

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## **Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République**

- Examen, en nouvelle lecture, du projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire (n° 3495) (M. Jean-Pierre Pont, rapporteur)... 2
- Informations relatives à la Commission ..... 19

Lundi

2 novembre 2020

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 16

**SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021**

**Présidence de  
Mme Yaël Braun-Pivet,  
*présidente***



*La réunion débute à 17 heures 15.*

*Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.*

*La Commission examine, en nouvelle lecture, le projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire (n°3495) (M. Jean-Pierre Pont, rapporteur).*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Mes chers collègues, nous abordons l'examen en nouvelle lecture du projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire. La commission mixte paritaire, qui s'est réunie vendredi après-midi au Sénat, a en effet échoué. Il a été convenu entre tous les groupes politiques présents dans la salle que nous aborderions immédiatement l'examen des articles et des amendements.

**Article 1<sup>er</sup> :** *Prorogation de l'état d'urgence sanitaire*

*La Commission est saisie de l'amendement CL34 du rapporteur.*

**M. Jean-Pierre Pont, rapporteur.** L'amendement tend à rétablir le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

**M. Antoine Savignat.** Le Sénat n'a pas modifié cet article par esprit de défiance ou pour nier la réalité des conditions sanitaires auxquelles notre pays est confronté, mais pour rétablir le rôle du Parlement, qui est de légiférer et de contrôler. Il a estimé, à juste titre, qu'il ne fallait pas donner un blanc-seing au Gouvernement pour gérer cette crise. Les Français partagent en grande partie cet avis – il suffit de les écouter, depuis quelques jours. Nous prouvons d'ailleurs, aujourd'hui même, que nous sommes capables de légiférer rapidement puisque nous en arrivons, en moins d'une semaine, à la nouvelle lecture de ce texte qui sera examiné demain dans l'hémicycle. Rien ne s'oppose à limiter dans le temps, comme le propose le Sénat, la durée de l'état d'urgence et des mesures restrictives de liberté que le Gouvernement pourrait être amené à prendre.

**M. Paul Molac.** Si je comprends bien, l'adoption de cet amendement, qui rédige l'article, ferait tomber mon amendement CL12, qui tendait à appeler votre attention sur un point important. Le confinement allégé, tel que nous l'impose le Gouvernement aujourd'hui, a contraint les petits commerçants à fermer. J'ai passé mon week-end à discuter avec un certain nombre d'entre eux qui ne comprennent pas cette mesure parce que, dans le même temps, les écoles restent ouvertes alors que des classes de trente-cinq élèves peuvent accélérer les contaminations, et que les transports en commun continuent à fonctionner à plein durant les heures de pointe même si le télétravail a pu quelque peu améliorer la situation.

Ces petits commerçants ne comprennent pas la décision du Gouvernement alors qu'il leur aurait suffi de faire appliquer quelques gestes supplémentaires. Qu'on ne me dise pas que la présence de deux personnes dans un petit commerce peut faire exploser le taux de contamination ! Personne ne comprend cette décision. Tout le week-end, mes concitoyens m'ont fait part de leur perplexité car, si le virus circule dangereusement dans certains territoires, ce n'est pas le cas en milieu rural, où je suis élu.

Enfin, il ne me paraît pas raisonnable de laisser la main au Gouvernement pendant six mois, jusqu'au 1<sup>er</sup> avril. Nous restons donc opposés à ce projet de loi.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** En effet, l'adoption de l'amendement CL34 ferait tomber les suivants, aussi donnerai-je la parole à ceux qui les portent.

**Mme George Pau-Langevin.** Le groupe Socialistes et apparentés est conscient de la gravité de la crise sanitaire mais il lui semble disproportionné d'empêcher le Parlement, jusqu'en février voire jusqu'en avril, de donner son avis sur une prolongation éventuelle de l'état d'urgence et donc du confinement pendant les fêtes. Si les commerces restent fermés en décembre, avant les fêtes de Noël, le coup serait très grave pour eux.

**M. Pacôme Rupin.** Le groupe La République en Marche votera cet amendement car la rédaction telle qu'elle est issue des travaux du Sénat ne saurait nous convenir, en particulier celle de l'alinéa 2 dont l'adoption aurait pour conséquence d'empêcher le Gouvernement de recourir au confinement au-delà du 8 décembre. Or, je me demande bien comment les sénateurs peuvent savoir où en sera l'épidémie le 8 décembre. Nous l'avons constaté, le confinement est un outil extrêmement utile qui nous a permis de réduire le nombre de contaminations lors de la première vague et nous espérons qu'il nous permettra de combattre la deuxième vague. Dans ces conditions, il faut laisser le Gouvernement recourir à cette mesure durant l'hiver.

J'évoque l'hiver parce que l'on débat de la date à laquelle l'état d'urgence sanitaire prendra fin. Le Sénat propose celle du 31 janvier 2021 alors que le texte initial du Gouvernement la fixait au 16 février 2021. L'écart n'est que de quinze jours mais on sait que l'hiver, comme en témoigne cette deuxième vague, saison en général difficile pour notre système de santé, le sera encore plus si nous laissons se succéder différentes vagues épidémiques. Le Gouvernement doit donc pouvoir prendre des mesures pour protéger la santé des Français, d'où la nécessité de prolonger l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 16 février 2021 et de rejeter les modifications apportées par le Sénat qui, une nouvelle fois, hélas, ne visent qu'à empêcher le Gouvernement de prendre des mesures nécessaires pour la santé des Français.

**M. Raphaël Schellenberger.** La Haute assemblée, dans sa grande sagesse, a trouvé une rédaction équilibrée. Les Français sont désormais familiers avec les mesures dont il est question, même si le flou qui entoure leur mise en place reste une source de tensions et d'incompréhensions. Il demeure que jamais une démocratie n'a dû prendre de telles mesures de privation de liberté. Leur acceptation suppose un débat politique, en particulier un débat parlementaire. En ce sens, le Sénat propose des dates cohérentes.

