

N° 582

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juillet 2020

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation,
du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi,
adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture,
organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire,*

Par M. Philippe BAS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mmes Catherine André, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : Première lecture : **3077, 3092** et T.A. **442**
Commission mixte paritaire : **3131**
Nouvelle lecture : **3122, 3135** et T.A. **458**

Sénat : Première lecture : **537, 540, 541** et T.A. **106** (2019-2020)
Commission mixte paritaire : **569** et **570** (2019-2020)
Nouvelle lecture : **578** et **583** (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LA POSITION CONSTRUCTIVE DU SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE : SÉCURISER LA SORTIE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE, SANS ENTRAVER LES CAPACITÉS DE LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19...	6
A. L'AVALISATION DU RÉGIME DE SORTIE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE, SOUS RÉSERVE D'EN LIMITER LE CHAMP D'APPLICATION.....	6
B. L'APPROBATION DE LA DÉROGATION À LA DURÉE DE CONSERVATION DES DONNÉES À DES FINS DE VEILLE ÉPIDÉMIOLOGIQUE ET DE RECHERCHE	7
II. UN DÉSACCORD DE FOND SUR LA STRATÉGIE DE SORTIE DE CRISE, MALGRÉ DES POINTS DE RAPPROCHEMENT	7
A. L'INTÉGRATION, EN NOUVELLE LECTURE, DE CERTAINES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT AU PROJET DE LOI	7
B. LE RÉTABLISSEMENT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE DE PRÉROGATIVES DE POLICE LARGES AUX MAINS DES AUTORITÉS PUBLIQUES.....	8
III. LA POSITION DE LA COMMISSION : OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE À UN TEXTE QUI NE PREND PAS EN COMPTE LES PRINCIPALES PRÉOCCUPATIONS DU SÉNAT.....	9
EXAMEN EN COMMISSION.....	13
LA LOI EN CONSTRUCTION	15

L'ESSENTIEL

Après l'échec de la commission mixte paritaire qui s'est réunie le 25 juin 2020, la commission des lois a examiné, le mercredi 1^{er} juillet 2020, en nouvelle lecture, le rapport de M. Philippe Bas sur le projet de loi n° 578 (2019-2020) organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

En première lecture, le Sénat avait sensiblement modifié les dispositions du projet de loi, en particulier son article 1^{er}, afin de donner une réelle traduction juridique à la sortie de l'état d'urgence sanitaire annoncée par le Gouvernement.

Malgré un dialogue constructif engagé avec l'Assemblée nationale, la commission mixte paritaire n'est pas parvenue à un accord, les écarts entre les deux chambres dans l'appréhension de la sortie de crise s'étant révélés trop importants.

Les divergences constatées demeurent dans le texte adopté par les députés en nouvelle lecture. Bien que reprenant certains apports introduits par le Sénat, ce texte rétablit les dispositions qui permettent au Gouvernement, après le 10 juillet prochain, d'imposer des restrictions importantes et nombreuses aux libertés publiques et individuelles, dans un contexte de nette amélioration de la situation sanitaire sur le territoire national.

Prenant acte du maintien de différences d'approches inconciliables, la commission des lois a donc décidé de déposer une motion tendant à opposer au projet de loi la question préalable. En conséquence, elle n'a pas adopté de texte.

I. LA POSITION CONSTRUCTIVE DU SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE : SÉCURISER LA SORTIE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE, SANS ENTRAVER LES CAPACITÉS DE LUTTE CONTRE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19

Lors de l'examen du projet de loi en première lecture, le Sénat a **adopté une position responsable et fait preuve d'une approche constructive**, malgré les nombreuses réserves exprimées par l'ensemble des groupes politiques sur la philosophie du texte du Gouvernement.

A. L'AVALISATION DU RÉGIME DE SORTIE DE L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE, SOUS RÉSERVE D'EN LIMITER LE CHAMP D'APPLICATION

Conscient de la nécessité de maintenir une vigilance particulière en raison d'une circulation encore active du virus sur le territoire national, il a **admis que puissent continuer à être mises en œuvre des mesures de contrôle et de distanciation physique** après la fin de l'état d'urgence sanitaire, qui interviendra le 10 juillet 2020, dans le seul but de ralentir la propagation de l'épidémie.

Pour autant, le Sénat a **écarté le maintien, à l'identique, de plusieurs dispositions du régime de l'état d'urgence sanitaire** pendant une nouvelle période de quatre mois. Cette mesure lui est apparue non seulement **injustifiée dans le contexte sanitaire actuel**, mais également **fragile sur le plan constitutionnel**, au regard des atteintes susceptibles d'être portées aux libertés publiques et individuelles.

