différentes mesures à la crise sanitaire, mais simplement de respecter la Constitution. S'il faut adapter une ordonnance, il suffit de passer par le Parlement. C'est normalement le travail de l'exécutif.

M. Philippe Gosselin. J'en profite pour redire notre insatisfaction du fonctionnement des habilitations et de la ratification des ordonnances. L'exemple de « l'adaptation » fourni par notre collègue Brindeau met en lumière le blanc-seing donné au Gouvernement.

Il ne s'agit pas de remettre en cause le principe de l'article 38 – il peut parfois être utile et, lors d'une crise sanitaire, intéressant de faire vite – mais le Parlement, qui se dessaisit un temps de ses prérogatives, doit pouvoir se prononcer, dans des délais acceptables et constitutionnels, ce qui est de moins en moins souvent le cas. Cet amendement de bon sens constitue un bon compromis.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CL130 du rapporteur.

Amendement CL65 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Cécile Untermaier. N'oublions pas que les ordonnances dessaisissent le Parlement. Dans nos territoires, on nous reproche cette invisibilité et le fait que le Parlement n'a ni la maîtrise ni la connaissance des dispositions prises par le Gouvernement – c'est le cas pour l'état d'urgence.

Le recours aux ordonnances doit être strictement encadré. Or l'article 7 va très loin puisque les mesures prises par ordonnances peuvent concerner toutes les activités économiques et sociales.

Nous souhaiterions qu'il soit inscrit directement dans la loi que la trêve hivernale est reportée jusqu'au 31 mars 2022 car nous ne comprenons pas pourquoi le Gouvernement prendrait, seul, cette mesure et pourquoi le législateur ne pourrait pas agir, unanimement, pour la reporter, au regard précisément des circonstances exceptionnelles.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Sur le fond, à savoir l'adaptation de la période de trêve hivernale à la situation sanitaire, sociale et économique, le Gouvernement et la majorité partagent votre objectif : c'est précisément l'objet de l'habilitation, qui vise à prolonger la trêve au-delà du 31 mai 2021, ou à anticiper le début de la trêve 2021-2022 pour qu'elle démarre avant le 1^{er} novembre.

Cela dépendra de la situation, d'où l'intérêt des ordonnances. Mais je rappelle que le droit actuel, et les ordonnances prises en application de l'article 7, constituent déjà un très grand progrès.

Votre proposition me semble satisfaite dans son principe. Doit-on aller aussi loin que vous le proposez et prévoir une période qui, au total, irait du 1^{er} novembre 2020 au 31 mars 2022, soit dix-sept mois ? Je n'en suis pas certain.

Mme Cécile Untermaier. J'entends vos propos rassurants et vous en remercie. Mais mars 2022 ne me semble pas excessif puisque l'état d'urgence va jusqu'au 31 octobre. Or la période de trêve hivernale commence à cette date. Il s'agit donc simplement d'assurer la jonction.

Nous devons envoyer ce message rassurant aux précaires, aux étudiants, aux 10 millions de personnes pauvres et à tous ceux qui viennent dans nos permanences nous faire part de leurs difficultés à payer leur facture d'électricité ou de gaz. Il faut prendre en considération la situation particulière et la souffrance de ces populations.

M. Philippe Latombe. À titre personnel, je soutiens cet amendement. Nous devons envoyer un signal positif aux personnes en difficulté, qui ont vécu dans des conditions parfois très pénibles de promiscuité durant ces confinements. Ce très beau geste nous honorerait.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL131 et CL132 du rapporteur.

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL113 de Mme Marie-France Lorho.

La Commission adopte l'article 7 modifié.

Article 8 (art. L. 62 et L. 65 du code électoral) : *Adaptation de l'organisation des élections départementales, régionales et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique de juin 2021*

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL118 de Mme Marie-France Lorho.

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL133 et CL134 du rapporteur.

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission rejette successivement les amendements CL21 et CL22 de M. Matthieu Orphelin.

Amendement CL34 de M. Pascal Brindeau.