Tout d'abord, il prévoit de ne proroger l'état d'urgence que jusqu'au 31 janvier, au plus tard, quitte à nous réunir ensuite pour une nouvelle prorogation si nécessaire – nous avons montré que nous pouvions nous mobiliser très rapidement.

Par ailleurs, il propose, après le 8 décembre, non pas de mettre fin au confinement ou au couvre-feu, mais d'organiser un débat parlementaire suivi d'un vote pour entourer ces mesures de toutes les garanties démocratiques possibles – une prise de parole du Premier ministre ne saurait suffire.

Quant aux commerces, on ne peut pas, depuis trois ans, vanter les mérites de la déconcentration et de la décentralisation pour imposer aujourd'hui une mesure incohérente. La quasi-totalité des petits commerces ont montré qu'ils étaient capables d'ouvrir en respectant les règles de sécurité sanitaire. La décision de les fermer doit relever des autorités locales. Le Sénat a fait ce travail, que vous voulez balayer d'un revers de la main.

**Mme Emmanuelle Ménard.** Les délais proposés par le texte initial sont beaucoup trop longs : cela reviendrait, une nouvelle fois, à évincer le Parlement. Ceux figurant dans le texte du Sénat me paraissent nettement plus raisonnables, quoique l'échéance soit toujours un peu lointaine. Je propose, pour ma part, la date du 21 décembre, qui est peut-être encore un peu éloignée mais qui nous permettrait de nous revoir avant les vacances de Noël.

Comme nous l'avons constaté le week-end dernier, la colère des petits commerçants gronde. La solution annoncée par le Premier ministre hier soir ne les satisfait absolument pas. Ils ont l'impression que le Gouvernement fait un cadeau de Noël aux géants d'e-commerce. Comme ils l'ont démontré, les petits commerçants sont tout à fait responsables et capables de prendre les mesures sanitaires, de mettre en œuvre les mesures barrières qui s'imposent. Ils ne comprennent pas pourquoi la présence de deux ou trois personnes dans un commerce – dès lors que l'usage du gel hydroalcoolique, le port du masque et le respect de la distanciation sont assurés – serait plus dangereuse que la concentration de plusieurs centaines de personnes poussant leur caddie dans un supermarché.

Il me semble indispensable de permettre au Gouvernement et au Parlement de refaire un point de situation avant les vacances de Noël pour que nous décidions ensemble des mesures à prendre. Noël et ses fêtes familiales sont, pour les croyants comme pour les non-croyants, des moments essentiels. Il faut tout mettre en œuvre pour permettre aux Français de se retrouver en cette circonstance. Il convient aussi, évidemment, de sauver notre économie. On ne peut pas confier les rênes au Gouvernement pour une période aussi longue. L'Assemblée nationale comme le Sénat sont capables de se réunir en urgence, comme nous l'avons montré à chaque fois que cela était nécessaire, y compris le week-end ou la nuit. Il faut, à tout le moins, conserver la date proposée par le Sénat et, pourquoi pas, lui substituer une échéance plus proche.

**Mme Isabelle Florennes.** Au nom du groupe du Mouvement Démocrate et Démocrates apparentés, je voudrais exprimer notre soutien à l'amendement du rapporteur. On ne va pas refaire le débat. Nous maintenons notre position sur le texte initial, que nous avons soutenu en première lecture. Nous regrettons que les discussions, parfois intéressantes, qui ont eu lieu au Sénat, aient débouché sur des manœuvres politiciennes – comme cela a été le cas lors de la commission mixte paritaire, qui s'est soldée par un échec.

Nous avons interrogé dès vendredi le Premier ministre au sujet des commerces et lui avons demandé de prendre des mesures d'équité, notamment entre les grandes et les moyennes surfaces, d'une part, et les commerces de proximité, d'autre part. Il a entendu cette demande et a pris des décisions en ce sens hier soir. La politique, c'est faire des choix, en l'occurrence, les moins mauvais choix possibles, ce qui n'est pas simple actuellement. Beaucoup de collectivités locales se mobilisent pour accompagner les commerces de proximité, notamment en leur accordant des aides à la numérisation. Nous apprécions que le Premier ministre ait prévu une clause de revoyure d'ici quinze jours. Il existe en effet une urgence sanitaire, comme vous le réaffirmez par votre amendement, monsieur le rapporteur. Nous approuvons les dates qui ont été proposées initialement.

**M. Pascal Brindeau.** Le reconfinement, dont nous avons débattu des modalités jeudi dernier, était devenu inéluctable. Cela étant, nous faisons face à un double problème de méthode.

D'une part, la discussion parlementaire est encadrée par des délais très courts : on aurait pu prévoir quelques jours supplémentaires pour organiser le débat, tant en commission

qu'en séance. Cela nous aurait permis d'avoir une discussion générale sur le texte et de disposer de délais de dépôt moins resserrés – je pense aux collaborateurs des groupes, qui travaillent en ce moment jour et nuit.