À l'initiative de la commission, **l'article 1^{er} du projet de loi avait donc été largement réécrit**, afin de restreindre le champ d'application du dispositif transitoire créé par le projet de loi aux **mesures strictement nécessaires à la gestion de la sortie de la crise sanitaire**. Avait en particulier été supprimée toute possibilité de prononcer des interdictions générales et absolues, tant en matière de circulation des personnes et des véhicules que de fermeture des établissements recevant du public et des lieux de réunion.

Tout en admettant la nécessité de réglementer les rassemblements de personnes sur la voie publique, le Sénat avait également jugé souhaitable de privilégier l'application du droit commun en matière de limitation du droit de manifestation sur la voie publique. Il avait, en conséquence, **supprimé le régime d'autorisation préalable** introduit à l'initiative des députés.

Enfin, le Sénat avait cherché à **encadrer et sécuriser les capacités d'action du ministre de la santé dans le cadre du régime applicable aux situations de menaces sanitaires graves**, prévu par l'article L. 3131-1 du code de la santé publique, que le Gouvernement entend mobiliser au cours des prochains mois. Il avait, à cette fin, introduit l'article 1^{er} bis A dans le projet de loi.

B. L'APPROBATION DE LA DÉROGATION À LA DURÉE DE CONSERVATION DES DONNÉES À DES FINS DE VEILLE ÉPIDÉMIOLOGIQUE ET DE RECHERCHE

Le Sénat a **approuvé, sans modification, l'article 2 du projet de loi** résultant des travaux de l'Assemblée nationale, qui autorise une prolongation de portée limitée de la durée de conservation de données collectées dans le cadre des systèmes d'information mis en place pour lutter contre l'épidémie de covid-19.

Si la version initiale du Gouvernement ne lui apparaissait pas acceptable¹, il a en revanche reconnu l'utilité du régime adopté par les députés, qui permet de prolonger la durée de conservation de données pseudonymisées, au-delà d'une durée de trois mois, à des fins de recherche et de veille épidémiologique.

II. UN DÉSACCORD DE FOND SUR LA STRATÉGIE DE SORTIE DE CRISE, MALGRÉ DES POINTS DE RAPPROCHEMENT

Bien que certaines dispositions aient fait l'objet d'un rapprochement entre les deux assemblées, **le désaccord constaté lors de la commission mixte paritaire sur la stratégie de sortie de la crise sanitaire persiste**, les députés ayant partiellement rétabli les dispositions attribuant aux autorités publiques des prérogatives inspirées du régime de l'état d'urgence sanitaire.

A. L'INTÉGRATION, EN NOUVELLE LECTURE, DE CERTAINES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT AU PROJET DE LOI

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a **conservé certains apports du Sénat**.

La commission se félicite, en particulier, qu'ait été **maintenue la suppression du régime d'autorisation préalable des manifestations**, qui était susceptible de porter une atteinte disproportionnée au droit constitutionnel d'expression collective des idées et des opinions.

Sur les mesures de contrôle spécifique applicables aux déplacements en provenance ou à destination des collectivités d'outre-mer, l'Assemblée nationale a également intégré, en nouvelle lecture, certaines des préoccupations exprimées par le Sénat. À l'article 1^{er} du projet de loi, elle a ainsi rétabli la possibilité d'imposer une mesure de quarantaine aux

¹ L'article 2 du projet de loi déposé par le Gouvernement autorisait celui-ci à déroger par décret à la durée maximale de conservation des données (trois mois après leur collecte), ce qui conduisait, ainsi que le rappelait le rapporteur, « à vider de son sens la limite fixée par le législateur et revenir de façon inacceptable sur un accord trouvé entre l'Assemblée nationale et le Sénat ».

personnes arrivant sur le territoire hexagonal en provenance d'une collectivité ultramarine, mais en a limité le champ d'application aux seules collectivités qui connaissent une circulation encore active du virus, afin de ne pas nuire à la reprise économique de ces collectivités.

Les autres points de rapprochement sont, pour la plupart, de nature technique. Il s'agit en particulier des modifications apportées, à l'initiative de la commission, aux articles 3 et 4 du projet de loi relatifs à l'application outre-mer de l'état d'urgence sanitaire et des dispositions du projet de loi. Ont ainsi été maintenues :

– les modifications apportées par le Sénat sur les conditions d'adaptation en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française des mesures de mise en quarantaine et de placement à l'isolement, afin d'éviter tout risque d'inconstitutionnalité¹ ;

– les dispositions, introduites par le Sénat à l'initiative de la commission, visant à rétablir l'application des sanctions pénales au sein de ces deux collectivités.