M. Pascal Brindeau. Les conditions de la campagne électorale sont particulières cette année et, même si la situation sanitaire va s'améliorer d'ici au premier tour, certains événements, comme les réunions publiques, ne seront pas permises. Or ces rassemblements sont importants pour les candidats aux élections régionales comme pour ceux aux élections départementales.

Dans l'esprit de ce qui a été fait pour l'audiovisuel, nous souhaitons donc que les réseaux sociaux prennent toute leur place dans les campagnes électorales et que, par dérogation au code électoral, la promotion commerciale des sites internet, pages et comptes des candidats et des listes soit autorisée sur les réseaux sociaux jusqu'à une période assez proche du premier tour.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Nous avons déjà eu ce débat en février. L'interdiction des campagnes publicitaires, notamment via les réseaux sociaux, vise à éviter les inégalités entre candidats en fonction de leurs moyens financiers. En outre, votre proposition supposerait un contrôle des campagnes numériques, travail d'ampleur.

L'article 8 prévoit d'intéressants aménagements, salués par les associations d'élus que j'ai auditionnées la semaine dernière. Nous sommes trop proches des scrutins pour apporter de nouvelles modifications.

M. Raphaël Schellenberger. Monsieur le rapporteur, vous estimez que l'amendement va introduire une distorsion de concurrence entre les candidats financièrement aisés et ceux qui le sont moins. Mais, alors, à quoi servent les comptes de campagne et le plafond de dépenses ? Ne visent-ils pas à préserver l'égalité entre candidats ? La façon dont ces derniers utilisent leurs moyens ne crée donc pas de distorsion.

Si je comprends l'objectif de M. Brindeau, je ne soutiens pas le moyen qu'il propose : il est difficile de contrôler cette dépense et de savoir combien coûtent les campagnes de promotion sur les réseaux sociaux, qui utilisent plusieurs canaux et technologies, parfois difficiles à quantifier. Nous devons d'ailleurs y réfléchir pour l'avenir.

En outre, il est interdit de recourir à la promotion sur les réseaux sociaux six mois avant la date du scrutin. Or le prochain scrutin aura lieu dans moins de deux mois et vous proposez de réduire le délai de six mois à dix jours. Cela ne me semble pas le moment opportun d'effectuer une telle modification.

M. Pascal Brindeau. Je ferai la même réponse que M. Schellenberger au rapporteur : à partir du moment où ces dépenses sont autorisées, elles rentrent dans les dépenses de campagne, qui font l'objet d'un plafonnement et d'un remboursement par l'État dans les conditions que nous connaissons.

Monsieur Schellenberger, le juge électoral apprécie déjà et a commencé à établir une jurisprudence concernant ce qui relève des comptes des candidats et ce qui relève de leurs comptes personnels. En outre, la promotion sur les réseaux sociaux est parfaitement transparente et contrôlable. Il n'y a donc pas de difficultés techniques.

J'entends votre inquiétude concernant l'interdiction six mois avant les élections, mais je me suis inscrit dans le même type de dérogation que celle que nous avons établie pour la communication audiovisuelle. Je pensais que nous pourrions faire de même pour la promotion sur les réseaux sociaux.

M. Pacôme Rupin. Je comprends l'intention de M. Brindeau dans la situation actuelle. Il est difficile de faire campagne et il est donc légitime de se poser la question de l'ouverture de la publicité sur les réseaux sociaux ou les sites internet. J'y suis cependant totalement défavorable, à court comme à long termes. On ne peut critiquer en permanence l'utilisation qui est faite de ces réseaux et y favoriser, en même temps, la communication des candidats. Nous ne savons pas quels algorithmes sont utilisés, d'autant que les entreprises qui les gèrent sont surtout américaines. En outre, ces réseaux ont tendance à enfermer les uns et les autres dans leurs convictions, et non à favoriser l'ouverture et le débat. Enfin, nous allons au-devant de difficultés, notamment si l'information est fausse...

Nos règles actuelles sont excellentes et ne concernent pas seulement la publicité sur internet, l'interdiction étant plus large et couvrant aussi la presse. Nous risquons de créer beaucoup plus de problèmes que de solutions en les modifiant. Il est préférable que les candidats fassent campagne au contact des citoyens.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. On a évoqué la différence entre les candidats aisés et ceux qui ont moins de moyens financiers. Ces derniers ont de plus en plus de difficultés à emprunter, voire à ouvrir un compte de campagne.