D'autre part, le Gouvernement a fait le choix d'une relative souplesse en laissant la vie économique se poursuivre, dans une certaine mesure, et en gardant les écoles ouvertes pendant le reconfinement. Il a donc conscience que, dans un certain nombre de cas, les protocoles sanitaires renforcés et les gestes barrières sont de nature à briser les chaînes de contamination. Pourtant, ce qu'on fait pour les écoles, pour une partie de la vie économique, on l'exclut pour les commerces de proximité, sous ce même prétexte sanitaire. Quand j'entends le ministre de l'économie dire que les maires qui ont pris des arrêtés autorisant l'ouverture de petits commerces « non essentiels » sont des irresponsables, car ils attentent à la santé de leurs concitoyens, je suis scandalisé. Ce sont les maires et, accessoirement, les parlementaires, qui reçoivent les commerçants en pleurs, convaincus que, cette fois, ils ne pourront pas tenir, que les aides ne suffiront pas. Ils ne comprennent pas cette fermeture alors qu'ils ont, comme on le leur avait demandé, mis en œuvre des protocoles sanitaires extrêmement stricts. À titre d'exemple, je ne crois pas que l'activité des coiffeurs, qui ont appliqué les protocoles sanitaires, ait été source de difficultés.

Nous avons les moyens de renforcer ces protocoles, en régulant le nombre de personnes présentes dans un commerce. Cela se fait dans les commerces alimentaires de proximité, mais absolument pas dans la grande distribution, où la règle des quatre mètres carrés n'est pas respectée – les rayons alimentaires sont bondés en permanence, et il n'y a aucun contrôle. Cette situation est révélatrice d'un problème de méthode, d'un manque de clarté. Nos concitoyens ne comprennent pas ce vers quoi le Gouvernement veut les emmener, ils ne saisissent pas le sens et l'utilité du reconfinement. Ils constatent que des pans de l'activité économique vont tomber, et qu'ils risquent de devoir rester confinés plus longtemps qu'annoncé.

**M. Ian Boucard.** L'alinéa 12, introduit par le Sénat, vise à autoriser le préfet à rouvrir les commerces de vente au détail dans nos villes et nos villages. J'ai entendu dire à deux reprises, au cours de la discussion, qu'il ne fallait pas refaire le débat de la première lecture. Or, depuis vendredi, la société s'en est emparée, car elle ne comprend pas la décision du Gouvernement. Pour qu'une mesure soit acceptée, il faut qu'elle soit compréhensible. La fermeture des commerces dits « non essentiels » – expression particulièrement mal choisie, sur laquelle on peut s'interroger – ne passe ni auprès des commerçants ni auprès de la population. La réponse apportée hier soir par le Premier ministre – la fermeture des rayons « non essentiels » des grandes surfaces – n'est évidemment pas satisfaisante. Alors que les artisans et les commerçants demandent à pouvoir travailler, le Premier ministre leur répond qu'on va interdire aux autres aussi d'exercer leur activité.

Nous proposons, par les amendements d'Aurélien Pradié, de faire confiance aux commerçants – qui se sont engagés dès le mois de juillet dans la voie du respect des règles sanitaires les plus strictes –, aux citoyens – qui sont toutes et tous engagés pour leur santé et celles de leurs proches –, ainsi qu'aux représentants de l'État dans les départements, autrement dit, aux préfets – qui sont à même, en faisant preuve de bon sens, d'accepter ou non la réouverture des commerces en fonction du respect des règles sanitaires édictées par le Gouvernement.

**M. Aurélien Pradié.** Le sujet dont nous débattons, qui a fait l'objet d'une disposition introduite par le Sénat, n'est pas mince. Il ne dissimule nulle manœuvre politique,

contrairement à ce qui a été dit : c'est une question beaucoup plus profonde que cela, qui a partie liée à la justice – principe pour lequel notre pays est capable de s'enflammer. Toutes les décisions qui ont été prises, depuis quelques jours, sur la fermeture des commerces, sont injustes. Il est légitime et plutôt rassurant que nos concitoyens soient capables de réagir à des décisions proprement injustes. Il s'agit d'une question de cohérence. Chacun mesure le degré d'absurdité des décisions prises. Quelqu'un y comprend-il quelque chose, depuis quarante-huit heures ? Nous n'y entendons rien, car il n'y a rien à comprendre. Je serais extrêmement curieux de savoir qui est le haut fonctionnaire qui, dans son bureau, depuis deux jours, choisit, ligne par ligne, un Stabilo à la main, quels rayons devraient rester ouverts ou fermés. Il n'y a pas de pilotage politique.

Enfin, il est inacceptable qu'on nous oppose le principe de responsabilité sanitaire. Les petits commerces ont accompli des efforts considérables pour assurer la sécurité sanitaire de leurs clients. Parmi les solutions complémentaires envisageables, les amendements que j'ai déposés proposent la réduction des créneaux horaires d'ouverture des commerces de proximité et la limitation du nombre de passages en leur sein. Par ce type de précautions, nous serions en mesure de concilier l'ouverture de ces petits commerces et la sécurité sanitaire. C'est de cela qu'il s'agit. Considérez que, si cette question explose aujourd'hui, c'est qu'au-delà de la dimension économique, elle révèle des symboles, des carences, des incohérences et des injustices qui ne sont aujourd'hui plus supportables.

**M. Jean-Pierre Pont, rapporteur.** Je rappellerai la gravité de l'épidémie : ce mois-ci, on devrait déplorer 6 000 morts. Par ailleurs, les petits commerces peuvent appliquer les règles sanitaires mais, plus on multipliera les ouvertures, plus on intensifiera les déplacements et moins on respectera le confinement. Or, d'après le peu que l'on sait, les déplacements favorisent la circulation du virus.