B. LE RÉTABLISSEMENT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE DE PRÉROGATIVES DE POLICE LARGES AUX MAINS DES AUTORITÉS PUBLIQUES

L'échec de la commission mixte paritaire s'est cristallisé autour du **champ des prérogatives attribuées aux autorités publiques au cours de la période de sortie de crise**, non seulement au titre du dispositif transitoire créé par le projet de loi, mais également dans le cadre du régime de prévention des menaces sanitaires graves, qui préexistaient au régime de l'état d'urgence sanitaire institué par la loi d'urgence du 23 mars 2020.

Si le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture ne rétablit pas, sur ces points, l'ensemble de son texte de première lecture, **il continue de prévoir des prérogatives larges aux mains des autorités publiques**, semblables à celles mobilisées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Les députés ont en effet modifié le texte adopté par le Sénat sur deux principaux points.

Ils ont, en premier lieu, réintroduit à l'article 1^{er} la possibilité pour le Premier ministre d'interdire la circulation des personnes et des véhicules ainsi que de fermer des catégories d'établissements recevant du public ou

¹ En première lecture, le Sénat a estimé souhaitable que les possibilités d'adaptation conférées au haut-commissaire dans ces deux collectivités pour moduler les conditions de mise en œuvre des quarantaines, en particulier s'agissant des durées, ne puissent être mises en œuvre que dans le strict respect des garanties introduites par le législateur.

des lieux de réunion « *dans certaines parties du territoire dans lesquelles est constatée une circulation active du virus* ».

En second lieu, ils ont supprimé l'article 1^{er} bis A encadrant les prérogatives du ministre de la santé et sécurisant son action, jugeant « *préférable d'inscrire cette question dans un débat global qui devra intégrer les travaux en cours dans les deux assemblées et les enseignements qui seront tirés de cette période transitoire* ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE À UN TEXTE QUI NE PREND PAS EN COMPTE LES PRINCIPALES PRÉOCCUPATIONS DU SÉNAT

Au regard des éléments précédemment exposés, la commission a décidé de **déposer une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi** en vue de son examen en séance publique.

Les concessions faites par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture ne lui apparaissent en effet **pas tenir compte de deux préoccupations importantes formulées par le Sénat** sur le projet de loi en examen.

La première d'entre elles porte sur **la gradation encore insuffisante faite entre le régime d'état d'urgence sanitaire créé par la loi d'urgence du 23 mars 2020 et le dispositif transitoire** souhaité par le Gouvernement pour gérer la sortie de crise entre le 11 juillet et le 30 octobre prochain.

La commission admet que puissent être mises en œuvre, pendant cette période, des restrictions à la liberté d'aller et de venir ainsi qu'à l'ouverture au public de certains établissements, en particulier afin de gérer l'apparition de « *clusters* » dans certaines zones du territoire.

Cela ne saurait toutefois être rendu possible, hors état d'urgence sanitaire, **que de manière très localisée, faute de quoi la sortie de l'état d'urgence sanitaire ne serait en réalité qu'un faux-semblant**. Or, force est de constater que le texte adopté par l'Assemblée nationale n'exclut pas la possibilité pour les autorités administratives de procéder à des restrictions importantes aux libertés sur une large part du territoire français, ce que le Sénat s'est refusé à admettre.

Il ne s'agit pas, loin s'en faut, de priver le Gouvernement des moyens d'agir en cas de recrudescence de l'épidémie. Ainsi que le rapporteur a déjà eu l'occasion de le rappeler à plusieurs reprises au cours de l'examen du projet de loi, celui-ci conservera en effet **la possibilité, jusqu'au 1^{er} avril 2021, de rétablir l'état d'urgence sanitaire à tout moment, de manière généralisée ou territorialisée, par simple décret**¹.

¹ Article L. 3131-13 du code de la santé publique.

Cette possibilité avait d'ailleurs été anticipée par le législateur qui, dès le mois de mars, avait rendu possible l'application de ce régime d'exception pendant une période d'une année.

La volonté clairement exposée par le Gouvernement d'éviter ce retour à l'état d'urgence sanitaire s'explique sans aucun doute par le souhait de rétablir la confiance, dans une période de reprise de l'activité sociale et économique. Ce positionnement politique n'est pas partagé par la commission, qui estime quant à elle nécessaire de faire preuve, en cette période de sortie de crise, de **transparence à l'égard de la population**.

Au surplus, la commission rappelle que **la gestion de l'épidémie de covid-19 ne saurait reposer durablement sur des mesures de police administrative**. Au mois de mars, l'instauration de restrictions fortes aux libertés des Français est apparue inévitable faute, pour l'État, de disposer de moyens matériels et humains suffisants pour éviter un confinement de la population.