M. Philippe Latombe. Où en est le projet de création d'une banque de la démocratie ?

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. M. Gosselin et moi-même allons évaluer l'application de la loi pour la confiance dans la vie politique, qui a institué la fonction de médiateur du crédit et habilité le Gouvernement à créer par ordonnance une banque de la démocratie.

M. Rémy Rebeyrotte. M. Brindeau a de la suite dans les idées, puisqu'il avait déjà déposé un amendement similaire lors de l'examen du projet de loi portant report, de mars à juin 2021, du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique. Je rejoins M. Rupin : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) est elle-même très défavorable à une telle disposition, dans la mesure où il est déjà difficile de distinguer, dans la presse écrite, ce qui relève de la promotion de l'institution régionale ou départementale et ce qui apparaît comme de la propagande en faveur d'élus candidats à leur réélection. Le président de la CNCCFP nous expliquait que, si la confusion entre la communication de l'institution et celle des candidats s'étendait aux réseaux sociaux, il serait nécessaire de doubler ou de tripler les effectifs de la

Commission afin que cette dernière parvienne à faire respecter une forme d'égalité entre les candidats. Aussi, cet amendement ne me semble ni réaliste ni souhaitable.

M. Pascal Brindeau. Effectivement, j'avais déjà déposé cet amendement il y a quelques mois, mais mieux vaut se répéter que se contredire. Contrairement à M. Rebeyrotte, je fais confiance au juge électoral qui, jusqu'à présent, dans d'autres matières que celle de la communication sur les réseaux sociaux, a su différencier de manière assez satisfaisante ceux qui respectent les règles et ceux qui les outrepassent.

J'aurais aimé que M. le rapporteur soutienne l'amendement que j'avais déposé, lors de l'examen du projet de loi portant report des élections, sur la question de l'accès à l'emprunt. D'autres groupes que le mien ont fait des propositions à ce sujet, mais elles n'ont pas encore été entendues par le Gouvernement et la majorité.

La Commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis du rapporteur, elle rejette l'amendement CL23 de M. Matthieu Orphelin.

Amendement CL156 du Gouvernement, amendement rédactionnel CL135 du rapporteur et amendement CL48 de Mme Danièle Obono (discussion commune).

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. L'amendement CL156 apporte quelques clarifications opportunes. La nouvelle rédaction de l'alinéa 5 conserve le principe de la couverture du débat électoral par l'audiovisuel public, tout en tenant compte des programmations déjà réalisées : il n'y aura donc pas d'effet d'éviction au détriment des opérateurs privés qui auraient déjà programmé des débats. En outre, les élections départementales sont incluses dans le dispositif.

L'amendement du Gouvernement apporte donc de la souplesse tout en garantissant une organisation optimale des débats, dans l'intérêt des candidats : c'est pourquoi j'y suis favorable. Mon amendement CL135 vise à apporter une précision qui n'a plus lieu d'être si l'amendement du Gouvernement est adopté. Quant à l'amendement CL48 de Mme Obono, il me semble trop contraignant et difficile à mettre en œuvre dans la pratique : je lui donne donc un avis défavorable.

Mme Danièle Obono. Le contexte sanitaire aura un impact très négatif sur la mobilisation des citoyens et leur participation à la campagne électorale à venir. Il faut pourtant que toutes les voix et toutes les idées puissent se faire entendre : pour ce faire, un seul débat ne sera pas suffisant. Nous proposons donc que soient organisés trois débats thématiques, dont les sujets seraient déterminés par les candidats. La diffusion simultanée de ces débats sur les chaînes de télévision et stations de radio du service public permettrait d'éclairer les positions de chacun. Compte tenu des restrictions actuellement applicables aux rassemblements et aux actions militantes, il est aujourd'hui très difficile d'organiser de tels échanges. Loin

d'être excessif, notre amendement CL48, dont la rédaction est claire et précise, apparaît donc comme un minimum.