*La Commission **adopte** l'amendement CL34.*

*En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> est **ainsi rédigé** et les amendements CL3, CL4, CL5 de Mme Emmanuelle Ménard, CL12 de M. Paul Molac, CL15 de Mme Nathalie Porte, CL2 de M. Pascal Brindeau, CL9 de Mme Emmanuelle Ménard, CL18 et CL19 de M. Aurélien Pradié **tombent**.*

**Article 2 : Régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire**

*La Commission examine l'amendement CL35 du rapporteur.*

**M. Jean-Pierre Pont, rapporteur.** L'amendement vise à rétablir le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*L'article 2 est **ainsi rétabli**.*

**Article 2 bis**

*La Commission **adopte** l'article 2 bis **sans modification**.*

**Article 2 ter**

*La Commission **adopte** l'article 2 ter **sans modification**.*

**Article 3 : Prorogation des systèmes d'information mis en œuvre aux fins de lutter contre l'épidémie de Covid-19**

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL14 de Mme Martine Wonner.*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL6 de Mme Emmanuelle Ménard et CL43 du rapporteur.*

**Mme Emmanuelle Ménard.** En cohérence avec l'amendement que j'avais déposé à l'article 1<sup>er</sup>, je propose de substituer la date du 21 décembre 2020, soit juste avant les vacances de Noël, à la date du 31 janvier 2021. La période précédant Noël est très importante pour nos commerçants de proximité.

À ce titre, je veux revenir sur les propos du rapporteur selon lesquels l'objectif est de limiter au maximum les échanges. Si tel est le cas, fermons les écoles, les collèges et les lycées...

**M. Jean-Pierre Pont, rapporteur.** Non, la fermeture des commerces de proximité doit permettre de limiter les déplacements !

**Mme Emmanuelle Ménard.** Mais les élèves se déplacent aussi pour gagner les écoles, les collèges et les lycées ! Alors, peut-être devrions-nous demander aux livreurs d'Amazon d'arrêter de livrer leurs colis, puisqu'ils participent, eux aussi, aux échanges.

Puisque le principe est l'interdiction, interdisons au maximum. Et si on interdit aux commerces de proximité d'ouvrir, et aux grandes surfaces de commercialiser des biens non essentiels, il faut aussi interdire aux livreurs d'Amazon de livrer les commandes que les Français ne manqueront pas de passer.

Les commerçants de proximité craignent énormément une troisième vague, qui ne sera pas sanitaire mais découlera du fait que les Français, dans cet intervalle de temps, auront pris l'habitude de commander sur le net et ne reviendront plus dans les boutiques une fois le confinement terminé – c'est du moins ce que craignent les commerçants.

**M. Jean-Pierre Pont, rapporteur.** L'amendement vise à substituer la date du 1<sup>er</sup> avril, qui avait été adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, à celle du 31 janvier.

**M. Antoine Savignat.** Monsieur le rapporteur, lors de la discussion sur l'article 1<sup>er</sup>, vous nous avez répondu que nous ne sommes pas en mesure de dire où nous en serons aux différentes dates que nous proposons, notamment en décembre. Cela est vrai, personne n'en est capable. Mais pourquoi choisir la date du 1<sup>er</sup> avril ? Savez-vous où nous en serons à ce moment ?

On nous prive de tout contrôle et de l'exercice des missions qui sont les nôtres en tant que parlementaires. Nous voulons bien tout entendre – la crise est grave, nous le savons – mais nous avons besoin d'un message rassurant. Or, la meilleure manière de rassurer les Français est de leur dire que la représentation nationale est présente, qu'elle veille et qu'elle votera les décisions qui auront vocation à s'appliquer dans le cadre de la gestion de cette crise.

**Mme Cécile Untermaier.** Notre groupe rejoint les observations d'Antoine Savignat.

La date du 1<sup>er</sup> avril est non pas une blague mais une triste décision eu égard à ce que l'on doit attendre d'un parlement. Nous discutons là d'un dispositif dérogatoire, qui porte une atteinte grave à nos libertés. Il ne me semble pas que le Gouvernement ait montré jusque-là une grande capacité à régler au mieux cette question. Il serait de son intérêt de se rapprocher des parlementaires pour garantir ces libertés et l'efficacité des dispositifs qu'il met en place. L'humilité serait de bon aloi. Dans le cadre de cet état d'urgence sanitaire, nous aurions pu nous retrouver tous ensemble autour d'une date. C'est une occasion manquée.

*La Commission **rejette** l'amendement CL6.*

*Elle **adopte** l'amendement CL43.*

*Puis la Commission adopte l'article 3 **modifié**.*

### **Article 3 bis A**

*La Commission est saisie de l'amendement CL44 du rapporteur.*

**M. Jean-Pierre Pont, rapporteur.** Cet article, introduit par le Sénat, permet aux infirmiers exerçant dans un pôle de santé, une maison de santé ou un centre de santé d'être habilités à pratiquer des « actes avancés », définis par un arrêté du ministre des solidarités et de la santé, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire. Or cette possibilité est déjà prévue depuis mars 2020, lorsqu'elle est pertinente et encadrée par les protocoles de coopération entre professionnels de santé.

Par conséquent, le présent amendement vise à supprimer l'article 3 bis A, déjà satisfait par le droit en vigueur.

**Mme George Pau-Langevin.** À nous qui sommes le Parlement, M. le rapporteur propose de ne pas introduire une disposition dans la loi parce qu'un protocole la prévoit déjà. Cette hiérarchisation des textes de droit est bien curieuse. Si la disposition est utile, elle doit figurer dans la loi. Indiquer qu'elle figure dans un protocole ne suffit pas.

La situation dans laquelle nous sommes est tout de même grave. Nous pouvons être concernés par le fait d'autoriser des infirmiers à effectuer des actes au-delà de leurs attributions habituelles.

**M. Olivier Marleix.** J'aurais aimé que le rapporteur précise de quels « actes avancés » il peut s'agir. L'expression est mal définie. On sait que, pendant le premier confinement, le Gouvernement a autorisé le personnel médical des établissements à prescrire aux patients des sédatifs puissants qui, habituellement, ne sont pas autorisés dans les EHPAD. Le sujet mérite que l'Assemblée nationale soit mieux informée.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 3 bis A est **supprimé**.*

*L'amendement CL7 de Mme Emmanuelle Ménard **tombe**.*

### **Article 3 bis**

*La Commission examine l'amendement CL33 du Gouvernement.*



**M. Jean-Pierre Pont, rapporteur.** Avec ce premier amendement du Gouvernement et les suivants, nous abordons la question du champ de l'habilitation à légiférer par ordonnances. Comme je l'ai indiqué en première lecture et en CMP, je suis favorable à ce que le Gouvernement ait la capacité d'agir dans cette période si particulière, sous réserve, bien entendu, de son contrôle par le Parlement et, le cas échéant, par le juge.