Le renforcement engagé des capacités sanitaires, l'approvisionnement en moyens de protection, la mise en œuvre de systèmes d'information de suivi de l'épidémie et les progrès réalisés dans la connaissance scientifique du virus justifient, désormais, que **soit privilégiée une stratégie nouvelle de lutte contre l'épidémie**, reposant principalement sur le respect des « mesures barrières », la mise en œuvre d'une politique de tests systématiques et la responsabilisation de la population en cas de contamination.

Un **second point important de désaccord entre les deux assemblées concerne les prérogatives dont le ministre de la santé continuerait d'être doté dans le cadre du régime applicable aux situations de menaces sanitaires**.

Par la suppression complète de l'article 1^{er} bis A introduit à l'initiative du Sénat, l'Assemblée nationale donne à nouveau la possibilité au ministre de la santé, pendant la période transitoire de quatre mois qui s'ouvrira le 11 juillet, mais également à son issue, de mettre en œuvre « toute mesure proportionnée » pour lutter contre l'épidémie.

La fragilité juridique de ce régime a justifié, il y a quatre mois, l'instauration d'un régime d'exception *ad hoc*, afin de sécuriser l'action des pouvoirs publics et d'encadrer les atteintes portées aux libertés. Il serait pour le moins **contradictoire qu'il constitue, pour les mois à venir, la principale base juridique mobilisée par le Gouvernement pour gérer l'épidémie**.

*

* *

À l'initiative de son rapporteur, la commission a décidé de déposer une motion tendant à opposer au projet de loi la question préalable. En application de l'article 44, alinéa 3, du Règlement du Sénat, elle souhaite que cette motion soit examinée, à l'issue de la discussion générale, avant la discussion des articles.

En conséquence, la commission n'a pas adopté de texte.

En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera donc en séance sur le texte du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 1^{ER} JUILLET 2020

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Après une commission mixte paritaire non conclusive, nous examinons en nouvelle lecture le rapport et le texte de la commission pour le projet de loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, adopté hier soir à l'Assemblée nationale.

M. Philippe Bas, rapporteur. – En réalité, il y a toujours eu une ambiguïté profonde dans ce projet de loi, dont les mesures constituaient dès son dépôt un copier-coller de celles permettant, pendant l'état d'urgence, aux autorités publiques de restreindre les libertés publiques et individuelles en application de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. Il nous était difficile d'admettre leur reconduction dans un texte destiné à sortir de l'état d'urgence. Nous avons pourtant essayé de nous montrer coopératifs et de tenir compte des besoins et des contraintes du Gouvernement après la date du 10 juillet 2020 en proposant des rédactions adaptées. La commission mixte paritaire, hélas, ne nous a pas donné satisfaction : le rapporteur et la majorité de l'Assemblée nationale ont certes renoncé à certaines de leurs rédactions, mais pour les rétablir ensuite par de nouveaux détours.

En définitive, le Gouvernement s'est montré intraitable : il souhaite pouvoir exercer ses pouvoirs de contrainte sans rétablir l'état d'urgence sanitaire, afin de ne pas infliger de nouveau traumatisme à la population. Mais il faut appeler les choses par leurs noms ! Si l'état d'urgence doit être déclaré, un décret peut suffire. Nous ne pouvons accepter de telles méthodes. Je vous propose donc d'adopter une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous partageons l'appréciation de notre rapporteur : ce texte est un faux-semblant ; il annonce la fin de l'état d'urgence, mais en attribue les compétences au Premier ministre. Dans la mesure où il n'existe aucune chance que l'Assemblée nationale fasse évoluer le projet de loi dans le sens souhaité, il nous semble raisonnable de voter la question préalable, bien qu'elle rende nos amendements sans objet. Du reste, nous ne les redéposerons pas en séance publique.

La motion COM-5 est adoptée. En conséquence, la commission décide de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi.

L'ensemble des amendements devient sans objet.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Compte tenu de l'adoption de cette motion, il nous revient, par cohérence, de ne pas adopter de texte. Dès lors, en application de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. Les amendements qui avaient été déposés pourront l'être de nouveau en vue de la séance publique. Dans l'hypothèse où la question préalable ne serait pas adoptée par notre assemblée, l'examen des articles porterait sur le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Le projet de loi n'est pas adopté.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Motion tendant à opposer la question préalable			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BAS, rapporteur	5	Motion tendant à opposer la question préalable.	Adopté
Article 1^{er}			
M. SUEUR	1	Suppression de l'article 1 ^{er} .	Satisfait ou sans objet
M. SUEUR	2	Suppression de la faculté d'interdire la circulation des personnes et des véhicules.	Satisfait ou sans objet
M. SUEUR	3	Suppression de la possibilité de fermer des catégories d'établissements recevant du public.	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 1^{er}			
Mme CONCONNE	4	Obligations de présentation des résultats d'un test de dépistage avant certains déplacements aériens.	Satisfait ou sans objet

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pj19-537.html>