M. Raphaël Schellenberger. On peut se réjouir que l'amendement du Gouvernement inclue les débats en vue des élections départementales, qui étaient oubliés jusque-là. Pour autant, il introduit un certain flou. La rédaction actuelle de l'alinéa 5 précise clairement qu'un débat sera organisé dans chaque circonscription, c'est-à-dire dans chaque grande région métropolitaine, dans chaque région d'outre-mer, en Corse... Or l'amendement du Gouvernement comporte une entourloupe : il évoque un « débat électoral » dans le cadre des élections régionales et des élections départementales, mais pas forcément dans chaque collectivité. Les enjeux relatifs à chacun des deux scrutins pourraient même être débattus en même temps. Une telle disposition est susceptible de changer la nature de ces élections locales. Nous n'avons pas besoin d'un débat national, diffusé sur France 2, entre les grands partis politiques, mais de débats sur les enjeux locaux dans chaque grande région et chaque département – ces débats peuvent d'ailleurs différer d'un territoire à l'autre. Sous couvert d'introduire le débat relatif aux élections départementales, vous supprimez l'obligation d'organiser des débats, région par région, sur les problématiques et enjeux spécifiques aux territoires concernés. Je considère donc, pour ma part, que l'amendement du Gouvernement vise à défaire ce qui pouvait être intéressant dans ce projet de loi.

M. Pascal Brindeau. En réalité, l'amendement du Gouvernement n'a qu'un seul but : il supprime toute obligation faite au service public audiovisuel d'organiser des débats entre les candidats. Il dispose que le service public « assure une couverture » du débat électoral, tandis que la rédaction actuelle de l'alinéa 5 prévoit que ce même service public « organise » un débat dans chaque circonscription, ce qui est très différent. Je note au passage qu'il n'est plus question du service public radiophonique. Assurer la couverture du débat électoral consiste uniquement à informer les citoyens des événements de la campagne électorale, en respectant une égalité de traitement entre les candidats, ce que le service public audiovisuel fait déjà. Il n'est plus prévu d'organiser de débats spécifiques visant à pallier les effets de la crise sanitaire, qui empêche les candidats de faire campagne dans des conditions normales. En outre, s'il n'est plus précisé que la couverture du débat électoral devra être assurée dans chaque circonscription, il ne faudra pas s'étonner que la campagne électorale soit traitée différemment d'une région à l'autre, d'un département à l'autre, selon l'appréciation qu'en feront les rédactions.

M. Rémy Rebeyrotte. Le report des élections ne remet pas du tout en cause l'engagement pris par France Télévisions d'organiser sur ses antennes régionales des débats en vue des prochaines élections. Je peux en témoigner : en Bourgogne-Franche-Comté, France 3 vient de proposer aux candidats de participer, avant le premier tour, à quatre débats, à savoir un débat général et trois autres débats portant plus spécifiquement sur telle ou telle thématique régionale. Il y aura également d'autres débats entre le premier et le second tour, et c'est tant mieux. Il est

indispensable que les télévisions régionales s'investissent encore davantage dans la campagne et donnent la parole aux différents candidats.

En revanche, nous avons oublié la dimension nationale que peuvent revêtir, compte tenu de leurs enjeux, les élections régionales. Il est important que des débats soient aussi organisés au niveau national – c'est d'ailleurs, je crois, une demande de l'ensemble des formations politiques. Cela viendra parfaire l'organisation d'ensemble.

Je tiens à remercier le service public audiovisuel de la manière dont il a réagi lors de l'annonce du report des élections régionales et départementales. Déjà l'année dernière, à l'occasion du report du second tour des élections municipales, France 3 s'était mis en quatre pour organiser des débats visant à éclairer les électeurs sur les principaux enjeux. Mine de rien, ces reports désorganisent la grille des programmes des chaînes de télévision, qui font preuve d'une grande souplesse et témoignent ainsi de leur sens du service public et de leur attachement aux valeurs de la démocratie.