Ces habilitations, je le rappelle, ont pour objet de permettre au Gouvernement de prolonger, rétablir ou adapter, notamment en fonction des situations locales, des dispositions adoptées au printemps et à l'été dernier. Elles visent essentiellement à organiser la vie économique et sociale en fonction de l'évolution de la situation épidémiologique. Les objectifs sont simples : préserver l'emploi, faire face aux difficultés des acteurs économiques, accorder des délais supplémentaires pour certaines formalités, faciliter certaines démarches de la vie quotidienne. Ces dispositions sont aussi connues puisqu'elles ont déjà été appliquées en faveur de nombreux publics et que le Conseil d'État en a été systématiquement saisi.

Enfin, nos travaux en première lecture, à l'Assemblée comme au Sénat, ont permis de présenter de manière exhaustive les mesures concernées. Je vous invite à vous y reporter.

Il s'agit donc non pas d'un blanc-seing pour le Gouvernement, mais de mesures qui pourraient être utiles si la situation se dégradait brusquement. La rédaction de l'article 4 que le Gouvernement propose de rétablir semble adaptée : elle permet une réponse rapide des pouvoirs publics en fonction de l'évolution de la situation, qui est difficilement prévisible.

Par ailleurs, les consultations des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API) seraient intégralement préservées. Il me semble ainsi que nous avons trouvé un point d'équilibre acceptable, qui traduit l'engagement que j'avais pris en première lecture devant la commission.

Je suis donc favorable à l'ensemble des amendements déposés par le Gouvernement et défavorable aux autres amendements.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 3 bis est **supprimé**.*

### **Article 3 ter**

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL32 du Gouvernement.*

*En conséquence, l'article 3 ter est **supprimé**.*

### **Article 3 quater**

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL31 du Gouvernement.*

*En conséquence, l'article 3 quater est **supprimé**.*

### **Article 3 quinquies**

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL30 du Gouvernement.*

*En conséquence, l'article 3 quinquies est supprimé.*

### **Article 3 sexies**

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL29 du Gouvernement.*

*En conséquence, l'article 3 sexies est supprimé.*

### **Article 3 septies**

*La Commission est saisie de l'amendement CL28 du Gouvernement.*

**M. Jean-Pierre Pont, rapporteur.** Cet amendement du Gouvernement complète une disposition introduite par le Sénat sur le recours à la visioconférence par les collectivités territoriales. Mme la présidente avait proposé des dispositions semblables dans le précédent projet de loi de prorogation du régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire auquel ce texte se substitue. Nous ne pouvons qu'être d'accord avec la proposition du Gouvernement, qui permet d'assurer la continuité de ce droit pour les collectivités concernées.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte l'article 3 septies modifié.*

### **Article 3 octies**

*La Commission examine l'amendement CL27 du Gouvernement.*

**M. Jean-Pierre Pont, rapporteur.** L'amendement supprime un article introduit par le Sénat en séance publique, qui donne un délai supplémentaire de trois mois aux collectivités territoriales pour arrêter les lignes directrices de gestion, dont l'objet est de définir la stratégie pluriannuelle de leurs ressources humaines. Cette stratégie est d'autant plus importante qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, les commissions administratives paritaires ne seront plus compétentes pour l'avancement de grade et la promotion interne des agents.

Je suis favorable à cet amendement et je rappelle que le Gouvernement apporte une réponse aux difficultés que pourraient rencontrer certaines collectivités, comme le mentionne l'exposé des motifs de l'amendement. Dans un premier temps, une collectivité territoriale pourra privilégier des lignes directrices de gestion généralistes, dans l'objectif de respecter les délais impartis par la loi. Dans un second temps, elle pourra reprendre les lignes directrices de gestion adoptées, qu'il s'agisse de réaliser un simple ajustement ou d'approfondir certaines questions.

**M. Pascal Brindeau.** L'amendement adopté au Sénat me semblait être de bon sens et très opérationnel. Que vous le vouliez ou non, les collectivités territoriales qui font face à la crise sanitaire et à la crise économique qui suivra n'auront sûrement ni les moyens ni les

techniques ni les matériels nécessaires pour appliquer ces lignes directrices de gestion qui, rappelons-le, doivent faire l'objet à la fois d'un dialogue avec les partenaires sociaux et d'une adoption ou du moins d'un débat plus formel dans les comités sociaux et économiques.

Dans le cadre du télétravail que nous sommes censés appliquer et avec un tel timing, je ne vois pas de quelle façon ce type de dialogue social pourra se dérouler dans de bonnes conditions.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 3 octies **modifié**.*

**Article 3 nonies**

*La Commission **adopte** l'article 3 nonies **sans modification**.*

**Article 3 decies**

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL26 du Gouvernement.*

*En conséquence, l'article 3 decies est **supprimé**.*

**Article 3 undecies**

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL24 du Gouvernement.*

*En conséquence, l'article 3 undecies est **supprimé**.*

**Article 3 duodecies**

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL23 du Gouvernement.*

*L'article 3 duodecies est **supprimé**.*

**Article 3 terdecies**

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL22 du Gouvernement.*

*En conséquence, l'article 3 terdecies est **supprimé**.*

**Article 3 quaterdecies**

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l'amendement CL21 du Gouvernement.*

*En conséquence, l'article 3 quaterdecies est **supprimé**.*

### **Article 3 quindecies**

*La Commission adopte l'article 3 quindecies sans modification.*

**Article 4 : Habilitation du Gouvernement à prendre diverses mesures par voie d'ordonnances**

*La Commission examine l'amendement CL13 de M. Paul Molac.*

**M. Paul Molac.** L'article 4 autorise le Gouvernement à prendre soixante-dix ordonnances... Outre que, sur le principe, nous ne sommes pas fanatiques de cette façon de légiférer – bien au contraire – je note que le Sénat avait proposé l'inclusion de certaines des mesures devant être pris par ordonnances dans la loi, ce qui me paraît légitime puisque le législateur est là pour l'écrire. Cet article donne trop de pouvoir au pouvoir exécutif. J'en demande donc la suppression.

**M. Jean-Pierre Pont, rapporteur.** Avis défavorable au profit de l'amendement CL20 du Gouvernement visant à rétablir l'article 4 tel qu'il a été précédemment voté par l'Assemblée.

**M. Xavier Breton.** On ne peut pas se satisfaire d'un simple avis défavorable sur un sujet aussi important que celui des ordonnances, voie qui doit rester exceptionnelle alors qu'elle est ici très largement empruntée, voire de manière quasi systématique.

Le Sénat nous a appelés à faire preuve d'un peu plus de sagesse et cela mérite une réponse un peu plus argumentée.

**Mme George Pau-Langevin.** Je le répète : ce texte est un inventaire à la Prévert de tout ce qu'il sera possible de faire par voie d'ordonnances, ce qui revient à dessaisir excessivement le Parlement de ses prérogatives. Je suis donc favorable à la suppression de cet article.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle examine l'amendement CL20 du Gouvernement.*

**M. Jean-Pierre Pont, rapporteur.** C'est l'amendement de rétablissement de l'article 4 du Gouvernement que j'ai déjà présenté.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Il s'agit donc de rétablir l'article 4 en incluant la consultation obligatoire des autorités administratives et publiques indépendantes.

**M. Antoine Savignat.** Je veux bien que l'on aille vite mais il en va de la vie des Français, *a priori* jusqu'au 1<sup>er</sup> avril prochain.

Mon collègue Breton vous a posé des questions, monsieur le rapporteur, et nous n'avons pas de réponse. Disons-nous aux Français en sortant de cette réunion que le Gouvernement et la majorité n'ont pas d'explications à leur donner ? C'est un peu ennuyeux... Nous avons accepté qu'il n'y ait pas de discussion générale afin de gagner du temps, aucun problème, mais en contrepartie, nous aurions souhaité avoir quelques explications : pourquoi la date du 1<sup>er</sup> avril, pourquoi procéder de la sorte, pourquoi ne pas

prévoir de saisir à nouveau le Parlement, pourquoi, tout simplement, ne pas répondre à l'angoisse des Français qui, *a minima*, voudraient savoir ce qu'ils pourront faire ?

Des pans entiers de notre économie s'écrouleront dans les semaines à venir. On qualifie des activités de « non essentielles » alors qu'elles sont le support de chaînes économiques complètes dans le transport, la logistique, la fabrication, l'industrie ! Nous aimerions au moins pouvoir dire à leurs acteurs ce qu'ils pourront faire et comment.

Nous dire que c'est comme ça, c'est un peu léger : nous sommes aussi comptables du mandat que l'on nous a confiés.

**M. Pacôme Rupin.** Nous avons déjà débattu en première lecture du prolongement du régime transitoire de sortie de l'état d'urgence jusqu'au 1<sup>er</sup> avril et le rapporteur, comme le ministre et les groupes majoritaires qui soutiennent cette disposition, ont donné les explications nécessaires.

Nous considérons en effet que, jusqu'à cette date, et certainement même après – ce qui nous amènera à légiférer sur d'autres dates –, nous aurons besoin de prendre des mesures transitoires dès la sortie de cet état d'urgence sanitaire, comme ce fut le cas à l'issue du premier. Tant que nous n'avons ni traitement, ni vaccin, que ce virus présente encore beaucoup d'inconnues, qu'il déstabilise le monde entier, que tous nos voisins européens prennent des mesures semblables aux nôtres, nous pensons que le Gouvernement doit disposer de tous les moyens pour prendre ou ne pas prendre – au cas où la situation sanitaire s'améliorerait rapidement – des mesures exceptionnelles pour protéger la santé de nos concitoyens.

**M. Xavier Breton.** Si nous n'avons pas besoin de débattre à nouveau, *quid* des travaux du Sénat et de la navette parlementaire ? On peut être ou non d'accord avec les mesures proposées mais en appeler à la première lecture pour ne plus rien faire, c'est tout le contraire de notre travail de parlementaire, qui devrait consister à enrichir le texte au cours de la navette.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** La nouvelle lecture ne consiste pas en effet à « refaire le match » de la première lecture, c'est la logique de la navette parlementaire.

De plus, comme je l'ai rappelé en CMP, il est faux d'affirmer que le Parlement ne contrôlerait plus rien jusqu'au 31 mars : il est informé sans délai de tous les actes pris par le Gouvernement en vertu de l'état d'urgence sanitaire, comme le prévoit expressément la loi de mars 2020 ; il peut requérir à, tout moment, toute information qu'il jugerait utile ; une commission d'enquête est en cours et j'ai déjà dit que je suis tout à fait disposée à auditionner à nouveau régulièrement les ministres de la Santé et de l'Intérieur, comme nous l'avons déjà fait dans cette commission.

Nous exerçons pleinement nos pouvoirs législatifs et de contrôle. Vous savez très bien que je suis ouverte à toutes les demandes allant dans ce sens, qu'elles émanent de la majorité ou de l'opposition.