M. Philippe Gosselin. Une fois encore, l'amendement CL156 présente un problème de formulation. Décidément, les amendements du Gouvernement qui nous sont présentés depuis hier soir afin de réécrire les dispositions relatives à l'équilibre du régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire, au couvre-feu et à l'audiovisuel sont bancals !

Que cet amendement concerne le seul service public audiovisuel et n'inclue pas le service public radiophonique est assez étonnant. Il existe, dans toutes nos régions, des stations déconcentrées de France Bleu qui assurent un bon maillage du territoire. Il aurait donc été intéressant d'inclure dans le dispositif France Bleu ainsi que certaines stations nationales soumises à des obligations de service public.

Ce qui intéresse nos concitoyens, ce n'est pas tant l'organisation des élections, le mode de scrutin ou l'impossibilité de panacher que les enjeux régionaux, locaux. Les électeurs attendent des débats publics entre les candidats du premier tour, puis entre ceux du second tour. Je ne ferai pas de procès d'intention. Vous avez souligné, monsieur Rebeyrotte, l'importance de parler des élections régionales au niveau national, et je veux bien entendre vos arguments. Je retiens que, pour vous, ces élections revêtent aussi un enjeu national : j'en prends acte, et je saurai vous rappeler vos propos le moment venu. Il n'empêche qu'il faut insister sur les enjeux locaux du scrutin, et que je doute que la rédaction de l'amendement gouvernemental le permette.

M. Paul Molac. L'amendement CL146, que je soutiendrai dans quelques instants, propose une procédure permettant la tenue de débats de qualité et d'une longueur suffisante. Dans certaines régions où les enjeux sont peut-être moins importants que dans la région périphérique qui est la mienne, on s'aperçoit que la campagne électorale passe tout bonnement à la trappe ! Si nous voulons faire baisser

un tant soit peu l'abstention, la moindre des choses est de mettre en lumière les différents candidats et leurs propositions, de sorte que les citoyens puissent au moins les connaître et sachent comment les collectivités sont gérées. Demandez à la femme ou à l'homme de la rue quelles sont les compétences des régions et des départements : vous verrez, c'est assez surprenant.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. C'est justement la raison pour laquelle seront organisées des campagnes d'information sur les compétences de ces collectivités.

M. Guillaume Gouffier-Cha. Je salue l'amendement du Gouvernement. Il apporte des précisions attendues qui permettront de concilier l'organisation des débats sur les chaînes publiques et sur les chaînes privées, lesquelles ont déjà commencé à prendre des engagements. En outre, il inclut dans le dispositif les élections départementales, qui n'étaient pas évoquées jusqu'à présent alors qu'elles méritent une attention particulière.

M. Gosselin regrettait tout à l'heure que les radios ne soient pas concernées. Elles le sont bien : l'amendement du Gouvernement s'applique tant aux chaînes de télévision qu'aux stations de radio.

La Commission adopte l'amendement CL156.

En conséquence, les amendements CL135 et CL48 tombent.

Amendement CL146 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Cet amendement a déjà été adopté, lors de l'examen d'un précédent texte, par le Sénat, avec lequel j'entretiens des rapports assez amicaux, comme vous avez déjà pu le remarquer. (*Sourires.*) Il propose des règles claires afin que les débats ne soient pas tronqués et que l'ensemble des candidats aient le temps de présenter leurs ambitions pour leur région.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. L'amendement pose plusieurs difficultés. La diffusion des clips des candidats se ferait au détriment des informations régionales et, surtout, des débats. En outre, les délais pour produire, diffuser et contrôler ces clips seraient très contraints. J'ajoute que l'article 8 prévoit des aménagements bienvenus s'agissant de l'organisation de la campagne, notamment la tenue de débats, dont il n'était pas question lors de l'examen du précédent texte en février. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Amendement CL136 du rapporteur.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Il s'agit d'étendre les aménagements prévus en matière de matériel électoral – isolements et tables – aux scrutins organisés en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna. Il semble normal que ces scrutins jouissent des mêmes souplesses. S'agissant des isolements, si la probabilité d'un double scrutin est faible, elle n'est pas nulle.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 8 modifié.