**M. Guillaume Vuilletet.** Il est particulièrement injuste et, à la limite, malhonnête, de dire que des secteurs seraient abandonnés parce que « non essentiels ». Le Gouvernement a tout de même débloqué un nombre considérable d'aides, réactualisées en temps réel, afin que

personne ne reste au bord du chemin et que les conséquences de la crise soient les plus faibles possibles.

J'entends que le débat perdure, et c'est précisément pourquoi la date du 1<sup>er</sup> avril a été fixée : semaine après semaine, la situation évolue tellement qu'elle exige une adaptation permanente. C'est pourquoi nous devons donner au Gouvernement les moyens d'agir.

Enfin, la discussion de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, me semble-t-il votée à l'unanimité en mars 2020, a bien montré que si des textes relatifs à des sorties transitoires d'un état d'urgence sanitaire se révélaient nécessaires, c'est précisément parce que notre droit ne prévoyait pas de système stable pour réagir face à de telles situations, et nous nous sommes engagés, à l'article 7 de cette loi, sur la date du 1<sup>er</sup> avril 2021. D'où la prise en compte de cette date par les textes suivants qui permettent de prendre des mesures adaptées à la situation, quelle qu'elle soit.

**M. Jean-Pierre Pont, rapporteur.** Protéger la santé des Français et soutenir l'économie de notre pays : ce sont les deux piliers sur lesquels repose l'action du Gouvernement.

Certes, comme l'a rappelé la présidente, nous encadrons cette action : le Gouvernement revient suffisamment devant nous pour nous informer des mesures prises et pour que nous puissions le contrôler. Je l'ai dit au Sénat : nous sommes derrière le Gouvernement pour le soutenir et pour regarder ce qu'il fait.

Encore une fois, la seule chose que l'on connaisse de ce virus, c'est son nom. Nous ne savons pas ce qu'il en sera dans quinze jours ou dans un mois, et encore moins dans deux ou trois mois. Nous laissons donc au Gouvernement la possibilité d'adapter des mesures nécessaires en fonction de l'évolution de la situation. C'est le moins que nous puissions faire.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*L'article 4 est **ainsi rédigé** et les amendements CL10 et CL11 de Mme Emmanuelle Ménard **tombent**.*

#### **Article 4 bis**

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL38 du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 4 bis **modifié**.*

#### **Article 4 ter**

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL39 du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 4 ter **modifié**.*

#### **Article 6**

*La Commission **adopte** successivement l'amendement de cohérence CL40 et l'amendement rédactionnel CL41 du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 6 **modifié**.*

### **Article 7 bis**

*La Commission examine l'amendement CL36 du rapporteur.*

**M. Jean-Pierre Pont.** La disposition prévue par cet article n'a pas lieu d'être puisque, comme l'a dit le Président de la République, les services publics continuent à fonctionner.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 7 bis est supprimé.*

### **Article 8**

*La Commission adopte l'article 8 sans modification.*

### **Article 9**

*La Commission adopte l'article 9 sans modification.*

### **Article 10**

*La Commission examine l'amendement CL46 du rapporteur.*

**M. Jean-Pierre Pont, rapporteur.** Il convient de supprimer cet article visant à modifier les conditions de vote aux élections régionales et départementales de mars 2021 – je proposerai également la suppression de l'article 11 relatif aux élections consulaires de mai 2021.

En effet, le Sénat a souhaité introduire dès à présent trois mesures pour faire face aux conséquences que pourrait avoir l'épidémie de covid-19 sur le déroulement des prochaines échéances électorales. Il prévoit ainsi la possibilité de recourir à deux procurations au lieu d'une seule, comme pour le second tour des élections municipales, l'augmentation du nombre de bureaux de vote et l'instauration du vote par correspondance.

Or, conformément au souhait exprimé par le Président de la République que soit menée une large concertation au sujet de la tenue de ces élections, le Premier ministre a confié, le 21 octobre dernier, à M. Jean-Louis Debré, ancien président de l'Assemblée nationale et du Conseil constitutionnel, la mission de « conduire une analyse juridique et pratique de la situation et de faire des propositions après avoir consulté largement l'ensemble des parties prenantes ».

La décision finale devrait être prise avant le début de la campagne officielle, soit à la fin de l'année 2020 ou au début de l'année 2021 au plus tard.

Il convient donc d'attendre les résultats de cette mission pour nous prononcer sur les mesures les plus adaptées à appliquer.

**M. Xavier Breton.** Le Sénat fait preuve de sagesse, en anticipant les difficultés d'organisation des prochains scrutins. Même si le décret n'est pas encore paru, les prochaines élections régionales et départementales devraient avoir lieu au mois de mars prochain. Nous allons nous retrouver à délibérer dans l'urgence, à quelques semaines des élections, alors que

nous pouvons tout à fait anticiper. Il faut croire que nous n'avons pas retenu la leçon des élections municipales qui ont été un drame pour la démocratie locale. Nous ne pouvons plus nous prévaloir de l'urgence. Prenons-nous des mesures d'anticipation ou nous laissons-nous conduire par les événements sans nous donner les moyens de faire vivre notre démocratie locale ?

**M. Sacha Houlié.** La position des membres du groupe Les Républicains souffre de deux incohérences graves. Premièrement, ils voudraient sécuriser les élections en mars – ce qui revient à faire fi de la mission conduite par M. Jean-Louis Debré – alors qu'il me semble avoir lu dans un hebdomadaire que leur président souhaitait les décaler à juin. Deuxièmement, ils réclament des mesures d'aménagement de la démocratie pour faire face à l'épidémie, sans vouloir de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 16 février ni même des mesures de transition. Il faudrait des mesures spéciales pour les élections, mais pas pour répondre à la situation sanitaire.

**M. Antoine Savignat.** Pour dissiper ces deux incohérences, il suffit de lire l'article 10 qui ne comprend aucune date mais seulement des mesures d'aménagement du code électoral et du processus électoral, pour tenir compte des enseignements du mois de mars dernier. Il n'y a pas de date ! Il n'y a pas d'incohérence ! Nous aménageons les modalités de vote, lequel interviendra quand il pourra, en fonction de la crise sanitaire. Puisque c'est la dernière fois que nous sommes saisis avant le 1<sup>er</sup> avril 2021, nous devrions nous réjouir de pouvoir adapter cet après-midi les conditions du vote. Pourquoi nous dessaisir aveuglément une fois de plus de notre pouvoir législatif et ne pas graver dans le marbre de la loi les leçons tirées des élections municipales ?

**M. Bruno Questel.** Mes chers collègues Les Républicains, ne croyez-vous pas que l'heure soit assez grave pour nous passer de ce type d'échanges et de diatribes ? (*Exclamations.*)

**M. Antoine Savignat.** Vous ne voulez pas de débat !

**M. Bruno Questel.** Le débat, ce n'est pas un monologue ! Étant donné qu'il nous faudra, le cas échéant, modifier la loi pour reculer la date des élections, nous aurons loisir dans ce cadre de prendre toutes les mesures adaptées. Vous êtes des oiseaux de mauvais augure à considérer que nous ne savons pas faire notre métier de législateur. Souffrez au moins que nous soyons autant responsables que vous quant à la situation sanitaire et à la sécurité des Françaises et des Français !

**M. Rémy Rebeyrotte.** Attendons le résultat de la mission avant de prendre des décisions, d'autant qu'elle a été confiée à M. Jean-Louis Debré, qui se situe désormais au-dessus de la mêlée de la politique et qui a été président de cette maison. Je crois que cela se respecte.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Si la date des élections est repoussée, il y aura nécessairement un texte de loi, la durée des mandats en cours devra être allongée. Nous pourrions alors modifier les règles de vote. M. Jean-Louis Debré devrait rendre ses conclusions avant la fin de l'année.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 10 est supprimé.*



### **Article 10 bis**

*La Commission examine l'amendement CL47 du rapporteur.*

**M. Jean-Pierre Pont, rapporteur.** L'amendement vise à supprimer cet article, introduit par le Sénat, qui apporte plus de confusion que de clarté quant aux prérogatives des collectivités locales.

**Mme George Pau-Langevin.** On nous a toujours expliqué que la navette parlementaire avait comme intérêt d'enrichir les débats en prenant en compte ce que l'autre assemblée pouvait apporter. Et on a souvent considéré que le Sénat apportait des éléments de sagesse. Or notre nouvelle lecture consiste à supprimer systématiquement tout ce qu'il a ajouté.

**M. Bruno Questel.** Le Sénat n'est plus ce qu'il était !

**Mme George Pau-Langevin.** Et nous, nous sommes omniscients, peut-être ? Avec les difficultés que nous avons à aborder certains sujets, il serait de bon aloi de nous dire que parfois nous sommes plus intelligents à plusieurs que seul.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Fut un temps où le Sénat était inspiré...

**M. Olivier Marleix.** Cet apport du Sénat était fondé en droit, puisque les régions, qui vont verser des aides économiques, auront besoin de communiquer pour les faire connaître. Or elles s'exposent à une jurisprudence du Conseil d'État qui peut considérer qu'il s'agit de campagnes de communication anormales en année pré-électorale si on ne retient pas cette disposition. Nos travaux préparatoires doivent dire que les circonstances justifient que les régions engagent des dépenses qui devront être considérées par le juge électoral comme des dépenses non de communication mais d'information.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Enfin de vraies préoccupations sanitaires !

**M. Sacha Houlié.** C'est vrai qu'à lire les apports du Sénat on peut se demander s'ils sont utiles. Celui-ci mérite d'être connu, puisqu'il est vrai que dans le communiqué de presse diffusé par la chambre haute, il n'en était pas fait mention. En tout cas, faire financer des dépenses de campagne sur le compte du covid sous couvert de la crise économique et sociale qui guette était particulièrement avisé de la part des sénateurs, qui doivent préserver leur clientèle électorale... C'est cohérent avec leur désir de maintenir les élections en mars, mais pas vraiment souhaitable pour notre démocratie.

**M. Xavier Breton.** Je comprends le désarroi de nos collègues à l'égard du Sénat, vu le résultat des élections sénatoriales. Je ne suis pas sûr qu'ils aient tenu les mêmes propos juste avant le scrutin...

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 10 bis est **supprimé**.*

### **Article 11**

*La Commission examine l'amendement CL48 du rapporteur.*

**M. Jean-Pierre Pont, rapporteur.** C'est également un amendement de suppression de l'article, pour les raisons précédemment évoquées.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 11 est **supprimé**.*

### **Article 12**

*La Commission examine l'amendement CL37 du rapporteur.*

**M. Jean-Pierre Pont, rapporteur.** Conformément à la position adoptée par l'Assemblée lors de la discussion du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions en mai dernier, l'amendement vise à supprimer l'article 12.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 12 est **supprimé**.*

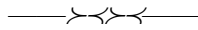
### **Article 13**

*La Commission **adopte** l'amendement de précision CL42 du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 13 **modifié**.*

*La Commission **adopte** l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

*La réunion s'achève à 18 heures 25*



## **Informations relatives à la Commission**

La Commission a désigné :

- *Mme Cécile Untermaier*, rapporteure d'application sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée (n°2731) ;
- *M. Guillaume Larrivé*, rapporteur d'application sur la proposition de loi relative à la sécurité globale (n°3452).

### **Membres présents ou excusés**

En raison de la crise sanitaire, les relevés de présence sont suspendus.