Après l'article 8

Amendement CL66 de Mme Marietta Karamanli.

Mme Cécile Untermaier. Il s'agit de tirer les conséquences du report d'une semaine des élections départementales et régionales en reportant également d'une semaine la date limite de dépôt des comptes de campagne. J'espère que cette mesure, qui n'a rien de révolutionnaire, emportera l'adhésion de tous.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Il n'y a pas lieu de décaler d'une semaine le dépôt des comptes de campagne au motif que les scrutins de juin ont fait l'objet du même décalage. Dans la loi du 20 février 2021, à l'initiative de M. Rebeyrotte, nous avons déjà décalé très fortement la date limite de ce dépôt en la faisant passer du 27 août, qui aurait dû être l'échéance pour un scrutin organisé le 20 juin, au 17 septembre. Si la date du scrutin a été décalée d'une semaine, la date limite de dépôt des comptes de campagne a donc déjà été reportée de trois semaines. Je rappelle en outre que le décalage visait à éviter la période estivale, d'où le choix de la mi-septembre. Le Sénat avait proposé le 10 septembre, et c'est nous qui avons ajouté une semaine supplémentaire. Le droit existant semble donc tout à fait pertinent : il n'est nul besoin d'aller plus loin. Avis défavorable.

Mme Cécile Untermaier. Les candidats apprécieront ! Vous ne tenez pas compte des conditions difficiles dans lesquelles sont organisées ces élections ; ce geste de bon sens aurait pu éclairer quelque peu l'avenir des candidats qui s'y engagent.

La Commission rejette l'amendement.

Amendements identiques CL137 du rapporteur et CL117 de M. Guillaume Gouffier-Cha.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Ces amendements, d'apparence technique, auront en réalité un effet direct sur la campagne à venir. La loi du 20 février 2021 a avancé d'une semaine la date limite de dépôt des candidatures, mais elle n'a pas fait de même pour la date limite de délivrance, par le préfet, du récépissé définitif enregistrant la candidature. Il y a en principe quatre jours entre

les deux dates ; il y en a maintenant onze. Or l'article 8 prévoit que l'affichage électoral sera possible dès la publication, par le préfet, des listes de candidats, ce qui suppose d'abord que les récépissés définitifs aient été délivrés. Nous proposons donc d'avancer d'une semaine la date limite de cette délivrance, qui serait fixée au cinquième vendredi précédant le scrutin. Cela permettra également d'avancer le début de l'affichage électoral : les candidats auront ainsi plus de visibilité. Conscients des contraintes du calendrier parlementaire, nous prévoyons que si la publication de la loi intervenait après le cinquième vendredi précédant le scrutin, c'est cette date de publication qui serait prise en compte.

Vous l'aurez compris, l'objectif de ces amendements est de rendre les délais cohérents avec les modifications votées en février, et surtout d'étendre la période d'affichage électoral en renforçant la portée du projet de loi sur ce point.

M. Guillaume Gouffier-Cha. Ces amendements nous paraissent indispensables pour améliorer les conditions de la campagne et, notamment, l'organisation de la campagne officielle. La période d'affichage électoral doit être la plus étendue possible. Ces aménagements accroîtront la pression qui s'exerce sur les préfetures, mais ils sont bel et bien nécessaires.

La Commission adopte les amendements.

Amendement CL157 du Gouvernement.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Cet amendement permet de rembourser les dépenses de propagande électorale engagées en vue des élections législatives partielles prévues en avril et qui ont dû être reportées en raison du contexte. Il s'agit d'une mesure de bon sens, opportune, qui évite de pénaliser les candidats et leur formation lorsqu'un scrutin est reporté. Avis favorable.

M. Raphaël Schellenberger. Heureusement que nous avons borné, dans les précédents textes, la date limite d'organisation des scrutins législatifs partiels. Sinon, nous ne discuterions vraisemblablement pas d'une telle mesure ; nous serions en train de nous dire que deux ou trois circonscriptions étaient sans député depuis plus d'un an, mais que ce n'était pas très grave et que nous pouvions sans doute attendre une année supplémentaire et le renouvellement général de l'Assemblée nationale. Je pense, au hasard, à la sixième circonscription du Pas-de-Calais, où une ministre s'est portée candidate et où la date du scrutin a déjà été modifiée quatre ou cinq fois. Il est tout à fait logique que, dans ces circonscriptions, les frais déjà engagés par les candidats soient pris en compte, d'autant que le report du scrutin a souvent été décidé peu avant la date prévue, et que les moyens de communication mobilisés lors d'une élection partielle sont parfois plus importants que lors d'un renouvellement général. L'amendement est donc bienvenu, mais nous avons bien senti que la majorité avait voulu jouer le plus longtemps possible avec les règles que nous avons définies. Les élections législatives partielles doivent se tenir !

M. Philippe Gosselin. Pour faire un brin d’humour, je voulais demander si ces règles allaient s’appliquer à l’élection partielle qui suivra le départ de Brune Poirson. Manifestement non, puisqu’il n’y en aura pas !

*La Commission **adopte** l’amendement.*

Amendement CL158 du Gouvernement.

M. Jean-Pierre Pont, rapporteur. Cet amendement prévoit l’annulation des opérations de recensement en 2021. Le recensement annuel dans les communes d’au moins 10 000 habitants n’aurait pas lieu cette année. Dans les communes plus petites, le cycle quinquennal de recensement serait décalé d’un an. Par conséquent, la dotation forfaitaire que l’État verse au bloc communal serait annulée.

Je suis favorable à cet amendement, qui sécurise l’absence de recensement en 2021, les opérations n’ayant pu avoir lieu en raison du contexte sanitaire. Il est normal d’annuler la dotation correspondante, dans la mesure où elle vise à compenser des dépenses qui n’ont pas été engagées.

*La Commission **adopte** l’amendement.*

*Suivant l’avis du rapporteur, elle **rejette** l’amendement CL147 de Mme Paula Forteza.*

Titre

Amendement CL86 de Mme Marie-France Lorho.

Mme Marie-France Lorho. Il convient que le titre du projet de loi reflète plus honnêtement son contenu. On distingue mal, dans ce texte, la perspective d’une sortie de crise ; en revanche, on y voit assez distinctement la prorogation des mesures exceptionnelles qui caractérisent l’état d’urgence sanitaire et qui ont fait l’objet des débats de notre Commission. Le titre du projet de loi, qui fait référence à la sortie de crise, est plus qu’optimiste, tant les mesures et les délais prévus par ce texte nous renvoient à un horizon qui semble bien lointain aux yeux des Français.

*Suivant l’avis du rapporteur, la Commission **rejette** l’amendement.*

*Elle **adopte** l’ensemble du projet de loi **modifié**.*

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi relatif à la gestion de la sortie de crise sanitaire (n° 4105), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

PERSONNES ENTENDUES

- **Ministère des solidarités et de la santé**
 - M. Charles Touboul, directeur des affaires juridiques
- **Ministère de l'intérieur**
 - M. Marc Tschiggfrey, adjoint au directeur de la modernisation et de l'administration territoriale
- **Association des maires ruraux de France**
 - M. Michel Fournier, président, maire de Voivres
- **Villes de France**
 - Mme Frédérique Macarez, vice-présidente, maire de Saint-Quentin
- **France Urbaine**
 - M. Etienne Chaufour, directeur Île-de-France
- **Association des petites villes de France**
 - M. André Robert, délégué général
- **Assemblée des départements de France**
 - M. Pierre Monzani, directeur général
- **Régions de France**
 - M. Jules Nyssen, délégué général
- **Association des maires de France**
 - M. Philippe Laurent, secrétaire général, maire de Sceaux
- **Commission nationale de l'informatique et des libertés**
 - M. Thomas Dautieu, directeur de la conformité
 - Mme Hélène Guimiot-Breud, cheffe du service de la santé
 - Mme Nacéra Bekhat, adjointe à la cheffe du service des affaires économiques
 - Mme Tiphaine Havel, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires
- **Secrétariat d'état chargé de la Transition numérique et des communications électroniques**
 - M. Antoine Darodes, directeur de cabinet